



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**EU Anti-Terrorismus-Sanktionen als Extrembeispiel kooperativer Regelsetzung**

Eckes, C.

*Published in:*  
Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik

*DOI:*  
[10.1007/s12399-013-0342-3](https://doi.org/10.1007/s12399-013-0342-3)

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Eckes, C. (2013). EU Anti-Terrorismus-Sanktionen als Extrembeispiel kooperativer Regelsetzung. *Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik*, 6(3), 345-356. <https://doi.org/10.1007/s12399-013-0342-3>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## EU Anti-Terrorismus-Sanktionen als Extrembeispiel kooperativer Regelsetzung

Christina Eckes

**Zusammenfassung:** EU Anti-Terrorismus-Sanktionen sind ein Extrembeispiel von Grenzauf-  
lösung zwischen Innen- und Justizpolitik und Außen- und Sicherheitspolitik sowohl im euro-  
päischen als auch im nationalen Kontext, von systematischer Verletzung von Menschenrechten,  
von Externalisierung von Exekutivmacht auf die internationale Ebene und von vollständig har-  
monisierten strafrechtlichen Maßnahmen auf europäischer Ebene. Dieser Artikel untersucht und  
erklärt, inwiefern Anti-Terrorismus-Sanktionen eine Ausnahmeerscheinung sind und welche Fak-  
toren ihr Annehmen durch die EU möglich gemacht haben.

**Schlüsselwörter:** Anti-Terrorismus · Sanktionen · Europäische Union · Strafrecht ·  
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

### EU Counter-Terrorist Sanctions: An Extreme Example of Cooperative Rulemaking

**Abstract:** EU counter-terrorist sanctions are an extreme example. They exemplify exceptionally  
well that boundaries between interior and justice policy as well as foreign and security policy are  
disappearing, both in the European and the national context. Moreover, they provide evidence  
of systematic violation of human rights, externalization of executive power to the international  
sphere, and the adoption of fully harmonized EU criminal law. This article examines why counter-  
terrorist sanctions are an exception and explains what made their adoption in the EU possible.

**Keywords:** Counter-terrorism · Sanctions · European Union · Criminal law ·  
Common Foreign and Security Policy (CFSP)

---

**Online publiziert:** 16.07.2013

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Christina Eckes ist Emile Noël Fellow-in-residence 2012/2013 an der New York University.  
Dieser Beitrag ist teilweise durch einen früher erschienen Artikel inspiriert (Eckes 2012).

Dr. C. Eckes (✉)

Amsterdam Centre for European Law and Governance (ACELG),  
University of Amsterdam, Oudemanhuispoort 4–6,  
1012 CN Amsterdam, Niederlande  
E-Mail: C.Eckes@uva.nl

## 1 Einleitung

Anti-Terrorismus-Sanktionen der EU sind in vielerlei Hinsicht eine Ausnahmerecheinung. Sie sind ein Extrembeispiel für die Grenzauflösung zwischen Innen- und Justizpolitik einerseits sowie Außen- und Sicherheitspolitik andererseits – sowohl im europäischen als auch im nationalen Kontext. Darüber hinaus sind sie ein Extrembeispiel für die systematische Verletzung von Menschenrechten (ECCHR 2010; Eckes 2009), für die Externalisierung von Exekutivmacht auf die internationale Ebene (Curtin und Eckes 2008) sowie schließlich für vollständig harmonisierte strafrechtliche Maßnahmen auf europäischer Ebene.

Im Zuge des Anti-Terror-Kampfes hat die Europäische Union das traditionell nationale Thema nationaler Sicherheit erfolgreich europäisiert. Die hier besprochenen Anti-Terrorismus-Sanktionen sind der Grundstein der europäischen Anti-Terror-Strategien. Sie sind die weitreichendste EU Anti-Terror-Maßnahme, die direkten Einfluss auf die Rechtsposition von Einzelpersonen hat. Aus diesem Grund haben die Sanktionen auch einen zweifelhaften Ruhm in der Literatur erworben. Die meisten AutorInnen stimmen überein, dass sie große praktische und rechtsstaatliche Probleme aufwerfen, insbesondere weil sie systematisch das Recht auf gerichtliche Überprüfung verletzen (ECCHR 2010; Eckes 2009).

Dieser Artikel hat das Ziel, die Sanktionierungspraxis nach dem Inkrafttreten des Lisboner Vertrages im Lichte der zunehmenden Verzahnung von Innen- und Justizpolitik einerseits sowie Außen- und Sicherheitspolitik andererseits im Detail unter die Lupe zu nehmen. Der Beitrag untersucht und erklärt, inwiefern Anti-Terrorismus-Sanktionen eine Ausnahmerecheinung sind und welche Faktoren sie auf EU-Ebene möglich gemacht haben.

Als erstes stellen wir die Anti-Terror-Sanktionen kurz vor und erläutern, welche Institutionen an der Ausfertigung teilnehmen und welche Rechtsinstrumente gebraucht werden. Zweitens untersuchen wir die Anti-Terror-Sanktionen im Hinblick auf ihre hybriden strafrechtlichen und außenpolitischen Eigenschaften, die eine Einordnung in eines der beiden Politikfelder Inneres und Justiz bzw. Außenbeziehungen und Sicherheit schwierig machen. Dies spielt auch eine Rolle in der Diskussion über die rechtliche Grundlage für EU-Anti-Terror-Sanktionen unter dem UN-Sanktionsregime der Resolution 1267, die im dritten Abschnitt dieses Textes näher beleuchtet wird. In den darauffolgenden Abschnitten ergründen wir mögliche Hintergründe für die Verschmelzung von Innen- und Außenpolitik im Bereich des Anti-Terror-Kampfes, deren Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung innerhalb der EU und schließlich die Sanktionspraxis im Lichte innereuropäischer Rechtsstandards.

## 2 Das Sanktionsverfahren: Viele Foren, viele Spieler, viele Ebenen

Die EU verabschiedet seit Dezember 2001 Sanktionen gegen Terrorverdächtige unter zwei unterschiedlichen Sanktionsregimen. Beide Regime ergeben sich aus den unter Kapitel VII der UN Chartaverabschiedeten Resolutionen des Sicherheitsrates: Resolution 1267 aus dem Jahr 1999 und Resolution 1373 aus 2001. Das Regime 1267 basiert auf UN-Ter-

roristenlisten und richtete sich ursprünglich gegen Osama Bin Laden, die Taliban und mit al-Qaida assoziierte Personen. Es wurde mehrmals reformiert, um die Verfahrensrechte (Einführung des *De-listing*-Verfahrens; *focalpoint*; regelmäßige Überprüfung der Liste, *ombudsperson*) und die materiellen Rechte (Ausnahmen aus humanitären Gründen) der Verdächtigen zu verbessern. Im Jahr 2011 ist die UN-Liste (Taliban und al-Qaida) in zwei unterschiedliche Systeme (Resolutionen 1988 und 1989) getrennt worden. Sanktionen gegen die Taliban sind nun Sanktionen mit territorialem Bezug, ähnlich wie zum Beispiel die Sanktionen gegen Libyen (Rat der Europäischen Union 2011a, b).

Das zweite, nach 9/11 beschlossene Regime 1373 beinhaltet eine allgemeine Aufforderung, Mittel, die zur Finanzierung von terroristischen Aktivitäten gebraucht werden könnten, einzufrieren. Hier entscheiden grundsätzlich die UN-Mitgliedstaaten mittels eigener nationaler Listen, wer für sie ein Terrorverdächtiger ist.

Mit Blick auf beide Regime hat die Europäische Union für ihre Mitgliedstaaten die Aufgabe übernommen, die UN-Resolutionen umzusetzen. Das heißt, die EU friert die finanziellen Vermögenswerte der Verdächtigen ein, und unter Regime 1373 identifiziert sie auch eigenständig, welche Individuen als verdächtig gelten (autonome EU Sanktionen). Innerhalb der EU werden Sanktionen in einem Zwei-Ebenen-Verfahren ausgefertigt. Zunächst wird ein Beschluss der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gefasst, der dann durch operative Maßnahmen auf Basis von Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umgesetzt wird.<sup>1</sup> Sanktionen sind insofern ein Beispiel für ein EU-Politikfeld, in dem nicht die interne Politik Außenbeziehungen nach sich zieht, weil ein bestimmtes Ziel nur durch internationale Kooperation erreicht werden kann,<sup>2</sup> sondern in dem die interne Politik von internationaler kooperativer Gesetzgebung bestimmt wird.

### 3 Hybridität: weder Strafrecht noch Außenpolitik?

Anti-Terrorismus-Sanktionen sind für die Einen ein Alptraumszenario und für die Anderen eine Vision, wie materielles Strafrecht der EU aussehen kann. Sie gehen weiter als jede andere Strafrechtsmaßnahme der EU, sowohl in Bezug auf die Grundrechtsverletzung (Alptraum) als auch in Bezug auf die zentrale Harmonisierung (für Integrationsbefürworter visionär).

Während anderswo die Gefechte über die strafrechtlichen Zuständigkeiten der EU tobten (Herlin-Karnell 2012), sind Anti-Terrorismus-Sanktionen ursprünglich ohne weitere Probleme angenommen worden – in der Verkleidung von vorbeugenden administrativen Maßnahmen zur Durchführung der GASP. Besonders die vollständige Harmonisierung (direkt anwendbare EU Richtlinien) ist auffällig anders als EU-Strafrecht generell, das sich grundsätzlich auf Mindestvorschriften und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung stützt.<sup>3</sup>

1 Artikel 75 AEUV ist bisher noch nicht als Rechtsgrundlage gebraucht worden.

2 Zu impliziten externen Unionskompetenz siehe EuGH (2006a, § 114) (Lugano Convention) sowie Artikel 3(2) und 216(1) AEUV.

3 Artikel 82–89 AEUV. Artikel 83(2) AEUV erlaubt in begrenzten Fällen vollständige Angleichung.

Mit Bezug auf die Schärfe der restriktiven Maßnahmen könnte man argumentieren, dass die Nennung von Individuen als Terrorverdächtige und das Einfrieren ihrer Vermögenswerte prima facie weniger weitreichend, d. h. „strafend“, erscheint als andere Anti-Terrorismus-Maßnahmen, z. B. Festnahmen oder Deportationen. Jedoch hat die Listung katastrophale Auswirkungen auf den Lebensstandard der Terrorverdächtigten und ihrer Familien. Dies hat dazu geführt, dass nicht nur zahlreiche WissenschaftlerInnen, sondern auch Gerichte vom strafrechtlichen Charakter dieser Sanktionen sprechen (Eckes 2009, Kap. 3; EuGH 2010). Tatsächlich sind die Konsequenzen der Sanktionen weitreichend („severe“) genug, um die Kriterien für eine strafrechtliche Maßnahme im Sinne des Artikels 6 EMRK zu erfüllen.

Gleichzeitig bleiben die individuellen Sanktionen eng verknüpft mit der GASP – ein Gebiet, bei dessen Errichtung unter dem Maastrichter Vertrag (1992) derart spezifische Maßnahmen gegen Privatpersonen undenkbar waren. Die GASP konzentriert sich auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages auf sehr wenige Politikfelder. Die Hauptgebiete, welche notwendigerweise unter die GASP fallen und die nicht als Primärrecht unter dem AEUV behandelt werden können, sind Sanktionen (sowohl gegenüber Drittstaaten als auch gegenüber Einzelpersonen) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).<sup>4</sup> Erstere umfassen Handelsembargos, Sanktionen gegen die politischen Machthaber und Eliten von Drittstaaten und offensichtlich auch die hier diskutierten Terroristensanktionen.<sup>5</sup> Den Handlungen der EU unter Teil V des EUV (GASP) sind jedoch kaum Grenzen gesetzt. Artikel 3 Absatz 2 EUV und Artikel 21 EUV definieren außergewöhnlich weitreichende politische Ziele und die EU ist befugt, diese mit GASP-Maßnahmen zu verfolgen. Anti-Terrorismus-Sanktionen fallen sicher *auch* (EuGH 2012a), aber eben nicht nur unter diese GASP-Zielbestimmungen. In beiden Politikfeldern – im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR; Strafrecht) wie auch in der GASP – bleiben Sanktionen eine Ausnahmeerscheinung. Dadurch, dass sie strafrechtliche, aber auch außenpolitische Elemente enthalten, fallen sie weder voll und ganz in das eine noch in das andere Politikgebiet.

#### 4 Abgrenzung von Artikel 75 und Artikel 215 AEUV

Anti-Terrorismus-Sanktionen der EU sind ein gutes Beispiel, um sowohl die besondere Schwierigkeit als auch die weitreichenden Folgen der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage zu demonstrieren. Der Lissabonner Vertrag hat zwei Rechtsgrundlagen für EU-Sanktionen eingeführt: Artikel 75 und Artikel 215 Absatz 2 AEUV. Beide stellen unterschiedliche verfahrensrechtliche Anforderungen. Auf der Basis von Artikel 75 AEUV kann ein Rahmenbeschluss im Rahmen des RFSR angenommen werden. Dies würde dann die Ausfertigung von spezifischen restriktiven Maßnahmen auf Vorschlag

4 Informationen zur GSVP bieten die Internetseiten [http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/common-security-and-defense-policy-\(csdp\)?lang=de&ID=80](http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/common-security-and-defense-policy-(csdp)?lang=de&ID=80) und [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/GSVP/GSVP-Start\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/GSVP/GSVP-Start_node.html).

5 Für eine aktuelle Liste der Europäischen Sanktionsregime siehe [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm).

der Kommission und mit qualifizierter Mehrheit im Rat erlauben. Artikel 215 Absatz 2 AEUV verlangt zunächst, dass eine grundlegende politische Entscheidung unter Teil V des EUV (Beschluss der GASP) angenommen wird. Diese wird dann mit qualifizierter Mehrheit im Rat in eine direkt anwendbare Richtlinie umgesetzt.

Die Wahl der Rechtsgrundlage ist entscheidend für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Sie hat weitreichende Folgen für den Einfluss der verschiedenen EU-Institutionen, die geografische Reichweite der Maßnahmen und die Frage, ob die Mitgliedstaaten separate nationale Maßnahmen ausfertigen dürfen, nachdem die EU tätig geworden ist (siehe unten). In der Sache Parlament/Rat, entschieden am 17. Juli 2012, hatte das Europäische Parlament (EP) die geltende Verordnung, die dem Sanktionsregime 1267 über UN-Terrorlisten Wirkung in der Europäischen Rechtsordnung verleiht, vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) angegriffen und argumentiert, dass im Hinblick auf ihr Ziel und ihren Inhalt Artikel 75 AEUV die richtige Rechtsgrundlage für die Verordnung sei und nicht der vom Rat gewählte Artikel 215 Absatz 2 AEUV. Natürlich wäre es im Sinne des Parlamentes gewesen, die Sanktionen auf der Grundlage von Artikel 75 AEUV anzunehmen, da dieser dem EP deutlich umfangreicheren gesetzgeberischen Einfluss zuweist. Es ist weiterhin erwähnenswert, dass das Parlament nicht vorbrachte, dass die Verordnung die Grundrechte der Terrorverdächtigen verletzt. Der EuGH urteilte, dass Artikel 75 und 215 Absatz 2 AEUV nicht kumuliert werden können und dass Artikel 215 Absatz 2 AEUV die Rechtsetzungsbereiche vollständig abdeckt, die zuvor von Artikel 301 und 60 EG abgedeckt waren (EuGH 2012b, §§ 49 und 52). Nach dieser Interpretation könnten alle existierenden Anti-Terrorismus Sanktionen der EU, das heißt sowohl Sanktionen, die UN-Terroristenlisten umsetzen als auch autonome EU-Sanktionen, auf der Basis von Artikel 215 Absatz 2 AEUV ausgefertigt werden. Artikel 75 AEUV als strafrechtliche Rechtsgrundlage für Sanktionen ist damit für die bestehende EU-Sanktionspraxis überflüssig. Nach dem Wortlaut von Artikel 75 AEUV könnten neue Verwaltungsmaßnahmen auch nur „Kapitalbewegungen und Zahlungen“ beschränken und nicht, wie es gegenwärtig für EU-Sanktionen üblich ist, auch Reisebeschränkungen auferlegen. Gegenwärtig bleiben Anti-Terrorismus-Sanktionen also rechtlich hybride Maßnahmen auf der Basis von Artikel 215 Absatz 2 AEUV, die historisch aus der Handelskompetenz der EU erwachsen sind und nicht ohne vorhergehenden GASP-Beschluss verabschiedet werden können – unabhängig von ihrem materiellen strafrechtlichen Charakter.

Geografisch hat die Wahl von Artikel 215 Absatz 2 AEUV den Vorteil, dass Maßnahmen auf der Grundlage dieses Artikels für alle Mitgliedstaaten gelten, während das Vereinigte Königreich und Dänemark grundsätzlich über ein Opt-out für Maßnahmen unter Artikel 75 AEUV verfügen. Da die britische Regierung sich jedoch an Artikel 75 AEUV Maßnahmen beteiligen will (Peers 2011, S. 74), bleibt die praktische Relevanz dieser geographischen Begrenzung wahrscheinlich gering.

## 5 Die Verschmelzung von innerer und äußerer Sicherheit

Die Verschmelzung von innerer und äußerer Sicherheit ist ein grundsätzlicher Prozess, der auch außerhalb des europäischen Rechtsraumes festzustellen ist. Sicherheitsrisiken

lassen sich immer weniger aufteilen in auswärtige Bedrohungen, denen mit Militärmacht entgegengetreten werden sollte (äußere Sicherheit), und innere Bedrohungen, die durch interne Polizei- und Ordnungsstrukturen kontrolliert werden sollten (innere Sicherheit). Insbesondere der internationale Terrorismus, der sich in vielen Ländern auf lokale SympathisantInnen stützt, und die organisierte Kriminalität, deren grenzüberschreitende Handlungen und Folgen eine geographische Begrenzung unmöglich macht, haben zu dieser Verschmelzung geführt.

In der EU sind die Politikfelder Inneres und Justiz sowie Außenbeziehungen und Sicherheit getrennt zwischen den Kompetenzen im AEUV und der GASP im EUV. Dies macht es für die EU besonders schwierig Maßnahmen anzunehmen, die sowohl innenpolitische als auch außenpolitische Sicherheitsziele verfolgen. Ferner ist externe Kompetenz im RFSR fast ausschließlich implizit. Dies bedeutet, dass alle externen straf- oder sicherheitsrechtlichen EU-Kompetenzen im RFSR direkt vom Bestehen von internen Maßnahmen abhängig sind (parallele externe Kompetenzen). Interne und externe Sicherheit sind so in besonderer Weise verbunden und externe Maßnahmen darauf beschränkt, nach internen Zielen zu trachten. Dies verhindert eine Trennung von interner und externer Sicherheitsagenda im Rahmen des RSFR, während reine GASP Maßnahmen separat möglich bleiben.

Die hier im Fokus stehenden Anti-Terrorismus-Sanktionen, bei denen interne und externe Terrorverdächtige in denselben Rechtsinstrumenten aufgelistet werden, zeigen die Unmöglichkeit einer klaren Trennlinie zwischen interner und externer Sicherheit (vgl. EuGH 2012b, § 74). Interne Terrorverdächtige sind EU-Bürger und juristische Personen (oft Organisationen), die ihren Sitz in der EU haben. Externe Terrorverdächtige sind Bürger von Drittstaaten und ausländische juristische Personen. Im Prinzip wurde vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages davon ausgegangen, dass die EU nur die Kompetenz hat, die finanziellen Mittel von externen Terrorverdächtigen einzufrieren. Dies führte für interne Terrorverdächtige zu einer künstlichen Trennung von Listung (europäische Ebene) und Sanktionen (nationale Ebene), die den bestehenden Rechtsschutz auf europäischer Ebene noch weiter in Frage stellte (EuGH 2004, 2007).

Gleichzeitig ist die Verschmelzung von innerer und äußerer Sicherheit ein Teil der Rechtfertigung, warum die EU eine neue Rolle als Sicherheitsakteur erhalten hat. Es wird davon ausgegangen, dass die EU in einer besseren Position ist, grenzüberschreitende Sicherheitsprobleme anzugehen. Diese Überlegung stand auch hinter der Einführung einer EU-Kompetenz für Anti-Terrorismus-Sanktionen, wenngleich diese auf UN-Sicherheitsratsresolutionen basieren und die EU nur eine sehr eingeschränkte Rolle in der UN hat (vgl. UN 2011). Ein weiteres Beispiel für die externe Dimension des Kampfes gegen den Terrorismus, welcher eng verbunden ist mit den autonomen EU-Sanktionen, ist das transatlantische Abkommen über das Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (PAFT). Es soll den Grundstein für die Entwicklung eines EU-Konzepts zur Extraktion und Auswertung von in der EU gespeicherten Finanztransaktionsdaten legen (Europäische Kommission 2010, S. 9). Das PAFT wurde in den ersten Wochen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 konzipiert und ist Teil der Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 1373. Bis 2006 wurde es vor der Öffentlichkeit geheim gehalten und selbst nach der „Offenbarung“ des Programms als solchem bleiben bis heute viele Elemente ein Geheimnis, wie zum Beispiel die Wege, auf denen die Daten übertragen,

gespeichert und analysiert werden. Die Verhandlungen zwischen den USA und der EU über das transatlantische Abkommen, die den Rahmen für die weitere Datenübertragung festlegen, haben zu einem Flickenteppich von geheimen Berichten und Auswertungen geführt, der sich weitgehend der öffentlichen Kontrolle entzieht. Innerhalb der Union hat das PAFT ebenfalls Auswirkungen für Datenspeicherung und Datenschutz und ist so ein Vorbild für die externe Beeinflussung interner Rechtsetzung.

## 6 Die Europäisierung von Nationaler Sicherheit und ihre Folgen

Sicherheit ist ein traditionell nationalstaatliches Thema, das die EU in den letzten zehn Jahren langsam erobert hat. Wie jegliche EU-Gesetzgebung bleibt dieser Prozess formell dem Subsidiaritätsprinzip unterworfen und die EU muss den Mehrwert einer Handlung auf EU-Ebene zeigen, um ihre Kompetenz zu rechtfertigen (Artikel 5(3) EUV). Dies ist jedoch relativ einfach im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Charakter von Terrorismus und der Verschmelzung von externer und interner Sicherheit.

Die Europäisierung von Sicherheitspolitik führt zu einer Konzentration von Macht bei der Exekutive. Fragen von nationaler Sicherheit fallen grundsätzlich in den Verantwortungsbereich der Exekutive – auch in der EU. Die Mitgliedstaaten sitzen verfahrensrechtlich an den Schalthebeln der EU-Sanktionspraxis, da Sanktionen auf der Grundlage von Artikel 215 Absatz 2 AEUV nur angenommen werden können, wenn ein einstimmiger GASP-Beschluss vorliegt. Hinzu kommt, dass im Rahmen von EU Gesetzgebungsverfahren die nationalen Exekutiven im Rat mehr Gewicht haben als in Gesetzgebungsverfahren auf nationaler Ebene – auch wenn dies durch nationale Kontrollmechanismen, die das Bundesverfassungsgericht zunehmend fordert,<sup>6</sup> und durch die stetig zunehmende Macht des Europäischen Parlamentes (z. B. Artikel 218 AEUV) abgeschwächt wird.

Darüber hinaus kann die Übertragung von Sanktionskompetenzen an die EU weitreichende Folgen für den Handlungsspielraum der EU-Mitgliedsstaaten haben, selbst in einem Bereich, der traditionell als Kernbereich staatlicher Souveränität gesehen wird. Ein Szenario ist denkbar, in dem Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen unter der UN-Charta nicht mehr nachkommen können. Wenn EU-Sanktionen vom Gerichtshof der EU nichtig erklärt werden – und das ist schon viele Male passiert (EuGH 2005, 2006b, 2008a, b, c) – und die EU-Institutionen mutmaßliche UN-Terroristen nicht direkt wieder sanktionieren (wie es bisher der Fall ist), müssten die EU-Mitgliedsstaaten die notwendigen Maßnahmen selbst übernehmen. Jedoch können die Mitgliedstaaten eine Angelegenheit nicht mehr im nationalen Recht regeln, wenn diese in einer unmittelbar anwendbaren EU-Verordnung geregelt ist (vgl. EuGH 1973, 1977). Das führt dazu, dass die Mitgliedstaaten eine bestimmte Person nicht mehr sanktionieren dürfen, sobald die EU diese Person sanktioniert hat. Ob diese Ausschlusswirkung nach Streichung eines Namens von der EU-Terroristenliste endet, ist umstritten. Hierzu schreibt das generelle Prinzip der Verdrängung

---

6 Urteil des BVerG vom 30. Juni 2009 zum Lissabonner Vertrag ([http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)); Organstreitverfahren vom 19. Juni 2012 zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und dem „Euro-Plus-Pakt“ ([http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619\\_2bve000411.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20120619_2bve000411.html)).



von nationalem Recht durch EU-Recht (Artikel 2 AEUV; „pre-emption“) (Chalmers et al. 2010, S. 206–208) vor, dass die EU durch Gebrauch von geteilten Zuständigkeiten, wie z. B. nach Artikel 75 AEUV, die Annahme von Rechtsakten der Mitgliedstaaten in diesem Politikfeld ausschließt. Diese generelle Verdrängung geht weiter als das Verbot, dieselbe rechtliche Maßnahme auszufertigen, d. h. denselben Terrorverdächtigen zu sanktionieren. Sie verbietet den Beschluss von individuellen Sanktionen auf nationaler Ebene grundsätzlich. Darüber hinaus besteht in der europäischen Rechtsordnung die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 EUV. Diese verbietet den Mitgliedstaaten generell und in jeder Form den *effet utile* von EU-Recht zu unterminieren (Schütze 2006, S. 1023). Diese Pflicht könnte auch die Ausfertigung von Sanktionen, die der Gerichtshof als rechtswidrig beurteilt und vernichtet hat, verbieten. Auch eine Berufung auf Artikel 351 AEUV, der unter strengen Bedingungen Ausnahmen vom EU-Recht zulässt, wenn Mitgliedsstaaten ihre vorhergehenden internationalen Verpflichtungen gegenüber Dritten (UN-Charta) honorieren, scheint unmöglich. In der Rechtssache Kadi I hat der Gerichtshof entschieden, dass selbst wenn die Mitgliedstaaten Ausnahmen von primärem EU-Recht nach Artikel 351 AEUV machen, sie nicht die Grundlagen des EU-Rechts in Frage stellen dürfen, und dass diese Grundlagen insbesondere die Achtung der Grundrechte mit einschließen. EU-Anti-Terroristen-Sanktionen verstoßen gegen diese Grundlagen, da sie den Kern der allgemein akzeptierten Verfahrensrechte verletzen (siehe unten). Dies sollte dazu führen, dass der Gerichtshof eine Ausnahme unter Artikel 351 AEUV für Sanktionen nicht akzeptiert.

Im Ergebnis begrenzt die Europäisierung von Sicherheitspolitik den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten, insbesondere wenn die Sicherheitsmaßnahmen unter dem AEUV und nicht als Teil der GASP beschlossen werden. Soweit ist dies im Bereich von Anti-Terrorismus-Sanktionen jedoch noch nicht zu einem praktischen Problem erwachsen, da die Institutionen, und insbesondere der Rat, UN-Terrorlisten gewissenhaft kopieren und noch keine Sanktionen ohne GASP-Beschluss auf der Grundlage des Artikels 75 AEUV ausgefertigt haben. Potentiell jedoch könnten die Mitgliedstaaten in einem Konflikt zwischen EU- und UN-Verpflichtungen enden.

## 7 Geheimhaltung als der Ursprung vieler Probleme

Das Hauptproblem der Sanktionen unter dem Regime 1267 ist der Mangel an Information. Die EU-Institutionen sind im Sicherheitsrat nicht repräsentiert. Sie haben keinen direkten Zugang zu den relevanten Informationen und können diese folglich auch nicht an die EU-Gerichte weitergeben. Solange der Rat und die Kommission jedoch die relevanten Informationen nicht mit den Gerichten teilen (können), verletzen sie unter EU-Recht garantierte Verfahrensrechte, wenn sie UN-Terroristenlisten Wirkung verleihen.

Im Wesentlichen ist das Problem dadurch entstanden, dass der UN-Sicherheitsrat und die EU-Institutionen Anti-Terrorismus-Sanktionen als vorbeugende administrative Maßnahmen verkleiden, die außerhalb der Regeln und Verfahrensgarantien des Strafrechts angenommen werden, während der EuGH entschieden hat, dass die dramatischen Menschenrechtsauswirkungen zumindest bestimmte Verfahrensgarantien unverzichtbar machen.

Die EU-Institutionen haben versucht, der Kritik entgegenzutreten, die zur wiederholten Nichtigerklärung der Sanktionen geführt hat. Zuvor hatte die Kommission die UN-Terroristenlisten einfach kopiert und die Vermögenswerte der Verdächtigen eingefroren. Nun ist die EU von diesem Konzept der „automatischen Umsetzung“ zu einer „kontrollierten Umsetzung“ übergegangen (Rat der Europäischen Union 2009; ECCHR 2010). Jedoch kopiert die Kommission auch unter dem neuen System weiterhin die UN-Terrorlisten und friert sämtliche Gelder ein. Der einzige Unterschied ist, dass die Kommission nun eine „Begründung“ ausfertigt, die Verdächtige (wenn möglich) benachrichtigt und ihnen eine Anhörungsmöglichkeit gibt (Rat der Europäischen Union 2009, Rubrum, Artikel 1(1)(b), Artikel 1(9)). Allerdings ist die „Begründung“, die die Kommission ausfertigt, identisch mit dem öffentlich zugänglichen Teil der „Erklärung des Falles“ des Sanktionsausschusses<sup>7</sup>, der die Sicherstellung der Prozessrechte der Verdächtigen nicht zu leisten vermag. Diese Begründungen enthalten nur allgemeine Aussagen, die nicht durch spezifische sachliche Fakten untermauert sind und geben den Verdächtigen daher keine Möglichkeit, auf die Anschuldigungen zu reagieren. Das ursprüngliche Problem bleibt bestehen: Im europäischen (und vermutlich nationalen) Kontext fehlt es noch immer an ausreichenden relevanten Informationen, um eine Listung im Gericht zu rechtfertigen, und der verfahrensrechtliche Schutz in der UN bleibt unzureichend.

## 8 Prozessuale Rechtsgarantien der Terrorverdächtigen

Der Lissabonner Vertrag hat in den Rechtsgrundlagen für Sanktionen explizite Verweise zu bestehenden Rechtsgarantien aufgenommen. Dies sind keine neuen Rechte, sondern lediglich Verweise auf den unter EU-Recht erforderlichen Rechtsschutz. Es ist weithin anerkannt, dass Anti-Terrorismus-Sanktionen zumindest die Prozessrechte der Terrorverdächtigen, unter Umständen auch noch weitere Rechte wie das Recht auf Eigentum, Familie, Freizügigkeit usw. verletzen (ECCHR 2010; Eckes 2009).

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive bleibt es interessant zu untersuchen, ob den Rechten des Einzelnen mehr gedient wäre, wenn Sanktionen auf nationaler Ebene (statt auf EU-Ebene) angenommen würden. Eine Anzahl erfolgreicher Klagen gegen beide Sanktionsregime hat gezeigt, dass der Rechtsschutz durch die EU-Gerichte funktioniert. Der EuGH hat deutlich gemacht, dass er bereit ist, den europäischen Rechtsraum zu verteidigen. Auch wenn die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Grund gibt anzunehmen, dass es den Menschenrechtsschutz in Deutschland nicht einer externalisierten Exekutiventscheidung opfern wird, ist es durchaus nicht sicher, ob dies auch in der Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten der Fall wäre. Ein Gegenbeispiel ist der Fall Ahmed vor dem Supreme Court des Vereinigten Königreiches (Supreme Court of the United Kingdom 2010), nach der zumindest das nationale Parlament Menschenrechte nach Gutdünken einschränken darf. Auch sollte kein Zweifel daran bestehen, dass alle Sanktionen, die gegenwärtig in Kraft sind, mit Einstimmigkeit im Rat – von den RepräsentantInnen der Mitgliedstaaten – angenommen worden sind. Der nationale politische Wille zur Aus-

7 [www.un.org/sc/committees/1267/narrative.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/narrative.shtml).

fertigung besteht also, und es wäre falsch, die Verantwortlichkeit vollständig auf die EU zu verlagern.

## 9 Schlussfolgerungen

Anti-Terrorismus-Sanktionen sind außergewöhnliche, hybride Maßnahmen, die auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages verschiedene, grundsätzlich getrennte Politikfelder miteinander verbinden, nämlich die GASP und AEUV. Damit sind sie ein praktisches Beispiel der Verschmelzung von innerer und äußerer Sicherheit. Die Konsequenz ist der Streit über die richtige Rechtsgrundlage (Artikel 75 AEUV oder Artikel 215(2) AEUV).

Anti-Terrorismus-Sanktionen richten sich ferner gegen ein klassisches grenzüberschreitendes Problem unserer Zeit: den internationalen Terrorismus und alles, was unter diesem konturenlosen Begriff zusammengefasst wird. Diese internationale oder externe Dimension hat auch dazu beigetragen, eine europäische Kompetenz zu rechtfertigen. Grundsätzlich führt eine Verschiebung der Ausübung von öffentlicher Macht von der innerstaatlichen Ebene zu europäischen oder internationalen Foren zu einer Machtkonzentration in den Händen der Exekutive. Dies liegt daran, dass Außenpolitik und internationale Vertretung ein Privileg der Exekutive sind. Im besonderen Fall von Anti-Terrorismus-Sanktionen ist dies besonders ausgeprägt, da das Gebiet von (nationaler) Sicherheit selbst schon durch eine große Entscheidungsfreiheit der Exekutive ausgezeichnet ist. Die Internationalisierung von Sicherheitsfragen resultiert daher aus einer Kombination dieser zwei Faktoren, die in ihrem Zusammentreffen zu einer beispiellosen Machtkonzentration der Exekutive führen.

Anti-Terrorismus-Sanktionen bleiben ferner materiell-rechtlich weitreichende strafrechtliche Maßnahmen – die weitreichendsten, die die EU bisher verabschiedet hat. EU-Strafrecht, das auf einer Rechtsbasis im RFSR angenommen wird, harmonisiert grundsätzlich nicht, sondern zielt auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die auf Minimumstandards und gegenseitigem Vertrauen basiert. Unabhängig von der Frage, ob sie im RFSR oder als Hybrid zwischen handelsrechtlicher Maßnahme mit politischer Vorentscheidung unter der GASP angenommen werden, sind Sanktionen nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aufgrund ihres freiheitsbeschneidenden Charakters strafrechtliche Instrumente.

Das rechtstaatliche Hauptproblem mit der Auferlegung von Anti-Terrorismus-Sanktionen bleibt die Geheimhaltung der relevanten Information, auf Basis derer eine bestimmte Person als Terrorverdächtiger geführt wird. Anti-Terrorismus-Sanktionen sind hier wieder ein Extrembeispiel: diesmal von strukturellen und andauernden Verfahrensrechtsverletzungen aus Maßnahmen von öffentlicher Gewalt, die aus geheimen Gründen und in (weitestgehend) geheimen Verfahren ausgefertigt werden.

## Literatur

- Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2010). *European Union law: Cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtin, D., & Eckes, C. (2008). The Kadi case: Mapping the boundaries between the executive and the judiciary in Europe. *International Organizations Law Review*, 5(2), 365–369.
- ECCHR – European Center for Constitutional and Human Rights. (2010). Blacklisted: Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights. <http://www.ecchr.de/index.php/ecchr-publications/articles/blacklisted-targeted-sanctions-preemptive-security-and-fundamental-rights.html>. Zugegriffen: 17. Mai 2013.
- Eckes, C. (2009). *EU counter-terrorist policies and fundamental rights. The case of individual sanctions*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckes, C. (2012). EU counter-terrorist sanctions against individuals: Problems and perils. *European Foreign Affairs Review*, 17(1), 113–132.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (1973). Rechtssache 39/72. Slg. 1973, 101.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (1977). Rechtssache 50/76. Slg. 1977, 137.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2004). Rechtssache T-338/02. Slg. 2004, II-1647.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2005). Rechtssache T-315/01. Slg. 2005, II-3649.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2006a). Gutachten 1/03 vom 7. Februar 2006. Slg. 2006, I-1145.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2006b). Rechtssache T-228/02. Slg. 2006, II-4665.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2007). Rechtssache C-355/04 P. Slg. 2007, I-1657.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2008a). Rechtssache T-256/07. Slg. 2008, II-3019.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2008b). Rechtssache T-284/08. Slg. 2008, II-3487.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2008c). Rechtssache C-402/05 P und C-415/05 P. Slg. 2008, I-6351.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2010, 30. Sep.). Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-85/09. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db3b0dd e73498245e7b70cc6c53ca61064.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLaxr0?text=&docid=83733&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3163284>. Zugegriffen: 22. Mai 2013.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2012a, 31. Jan.). Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 31. Januar 2012(1). Rechtssache C-130/10. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5d15ce303f7d24e09847aa86c99e0c392.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaheOe0?text=&docid=118841&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=298777>. Zugegriffen: 22. Mai 2013.
- EuGH – Europäischer Gerichtshof. (2012b, 19. Juli). Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-130/10. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d51069 d3135ed043a086efad59a1ddb8fc.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaheOe0?text=&docid=125222&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=299470>. Zugegriffen: 22. Mai 2013.
- Europäische Kommission. (2010, 22. Nov.). EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa. KOM(2010) 673. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:DE:PDF>. Zugegriffen: 24. Mai 2013.
- Herlin-Karnell, E. (2012). *The constitutional dimension of EU criminal law*. Oxford: Hart.
- Peers, S. (2011). *EU justice and home affairs law*. Oxford: Oxford University Press.

- Rat der Europäischen Union. (2009, 23. Dez.). Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen. 2009 L 346/42. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:346:0042:0046:DE:PDF>. Zugegriffen: 22. Mai 2013.
- Rat der Europäischen Union. (2011a, 3. März). Beschluss 2011/137/GASP des Rates vom 28. Februar 2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen. 2011 L 58/53–62. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0053:0062:DE:PDF>. Zugegriffen: 22. Mai 2013.
- Rat der Europäischen Union. (2011b, 3. März). Verordnung (EU) Nr. 204/2010 des Rates vom 2. März 2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen. 2011 L 58/1–13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0001:0013:DE:PDF>. Zugegriffen: 22. Mai 2013.
- Schütze, R. (2006). Supremacy without pre-emption? The very slowly emergent doctrine of community pre-emption. *Common Market Law Review*, 43(4), 1023–1048.
- Supreme Court of the United Kingdom. (2010, 27. Jan.). [2010] UKSC 2. [http://www.supremecourt.gov.uk/docs/uksc\\_2009\\_0016\\_judgment.pdf](http://www.supremecourt.gov.uk/docs/uksc_2009_0016_judgment.pdf). Zugegriffen: 24. Mai 2013.
- UN. (2011, 10. Mai). Resolution A/RES/65/276 adopted by the General Assembly: Participation of the European Union in the work of the United Nations. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/10/PDF/N1052910.pdf?OpenElement>. Zugegriffen: 24. Mai 2013.