

Terrorismuslisten: Definitionsmacht und politische Gewalt der Exekutive¹

Das System der Terrorismuslisten wurde in der Folge der Anschlagsserien von Al Quaida 1999 und 2001 von den Vereinten Nationen, später von der EU und von wichtigen Staaten wie den USA und Großbritannien eingeführt.² Offizieller Zweck der Listen soll die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus sein. Auf den Listen befinden sich teils verurteilte, größtenteils jedoch nur des Terrorismus verdächtige Personen sowie als terroristisch eingestufte Organisationen. Die Anzahl der Listen, die Kriterien für die Aufnahme und das Verfahren von Listung und De-Listung sind höchst unterschiedlich und juristisch sehr umstritten.³ Die gelisteten Personen erfahren von dem sich so manifestierenden Terrorismusverdacht zumeist nur im Zusammenhang mit einer erfolgten Sanktion, beispielsweise bei der Verweigerung eines Flugantritts, der Sperrung eines Kontos und/oder einem nicht erlaubten Grenzübertritt. Im Nachfolgenden soll ausgeführt werden, in welcher vielfältiger Weise die Rechte der gelisteten Individuen verletzt werden, der Schweizer Europarats-Abgeordnete Dick Marty⁴ spricht nicht zu unrecht von der „zivilen Todesstrafe“, gemeint ist der bürgerliche Tod (1.). Sodann werden die politischen Auswirkungen des Listenregimes auf regionaler und globaler Ebene illustriert, die weit über den vorgeblichen Zweck der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung hinausgehen (2.). Der mühevollen Kampf von betroffenen Gruppen und Einzelpersonen vor europäischen Gerichten führte zwar zu kleinen Reformen (3.). Doch es erweist sich, dass das grundsätzliche Problem einer Exekutivmaßnahme, die zwar Präventivcharakter haben soll, doch vor allem punitive Folgen zeitigt, nur durch ihre Abschaffung und gegebenenfalls die Überführung in das System des nationalen Straf- und Verwaltungsrechts gelöst werden kann (4.).

1. Der bürgerliche Tod – Rechtsverletzungen gegenüber den gelisteten Individuen

Die Besonderheit der Terrorismuslisten gegenüber herkömmlichen Dateien wie der „Gewalttäter Links“-Datei⁵ oder den Dateien über Globalisierungsgegner ist

- 1 Mein Dank für wertvolle Anmerkungen gilt Andreas Schüller und der Redaktion dieses von KJ und RAV gemeinsam entwickelten Schwerpunkts.
- 2 Vgl. zur Gesamteinschätzung den von Gavin Sullivan und Ben Hayes verfassten aktuellen Bericht, European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), (Hrsg.), Blacklisted: Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights, Berlin 2010, http://ecchr.eu/news_details/items/neuer-ecchr-bericht---blacklisted-targeted-sanctions-preemptive-security-and-fundamental-rights.html?file=tl_files/Dokumente/Counterterrorism/Blacklisted.pdf (Zugriff: 23.12.2010).
- 3 Vgl. beispielhaft den aktuellen Report des UN-Sonderberichterstatters für die Beobachtung und den Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung Martin Scheinin, den dieser am 6.8.2010 vorlegte, UN Doc. A/65/258, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/258 (Zugriff: 23.12.2010).
- 4 Der Berichterstatter für die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) legte am 9.11.2007 seinen Bericht vor, in dem er die Listungen als „zivile Todesstrafe“ scharf kritisierte. Vgl. Martys Einführung, http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070319_ajdoc14.pdf (Zugriff: 23.12.2010). Angebracht ist wohl der aus dem Mittelalter stammende Begriff des bürgerlichen Todes, vgl. <http://www.peter-hug.ch/lexikon/B%C3%BCrgerlicher+Tod> (Zugriff: 23.12.2010).
- 5 Vgl. zum Beispiel Hilbrans, Straftäter linksmotiviert – Große Worte zum Kleinen Preis, in: Grundrechte-Report 2009, Frankfurt/M. 2010, 58–61.

das mit ihnen ausgesprochene politische und moralische Unwerturteil und das öffentliche Stigma des Terroristen, gepaart mit beachtlichen juristischen, ökonomischen, sozialen und politischen Konsequenzen.

Das gegenwärtige Terrorlistenregime der Vereinten Nationen geht auf ein Sanktionensystem zurück, das auf UN-Ebene gegenüber Staaten wie Rhodesien, Südafrika und dem Irak exerziert wurde. Im Falle der in den 1990er Jahren gegenüber dem Irak praktizierten Sanktionen wurde deutlich, dass deren Hauptlast oft die Bevölkerung tragen muss. Aus diesem Grund wurden die so genannten Smart oder Targeted Sanctions implementiert, die sich gezielt gegen Regierungen und Eliten richten sollten, um deren Verhalten zu beeinflussen. Namentlich nach den Al Quaida zugerechneten Attacken auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania verabschiedete der UN-Sicherheitsrat 1999 die Resolution 1267, mit der die Staaten in die Pflicht genommen wurden, unter anderem den Taliban gehörende Konten und Güter einzufrieren, um die afghanische Regierung zur Auslieferung von Osama Bin Laden zu bewegen. Mit einer Serie weiterer Resolutionen (1333 und 1390) wurden die ursprünglichen Listen auf als terroristisch eingestufte Individuen und Gruppen erweitert. Diese wiesen allerdings nach dem Sieg über die Taliban 2001/2002 keine Verbindung mehr zu einem Staat wie vorher dem afghanischen oder einem anderen Territorium auf. Die Listen entfalteten somit globale und unbefristete Geltung.

Auf europäischer Ebene geht es, wenn man von Terrorismuslisten spricht, zum einen um die Umsetzung der auf UN-Ebene aufgestellten Listen, bei deren Implementierung durch Verordnungen die EU bis zum Kadi-Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Jahr 2008 keinerlei Ermessen zu haben meinte. Zum anderen stellte die EU, basierend auf der UN-Resolution 1373, eigene Listen in Form von Verordnungen auf. Auf diesen fanden sich in den ersten Editionen vor allem baskische Personen und Organisationen, zunehmend dann aber auch so bekannte und in jeder Hinsicht umstrittene Organisationen wie die philippinische NPLA, die Tamil Tigers, die kurdische PKK samt Nachfolgern, die iranischen Volksmujahedin (PMOI), die kolumbianische FARC und die Hamas. Zumeist gingen den Listungen keinerlei politische Diskussionen voraus. Sie wurden vielmehr in einem Umlaufverfahren unter den EU-Mitgliedstaaten vorgenommen, bei dem Diskussionen der jeweiligen Begehrlichkeiten und lästige Nachfragen gerade vermieden werden sollten. Dieses Verfahren verdeutlicht im Übrigen einmal mehr das Demokratiedefizit auf europäischer Ebene, denn immerhin stellen die Listungen auch folgenreiche politische Entscheidungen mit Folgen auf globaler Ebene dar.

Die Listen haben zwei Zielrichtungen: Sie wirken vor allem symbolisch und politisch auf regionaler und globaler Ebene,⁶ und sie haben zudem drastische Folgen für das Leben der betroffenen Einzelpersonen und Communities. Denn mittlerweile ist unumstritten, dass die Listung von Terrorismusverdächtigen in eine Vielzahl von Grundrechten eingreift.⁷ Von fundamentaler Bedeutung ist zunächst das Recht auf ein faires Verfahren, das durch das Listenregime in mehrfacher Hinsicht verletzt wird.⁸ Dieses Grundrecht besteht aus mindestens drei Komponenten: dem Recht auf rechtliches Gehör – und zwar sowohl als das Recht darauf, informiert zu werden, als auch das Recht darauf, mit seinem Vortrag gehört zu werden – sowie dem Recht auf eine gerichtliche Überprüfung und den Zugang zu einem effektiven Rechtsmittel. Bis zu den ersten Gerichtsentschei-

6 Vgl. dazu unter 3.

7 Vgl. nur Scheinin (Fn. 3) und Marty (Fn. 4).

8 Art. 14 Abs. 1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Art. 6 Abs. 1 EMRK.

dungen des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg wurde keine der gelisteten Personen und Organisationen von der Tatsache in Kenntnis gesetzt, dass sie gelistet wurden, noch wurden sie über die Gründe für die Listung informiert. Damit war ihnen bereits von vornherein die Möglichkeit abgeschnitten, tatsächliche und rechtliche Argumente gegen die Listung vorzubringen. Dies wog und wiegt vor allem in den Fällen schwer, in denen die Listungen auf Geheimdienstinformationen beruhen, die ebenso dominant für das Verfahren wie intransparent für die Betroffenen und die Öffentlichkeit sind. Denn die Gelisteten, die Akteneinsicht in die Verfahrensakten nehmen wollten, wurden bisher mit dem Argument abschlägig beschieden, dies verstieße gegen Geheimhaltungsvorschriften. Weiterhin ist das Recht auf Eigentum in den Fällen betroffen, in denen eigentumsbeschränkende Maßnahmen überhaupt ergriffen wurden. Denn obwohl die Listen vorgeblich zur Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus aufgestellt wurden, wurde laut vorliegenden Informationen⁹ vergleichsweise wenig Geld im Rahmen der Listensysteme eingefroren.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass das Einfrieren einzelner Konten und das Unterbinden von öffentlichen Sozialleistungen nicht nur die gelisteten Individuen, sondern auch deren Angehörige in wirtschaftlich fatale Situationen gebracht haben.

Im Übrigen zeitigt das Listensystems vor allem im Bereich des Flüchtlings-, Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftsrechts zahlreiche indirekte Folgen, da mutmaßlichen Mitgliedern der gelisteten Organisationen unter anderem in diesen Rechtsgebieten negative Folgen drohten, ohne dass sie selber die Möglichkeit hatten, die Listungen und damit die rechtliche Basis für die möglichen Sanktionen rechtlich anzugreifen.¹⁰

Das Listensystem hat mithin drastische Auswirkungen auf das Leben der Betroffenen, verletzt unter anderem deren Eigentums- und Vermögensrechte und bedroht ihre ökonomische und soziale Existenz. Durch die Intransparenz des Verfahrens, die gering ausgeprägten Verfahrensrechte und das Fehlen eines fairen Verfahrens ist den in ihren Rechten Verletzten bisher wirksamer Rechtsschutz weitgehend verwehrt worden.

2. Die politischen Auswirkungen des Listensystems

Zur Erinnerung: Erklärter Zweck des Listensystems sowohl auf UN- als auch auf europäischer Ebene sollte allein die wirksame Unterbindung der Terrorismusfinanzierung sein. Wer sich die wenigen Zahlen genauer ansieht, die bislang vorgelegt wurden, wird feststellen, dass sich der Wert des auf diese Weise eingefrorenen Vermögens auf einem bemerkenswert niedrigen Niveau bewegt. Es muss also um etwas anderes gehen, wenn gerade innerhalb des Europäischen Rates so vehement an einer Maßnahme festgehalten wird, die mehrfach von europäischen Gerichten als rechtswidrig eingestuft wurde. Es war daher interessant, als sich der EU-Anti-Terrorismus-Koordinator Gilles De Kerchove im Oktober 2010 öffentlich dahingehend äußerte, dass in der Tat weniger das Einfrieren von Geldern Zweck der Listen sei, als vielmehr „gute politische Gründe“. Er betonte ausdrücklich den administrativen und politischen Charakter der Listungen und ihren Wert für die politischen Beziehungen mit Ländern wie Kolumbien und den Philippinen. Diesen Ländern werde politische Solidarität ent-

⁹ Vgl. Blacklisted (Fn. 2), 36 sowie Fußnoten 55-57, m.w.N.

¹⁰ Siehe hierzu Meyer/Macke, Rechtliche Auswirkungen der Terroristenlisten im deutschen Recht, HRRS 12/2007, 445, 447 ff., <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/07-12/index.php?sz=6> (Zugriff: 23.12.2010).

gegebracht, wenn oppositionelle bewaffnete Organisationen wie die FARC oder die als terroristisch bezeichnete NPLA gelistet würden. Mittlerweile wurden bereits mehrere Fälle öffentlich, in denen befreundete Regierungen in Afghanistan und auf den Philippinen in der Tat die Listung ihrer jeweiligen Gegner (Taliban, NPLA) als politisches Faustpfand in die jeweiligen Friedensverhandlungen einbrachten.¹¹

Es ist unmittelbar einleuchtend, dass diese Art von Listungen von hohem politischem und legitimatorischem Wert für die betroffenen Regierungen ist. Wenn internationale Institutionen wie die Europäischen Union Oppositions- oder Widerstandsgruppen als terroristisch labeln, wird diesen nicht nur politische Legitimation entzogen, sondern es werden – im Jahrzehnt nach dem 11. September 2001 – neben legalen oft auch extralegale Maßnahmen gerechtfertigt. Doch die Wirkung der Listungen geht weit tiefer. Die norwegische Regierung machte dies durch ihren 2006 erfolgten Rückzug aus dem europäischen Listenregime deutlich. Dieser Schritt wurde damit begründet, dass Norwegen als neutraler Vermittler von Friedensprozessen in Schwierigkeiten geraten könnte, wenn es sich entweder an die vorgeschriebenen Restriktionen hielte oder aber dagegen verstieße, um den Erfordernissen der Konfliktschlichtungen genüge zu tun. Was einer europäischen Regierung immerhin noch möglich scheint, wird für Entwicklungshilfeorganisationen, Förderer und Stiftungen zum unkalkulierbaren Risiko. Wer in Konfliktgebieten, die sich möglicherweise unter der Kontrolle von gelisteten Organisationen befinden, tätig wird oder mit Communities zusammenarbeitet, in denen diese großen Rückhalt haben, läuft Gefahr, als materieller Förderer von Terrorismus zu gelten und (straf-)rechtlich verfolgt zu werden. In den USA kam es bereits zu mehreren drastischen Verurteilungen, vor allem gegen die Leitung der größten muslimischen Wohltätigkeitsorganisation, der *Holy Land Foundation*. Die *American Civil Liberties Union* (ACLU) stellte daher in ihrem Report „Blocking Faith, Freezing Charity“ fest, dass diese Maßnahmen ein Klima der Angst unter den in den USA lebenden Muslimen geschaffen und die Glaubensfreiheit, die Organisationsfreiheit und den Schutz vor Diskriminierung schwer beeinträchtigt hätten.¹²

Das Listensystem beschädigt mithin nicht nur die Rechte der gelisteten Individuen enorm und hat starke Auswirkungen auf Exilgemeinden wie die tamilische und die kurdische, die sich stark mit gelisteten Organisationen identifizieren bzw. mit ihnen identifiziert werden. Durch die Kategorisierung von Konfliktparteien in zumeist innerstaatlichen Auseinandersetzungen als terroristisch und deren Aufnahme in das Listenregime nehmen die listenaufstellenden Institutionen massiven Einfluss zugunsten ihrer politischen und militärischen Verbündeten.

3. Kleine Reformen nach europäischen Gerichtsurteilen

Das gerade für europäische Verhältnisse erschreckende Defizit an Rechtsschutzmöglichkeiten und die oben angesprochenen Rechtsverletzungen wurden jahrelang folgenlos von Bürgerrechts- und Menschenrechtsorganisationen sowie wenigen Rechtswissenschaftler_innen kritisiert. Die Diskussion gewann einzig und allein dadurch an Dynamik, dass sich verschiedene Organisationen wie die iranischen Volksmujahedin, die kurdische PKK und ihre mutmaßlichen Nachfolgeorganisationen sowie der in den Niederlanden lebende exil-philippinische Kommunist Jose Maria Sison und der auf der UN-Liste geführte Yassin Adullah

11 Vgl. Blacklisted (Fn. 2), 90 f.

12 Vgl. www.aclu.org/human-rights/report-blocking-faith-freezing-charity (Zugriff: 23.12.2010).

Kadi¹³ vor europäischen Gerichten zur Wehr setzten.¹⁴ Sie und ihre verdienstvollen Anwälte steckten jahrelang juristische Niederlagen ein, als sie vor allem vor dem Europäischen Gericht der ersten Instanz und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft gegen die Listung vingingen und grundlegende Rechte wie das Recht auf Akteneinsicht, mindestens eine Einsicht in die Begründungen der Listungen sowie das Recht auf rechtliches Gehör einklagten. Erst am 12. Dezember 2006 bekamen die seit 2002 klagenden People's Mojahedin of Iran (PMOI), vor dem Gericht der ersten Instanz erstmals Recht. Das Gericht erklärte deren Listungen wegen der fehlenden Begründungen der Entscheidungen für rechtswidrig. Da sich das Urteil des Gerichts jedoch nur auf in der Vergangenheit erfolgte Listungen bezog, setzte der Europäische Rat die PMOI weiterhin auf seine Liste, bis letztlich zwei weitere Gerichtsentscheidungen vom 23. Oktober und 4. Dezember 2008 dazu führten, dass die Organisation endgültig von der Liste gestrichen wurde. Auch der juristische Kampf von Professor Jose Maria Sison, dem ohne weitere Belege und Begründung vorgeworfen worden war, die philippinische Befreiungsbewegung NPLA von Utrecht aus angeführt zu haben, dauerte über sieben Jahre. In seinem Falle bedurfte es ebenfalls mehrerer Urteile europäischer Gerichte, bis er schließlich am 11. Dezember 2009 von der Liste genommen wurde.

Die Serie der Urteile vor dem Europäischen Gerichtshof und dem erstinstanzlichen Gericht führte im Juni 2007 zu einer kleinen prozeduralen Reform, weil nunmehr die halbjährlich neu erfolgenden Listungen den Betroffenen – soweit per Post erreichbar – zur Stellungnahme zugestellt werden und rudimentäre und routinemäßige Begründungen für die Listung enthalten.

Keines der genannten Urteile entfaltete jedoch nur annähernd die Durchschlagskraft des Urteils des Europäischen Gerichtshofes im Falle Kadi vom 3. September 2008. Die Listung von Kadi, die in Umsetzung der UN-Liste erfolgte, wurde für nichtig erklärt, weil fundamentale Grundrechte wie das auf rechtliches Gehör, auf effektiven Rechtsschutz und auf Eigentum verletzt wurden.¹⁵ Das Urteil löste weit über das Listensystem hinaus Diskussionen über die rechtliche Verantwortlichkeit der UN und den Rechtsschutz gegen UN-Maßnahmen aus. Kritiker hielten dem Gericht vor, es habe ein „EU-zentriertes völkerrechtsfeindliches Urteil zu Lasten des UN-Sicherheitsrates als Garanten des Weltfriedens“ getroffen.¹⁶ Letztlich führte das Urteil zu leichten Verbesserungen des Verfahrens, da die Betroffenen in der Folge des Urteils informiert und ihnen eine, wenn auch oft nur kursorische Begründung übermittelt wurde sowie eine Überprüfung der Listungen, allerdings nur von Amts wegen, vorgesehen wurde. Von vielen Beobachtern in Europa wurde die Kadi-Entscheidung in der Weise rezipiert, dass ein Konflikt zwischen den Erfordernissen einer auf mehreren Ebenen (UN, EU, Nationalstaat) zu koordinierenden Sicherheitspolitik und der Bindung Europas

13 Der somalische Staatsbürger Yassin Abdullah Kadi war gemeinsam mit der Ali Barakaat International Foundation of Sweden Teil eines so genannten Hawala-Banksystems, das dem Geldtransfer der somalischen Diaspora diene. Nachdem Kadi und die Stiftung im Oktober 2001 zunächst auf der Liste des US-Schatzministeriums als globale Terroristen erschienen, wurden sie später vom 1267-Komitee der UN mit Osama Bin Laden assoziiert. Gegen die Übernahme dieser Listungen durch die EU setzten sie sich zur Wehr.

14 Vgl. Blacklisted (Fn. 2), Kapitel IV, das einen Überblick über die wichtigsten Verfahren vor europäischen Gerichten gibt.

15 EuGH, Urt. v. 3.9.2008 - Rs. C-402/05 P und C-415/05 P -, NJOZ 2008, 4499.

16 So die prägnante Zusammenfassung der urteilskritischen Position bei Ruth Weinzierl, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Terrorismuslisten und Auslandseinsätze, Berlin 2010, 7; die Dokumentation einer Diskussion mit Juergen Bast, Heike Krieger, Christian Tomuschat und Jochen von Bernstorff.

an Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte bestehe.¹⁷ In dieser Diskussion wurde vollkommen außer Acht gelassen, dass das rechtsstaatliche Europa selbst sieben Jahre benötigte, um minimalen Rechtsschutz gegen die auf europäischer Ebene aufgestellten Listen einzuführen.

In Deutschland sind nur vereinzelt Maßnahmen bekannt geworden, die deutsche Behörden aufgrund von Listungen verhängen.¹⁸ Allerdings ist es der Bundesanwaltschaft in Karlsruhe zu verdanken, dass es am 29. Juni 2010 zu einem weiteren Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofes kam, in dem dieser die Listen der Europäischen Union zumindest für den Zeitraum von 2002 bis Juni 2007 für nichtig erklärte.¹⁹ Die Bundesanwälte hatten zwei türkische Staatsbürger vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf angeklagt, sich sowohl in einer ausländischen terroristischen Vereinigung nach § 129b StGB betätigt als auch einen Verstoß gegen § 34 Abs. 4 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) begangen zu haben.²⁰ In dem Urteil des EuGH wurde hierzu festgestellt, dass die Aufnahme der DHKP-C in die EU-Terrorismusliste ungültig sei und nicht dazu beitragen könne, eine strafrechtliche Verurteilung, die an einen vermeintlichen Verstoß gegen diese Verordnung anknüpft, jedenfalls für die Zeit vor der Verfahrensreform am 29. Juni 2007, zu stützen. „Das Fehlen einer Begründung für die Aufnahme der DHKP-C in die Liste ist geeignet“, so der EuGH, „eine angemessene gerichtliche Kontrolle ihrer materiellen Rechtmäßigkeit zu vereiteln, die insbesondere eine Nachprüfung des Sachverhalts sowie der zu ihrer Stützung angeführten Beweise und Informationen umfasst.“²¹

4. *Kann das Listenregime rechtsstaatlich geregelt oder muss es abgeschafft werden?*

Jenseits dessen scheint jedoch der enorme Zuwachs an rechtlichen und faktischen Befugnissen für die Exekutive auf UN-, auf EU- und auf nationalstaatlicher Ebene auch für die nächste Dekade Bestand zu haben. Die vielfach beschriebene Abkehr von den rechtsstaatlichen Kategorien des Tatverdachtes in der Strafprozessordnung, der konkreten Gefahr im Polizeirecht und der Hinwendung zum neuen Paradigma der Sicherheit war in Deutschland Thema zahlreicher Diskussionen und Gegenstand zahlreicher Gerichtsentscheidungen.²² Dabei ging es im Kern um die Kompetenzverteilung zwischen den Gewalten und um eine Machtverschiebung hin zur Exekutive, die Rolle der Geheimdienste und der von ihnen übermittelten Informationen, mangelnde Rechtskontrolle, Ermittlungen im

17 Vgl. Bielefeld #(Fn. 16)#, 11.

18 Allerdings wurde in mehreren Einzelfällen in Einbürgerungs-, Aufenthalts- und Asylentscheidungen von deutschen Behörden und Gerichten auf die Listen Bezug genommen, mit negativen Konsequenzen für die Betroffenen. Der Oberregierungsrat im Innenministerium Baden-Württemberg, Fritzsch (ders., Zur Bindungswirkung der EU-Terrorliste im Rahmen ausländerrechtlicher Maßnahmen, ZAR 2010, 333, 340), hält – wie der Titel seines Aufsatzes bereits vermuten lässt – eine Bindungswirkung der Listen für gegeben und begründet dies mit dem unionsrechtlichen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung.

19 Rs. C-550/09.

20 Nach dieser Vorschrift macht sich strafbar, wer „einem im Bundesanzeiger veröffentlichten, unmittelbar geltenden Ausfuhr-, Einfuhr-, Durchfuhr-, Verbringungs-, Verkaufs-, Liefer-, Bereitstellungs-, Weitergabe-, Dienstleistungs-, Investitions-, Unterstützungs- oder Umgehungsverbot eines Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaften zuwiderhandelt, der der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient.“ Diese strafrechtliche Blankettvorschrift verweist auf die EU-Terrorismusliste. Aufgrund der so genannten doppelten Verweisung in § 34 Abs. 4 AWG wurden die EG-Verordnung sowie die Listen als solche in das nationale Strafrecht inkorporiert. Zu den gelisteten Organisationen zählt u.a. auch die DHKP-C.

21 Rs. C-550/09 (Fn. 19), Rn. 57.

22 Vgl. Bommarius in diesem Heft.

Vorfeld von Straftaten und die Mischung präventiver und repressiver Polizeiarbeit.²³ Das System der Terrorlisten ist in diesem Zusammenhang eine der paradigmatischen Maßnahmen, die von den einen als „modernes Sicherheitsrecht“,²⁴ von anderen als Hinwendung zu einem neuen präemptiven Paradigma in der Sicherheitspolitik beschrieben wird. Die andauernde Kritik und die nach mehrjährigen Verfahren getroffenen Gerichtsurteile markieren einen wunden Punkt europäischer Rechtspraxis, der sich zwar im Ausmaß der Rechtsverletzung deutlich unterscheidet, dem Prinzip rechtsfreier Räume wie dem System Guantanamo jedoch ähnlicher ist, als europäische Rechtspolitiker dies wahrhaben wollen.

Nach zehn Jahren stecken das Konzept der Listen und die auf ihrer Grundlage vorgenommenen Maßnahmen in einer rechtlichen Krise. Die rechtliche Basis sowie das Verfahren sind nach wie vor hoch umstritten. Der UN-Sonderbericht-erstatte Scheinin und auch europäische Gerichte haben inzwischen deutlich erkennen lassen, dass, anders als zu Beginn dieser Dekade, die Rechtsverletzungen und die Verkürzungen des Rechtsschutzes nicht mehr hingenommen werden. Das Kadi-Urteil hat auf UN-Ebene Diskussionen ausgelöst, die weit über das Thema der Listungen hinausgehen. Trotz starken Reformdrucks und andauernder Kritik hat die UN auf die Einführungen eines unabhängigen Rechtsschutzsystems verzichtet. Stattdessen wurde durch UN-Resolution 1904 (2009) eine Ombudsperson mit vollkommen unzureichenden Kompetenzen eingeführt, deren Tätigkeit – abgesehen von der grundsätzlichen Fragwürdigkeit – wegen der kurzen Zeitdauer derzeit nicht eingeschätzt werden kann.²⁵ Es sind jedoch neue Rechtsstreitigkeiten vorhersehbar, falls die streitigen Fälle nicht innerhalb des UN-Systems geklärt werden, da die Betroffenen erneut den Europäischen Gerichtshof anrufen könnten.

In Europa haben die Urteile des Europäischen Gerichtshofes und die darauf folgenden minimalen Verfahrensreformen für eine vorübergehende Beruhigung der Situation geführt, da ein Teil der Beobachter die vorgenommenen Reformen für ausreichend erachtet und einige der am heftigsten gegen ihre Listung juristisch kämpfenden Individuen und Organisationen sich derzeit nicht auf diesen befinden. Doch nach wie vor hat kein europäisches Gericht über die inhaltlich strittigen Punkte entschieden: Wann darf wer unter welchen Voraussetzungen auf welchen Beweisen beruhend als Terrorist gelistet werden?

Im Rahmen einer kritischen und radikalen Rechtspolitik müsste verstärkt auf die juristische Fragwürdigkeit des Begriffes Terrorismus hingewiesen und dessen Verzicht gefordert werden. Im Übrigen sollte die Europäische Union keine globale Politik mit undemokratischen und verfahrensfehlerhaften Listungen vornehmen dürfen, solange auf globaler Ebene keine einheitliche und universell ak-

23 Vgl. die umfassende, weil alle Erdteile abdeckende Studie der International Commission of Jurists (ICJ) (Hrsg.), *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counterterrorism and Human Rights*, Genf 2009, www.ejp.icj.org/IMG/EJP-Report.pdf (Zugriff: 23.12.2010); so schon die Stellungnahme der Bürgerrechtsorganisationen vom 28.11.2001, *Schily's Terrorismusbekämpfungsgesetz: Der falsche Weg*, www.cilip.de/terror/stellungnahme, dort insbesondere 5 ff. (Zugriff: 23.12.2010).

24 Weinzierl (Fn. 16).

25 Vgl. Feinäugle, *Individualrechtsschutz gegen Terroristenlistung?*, ZRP 2010, 188–190, der ebenfalls bemängelt, dass das UN-Sanktionskomitee nach wie vor „Richter in eigener Sache“ und damit der Sicherheitsrat der Aufforderung aus dem Kadi-Urteil „zur Installation adäquaten Rechtsschutzes (noch) nicht nachgekommen“ sei (190).

zeptierte Definition gefunden wird.²⁶ Zudem ist die nächste Serie juristischer Auseinandersetzungen mit dem gegenwärtigen Listensystem vorprogrammiert, das sich erneut als die ungeeignete Form erweisen wird, mit dem im Kern bestehenden Problem der finanziellen Unterstützung jihadistischer und ähnlicher Aktivitäten umzugehen. Daher steht die Abschaffung des bisherigen, auf fast unkontrollierter exekutiver Gewalt beruhenden Systems auf der Tagesordnung. Wenn UN und EU die Notwendigkeit und Geeignetheit von Regelungen zur Bekämpfung der Finanzierung bestimmter Taten nachweisen, sollte die Umsetzung dieser Normen zumindest in rechtsstaatlicher Weise im innerstaatlichen Straf- und Verwaltungsrecht erfolgen.²⁷ Um jedoch den Betroffenen der gegenwärtigen Listungen, ihren Familien und Communities nicht erneut das Risiko absehbarer Rechtsverletzungen und unabsehbarer Verfahrensdauer aufzubürden (Sison: August 2002 bis Dezember 2009!), muss unbedingt ihr juristisches Vorgehen unterstützt und auf grundlegende Verfahrensreformen gedrungen werden. Wolfgang Kaleck, geb. 1960, Rechtsanwalt in Berlin, 2000-2008 Vorsitzender des RAV, Generalsekretär des European Center for Constitutional and Human Rights e.V. (ECCHR), Kaleck@ecchr.eu

- 26 Vgl. nur die Auseinandersetzungen um den letztlich gescheiterten Versuch des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan, eine solche Definition durchzusetzen, dokumentiert in dem Bericht *A More Secure World, Our Shared Responsibility*, UN Doc. 1/59/656 vom 2.12.2004, www.un.org/secure-world/report.pdf (Zugriff: 23.12.2010), in denen es zum einen um die Befürchtung zahlreicher Staaten des Südens ging, mittels des Terrorismusbegriffs würden legitime Widerstandsbewegungen diskriminiert. Zum anderen wurde das Ausklammern des so genannten Staatsterrorismus kritisiert. In der Konsequenz bleibt es mithin bei dem Befund, dass keine völkerrechtlich anerkannte Definition des Terrorismus existiert, vgl. Fritzsche (Fn. 18).
- 27 Vgl. auch die prozeduralen Erwägungen bei Bothe, *Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists. The Need to Comply with Human Rights Standards*, in: *J Int Criminal Justice* 6/3 (2008), 541-555.