

Hintergrund: Die EU-Terrorismustlisten

Derzeit existieren zwei zentrale Verordnungen der Europäischen Union, die zur Terrorismusbekämpfung das Austrocknen von wirtschaftlichen Ressourcen vorsehen. Beide Verordnungen enthalten zum einen Listen von Personen oder Organisationen, die im Verdacht stehen, terroristische Ziele zu verfolgen oder zu unterstützen. Zum anderen enthalten sie Maßnahmen, die gegen diese Personen oder Organisationen ergriffen werden sollen. Der grundlegende Unterschied zwischen den beiden Verordnungen besteht darin, dass die Verordnung 881/2002 einen Beschluss des UN-Sicherheitsrates umsetzt und daher der völkerrechtlichen Verpflichtung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten aus der UN-Charta nachkommt. Die Verordnung 2580/2001 hingegen wurde vom Rat der Europäischen Union zur eigenständigen Terrorbekämpfung durch die EU erlassen. Folglich gibt es in der EU eine „UN-Liste“ und eine „EU-eigene Liste“.

Beide Verordnungen sehen das so genannte „Einfrieren von Geldern“ der Personen oder Organisationen vor, die auf der jeweiligen Liste aufgeführt sind. Jegliche Form von Bewegungen, Transfers, Veränderungen oder Verwendung von Geldmitteln oder sonstigen wirtschaftlichen Ressourcen werden damit verhindert. Ziel der Maßnahme ist es, die Finanzierung von Terrorismus zu unterbinden. Der bedeutendste Unterschied zwischen den beiden Verordnungen liegt in der Art, wie sie zustande kommen.

Die UN-Liste nennt solche Personen und Organisationen, die vom Sanktionsausschuss (ein Organ, das vom UN-Sicherheitsrat eingesetzt wird) ausdrücklich als potentiell terroristisch eingestuft werden. Diese werden dann, durch den EU-Rat oder die EU-Kommission, in die Liste der Verordnung 881/2002 aufgenommen. Es entscheidet also im Grunde der Sanktionsausschuss der UN, welche Personen oder Organisationen auf die UN-Liste gesetzt werden. Die EU-eigene Liste hingegen erstellt und verändert der Rat der Europäischen Union selbständig. Nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung 2580/2001 nimmt der Rat solche Personen und Organisationen in die Liste auf, die terroristische Handlungen begehen oder zu begehen versuchen, sich an solchen Handlungen beteiligen oder solche Handlungen erleichtern. Was den Verdacht einer solchen Handlung begründen kann, wurde in der Entscheidung „Sison“ des Europäischen Gerichts, in der der Generalsekretär des European Center for Constitutional and Human Rights Wolfgang Kaleck als Prozessbevollmächtigter des Klägers mitwirkte, konkretisiert. Danach muss sich der Verdacht aus einem Beschluss über die Einleitung von



Strafverfolgungsmaßnahmen ergeben. Diesen Beschluss muss die zuständige nationale Behörde auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien stützen.

Die extreme Intensivierung der Terrorismusbekämpfung wird zumeist mit der "neuen Qualität" des internationalen Terrorismus, der sich durch die Anschläge in den USA, Madrid und London zeigte, gerechtfertigt. Generell auffällig an den Listen ist allerdings, dass sich auf ihnen nicht nur Personen und Organisationen, die mit islamistischer Zielsetzung handeln, befinden. Auf der EU-eigenen Liste stehen beispielweise auch die kurdische Arbeiterpartei PKK, die kolumbische FARC und der „Leuchtende Pfad“ aus Peru. Damit werden die neuen einschneidenden Maßnahmen aber auf Organisationen ausgeweitet, die mit einer solchen „neuen Qualität“ des internationalen Terrorismus nicht in Verbindung gebracht werden können.

In den letzten Jahren haben sich die Klagen von Personen oder Organisationen, die sich auf einer der beiden Listen befanden, gehäuft. Die Kläger wollten erreichen, dass die jeweiligen Personen oder Organisationen von der Liste gestrichen werden. Sie kritisierten vor allem den mangelnden Rechtsschutz der Personen und Organisationen, die sich auf einer der Listen befanden; dies besonders im Hinblick auf den extrem einschneidenden Charakter einer Maßnahme, die jegliche Verwendung aller wirtschaftlichen oder finanziellen Ressourcen unterbindet. Die Klagen vor den Gerichten der Europäischen Union hatten Erfolg. Die Gerichte bemängelten vor allem die fehlende Begründung der Entscheidung, bestimmte Personen oder Organisationen auf die Liste zu setzen sowie das völlige Fehlen von Verteidigungsrechten der Betroffenen. Im Fall „Kadi“ erklärte der Gerichtshof der Europäischen Union sogar den Beschluss des Rates, den Kläger auf die UN-Liste zu nehmen, für rechtswidrig, obwohl die Person durch die UN ausdrücklich als terroristisch eingestuft worden war. Das höchste Gericht der Europäischen Union begründete seine Entscheidung mit der Verletzung des rechtlichen Gehörs und des Rechts auf eine effektive gerichtliche Kontrolle, sowie der Grundrechtsverletzung der Achtung des Eigentums. Allerdings räumte der Gerichtshof dem Rat eine Frist von drei Monaten ein, um die Versäumnisse im Verfahren nachzuholen und so zu verhindern, dass der Beschluss nichtig werden würde.

Aufgrund der gerichtlichen Entscheidungen verabschiedete der Rat der Europäischen Union im Beschluss 2007/445/EG eine neue EU-eigene Liste. In den Kommentaren zu dem Beschluss erklärte der Rat, die Liste überarbeitet zu haben, „soweit dies praktisch möglich war“ den Betroffenen eine Begründung zukommen gelassen zu haben sowie den



Beschwerden der Betroffenen Rechnung getragen zu haben. Es verwundert allerdings, dass sich in dem Beschluss selber keine Verfahrensrechte für Betroffene finden. Zwar legt der Rat in den Dokumenten zu dem Beschluss dar, wie er beim Erstellen der neuen Liste vorgegangen ist. Eine Änderung der Rechtslage für die Verfahren zur Erstellung der Liste in der Zukunft ist damit aber nicht erfolgt. Den gerichtlichen Vorgaben zur Änderung des Verfahrens kann dies nicht genügen. Denn das zentrale Problem bleibt bestehen: Bevor überhaupt strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt, werden aufgrund von unbestimmten Vermutungen und unter gravierender Verletzung von elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen einschneidende und stigmatisierende Maßnahmen gegen Einzelne verhängt.