



**Albrecht Mendelssohn Bartholdy
Graduate School of Law**

**Schriften der Albrecht Mendelssohn Bartholdy
Graduate School of Law**

herausgegeben von

Prof. Dr. Stefan Oeter,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht, Universität Hamburg

Prof. Dr. Tilman Reppen,
Lehrstuhl für Rechtsgeschichte, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit und Bürgerliches Recht, Universität Hamburg

Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Medien- und Telekommunikationsrecht, Universität Hamburg

Band 2

Marion Albers/Lena Groth (Hrsg.)

Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung

1. Auflage
November 2014

ISBN 978-3-450-54215-1
ISBN 978-3-450-54216-8
Marion Albers und Lena Groth



Nomos

1. Auflage 2014

Veröffentlicht mit Unterstützung der Hamburgischen Wissenschaftlichen Stiftung.

Hamburgische
Wissenschaftliche
Stiftung



Marion Albers-Groth (Hrsg.)

Michael Bartholdy
Institute for Law

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-1954-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-6066-2 (ePDF)

Prof. Dr. Marion-Groth

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und ausländisches
Recht, Universität Hamburg

Prof. Dr. Tilman Köpcke

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit
und Bürgerliches Recht, Universität Hamburg

Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Medien- und Telekommunikationsrecht,
Universität Hamburg

Band 2

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch
die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Über-
setzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

„Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung“ war Thema einer interdisziplinären Tagung, die wir im Dezember 2012 im Warburg-Haus Hamburg veranstaltet haben. *Lena Groth* hat diese Tagung konzipiert und organisiert. Neben Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaftlerinnen gaben Referenten mit Erfahrungen in der Praxis der nationalen Financial Intelligence Units sowie in der Rechtsetzung auf Unionsebene wertvolle Einblicke. Die in diesem Buch enthaltenen Beiträge sind im Anschluss an die Tagung bis Ende Juli 2014 für die Veröffentlichung ausgearbeitet worden. Texte und Internetnachweise befinden sich auf diesem Stand.

Für die Unterstützung bei der formalen Bearbeitung der Beiträge und des Manuskripts möchten wir uns bei Nadine Serr und bei Stefanie Pitschmann bedanken. Raoul Veit hat das Sachverzeichnis erarbeitet. Darüber hinaus danken wir der Körber-Stiftung für ihre finanzielle Förderung über den Körber-Fonds Nachwuchsforschung, die die Durchführung der Tagung ermöglicht hat. Ebenso gilt unser Dank der Hamburgischen Wissenschaftlichen Stiftung für den großzügigen Druckkostenzuschuss zur Veröffentlichung dieses Buches. Nicht zuletzt danken wir den Herausgebern der Schriftenreihe, Herrn Prof. Dr. Stefan Oeter, Herrn Prof. Dr. Tilman Reppen und Herrn Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute, für die Aufnahme unseres Buches in die Schriften der Albrecht Mendelssohn Bartholdy Graduate School of Law, in der wir Mitglied sind.

Hamburg, im September 2014

Marion Albers und Lena Groth

Inhaltsverzeichnis

Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung: Zur Einführung <i>Marion Albers/Lena Groth</i>	9
Wie global ist das Recht gegen Terrorismusfinanzierung? <i>Lena Groth</i>	37
Normbildung – Terrorismusfinanzierungsbekämpfung als Referenzgebiet? <i>Anja P. Jakobi</i>	67
Terrorismusfinanzierungsbekämpfung im globalen Kontext <i>Marion Albers</i>	85
Globale Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung als Referenzgebiet einer Entwicklung vom Völkerrecht zum Weltrecht <i>Angelika Emmerich-Fritsche</i>	133
Strategien und Maßnahmen der Financial Action Task Force (FATF) zur globalen Durchsetzung ihrer Regeln zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung <i>Gregor Krämer</i>	203
Die Praxis der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung Nationales und Internationales <i>Eduard Ivanov</i>	255
Maßnahmen der EU gegen Terrorismusfinanzierung <i>Reinhard Priebe</i>	291
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	309
Sachverzeichnis	311

Terrorismusfinanzierungsbekämpfung im globalen Kontext

Marion Albers

I. Einleitung	86
II. Überwachung von Finanztransaktionen	86
1. Die Empfehlungen der Financial Action Task Force als globale Vorgaben	87
2. Überwachungs- und Vernetzungsstrategien der EU	90
3. Überwachungs-, Vernetzungs- und Zugriffsmaßnahmen auf nationaler Ebene	95
4. Fazit: Netzwerke und Governance als neue Schlüsselbegriffe?	100
III. Gezielte Individualsanktionen	106
1. Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zur Terrorismusfinanzierungsbekämpfung	107
a) Sanktionsregime in den Resolutionen	108
aa) Sanktionsregime gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida	108
bb) Sanktionsregime gegen terroristische Aktivitäten	110
b) Rechtsrahmen und Rechtsprobleme	111
2. Die Umsetzung auf EG-/EU Ebene	114
a) Umsetzung im Wege Gemeinsamer Standpunkte und nachfolgender Verordnungen	114
aa) Umsetzung des Sanktionsregimes gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida	114
bb) Umsetzung des Sanktionsregimes gegen terroristische Aktivitäten	115
b) Umsetzungskompetenzen und inhaltliche Rechtsbindungen	116
3. Die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Sanktionsrealisierung	119
4. Rechtsschutz gegen gezielte Individualsanktionen	120
a) Rechtsschutz auf internationaler Ebene, insbesondere: das Delisting-Verfahren und die Ombudsperson	120
b) Rechtsschutz auf EU-Ebene	122
c) Rechtsschutz auf nationaler Ebene	123
5. Fazit	124
IV. Schluss	124

I. Einleitung

Die Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung sind, auch wenn ihre Beschreibung anforderungsreich ist und rechtliche Definitionen meist straftatenorientiert sind¹, Gegenstand zahlreicher Regelungskomplexe auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene. Die Ansatzpunkte sind dabei unterschiedlich. Sie reichen von der Einordnung terroristischer Anschläge als kriegerischer Angriff, der Selbstverteidigungsrechte auszulösen vermag, über die strafrechtliche Verfolgung bis hin zu den zunehmend vernetzten sicherheitsbehördlichen Informations- und Abwehrmaßnahmen. Als besonders komplex erweist sich die Terrorismusfinanzierungsbekämpfung mit der Verknüpfung von Finanzmarkt- und Sicherheitsrecht, erweiterten Aufgaben der Financial Action Task Force oder der spezifischen Involviertheit privater Akteure, umfassenden Datensammlungen und -auswertungen im Rahmen der Terrorist Finance Tracking Programme und den Einfrierge- sowie Bereitstellungsverboten auf der Basis der „Terrorlisten“. Sie ist nur im globalen Kontext zu verstehen, und gerade im Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen und Regelungen haben sich hierzu zahlreiche rechtstheoretische und -dogmatische Herausforderungen ergeben.

Der folgende Beitrag befasst sich mit zwei ausgewählten Bereichen, die die zunehmende Verflechtung, das Zusammenspiel und die Bruchlinien der Regelungskomplexe auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene ebenso aufzeigen wie neue Grundsatzfragen. Der erste, übergreifender angelegte Punkt handelt von der weltweiten Überwachung von Finanztransaktionen. Der zweite, etwas spezifischere Punkt betrifft die gezielten Individualsanktionen als neuartige Form von Sanktionen des UN-Sicherheitsrates.

II. Überwachung von Finanztransaktionen

„Wir müssen die Netzwerke des Terrors mit unseren eigenen Netzwerken bekämpfen.“² so sehr diese Ausführung des ehemaligen Bundesinnenministers Schily ein Schlagwort ist, so sehr trifft sie doch Veränderungen im Sicherheitsbereich, die einen neuen Zugriff und neue Perspektiven erfordern. In traditioneller Sicht ist gerade die Sicherheit der Kern des Nationalstaats, aber das traditionelle Konzept beruht auf Territorialitätsannahmen und Bedrohungsvorstellungen, die beim internationalen Terrorismus nicht passen.³ Damit man Gegenstrategien angemessen erfasst, braucht man neue Ansätze und Metaphern, wie „Netzwerke“

1 Näher *Albers Groth*, Globales Recht, S. 9 ff.

2 *Schily*, Netzwerke, S. 5.

3 S. z. B. *Behr*, Organisationsformen, S. 117 f.

oder „Governance“ sie möglicherweise bieten. Das gilt auch in rechtlichen Zusammenhängen. In der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung zeigt dies ein Blick auf die globalen Vorgaben in Gestalt der Empfehlungen der Financial Action Task Force, auf die Rolle der Europäischen Union im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie auf die zunehmend vernetzten Maßnahmen auf nationaler Ebene.

1. Die Empfehlungen der Financial Action Task Force als globale Vorgaben

Die Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF)⁴ sind eine Kernkomponente der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung. Aus rechtlicher Perspektive tauchen dazu zahlreiche, noch unzureichend geklärte Fragen auf.⁵ Die FATF ist nicht rechtsförmlich, sondern im Wege eines Mandats⁶ als ein zwischenstaatliches Gremium von derzeit vierunddreißig Staaten und zwei internationalen Organisationen (Europäische Kommission und Golfkooperationsrat) zur Bekämpfung zunächst der Geldwäsche, sodann der Terrorismusfinanzierung und mittlerweile auch der Proliferation von Massenvernichtungswaffen etabliert worden.⁷ Neben der Aufgabe der Analyse von Bedrohungen richtet sich das Mandat auf die Erarbeitung, Setzung und Implementation von Standards; es soll jedoch weder Rechte noch Pflichten begründen.⁸ Dennoch entfalten die FATF-Empfehlungen über verschiedene Instrumentarien und Mechanismen eine hohe Wirkkraft. Hervorzuheben ist zunächst die Netzwerkbildung unter Einbindung regionaler Organisationen: Die FATF-Style Regional Bodies adaptieren die Empfehlungen für ihr Gebiet und vermitteln Erfahrungen oder Vorschläge zurück.⁹ Hinzu kommen die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungs-

4 International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations, February 2012, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf.

5 Vgl. insgesamt ausf. unter dem Gesichtspunkt der Herausbildung globalen Rechts *Groth*, Finanzmarktrecht, passim.

6 S. das aktuelle FATF-Mandat 2012 – 2020, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FINAL%20FATF%20MANDATE%202012-2020.pdf>.

7 Dies ursprünglich beim G 7-Gipfeltreffen 1989 von den G 7- Staats- und Regierungschefs und dem Präsidenten der Europäischen Kommission; ausf. zur Geschichte und Entwicklung der FATF *Krämer*, *Bekämpfung*, S. 15 ff.; *Jakobi*, *Bildung*, S. 185 ff. Das Sekretariat ist bei der OECD angesiedelt, die FATF ist aber davon unabhängig.

8 S. Art. 3 und 48 FATF-Mandat.

9 *Jakobi*, *Common Goods*, S. 123 ff.

fonds und der Weltbank. FATF-Evaluationen und weitere öffentlichkeitswirksame Berichte zur Compliance einzelner Staaten sorgen für naming-and-shaming-Effekte bei mangelnder Kooperation und unzulänglicher Umsetzung.¹⁰ Im europäischen Raum werden die Empfehlungen in Rechtsnormen der Europäischen Union und derer Mitgliedstaaten umgesetzt und nehmen Einfluss auf Regelwerke und Compliance-Systeme privater Finanzdienstleister. Umgekehrt werden Informationen über die Lage in den einzelnen Staaten und über die Umsetzung der Empfehlungen durch Staatenberichte, Evaluierungen oder Gremientreffen an die FATF zurückgespeist.

Die Empfehlungen selbst knüpfen hinsichtlich einiger ihrer Inhalte wiederum an Infrastrukturen an, die im Finanzmarktsektor in Gestalt von Regulierungen und Selbstregulierungen im Zusammenhang mit dem Risikomanagement bei der Kreditvergabe und mit der Sicherstellung einer hinreichenden Eigenkapitalausstattung international tätiger Banken aufgebaut worden sind. Die Einbeziehung und aktive Mitwirkung der privaten Banken und sonstigen Finanzdienstleister sind schon deshalb notwendig, weil angesichts der Komplexität der Materie und des nur intern zugänglichen Wissens anderenfalls eine Kontrolle der Finanztransaktionen nicht möglich wäre. Finanzdienstleister sind als Intermediäre im internationalen Geld- und Kapitalverkehr nur begrenzt ersetzbar und werden in Verschleierungsvorgängen gezielt genutzt. Und anders als es etwa bei Steuerhinterziehungen oder in manchen Ländern bei sonstiger Wirtschaftskriminalität oder Korruption der Fall ist, haben sie ein gewisses Eigeninteresse daran, nicht mit Terrorismusfinanzierung in Verbindung gebracht zu werden. Sie müssen anderenfalls mit erheblichen Reputationsverlusten und mit nachteiligen Folgen für weite Teile ihres Geschäfts rechnen. Dementsprechend haben die in der Wolfsberg-Gruppe zusammengeschlossenen Banken¹¹ nach den Anschlägen 9/11 ihrerseits die Rolle der Finanzinstitute im Kampf gegen Terrorismus, den Einsatz des Know-Your-Customer-Prinzips oder einer systematischen Beobachtung, Identifizierung und Anzeige ungewöhnlicher oder verdächtiger Transaktionen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden heraus-

10 Insgesamt näher *Krämer*, *Bekämpfung*, S. 301 ff.; *ders.*, *Strategien*, S. 219 ff.; *Jakobi*, *Bildung*, S. 187; *Roberts*, *Terrorismusfinanzierung*, S. 73 ff. S. auch *FATF*, *Methodology*, S. 4 ff.

11 ABN AMRO, Banco Santander, Bank of Tokyo-Mitsubishi-UFJ, Barclays, Citigroup, Crédit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, JP Morgan Chase, Société Générale und UBS.

gestellt.¹² Im Ergebnis gibt es somit Überschneidungen zwischen Finanzmarktregulierung und Terrorismusfinanzierungsbekämpfungsrecht.¹³

Inhaltlich umfassen die Empfehlungen erstens ein Bündel von Überwachungsmaßnahmen. Die Finanzinstitutionen trifft eine Reihe von risikobasierten Verpflichtungen¹⁴, hier nicht nur Identifikationspflichten hinsichtlich der Kunden, wirtschaftlich Berechtigten und gegebenenfalls der Zwecke einer Transaktion sowie Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten, sondern auch Pflichten zur übergreifenden Entwicklung und Implementation von Risikomanagementsystemen im Hinblick auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung. Hinzu kommen Verpflichtungen zu Verdachtsmeldungen und zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden. Die Staaten sollen insoweit effektive Aufsichtsregeln und -systeme institutionalisieren.¹⁵ Empfehlungen gibt es darüber hinaus zur staatlichen Kriminalisierung von Terrorismusfinanzierungsaktivitäten¹⁶, zu den Maßnahmen im Rahmen der Sanktionsregime aufgrund der UN-Sicherheitsratsresolutionen¹⁷ und zu behördlichen Ermittlungsermächtigungen etwa im Hinblick auf die Kontrolle von Konten oder grenzüberschreitenden Geldtransporten.

Zweitens sollen die Staaten Financial Intelligence Units (FIUs) etablieren. Hier sollen Berichte über verdächtige Transaktionen und sonstige für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung relevante Informationen zusammenfließen. Die FIUs sollen Zugriff auf weitere relevante Informationen haben. Ihnen soll die Analyse und Auswertung der Informationen obliegen. Relevante Informationen sollen sie wiederum an zuständige Stellen weiterleiten.

Drittens enthalten die Empfehlungen Vorgaben zur internationalen Kooperation, zur Rechtshilfe und zum Informationsaustausch und zur Schaffung der insoweit nötigen gesetzlichen Regelungen. Nähere Standards richten sich auf die Voraussetzungen oder die Modi des Informationsaustauschs sowie auf Schutzvorkehrungen. Wesentliche Aussagen gelten der Vernetzung der FIUs, der Finanz-

12 S. die Erklärung zur Unterdrückung der Finanzierung des Terrorismus aus dem Jahre 2002, http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/standards/Wolfsberg_Statement_on_the_Suppression_of_the_Financing_of_Terrorism_%282002%29.pdf.

13 Vgl. auch *van Aaken*, Verschärfte Kontrolle, S. 133 ff.; *Ohler*, Terrorismusbekämpfung, S. 417 ff., *Lederer*, Versichertheitlichung, S. 688 ff.

14 Übergreifender zum risk assessment im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung *FATF*, Risk Assessment, S. 9 ff.

15 Vgl. hierzu auf übergreifender Ebene *Basler Ausschuss für Bankenaufsicht*, Solides Management.

16 Im Anschluss an das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 09.12.1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus die Konvention, s. oben *Albers/Groth*, Globales Recht, S. 21 f.

17 Dazu noch unten im Text dieses Beitrags.

aufsichtsbehörden und der zuständigen Sicherheitsbehörden der jeweiligen Staaten untereinander. Für Voraussetzungen und Modi des Informationsaustauschs werden jeweils differenzierte Standards gesetzt. Insbesondere den FIUs soll im Rahmen der Schutzvorkehrungen und in Form eines Reziprozitätsprinzips ein weit reichender Austausch relevanter Informationen ermöglicht werden.¹⁸

Auf internationaler Ebene gibt es entsprechende Einrichtungen und Kooperationen: die Egmont Group of Financial Intelligence Units als intergouvernementales Kommunikations- und Informationsaustauschnetzwerk¹⁹, nach Kriterien der internationalen Verwaltungskooperation beschreibbare Kooperationen der Finanzaufsichtsinstanzen²⁰, Interpol als Institution²¹ oder Kooperationen über internationale und bilaterale Abkommen, etwa das Terrorist Finance Tracking Program (TFTP) zwischen der EU und den USA (sog. SWIFT-Abkommen).²²

2. Überwachungs- und Vernetzungsstrategien der EU

Auf Ebene der Europäischen Union sind Terrorismus und Terrorismusfinanzierung Gegenstand einer Vielzahl von Programmen, Aktionsplänen, Verordnungen, Richtlinien und sonstigen Maßnahmen.²³ Dies ist Faktor und Produkt der zunehmenden Europäisierung des Sicherheitsrechts.²⁴ Diese Europäisierung wirkt innerhalb Europas als Harmonisierung des Rechts der Mitgliedstaaten oder als Anleitung mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit. Sie wirkt aber darüber hinaus

-
- 18 Vgl. hierzu die Interpretive Note to Recommendation 40, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations, February 2012, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf, S. 104 ff.
- 19 S. dazu die Egmont Group of Financial Intelligence Units Charter, 2013, <http://www.egmontgroup.org/library/download/290>.
- 20 S. etwa *van Aaken*, Kooperationsrecht, S. 226 ff.
- 21 Näheres unter <http://www.interpol.int>.
- 22 Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten von Amerika für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, ABl. EU L 195 5 vom 27.7.2010, Ausf. zu Hintergründen, Verfahren und Inhalten *Ambrock*, Übereinkommen, passim.
- 23 Ein Überblick findet sich unter http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/index_de.htm. Leitlinien setzend Europäischer Rat, Das Stockholmer Programm – ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. EU C 115 1 v. 4.5.2010; s. weiter den Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM/2010/0171/endg.
- 24 S. nur *Schöndorf-Haubold*, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, passim; *Kugelmann*, Europäische Polizeiliche Kooperation, passim.

nach außen, indem die Europäische Union eine eigene Rolle als Akteur in der internationalen Sicherheitspolitik wahrnimmt und unter anderem europäische Standards zu realisieren versucht.²⁵ Anschauliches Beispiel, auch für mitlaufende Auseinandersetzungen zwischen Kommission, Parlament und Justiz, sind die Verhandlungen zum eben genannten SWIFT-Abkommen.²⁶

Mit der Verankerung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als ein grundlegendes Vertrags- und Integrationsziel (Art. 67 ff. AEUV) und der Übernahme der ehemaligen „dritten Säule“ der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZ) in das Unionsrecht ist die Europäisierung deutlich vorangetrieben worden. In Reaktion auf den Wegfall der Binnengrenzkontrollen und als europäische Antwort auf die Herausforderungen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus impliziert der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einen alle Mitgliedstaaten umfassenden „einen“ Raum in Gestalt eines befriedeten Freizügigkeitsraums.²⁷ Dem entsprechen wachsende Regelungskompetenzen der Europäischen Union. Im Bereich der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung kann zwar partiell die traditionell weit reichend eingesetzte Ermächtigung des Art. 114 AEUV herangezogen werden. Darauf stützt sich die Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Dritte Geldwäscherichtlinie), indem die Stabilität und das Ansehen des Finanzsektors und das Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt in den Mittelpunkt gerückt werden.²⁸ Die Kompetenzen auf europäischer Ebene erstrecken sich aber zunehmend auf den Sicherheitsbereich als solchen. So sind, damit die EU eine hinreichend deutliche Kompetenz zur Umsetzung der gezielten Individualsanktionen des UN-Sicherheitsrates²⁹ hat, Art. 215 Abs. 1 und 2 AEUV und außerdem für die unionsinterne Terrorismusfinanzierungsbekämpfung Art. 75 AEUV als spezifische Ermächtigungen für restriktive Maßnahmen in Bezug auf Kapitalbe-

25 Zur eigenständigen Rolle der EU *Priebe*, Maßnahmen der EU, S. 291 ff.; und die Beiträge in *Ferreira-Pereira/Oliveira Martins*, Fight against Terrorism.

26 Soeben Fn. 22. Allg. und ausf. *Kaunert/Léonard/MacKenzie*, EU interest, S. 16 ff.; *Barros*, EU counter-terrorism, S. 61 ff. S. auch die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein EU-System zum Aufspüren der Terrorismusfinanzierung (EU-TFTS), COM(2013) 842 final.

27 Näher hierzu *Albers*, Datenschutzbestimmungen, Rn. 23 m.w.N.

28 RiL 2005/60/EG v. 26.10.2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, ABl. EU L 309/15. Zum Argument vgl. auch *Durrieu*, Rethinking Money Laundering, S. 80 ff. S. weiter EuGH, Urt. v. 25.04.2013, Rs. C-212/11, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>, Rn. 46.

29 Vgl. noch unten im Text dieses Beitrags. S. dazu auch die FATF-Empfehlung Nr. 6.

wegungen und Zahlungsverkehr eingeführt worden.³⁰ Dazu kann das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen von Privatpersonen, Gruppierungen oder Unternehmen gehören. Nach Art. 87 AEUV obliegt der Union außerdem die Entwicklung einer polizeilichen Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden. Das Europäische Parlament und der Rat können insbesondere Maßnahmen vorsehen, die das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen betreffen. Als europäische Institutionen kommen Eurojust und Europol hinzu. Europol hat den Auftrag, die Tätigkeit der Polizeibehörden und der anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie deren gegenseitige Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung unter anderem des Terrorismus zu unterstützen und zu verstärken (Art. 88 AEUV). Dies erstreckt sich auf die Terrorismusfinanzierungsbekämpfung.³¹

Vor diesem Hintergrund ist es die Europäische Union, die im europäischen Raum viele der Empfehlungen der FATF ebenso wie die gezielten Individualsanktionen des UN-Sicherheitsrates und andere internationale Vorgaben auf unionsrechtlicher Ebene umsetzt. Sie passt Vorgaben in den Kontext der Europäischen Union ein, dies insbesondere auch unter grund- und datenschutzrechtlichen Aspekten, und ergänzt weitere Maßgaben zur Terrorismusfinanzierungsbekämpfung. Inhaltlich ist die Überwachung von Finanzströmen ein wesentliches Element. Weitere Kernkomponente ist die Vernetzung der Maßnahmen und des Wissens europäischer und mitgliedstaatlicher Sicherheitsbehörden. Darauf aufbauend werden in wiederum eigenständiger Weise Verknüpfungen zu anderen Handlungs- und Regelungskomplexen hergestellt: Gewonnenes Wissen darf weitergeleitet werden, insbesondere innerhalb des sicherheitsbehördlichen Bereichs zur Bekämpfung anderweitiger Kriminalität, etwa des EU-Subventionsbetrugs.

Die Überwachung von Finanzströmen betrifft zunächst Bargeldtransfers, die an den Außengrenzen der EU nach Maßgabe der unmittelbar geltenden Verordnung (EG) 1889/2005 kontrolliert werden.³² Reisende müssen Barmittel ab einem Wert von 10.000 € unter Angabe unter anderem des Eigentümers, der Herkunft und des Verwendungszwecks anmelden; sie dürfen auch durchsucht werden. Das ist eine Reaktion auf die Umstellung der Distribution finanzieller Mittel

30 Zur Abgrenzung zwischen Art. 215 und Art. 75 AEUV EuGH. Ur. v. 19.07.2012 Rs. C-130/10, Rn. 42 ff.; ausf. und mit Kritik *Priebe*, Maßnahmen der EU, S. 299 ff.

31 Art. 4 I und IIIa des Beschlusses 2009/371/JI des Rates v. 06.04.2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol), ABl. EU L 121, 37.

32 VO (EG) Nr. 1889/2005 v. 26.10.2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden, ABl. L 309, S. 9.

zwecks Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf „cash couriers“.³³ Die zuständigen Stellen müssen relevante Informationen aufzeichnen, verarbeiten und gegebenenfalls weiterleiten, insbesondere an die zentrale Meldestelle (FIU) des jeweils maßgeblichen Mitgliedstaates. Weitere Finanzströme werden von den Überwachungsmaßnahmen erfasst, die die Mitgliedstaaten aufgrund der Dritten Geldwäscherichtlinie³⁴ sicherzustellen haben.³⁵ Im Zentrum stehen dabei zunächst Wissensgenerierungspflichten privater Finanzinstitutionen und selbstständige Angehörige bestimmter Berufe. Sie müssen bei Begründung einer Geschäftsbeziehung und Abwicklung gelegentlicher Transaktionen in Höhe von mindestens 15.000 € entweder allgemeine oder risikobasiert vereinfachte oder verschärfte Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden anwenden. Im Anschluss an die FATF-Empfehlungen umfassen diese Sorgfaltspflichten Identifikationspflichten hinsichtlich der Kunden, wirtschaftlich Berechtigten und gegebenenfalls der Zwecke einer Transaktion³⁶, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten sowie Pflichten zur übergreifenden Entwicklung und Implementation von passenden Strategien und Risikomanagementsystemen. Verdächtige Transaktionen müssen, von rechtlich begründeten Ausnahmen abgesehen, den zentralen Meldestellen umgehend gemeldet werden; auch weitere Auskünfte sind dann zu erteilen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen die staatliche Aufsicht darüber, dass diese Pflichten eingehalten werden, ebenso wie abschreckende Sanktionen gewährleisten.

Die aus solchen Überwachungsmaßnahmen stammenden, aber auch weitere Informationen, die potenzielle Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung betreffen, fließen zunächst bei den zentralen Meldestellen (FIUs) zusammen, die jeder EU-Mitgliedstaat einzurichten hat. Diese Stellen müssen mit angemessenen Mitteln und den zur Aufgabenerfüllung benötigten informationellen Kompetenzen ausgestattet werden.³⁷ Sie analysieren und bewerten die Informationen. Vor al-

33 S. *Albers/Groth*, Globales Recht, S. 20.

34 Oben Fn. 28. S. dazu auch Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 01.08.2006 mit Durchführungsbestimmungen für die Richtlinie 2005/60/EG, ABl. EU L 214/29. S. auch als Entwurf einer Vierten Geldwäscherichtlinie den Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, vom 05.02.2013, COM(2013) 45 final, 2013/0025 (COD).

35 Zum Begriff der Terrorismusfinanzierung verweist die Richtlinie auf den Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates zur Terrorismusbekämpfung.

36 S. dazu auch die Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 vom 15.11.2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers, ABl. EU L 345/1.

37 Art. 6 bis 13, Art. 21 RiL 2005/60/EG.

lem geben sie gegebenenfalls Erkenntnisse und Daten an die zuständigen Behörden weiter.³⁸

Auch die Kooperation der mitgliedstaatlichen FIUs untereinander und mit den zuständigen europäischen Institutionen wird von unionaler Ebene aus angeleitet. Das gilt sowohl in organisatorischer Hinsicht³⁹ als auch im Hinblick auf den Datenaustausch.⁴⁰ Im Detail ist diese Kooperation Gegenstand von Verbesserungs- und Reformüberlegungen.⁴¹ Neben einem Austausch über direkte Kontakte oder wechselseitige Datenübermittlungen werden zunehmend europäische Informationssysteme auf- und ausgebaut.⁴² Vor allem Europol sammelt und analysiert Erkenntnisse zum Terrorismus und zur Terrorismusfinanzierung, unterrichtet und unterstützt die Behörden der Mitgliedstaaten und erstellt strategische Analysen sowie allgemeine Lageberichte.⁴³ Es unterhält das Europol-Informationssystem und weitere Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken, zu denen mitgliedstaatliche Stellen nach Maßgabe näherer Regeln Zugang haben.⁴⁴

Innerhalb der europäischen Institutionen gibt es dann eine weitergehende eigenständige Vernetzung vor allem in informationeller Hinsicht. So kann Europol nach Maßgabe von Abkommen oder Arbeitsvereinbarungen, die sich auf den Austausch operativer, strategischer oder technischer Informationen und Daten beziehen können, Kooperationsbeziehungen zu anderen Organen, Einrichtungen, Ämtern oder Agenturen der Europäischen Union unterhalten. Dazu gehören insbesondere Eurojust, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) und die Europäische Zen-

38 Art. 6 bis 13, Art. 21 RiL 2005 60 EG. Dabei darf ein Mitgliedstaat vorsehen, dass die in seinem Hoheitsgebiet tätigen Kreditinstitute Daten unmittelbar (auch) an seine zentrale Meldestelle übermitteln, s. hierzu EuGH, Urt. v. 25.04.2013, Rs. C-212/11, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>, Rn. 40 ff.

39 Z. B. mittels Treffen im Rahmen der EU-Plattform der Zentralstellen für Verdachtsanzeigen oder des Aufbaus von FIU-Net.

40 Vgl. den Beschluss 2000 642 JI des Rates vom 17.10.2000 über Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen, ABl. EG L 271/4 vom 24.10.2000.

41 Vgl. EuGH, Urt. v. 25.04.2013, Rs. C-212/11, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>, Rn. 73 ff. S. auch Art. 48 ff. des Entwurfs einer Vierten Geldwäscherichtlinie (Fn. 34).

42 S. z. B. den Bericht der Kommission über die Anwendung der VO (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden, nach Art. 10 dieser VO, KOM (2010) 429 endg., S. 13 f.

43 Vgl. Art. 5 des Ratsbeschlusses 2009 371 JI. S. auch weiter *Töpfer, Weg*, S. 107 ff.

44 Art. 11 ff. des Ratsbeschlusses 2009 371 JI.

tralbank.⁴⁵ Zunehmend etabliert sich auch die im Kontext des Europäischen Auswärtigen Dienstes entstandene nachrichtendienstliche Stelle EU INTCEN (European Union Intelligence Analysis Centre). Erkenntnisse und Daten fließen somit unter bestimmten Voraussetzungen in andere Aufgabenzusammenhänge weiter.

Im Ergebnis wird die eigenständige Rolle deutlich, die die Europäische Union spielt. Erkennbar wird außerdem, dass man spezifische Bilder und Begriffe braucht, damit man die komplexen Zusammenhänge zwischen den rechtlichen Regelungen, die aufeinander aufbauenden und aneinander anschließenden Maßnahmen, organisationelle Verzahnungen oder die Informations- und Datenverarbeitungsprozesse angemessen erfasst.

3. Überwachungs-, Vernetzungs- und Zugriffsmaßnahmen auf nationaler Ebene

Die zahlreichen Maßnahmen zur Terrorismus- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung auf nationalstaatlicher Ebene⁴⁶ sind ebenfalls teils als Umsetzung globaler oder europäischer Vorgaben, teils als eigenständige Strategien zu verstehen. In Deutschland ist die Kriminalisierung (s. insbes. §§ 89a II Nr. 4, 129 a V StGB, für die Geldwäsche § 261 StGB) eine, aber keineswegs die wichtigste Komponente. Im Mittelpunkt stehen öffentlich-rechtliche Ermächtigungen oder Verpflichtungen. Diese sind nur begrenzt in punktueller Betrachtung erfassbar. Sie erschließen sich vielmehr als ein miteinander verzahntes und zusammenwirkendes Instrumentarium. Das gilt zum einen mit Blick auf die Schwierigkeiten, Terrorismusfinanzierung zu entdecken und ihr zu begegnen⁴⁷, zum anderen wegen der rechtlichen Interdependenzen. Kernpunkte der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung sind das Verbot der gewerbsmäßigen Erbringung von Zahlungsdienstleistungen ohne Erlaubnis, das sich gegen informelle Zahlungssysteme richtet⁴⁸, die Überwachung von Bargeldtransfers, die Überwachung von Konten und Finanztransaktionen, die daran anknüpfenden Datenverarbeitungen und Wissensgenerierungen sowie die verschiedenen behördlichen Möglichkeiten des Zugriffs auf Personen oder Vermögen.

45 Art. 22 des Ratsbeschlusses 2009/371/JI.

46 Überblicke über die Maßnahmen nach 9/11 und nähere Erläuterungen bei v. Bubnoff, Terrorismusbekämpfung, S. 2672 ff.; Middell, Sicherheit, S. 96 ff.

47 Näher dazu oben Albers/Groth, Globales Recht, S. 18 ff.

48 Albers/Groth, Globales Recht, S. 20 f.

Die Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs ist dem Zoll überantwortet, dies teils in Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005, teils mit Blick auf nationales (Straf-)Recht.⁴⁹ Neben der unionsrechtlich vorgegebenen Anmeldepflicht müssen Personen nach nationalem Recht Bargeldein- oder -ausfuhren im Wert von 10.000 € oder mehr auf Verlangen der Zollbehörden anzeigen, die Herkunft, wirtschaftlich Berechtigte und Verwendungszwecke darlegen und Durchsuchungsmaßnahmen dulden.⁵⁰ Besteht Grund zu der Annahme, dass Geld zu Zwecken der Terrorismusfinanzierung ein- oder ausgeführt wird, darf es eine Zeitlang sichergestellt und in zollamtliche Verwahrung genommen werden, um die Herkunft oder den Verwendungszweck aufzudecken.⁵¹ Im Rahmen der Überwachung findet ein Abgleich der angehaltenen Personen mit den „Terrorlisten“ statt.⁵² Zur Realisierung der Überwachung erforderliche und weitere personenbezogene Daten darf der Zoll erheben, verarbeiten und nutzen. Er darf Daten und Erkenntnisse auch weiterleiten, und zwar nach mehr oder weniger weitreichenden Voraussetzungen unter anderem an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, bestimmte ausländische, zwischen- oder überstaatliche Stellen und an öffentliche Stellen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union.⁵³ Aus dem Kreis inländischer Stellen kommt dem Zollkriminalamt mit seinen Unterstützungs- und Zentralstellenfunktionen und der beim Bundeskriminalamt institutionalisierten nationalen zentralen Meldestelle (Financial Intelligence Unit, FIU) eine zentrale Bedeutung zu.⁵⁴ Hier werden Daten eigenständig weiterverarbeitet und unter Umständen wiederum weiterübermittelt.

Konten und Finanztransaktionen haben zunächst die privaten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute, weitere Stellen und bestimmte Berufsgruppen zu überwachen. In Reaktion auf die Empfehlungen der FATF und die Vorgaben der EU-Geldwäscherichtlinie, die das Know-Your-Customer-Prinzip und risikobehängige Pflichten vorsehen, verpflichtet das Geldwäschegesetz sie zur Beachtung allgemeiner, vereinfachter oder verschärfter Sorgfaltspflichten bei der Ausführung von Finanztransaktionen der Kunden. Unter eingrenzenden Voraussetzungen müssen Kunden, Geschäftsbeziehungen und Transaktionen identifiziert oder überwacht und die einschlägigen Daten gespeichert werden.⁵⁵ Neben diesen Pflichten zur Erhebung und Sammlung von Daten, die gegebenenfalls den staatlichen Behörden zur Verfügung zu stellen sind, gibt es Pflichten zur Bestimmung

49 § 1 IIIa ZollVG.

50 § 12 a ZollVG, § 12a III i. V. m. § 10 ZollVG.

51 Sog. Clearing-Verfahren, § 12a IVa i. V. m. § 12a IV ZollVG.

52 § 12a IVa 2 ZollVG; s. zu den „Terrorlisten“ noch unten im Text dieses Beitrags.

53 S. etwa §§ 11, 11a, 12a V 3 ZollVG, § 20x BKAG.

54 Zum ZKA s. §§ 3, 4, 7 ff. ZFdG, zur Übermittlungspflicht an die FIU § 14 II GwG.

55 §§ 3 ff. GwG; näher Roberts, Terrorismusfinanzierung, S. 69 ff.

eines Geldwäschebeauftragten sowie zur Entwicklung interner Grundsätze, angemessener geschäfts- und kundenbezogener Sicherungssysteme und Kontrollen zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung.⁵⁶ Kreditinstitute müssen hier ausgefeilte risikobasierte Research- und Monitoring-Systeme etablieren, mittels derer sie in der Lage sind, Geschäftsbeziehungen und einzelne Transaktionen im Zahlungsverkehr zu erkennen, die auf Grund des öffentlich und im Kreditinstitut verfügbaren Erfahrungswissens über die Methoden der Terrorismusfinanzierung als zweifelhaft oder ungewöhnlich anzusehen sind, und diese Transaktionen beurteilen.⁵⁷ Auffällige Daten und Transaktionen müssen alle verpflichteten Privaten im Wege einer Verdachtsanzeige von sich aus grundsätzlich an die FIU melden (§ 11 GwG). Kreditinstitute haben zudem im Falle dauerhafter Geschäftsverbindungen eine Datei mit Kontostammdaten zu installieren, aus der die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) einzelne Daten automatisiert abrufen kann.⁵⁸

Eigenständige Zugriffskompetenzen stehen mehreren staatlichen Behörden zu. Die BaFin übt in den meisten Fällen die Aufsicht über die Einhaltung der Verpflichtungen der Finanzdienstleistungsinstitute aus.⁵⁹ Ihr fachspezifisches Wissen über deren Funktionsmechanismen und über Finanzmärkte wird im Bereich der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung sowohl hinsichtlich der Überwachung der einschlägigen Maßnahmen der Institute als auch in Form eigener Anordnungs- und Informationsbefugnisse genutzt. So kann die BaFin im Falle des begründeten Verdachts der Terrorismusfinanzierung der Geschäftsführung eines Instituts Anweisungen erteilen und dem Institut Verfügungen von einem bei ihm geführten Konto oder Depot ebenso wie die Durchführung von sonstigen Finanztransaktionen untersagen.⁶⁰ Neben den weitreichenden Wissensgenerierungsbefugnissen im Rahmen der Aufsicht⁶¹ ist ihr der automatisierte Abruf einzelner Daten aus der von den verpflichteten Instituten anzulegenden Datei über Kontostammdaten sowohl zur Erfüllung bestimmter eigener Aufgaben als auch zwecks Weiterleitung an andere auskunftersuchende und -berechtigte Behörden erlaubt, die Aufgaben im Bereich der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung und andere Aufgaben wahrnehmen.⁶² Die hierzu zählende FIU hat darüber hinaus ei-

56 § 9 GwG, § 25h KWG. Näher zu den Maßnahmen *Oghamichael*, Geldwäscherecht, S. 118 ff.; *Findeisen*, Strukturprävention, S. 2417 ff.; kritisch *Herzog*, Banker, S. 1755 ff.

57 § 25h KWG.

58 § 24c I KWG.

59 § 16 GwG, §§ 6 und 6a KWG.

60 Dies nach § 6a KWG für die diesem Gesetz unterfallenden Institute. Ausf. zu den Kompetenzen der BaFin *Ohler*, Terrorismusbekämpfung, S. 425 ff.

61 S. etwa § 16 III GwG.

62 § 24c II KWG.

gene Auskunftskompetenzen.⁶³ Das Gleiche gilt für die Nachrichtendienste, die im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung Auskünfte über Konten, Konteninhaber und sonstige Berechtigte sowie über weitere am Zahlungsverkehr Beteiligte, über Geldbewegungen und Geldanlagen, über den Kontostand und über Zahlungsein- und -ausgänge verlangen dürfen.⁶⁴

Bei der FIU, die als nationale zentrale Meldestelle beim Bundeskriminalamt angesiedelt ist (§ 5 GwG), fließen die von den Privaten und von Behörden mitgeteilten Verdachtsmeldungen⁶⁵ zusammen und werden ausgewertet. Dies schließt Abgleiche mit bei anderen Stellen gespeicherten Daten ein.⁶⁶ Daten und Informationen aus den eigenen Datenerhebungen und dem sonstigen Datenerhalt kommen hinzu. Die FIU ist im Kern eine Informationsschaltstelle, der zahlreiche der allgemeinen Befugnisse des Bundeskriminalamts zur Datenverarbeitung, zur Datenübermittlung und zum Datenerhalt zur Verfügung stehen.⁶⁷ Sie erarbeitet zudem übergreifende Fallanalysen, Studien, Typologien und Trends zur Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung, die an die privaten Meldepflichtigen oder an Behörden zurückgespeist werden. Hinzu kommen die Durchführung von Schulungen oder die Beteiligung an Gesprächskreisen und Arbeitstreffen. Die FIU arbeitet des Weiteren mit den für die Verhütung und Verfolgung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zuständigen Zentralstellen anderer Staaten, mit der FATF oder mit den Beteiligten der Egmont-Gruppe zusammen.

Da die Terrorismusfinanzierung im Rahmen der einschlägigen Straftatbestände⁶⁸ von den Aufgaben der Gefahrenverhütung oder -abwehr⁶⁹, der Verfolgungsvorsorge und der Strafverfolgung erfasst wird, kommen darauf bezogene Überwachungen, Datenverarbeitungen und Wissensgenerierungen hinzu. Unter bestimmten einengenden Voraussetzungen ist die Wahrnehmung dieser Aufgaben beim Bundeskriminalamt zentralisiert, aber gegenüber den Landesbehörden nicht

63 § 10 III GwG.

64 §§ 8a II 1 Ziff. 2 BVerfSchG, 2a BNDG.

65 §§ 11, 14 GwG.

66 § 10 I 2 Nr. 1 GwG i.V.m. § 7 II BKAG. Dazu sollen andere öffentliche Einrichtungen (z. B. Einwohnermeldeämter, Bundeszentralregister, Ausländerzentralregister) und nichtöffentliche Stellen (z. B. Banken, Kreditinstitute) gehören, so die Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. BT-Drs. 14 8739, S. 14.

67 §10 III GwG.

68 S. §§ 89a II Nr. 4, 129 a V StGB.

69 Gefahrenverhütung oder -abwehr sind im Ausgangspunkt rechtsgutorientiert: über das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit wird allerdings die Verletzung von Straftatbeständen als solche erfasst. Bei Straftatbeständen, die in das Vorfeld einer Rechtsgutverletzung vorverlagert sind, greift die Verknüpfung der „öffentlichen Sicherheit“ mit dem Straftatbestand regelmäßig weiter als die Gefährdung eines bestimmten Rechtsguts wie Leben oder körperliche Unversehrtheit.

in jeder Hinsicht monopolisiert.⁷⁰ Eine zunehmende Rolle kommt außerdem den Zollbehörden, insbesondere dem Zollkriminalamt, zu.⁷¹ Auch die Aufgaben und Befugnisse der Nachrichtendienste können die Terrorismusfinanzierung erfassen. Die Nachrichtendienste erheben dann ihrerseits einschlägige Daten, zum Beispiel mittels eines Auskunftsverlangens über Konteninhaber und Zahlungsverkehre, und bauen Wissen auf.

Somit spielen verschiedene Behörden eine Rolle, die unter je eigenständigen Perspektiven operieren. Behördenintern werden Wissenselemente nach spezifischen Regeln und Mustern miteinander verknüpft. Von den jeweiligen Behörden aus werden Daten nach Maßgabe der fachgesetzlichen, nicht selten breit gefassten Übermittlungsermächtigungen zur Wahrnehmung anderweitiger Aufgaben an die hierfür zuständigen Behörden weitergeleitet. Die Sicherheitsbehörden sind untereinander teilweise organisatorisch und immer informationell miteinander vernetzt. Eine organisatorische Verknüpfung besteht beispielsweise zwischen FIU und anderen Abteilungen des BKA oder im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), das Spezialisten des BKA, des BND, der Bundespolizei, des Zollkriminalamts (ZKA) oder des MAD zusammenführt.⁷² Eine informationelle Vernetzung erfolgt aufgrund rechtlich erlaubter Möglichkeiten zur Datenübermittlung und zum Datenempfang, durch Zentral- oder Verbunddateien⁷³, durch Gemeinsame Dateien sowie durch informelle Formen des Informationsaustausches. Automatisierte Dateien verdichten die Datenlage zu bestimmten Personen, Objekten oder Sachverhalten und effektivieren den Informationsaustausch zwischen den jeweils beteiligten Behörden, indem Erkenntnisse, über die eine der beteiligten Behörden verfügt, eingegeben werden, zu einem neuen Bild beitragen und für alle beteiligten Behörden zugänglich sind. In Ausübung ihrer Zentralstellenfunktion führen insbesondere das BKA und das ZKA Zentraldateien und Verbunddateien, so das polizeiliche Informationssystem INPOL und das Zollfahndungsinformationssystem INZOLL.⁷⁴ Im Sachbereich der Terrorismus- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung ermöglicht darüber hinaus die zentrale Antiterrordatei beim Bundeskriminalamt den Informationsaustausch zwischen zahlreichen Behörden, hier etwa dem BKA, den Bundespolizeidirektionen, den Verfassungsschutzbehörden, dem MAD, dem BND und dem ZKA. Inhaltlich erfasst sie nach § 2 Nr. 1a ATDG Daten über Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür sprechen, dass sie einer

70 Vgl. §§ 4 und 4 a BKAG. Dazu *Bäcker*, Terrorismusabwehr, S. 52 ff.

71 *Ausf. Reitlinger*, Zollbehörden, S. 27 ff., 118 ff.

72 *S. Albers*, Datenschutzbestimmungen, Rn. 114 m.w.N.

73 s. den Überblick in der Antwort der BReg auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/7307

74 Zur Entwicklung von INPOL *Abbühl*, Aufgabenwandel, S. 148 ff. Zum Zoll *Reitlinger*, Zollbehörden, S. 250 ff.

international ausgerichteten terroristischen Vereinigung im Sinne des StGB angehören. Dies kommt etwa dann in Betracht, wenn Personen in einer der sog. Terrorlisten aufgeführt sind.⁷⁵ Zu den gespeicherten Daten gehören auch Bankverbindungen.⁷⁶ Die Antiterrordatei hat im Wesentlichen die Funktion einer Informationsanbahnung.⁷⁷ Auf der Grundlage von „Treffern“ erfolgt ein vertiefter Informationsaustausch nach Maßgabe der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen.

Auf nationaler Ebene ist schließlich eine Reihe von Maßnahmen angesiedelt, die zwecks Terrorismusfinanzierungsbekämpfung unmittelbar auf Vermögen oder Personen zugreifen. So sind Kreditinstitute und Finanzdienstleister nach den EU-Verordnungen im Rahmen der Sanktionsregime gegen die Taliban, gegen Al Qaida und gegen terroristische Aktivitäten verpflichtet, im Falle einer Listung von Personen oder Vereinigungen deren Konten einzufrieren und keinerlei Gelder oder Vermögenswerte mehr bereitzustellen.⁷⁸ Der BaFin steht ergänzend die Befugnis zu, einem Institut Verfügungen von einem bei ihm geführten Konto oder Depot oder sonstige Finanztransaktionen zu untersagen.⁷⁹ Polizeien und Strafverfolgungsbehörden haben nach den einschlägigen Gesetzen ein breit gefächertes Instrumentarium von der Beschlagnahme bis hin zur Ingewahrsamnahme. Solche Zugriffe sind allerdings nur eine Komponente in dem gesamten Bild, das wesentlich durch Informations- und Wissensgewinnung sowie durch organisatorische und informationelle Vernetzungen geprägt wird.

4. Fazit: Netzwerke und Governance als neue Schlüsselbegriffe?

Terrorismusfinanzierungsbekämpfung erweist sich nach allem auch in rechtlicher Hinsicht als ein sehr komplexes Feld. Das gilt beispielsweise mit Blick auf das internationale, europäische und nationale Zusammenspiel, mit Blick auf die Rolle der Financial Action Task Force, mit Blick auf neuartige Normsetzungs- und -umsetzungsmechanismen oder mit Blick auf die Bedeutung der Informations- und Wissensgewinnung, -auswertung oder -distribution. Man muss grundlegend darüber nachdenken, welche Ansätze eine angemessene Annäherung ermöglichen.⁸⁰ Inwieweit passt die Metapher des Netzwerks? Kann oder muss man

75 Begründung des Gesetzentwurfs der BReg zum Entwurf eines Gemeinsame-Dateien-Gesetzes, BT-Drs. 16/2950, S. 15.

76 § 2 Nr. 4b, § 3 I Nr. 1 b) cc) ATDG.

77 Insgesamt s. BVerfGE 133, 277.

78 Näher unten in Punkt III. dieses Beitrags.

79 § 6a KWG, ausf. dazu *Ohler*, Terrorismusbekämpfung, S. 426 ff.

80 Vgl. auch die Überlegungen von *Groth*, Recht, S. 53 ff.

selbst den Bereich der Gewährleistung von Sicherheit unter Governance-Perspektiven begreifen? Sind solche Konzeptionen weiterführend und machen sie Probleme oder Lösungsansätze deutlicher?

Die Metapher von Netzwerken verweist auf eine Konstruktion, die sich aus Verbindungslinien und Knoten sowie aus Maschen als spezifischer Struktur zusammensetzt.⁸¹ Eine der Funktionen der Verwendung dieser Metapher liegt darin, dass man sich von einer punktuell-isolierenden Betrachtung löst, den Blick für die Vielfältigkeit von (Wechsel-)Beziehungen öffnet und Nicht-Thematisiertes im Hintergrund bewahrt. Der Kern eines „Netzwerks“ ist die Redundanz der Verbindungen zwischen den Knoten und das im Ansatz heterarchische Arrangement. Das heißt nicht, dass sämtliche Elemente eine vollständig gleichwertige Position innehaben – im Gegenteil interessieren sich Netzwerkanalysen gerade für hegemoniale Positionen oder für die unterschiedliche Dichte von Verbindungen. Es entsteht aber ein anderes Bild als etwa dasjenige einer Pyramide.⁸² Nähere Aussagen, die die Netzwerkkategorie dann auch erst ertragreich machen, setzen eine Präzisierung des theoretischen Zugriffs, der Erkenntnisinteressen und der Bezugspunkte voraus, unter denen man ein „Netzwerk“ konkretisiert. Die Netzwerkmetapher braucht keineswegs auf empirische Analysen beschränkt zu werden. Sie kann etwa bei der Gestaltung oder beim Verständnis inhalts-, organisations- oder verfahrensbezogener Rechtsnormen hilfreich sein. In rechtlichem Zusammenhang wird der Netzwerkbegriff in Abgrenzung gegen andere Figuren (z. B. Internationale Organisation oder Behördenkooperation) für ein strukturell verdichtetes Beziehungsgeflecht mehrerer Akteure eingesetzt, das eine nicht vornehmlich hierarchische Struktur, reziproke Beiträge der Beteiligten und spezifische, nicht zuletzt auch informelle Koordinationsmechanismen kennzeichnen.⁸³ Teilweise erfasst man Netzwerke als Organisationsform⁸⁴, teilweise als Verfahrensarrangement, das sich auf Interaktions- und Austauschvorgänge institutionalisierter Einheiten bezieht⁸⁵. Organisationsnetzwerke oder netzwerkartige Verfahrensarrangements sind immer in mehr oder weniger weit reichendem Umfang auch Informationsnetzwerke.

Im Feld der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung kann die Netzwerkmetapher zu bestimmten Erkenntnisgewinnen führen. So kann man die FATF, die FATF-Style Regional Bodies, die jeweiligen Mitgliedstaaten und die über die Institutionalisierung hergestellten Beziehungen unter Netzwerkperspektiven ana-

81 Vgl. *Kemmerer*, Normative Knot, S. 441 f., 448 ff.; *Jansen*, Netzwerkanalyse, S. 13.

82 *Boysen/Bühning/Franzius/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock*, Netzwerke, S. 291.

83 *Kielmannsegg*, Netzwerke, S. 86 ff.; *Glaser*, Verwaltungsbeziehungen, S. 267 ff.

84 *Schöndorf-Haubold*, Netzwerke, S. 151 ff. Vgl. auch *Möllers*, Netzwerk, S. 285 ff.

85 *Glaser*, Verwaltungsbeziehungen, S. 270 ff.

lyisieren.⁸⁶ Auch private Akteure wie die Wolfsberg-Gruppe könnten hier einbezogen werden. Auf europäischer oder nationaler Ebene kann man die Beziehungen zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Stellen, etwa die Kooperation zwischen Kommission, Europol, FIUs und mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden, oder nationale Einrichtungen wie das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum aufschlüsseln. Die Netzwerkperspektive kann organisations- oder verfahrensrechtliche Fragen ebenso schärfen wie Überlegungen zu einem Datenschutzrecht, das durch Netzwerke nicht unterlaufen werden darf, aber unter Umständen selbst modifikationsbedürftig ist. Übergreifend betrachtet erschließen sich die Informations- und Datenverarbeitungsprozesse, wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, in relativ eigenständigen Verwendungszusammenhängen auf internationaler, europäischer oder nationaler Ebene, die über Übermittlungen oder Eingabe- und Abrufmöglichkeiten aus Informationssystemen bzw. Gemeinsamen Dateien miteinander verknüpft oder zu verknüpfen sind. Es handelt sich dabei keineswegs um „Ströme“ mit unverändert bleibenden Elementen. Vielmehr geht es darum zu begreifen, welche wie veränderten Daten an welche Stellen in welche neuen Kontexte gelangen und mit welchen Folgen zu Informationen und Wissen umgewandelt werden.⁸⁷ „Netze“ und „Vernetzung“ liefern Denkmuster, mit deren Hilfe wichtige Fragen erst erkennbar werden.⁸⁸ Welches Wissen und welche Verdachtsmuster entstehen mit welchen Folgen hinsichtlich Erkenntnisgewinnen oder Freiheitskosten gerade in den vernetzten Zusammenhängen?⁸⁹ Welche rechtlichen Vorgaben sind nötig, damit die Vernetzung der verschiedenen Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen angemessen gestaltet wird? Kann man normative Maßstäbe herleiten, die der Vernetzung personenbezogener Daten von einerseits Polizeien und andererseits Nachrichtendiensten Grenzen setzen, oder ist ein „informationelles Trennungsprinzip“⁹⁰, zumal im europäischen oder internationalen Kontext, überhaupt nicht begründbar? Passende Denkmuster sind umso wichtiger, als die EU ihre Rolle als eigenständiger Akteur in der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung unter anderem über die Realisierung von Grundrechts- und Datenschutzstandards definiert.⁹¹ Im Ergebnis sind die Metaphern des „Netzwerks“, der „Netze“ und der „Vernetzung“ sinnvoll. Sie müssen

86 Näher m.w.N. *Groth*, *Recht*, S. 58 f.; s. auch *Jakobi*, *Common Goods*, S. 123 ff.; *dies.*, *Referenzgebiet*, S. 72 ff.

87 Vgl. dazu auch *Albers*, *Informationelle Selbstbestimmung*, S. 522 ff.

88 Zur Differenzierung zwischen Netzwerken und Netzen *Glaser*, *Verwaltungsbeziehungen*, S. 272 f.

89 Vgl. auch *Amoore/de Goede*, *Governance*, bes. S. 153 f., 167 f.

90 So BVerfGE 133, 277, Rn. 123.

91 Oben Punkt II. 2. in diesem Beitrag.

allerdings erstens angereichert, zweitens in ein übergreifenderes Konzept eingebettet werden.

„Governance“ hat eine derart rasante Karriere gemacht, dass der Begriff mittlerweile fast schon desavouiert ist. Da er so viel genutzt wird, kommt es umso mehr darauf an, unterschiedliche Forschungsansätze und Erkenntnisinteressen zu unterscheiden und die Überlegungen herauszukristallisieren, die weiterführende Erkenntnisse versprechen. Governance-Ansätze, die sich zunächst vor allem auf der internationalen Ebene bewegen, inzwischen aber auch hinsichtlich rein nationaler oder regionaler Komplexe eingesetzt werden, werden auf der Basis verschiedener theoretischer Konzeptionen ausgearbeitet.⁹² Gemeinsam sind ihnen bestimmte Ausgangsannahmen. Dazu gehört vor allem, dass hierarchische Steuerungsmodelle mit „Staaten“ oder „government“ im Zentrum ebenso wie deren implizite Vorstellungen beispielsweise über Kausalität oder Wissen zu kurz greifen: „Regieren“ ist mit Blick auf verschiedene Regulierungs- und Entscheidungsebenen und auf das Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure, unterschiedlicher Handlungs- und Koordinationsmodi und förmlicher ebenso wie informeller Mechanismen der Erwartungs-, Kommunikations- und Handlungskoordination zu verstehen.⁹³ Schlagwortartige Dichotomien – etwa: „von Steuerungsmodellen oder der Akteurszentriertheit hin zu Regelungs- oder Koordinationsstrukturen“ – erfassen dies jedoch nur unzureichend. „Governance“ ist nicht die Kehrseite von „government“, sondern ein Bündelungs- und Schlüsselbegriff für komplexere Konzeptionen problem- oder aufgabenbezogener „institutioneller Arrangements“.⁹⁴ Schon weil Recht hierbei eine zentrale Rolle spielt und mit seiner Eigenrationalität eingebunden werden muss, sind auch normative Fragen zu thematisieren: Fragen nach der Legitimation von Entscheidungsinstanzen und Entscheidungen, Fragen nach Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit oder Fragen nach Transparenz und Partizipation.⁹⁵ Die mittlerweile umfangreiche, hete-

92 Auch wenn der Governance als Schlüsselbegriff davon lebt, dass er von verschiedenen theoretischen Ansätzen gespeist wird, heißt das nicht, dass in konkreten Analysen miteinander unvereinbare Theorieversatzstücke aneinandergereiht oder in inkonsistenter Weise zusammengewürfelt werden dürften – genau das wird in manchen Texten allerdings zum Problem.

93 Vgl. *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance, S. 174 ff.; s. auch die Typologie Governance durch, mit und ohne government(s) bei *Zürn*, Governance, S. 557 ff. Für das Feld der Sicherheitsgewährleistung s. *Daase/Friesendorf*, Introduction. S. 2 ff.

94 *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance, S. 174, 175 ff.

95 Zutr. *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance, S. 174. Soweit dies für nicht thematisierbar gehalten wird – vgl. z. B. mit Blick auf Global Governance v. *Bogdandy/Dann/Goldmann*, Publicness, S. 1378 ff. –, beruht dies auf einer selektiven Rezeption und unterkomplexen Beschreibung der Governance-Ansätze.

rogene und seit langem auch reflexive⁹⁶ Governance-Forschung umfasst mit all dem unterschiedlich eingerahmte empirisch-deskriptive und normative theoretische Analysen ebenso wie Untersuchungen in bestimmten Politik-Feldern.

Der Sicherheitsbereich gehört zu den Feldern, die erst relativ spät unter „Governance“-Perspektiven erörtert worden sind. Das mag daran liegen, dass die Gewährleistung von Sicherheit mehr als andere Felder mit Vorstellungen nationalstaatlicher Souveränität, Macht oder polizeilicher Gewalt verknüpft wird. Doch die Bedrohungsszenarien selbst sind hinsichtlich des internationalen Terrorismus nicht länger traditionell zu begreifen. Transnationalität terroristischer Netzwerke und ihrer Anschläge oder asymmetrische Kriege sind einige der Stichworte. Noch grundlegender ist das Erfordernis permanenter Reflektion über das Terrorismusverständnis.⁹⁷ Ebenso wie in einigen anderen Feldern, z. B. dem der Korruptionsbekämpfung, können Governance-Ansätze im Bereich der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung passend und ertragreich sein.⁹⁸ Sie können einen treffenden Zugriff auf die Normsetzungs-, -umsetzungs- und -durchsetzungsprozesse ermöglichen: auf die Rolle der Empfehlungen der FATF, auf die Verflechtung von Soft Law und unional oder national rechtsverbindlichen Normen, an die wiederum je eigenständige Vernetzungen anknüpfen, auf die Compliance- und Evaluierungsmechanismen als Bestandteil adäquater Normenproduktion⁹⁹, auf die in transnationalen Kontexten gestärkte Position der Exekutive gegenüber Parlamenten, auf die ebenso wichtige wie ambivalente Rolle der privaten Banken(-verbände) in Normentstehungs- und -umsetzungsprozessen¹⁰⁰ oder auf die spezifische Verknüpfung von Finanzmarktrecht und Sicherheitsrecht, bei der etwa das Know-Your-Customer-Prinzip als Anknüpfungspunkt ordnungs- und sicherheitsrechtlicher Überwachungs- und Verhaltenspflichten

96 Governance-Forschung beschäftigt sich inzwischen in erheblichem Umfang mit den Governance-Konzeptionen und deren theoretischen Fundierungen. S. z. B. die Überlegungen zu den Desideraten der Ansätze bei *Grande*, *Governance-Forschung*, S. 565 ff.

97 Vgl. *Albers/Groth*, *Globales Recht*, S. 10.

98 *Jakobi*, *Common Goods*, S. 3 ff., 78 ff. Vgl. auch *Biersteker*, *Unintended consequences*, S. 128 f.: „This is an important illustration of security governance [...]. It involves international organizations (the UN, FATF, IMF and World Bank), non-state actors (private financial institutions and informal groups like the Egmont and Wolfsberg groups), and networked, transnational problem solving structures (the designations process, financial intelligence sharing, informal efforts to coordinate and improve the effectiveness of the regime, such as the 1267 Monitoring Team and the Watson Institute Targeting Terrorist Finances research group).“

99 Statt vieler mit unterschiedlichen Akzenten *Levi*, *Combating the financing*, S. 15 ff.; *ders.*, *Lessons*, S. 260 ff.; *Brzoska*, *Consequences*, S. 1 ff.; *Friesendorf/Daase*, *Conclusion*, S. 189 ff.

100 Allgemein *Jakobi*, *Common Goods*, S. 210 ff. Zur Rolle der Wolfsberg-Gruppe und ihrer Prinzipien *Pieth/Aiolfi*, *Private Sector*, passim; *Flohr*, *Self-Regulation*, S. 98 ff.

genutzt, aber zugleich mit bankeninternen Monitoring-Konzeptionen¹⁰¹ spezifisch ausgestaltet wird. Die Mechanismen des Zusammenwirkens zwischen Banken und Staat lassen sich weder allein hoheitlich-ordnungsrechtlich noch unter der Leitidee regulierter Selbstregulierung erfassen. Vielmehr stellen sie sich als ein Komplementärverhältnis in Form eines Ineinandergreifens unterschiedlicher Regelungs- und Handlungsmechanismen als spezifisch sicherheitsrechtlicher Ausprägung von Governance dar. Ebenso wird die Rolle des Wissens deutlicher: Während klassische Konzepte Machtverteilung oder Gewaltenteilung als Antwort auf Hierarchie und Zentralisierung hervorheben, lenken Governance-Ansätze den Blick auf Koordinationserfordernisse und die damit verbundenen Herausforderungen und Gefährdungen. Wie die obigen Ausführungen zu den globalen Strategien gegen Terrorismusfinanzierung erhellen, geht es im Bereich der Informations- und Wissensgewinnung und -verwendung gerade darum, wie man zunächst verteiltes Wissen so teils zusammenführt und neu generiert, teils abschottet, dass sowohl Aufgaben bewältigt als auch Geheimnis- oder Datenschutzinteressen beachtet werden. Dementsprechend gehört es zu den zentralen Problemen, wie welche Wissens- und vor allem auch Verdachtsmechanismen in den institutionellen Arrangements zur Terrorismusfinanzierungsbekämpfung geformt werden. Das populäre, an herkömmliche Machtbegrenzungsmuster anknüpfende Schlagwort der „informationellen Gewaltenteilung“ transportiert hier eher obsoletere Bilder.

Für das Recht entsteht eine Fülle von Fragen. Sind Legitimation und Verantwortlichkeit der Vertreter in der FATF in angemessener Weise gewährleistet? Wie sind die Normsetzungs- und -umsetzungsprozesse zu beurteilen und zu gestalten? Ist eine angemessene Partizipation an den Entscheidungsprozessen gewährleistet? Führt der Einfluss der Banken(-verbände) zu einer normativ unangemessenen Selektivität der Interessenvertretung? Sind die Verknüpfungen von Finanzmarktrecht und Sicherheitsrecht oder von Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung sinnvoll oder sollte man andere Regulierungsmuster entwickeln? Ist ein angemessener Rechtsschutz gesichert?¹⁰² Wenn man Recht als integrative und zugleich im Wege der Eigenrationalität operierende Komponente von Governance begreift, heißt das nicht, dass solche Fragen nicht gestellt werden könnten. Im Gegenteil werden sie erst wirklich deutlich. Sie werden allerdings anders kontextualisiert und müssen gegebenenfalls auch komplexer oder in neuer Weise gelöst werden.

101 S. auch mit kritischen Überlegungen *Wilke*, *Informal Network Structures*, S. 517 ff.

102 Ausf. Überlegungen zu verschiedenen Rechtsfragen bei *Groth*, *Finanzmarktrecht*, passim; vgl. auch *Wilke*, *Informal Network Structures*, S. 519 ff.

III. Gezielte Individualsanktionen

Gezielte Individualsanktionen sind als „neue Generation“¹⁰³ von Sanktionen eines der Instrumente gegen Terrorismusfinanzierung, die in übergreifende Strategien integriert und etwa in den Empfehlungen der FATF aufgegriffen worden, aber zugleich eigenständig sind. Sie veranschaulichen eine Reihe der rechtlichen Probleme, die die Terrorismusfinanzierungsbekämpfungsstrategien im globalen Kontext nach sich ziehen. Seit Anfang 2000 und dann unter dem Eindruck der Anschläge 9/11 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen solche gezielten Individualsanktionen als Teil sog. „targeted sanctions“ oder „smart sanctions“ beschlossen. Herkömmliche Sanktionen der Vereinten Nationen, hier vor allem Wirtschaftssanktionen, richten sich gegen Staaten. Im Hinblick auf ihre Effektivitätsdefizite und die humanitären Folgen für die Bevölkerung des sanktionierten Landes sind sie immer auch von Kritik begleitet worden. Gezielte Individualsanktionen treffen unmittelbar Personen oder Vereinigungen. Es handelt sich zugleich um Präventionsmaßnahmen, die vor dem Hintergrund abstrakter Gefahrenannahmen nach Maßgabe von Vorsorgeprinzipien eingesetzt werden, in deren Rahmen begrenztes Wissen über Schadensszenarien und Möglichkeitskonstruktionen ausreichen.¹⁰⁴

Kern der Sanktionen ist ein Gebot, Gelder, sonstige Finanzmittel und Vermögenswerte betroffener Personen einzufrieren und sicherzustellen, dass weder diese noch andere Gelder den jeweiligen Personen oder Gruppierungen zur Verfügung gestellt werden, kurz: ein umfassendes Einfriergebot und ein Bereitstellungsverbot. Die Personen, Gruppierungen oder Unternehmen werden in sog. Terrorlisten oder „black lists“ konkretisiert. Für gelistete Personen oder auch Personenvereinigungen hat die Listung gravierende Folgen.¹⁰⁵ Nicht nur werden ihre Konten gesperrt; das Bereitstellungsverbot unterbindet auch Geschäfte wie An- oder Verkäufe, Schenkungen oder Gehaltsauszahlungen, durch die Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, die geeignet sind, für die Unterstützung terroristischer Tätigkeiten eingesetzt zu werden.¹⁰⁶

103 Vgl. *Wagner*, Maßnahmen, S. 906. S. weiter *Tomuschat*, Europäische Union, S. 1 f.

104 Zur Struktur der Vorsorge *Albers*, Determination, S. 111 ff., 121 ff.; vgl. auch *dies.*, Präventionsdilemma, S. 102 ff. Zur weiteren Diskussion statt vieler übergreifend *Stern/Wiener*, Precaution, S. 393 ff.; zu den Terrorlisten *de Goede*, Blacklisting, S. 501, 505 ff.

105 Ausf. hierzu *Bartmann*, Terrorlisten, S. 120 ff. Zu beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen von targeted sanctions *Eriksson*, Unintended consequences, S. 157 ff.

106 Vgl. EuGH, Ur. v. 29.04.2010, Rs. C-340/08, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>, zur Frage, ob das Bereitstellungsverbot es verbietet, den Ehefrauen gelisteter Personen Leistungen der sozialen Sicherheit oder Sozialhilfe zu gewähren.

Den Gelisteten stehen unter Umständen keine finanziellen Mittel mehr zur Verfügung, sofern nicht aufgrund humanitärer Ausnahmegenehmigungen das Existenzminimum sichergestellt werden muss. Zudem kann die Nennung auf einer der Terroristenlisten in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren bedeutsam sein.¹⁰⁷ Generell führt die Listung zu einer erheblichen Stigmatisierung der gelisteten Person.¹⁰⁸ Aber auch die Adressaten, die das straf- und bußgeldbewehrte Einfriergebot und Bereitstellungsverbot als Verhaltenspflichten erfüllen müssen, sind betroffen, etwa Kreditinstitute und Finanzdienstleister, Unternehmen, Arbeitgeber oder sonstige Geschäftspartner. Kreditinstitute und Finanzdienstleister müssen im Rahmen ihrer Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung den stetigen Abgleich mit den aktuellen Listen sicherstellen, bei Treffern die Konten einfrieren und ihrer Pflicht zur Verdachtsmeldung an die FIU nachkommen.¹⁰⁹ Ebenso können „normale“ Teilnehmer am allgemeinen Wirtschaftsverkehr, wie die Grundstückseigentumsübertragung im Möllendorf-Fall gezeigt hat, von den Folgen der Sanktionsregimes betroffen sein.¹¹⁰

Die Sanktionen sind nicht lediglich kurzfristiger Natur, sondern bestehen durchaus nachhaltig. Sie haben zu umfangreichen Rechts- und Rechtsschutzdiskussionen unter Aspekten globalen, unionalen und nationalen Rechts geführt und eine Reihe innovativer Entwicklungen im Recht ausgelöst.

1. Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zur Terrorismusfinanzierungsbekämpfung

Im institutionellen System der Vereinten Nationen ist die Generalversammlung in inhaltlichen Angelegenheiten grundsätzlich auf Empfehlungen beschränkt, während dem Sicherheitsrat nach Art. 24 ff. UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und entsprechende Befugnisse zugewiesen sind.¹¹¹ Dessen Resolutionen können Empfehlungen oder andere unverbindliche Aussagen, aber auch verbindliche Beschlüsse enthalten, zu deren Durchführung die Mitgliedstaaten unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen, deren Mit-

107 Antwort der BReg. auf eine Kleine Anfrage, BT-Drucks. 16/6236, S. 6, sowie BT-Drucks. 16/6189, S. 3; *Fritzsche*, Bindungswirkung, S. 333 ff.

108 Vgl. *de Goede*, Blacklisting, S. 500 ff., die in den symbolischen Funktionen der Verban-
nung und Exklusion die zentrale Bedeutung der „Terrorlisten“ sieht.

109 *Al-Jumaili*, Terrorismusfinanzierung, S. 206 f.

110 EuGH, Urt. v. 11.10.2007, Rs. C-117/06 (Möllendorf), abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

111 Zur Zusammensetzung des Sicherheitsrates s. Art. 23 UN-Charta.

gliedert sie sind, verpflichtet sind (vgl. Art. 25, 48 Abs. 2, 49 UN-Charta). Dem Sicherheitsrat bzw. dessen Sanktionsausschuss steht es ebenfalls zu, über Sanktionsmaßnahmen zu entscheiden und den Mitgliedstaaten deren Durchführung aufzugeben.¹¹² In einer Reihe von Sicherheitsrats-Resolutionen ist einerseits das Sanktionsregime gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida, andererseits das allgemeine Regime gegen terroristische Aktivitäten verankert worden.

a) Sanktionsregime in den Resolutionen

aa) Sanktionsregime gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida

Das Sanktionsregime gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida hat sich vor dem Hintergrund des Wirtschaftsembargos gegen Afghanistan entwickelt. Dieses hat Kritik einerseits wegen der Folgen für die Zivilbevölkerung, andererseits mit Blick auf die Ineffektivität ausgelöst. Afghanistan sah sich Vorwürfen ausgesetzt, dass eine massive Unterstützung des Terrorismus von den durch die Taliban kontrollierten Gebieten aus erfolge.

In der Resolution 1267 (1999) hat der Sicherheitsrat zunächst unter Hinweis auf die einschlägigen internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus¹¹³ seine Forderung bekräftigt, dass die Taliban den Resolutionen Folge leisten, internationalen Terroristen nicht länger Zuflucht und Ausbildung gewähren sowie sicherstellen, dass das unter ihrer Kontrolle befindliche Gebiet nicht für terroristische Einrichtungen oder für die Vorbereitung oder Organisation terroristischer Handlungen gegen andere Staaten oder deren Bürger benutzt wird. Ziff. 2 der Resolution verlangte die Übergabe Osama bin Ladens an die zuständigen Behörden eines diesen anklagenden oder für seine gerichtliche Belangung Sorge tragenden Landes. Hintergrund sind unter anderem die Bombenattentate auf die Botschaften der Vereinigten Staaten in Nairobi und Daressalam im Jahre 1998. Zur Durchsetzung dieses Verlangens ist in Ziff. 4b der Resolution beschlossen worden, dass, vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen aus humanitären Erwägungen, alle Staaten Gelder und andere Finanzmittel, die den Taliban gehören oder direkt oder indirekt deren Verfügungsgewalt oder der eines Unternehmens im Eigentum oder unter der Kontrolle der Taliban unterstehen, einfrieren werden. Außerdem sollen sie sicherstellen, dass weder diese noch andere Gelder von ihren Staatsangehörigen oder von auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Per-

112 Diese Befugnis korrespondiert unmittelbar mit dem aus Art. 1 Nr. 1 der UN-Charta resultierenden Ziel der Vereinten Nationen, „wirksame Kollektivmaßnahmen“ zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu treffen.

113 Dazu oben *Albers/Groth*, Globales Recht, S. 14 f.

sonen den Taliban oder einem entsprechenden Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Mit Ziff. 6 der Resolution ist ein Ausschuss zur näheren Realisierung und Kontrolle von Ziff. 4 eingesetzt worden, der unter anderem in einer Liste die betroffenen Unternehmen bezeichnen sollte.¹¹⁴

Um den Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen, hat der Sicherheitsrat sodann mit der Resolution 1333 (2000) in einer nunmehr personenbezogenen Form beschlossen, dass alle Staaten weitere Maßnahmen ergreifen werden, um Gelder und sonstige finanziellen Vermögenswerte Osama bin Ladens und der mit ihm verbundenen Personen und Einrichtungen, namentlich derjenigen in der Organisation Al-Qaida, unverzüglich einzufrieren und sicherzustellen, dass weder diese noch andere Gelder oder Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Der zuvor eingesetzte Ausschuss wurde ersucht, eine regelmäßig aktualisierte Liste der Personen und Einrichtungen zu führen, die als mit Osama bin Laden verbunden bezeichnet wurden.¹¹⁵ Eine erste Liste veröffentlichte der Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates im März 2001.

Resolution 1390 (2002) hat zum einen die durch die militärischen und politischen Entwicklungen in Afghanistan überholten gebietsbezogenen Beschränkungsmaßnahmen derogiert oder modifiziert, zum anderen die personenbezogenen Maßnahmen gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida verstärkt.¹¹⁶ Die Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zum Einfrieren der Gelder, Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen und die Bereitstellungsverbote sind ebenso wie die anderen personenbezogenen Maßnahmen, etwa die Einreise- oder Durchreiseverhinderung, mit der Liste verknüpft worden, die der Ausschuss nach Maßgabe der Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) zu erstellen hatte. Eine Listung setzte zwar Einstimmigkeit unter den Mitgliedern des Ausschusses voraus; Verfahren und Kriterien waren aber kaum geregelt. Als Grundlage dienten die von den Staaten und regionalen Organisationen bereitgestellten Informationen, vielfach auch nicht näher erläuterte und nicht überprüfbare geheimdienstliche Informationen.¹¹⁷ Regelmäßig aktualisiert, gehört die Liste seitdem zum Kern der gezielten Individualsanktionen.

Mitlaufend hat eine Diskussion über die zahlreichen Rechtsfragen eingesetzt, die mit Individualsanktionen auf der Basis von Resolution des Sicherheitsrates und näher mit den Erarbeitungsverfahren und Inhalten der „Terrorlisten“ verbunden sind. Zu den Ergebnissen dieser Diskussion und nicht zuletzt auch der

114 UN SC Res. 1267 (1999) vom 15.10.1999.

115 UN SC Res. 1333 (2000) vom 19.12.2000.

116 UN SC Res. 1390 (2002) vom 16.01.2002.

117 Kritisch etwa Hudson, *Asset*, S. 206 f.

Entscheidungen des EuGH zum Rechtsschutz¹¹⁸ gehören modifizierende Folgeresolutionen.¹¹⁹ Schrittweise und vor allem mit der Resolution 1735 (2006) sind im Hinblick auf das Erarbeitungsverfahren der nunmehr als „Konsolidierte Liste“ bezeichneten Liste Begründungspflichten sowie genauere Kriterien festgelegt worden, aufgrund derer die Mitgliedsstaaten beantragen können, bestimmte Personen oder Organisationen aufzunehmen. Außerdem sind für die Streichung von der Liste, die zunächst nur durch den Heimatstaat angeregt werden konnte, ein individuelles Antragsrecht und ein entsprechendes Verfahren sowie eine Koordinierungsstelle geschaffen worden.¹²⁰ Seit der Resolution 1822 (2008) haben sich weitere Schutzmechanismen etabliert, etwa dass Gelistete über die Webseite des Ausschusses oder über ihre Heimatstaaten zusammengefasste Gründe für die Listung erfahren.¹²¹ Resolution 1904 (2009) hat, als Reaktion auf die Kadi-Entscheidung des EuGH, eine die Koordinierungsstelle teilweise ersetzende Ombudsperson eingeführt, an die sich Personen wenden können, die nach eigener Auffassung zu Unrecht auf der Liste stehen.¹²²

Vor dem Hintergrund der Bemühungen um eine Verhandlungslösung mit den Taliban im Afghanistankonflikt hat der Sicherheitsrat im Jahre 2011 die Aufspaltung in zwei Sanktionsregime beschlossen: Mit der Resolution 1988 (2011) wird ein neuer Sanktionsausschuss etabliert, der eine Taliban-Sanktionsliste führen und sich räumlich auf Afghanistan beschränken soll.¹²³ Resolution 1989 (2011) umfasst die globale Sanktionsliste für Einzelpersonen und Organisationen, die mit Al-Qaida verbunden sind (Al-Qaida-Sanktionsliste).¹²⁴

bb) Sanktionsregime gegen terroristische Aktivitäten

Hinsichtlich terroristischer Aktivitäten im allgemeinen hat der Sicherheitsrat, nachdem sich einige Resolutionen zur Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Handlungen vornehmlich mit der Zusammenarbeit der Staaten befassten, unter dem Eindruck der Anschläge 9/11 noch im September 2001 die Resolution 1373 (2001) verabschiedet.¹²⁵ Neben Vorgaben zur Effektivie-

118 Unten Punkt III. 4. b) in diesem Beitrag.

119 Ausf. zur Entwicklung des Sanktionsregimes *Feinäugle*, Hoheitsgewalt, S. 141 ff.

120 Ziffern 5 und 14 der UN SC Res. 1735 (2006) vom 22.12.2006. Näher darlegend *Holley*, Recht, S. 130 ff.

121 S. insgesamt Ziff. 9 ff der UN SC Res. 1822 (2008) vom 30.06.2008.

122 UN SC Res. 1904 (2009) vom 17.12.2009.

123 UN SC Res. 1988 (2011) vom 17.06.2011.

124 UN SC Res. 1989 (2011) vom 17.06.2011.

125 UN SC Res. 1373 (2001) vom 28.09.2001.

rung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches der Staaten gibt diese Resolution eine Reihe personenbezogener Sanktionsmaßnahmen hinsichtlich terroristischer Handlungen im umfassenden Sinne vor. Danach sollen alle Staaten unter anderem terroristische Handlungen mit den erforderlichen Maßnahmen verhüten, ihre Unterstützung verhindern und sie angemessen unter Strafe stellen sowie wirksame Kontrollen der Grenzen oder von Identitätsdokumenten durchführen. Darüber hinaus enthält die Resolution – in Anlehnung an die Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) – den Beschluss, dass alle Staaten unverzüglich Gelder, sonstige finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen von Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern, sowie von Einrichtungen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, und von Personen sowie Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Einrichtungen handeln, einfrieren werden (Einfriergebote). Außerdem sollen die Staaten ihren Staatsangehörigen und den in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen oder Institutionen untersagen, Gelder, finanzielle Vermögenswerte, wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zum Nutzen jener Personen oder Einrichtungen zur Verfügung zu stellen (Bereitstellungsverbote). Anders als bei dem gegen die Taliban, Osama bin Laden und die Al Qaida gerichteten Sanktionsregime wird bei diesem allgemeineren Sanktionsregime die Konkretisierung sowohl der betroffenen Personen und Einrichtungen als auch des Verfahrens den Mitgliedstaaten überlassen.

b) Rechtsrahmen und Rechtsprobleme

Die nicht mehr gegen Staaten, sondern gegen Individuen gerichteten Sanktionen im Kontext der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung werfen zahlreiche Probleme auf. Aus rechtlicher Perspektive ist unter anderem umstritten, ob die völkerrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass der Sanktionsmaßnahmen vorliegen, ob Individualsanktionen als Rechtsfolge zulässig sind und welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit den Resolutionen Bindungswirkung zukommt.

Völkerrechtliche Voraussetzung von Sanktionsmaßnahmen ist die Feststellung einer Friedensbedrohung, eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung im Sinne des Art. 39 UN-Charta. Darüber, was „Frieden“, „Friedensbedrohung“, „Bruch des Friedens“ oder „Angriffshandlung“ in diesem Rahmen bedeuten, gibt es nur begrenzten Konsens.¹²⁶ Zu den Kernpunkten der Diskussi-

126 S. statt vieler übergreifend etwa *Lailach*, Wahrung des Weltfriedens, S. 31 ff.

on gehören die Fragen, ob Angriffshandlungen oder Bedrohungen statt von einem Staat oder einem Völkerrechtssubjekt auch von anderen Akteuren ausgehen können und ob auch eine als dauerhaft angesehene abstrakte Bedrohungslage erfasst ist. Quer zu diesen wichtigen inhaltlichen Punkten liegt die Frage nach den Auslegungs- und Entscheidungskompetenzen. Bei der Beurteilung, ob Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta angezeigt sind, werden dem Sicherheitsrat sinnvollerweise weite Spielräume zuerkannt¹²⁷; zudem ist unter bestimmten Voraussetzungen seine Praxis beim Normverständnis zu berücksichtigen.¹²⁸ Vor dem Hintergrund, dass eine Friedensbedrohung nicht allein durch Kriege oder militärische Konflikte verursacht zu werden braucht, wird die Praxis des Sicherheitsrates, Anschläge mit internationaler Dimension wie 9.11 als Friedensbedrohung einzustufen, überwiegend ebenso anerkannt wie die Möglichkeit einer Bedrohung durch nichtstaatliche Akteure.¹²⁹ Art. 40 bis 42 UN-Charta deuten allerdings darauf hin, dass eher konkrete Gefahrensituationen im Hintergrund der Sanktionsmöglichkeiten stehen.¹³⁰ Die Ausdehnung auf nachhaltige und abstrakte Gefahrenlagen wird allerdings ebenfalls akzeptiert.¹³¹ Der Sache nach ist dies überzeugend. Man darf jedoch nicht übersehen, dass diese Ausdehnung auf abstrakte Gefahrenlagen und daran anknüpfende Präventionsmaßnahmen in ein relativ unbestimmtes Feld ausgreift und Folgeprobleme entstehen, aufgrund derer dann auch Ausgestaltungen und Verfahren im Gesamtarrangement neu durchdacht werden müssen.

Als Rechtsfolge beschließt der Sicherheitsrat, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 UN-Charta zu treffen sind, um den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Die Diskussion dreht sich insoweit vor allem darum, ob dies Individualsanktionen einschließt und ob abstrakt-generelle Maßnahmen zulässig sind. An Maßnahmen, zu deren Durchführung die Mitglieder der Vereinten Nationen aufgefordert werden können, zählt Art. 41 UN-Charta die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs oder der Telekommunikationsverbindungen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen auf. Diese Regelung ist jedoch nicht abschließend. Für die Zulässigkeit von Maßnahmen ist, neben den anerkannten Beurteilungs- und Entscheidungsspiel-

127 Statt vieler *Krisch*, in: Simma Khan Nolte Paulus, Charter, Art. 39, Rn. 4 ff.

128 *Lailach*, Wahrung des Weltfriedens, S. 40 f. m.w.N.

129 S. näher *Neusiß*, Maßnahmen, S. 61 ff. m.w.N.; *Talmon*, Security Council, S. 180 f.; mit weiteren Differenzierungen *Schulte*, Schutz, S. 213 ff.

130 *Aston*, Sekundärgesetzgebung, S. 91.

131 *Aston*, Bekämpfung, S. 258 ff. Ausf. zu den Reaktionen in der Generalversammlung und in den Mitgliedstaaten der UN *Neusiß*, Maßnahmen, S. 236 ff.

räumen des Sicherheitsrates und der überwiegenden Anerkennung seiner Praxis, vor allem die in Art. 39 UN-Charta verankerte Verknüpfung zwischen den Feststellungen zur Friedensbedrohung und den Maßnahmen auf der Rechtsfolgenseite bedeutsam. Sind Handlungen individueller nicht-staatlicher Akteure Ursache der festgestellten Friedensbedrohung, lässt sich, zumal vor dem Hintergrund international veränderter Bedrohungslagen¹³², die prinzipielle Zulässigkeit von Individualsanktionen begründen.¹³³ Auch abstrakt-generelle Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sind im Grundsatz abgedeckt¹³⁴, zumal wenn dies in Reaktion auf nachhaltige und abstrakte, zudem nicht spezifisch lokalisierbare Gefahrenlagen erfolgt.¹³⁵

Als eine durch die UN-Charta eingerichtete Institution ist der Sicherheitsrat selbst an deren Aussagen gebunden. Welche Bindungen sich im Einzelnen ergeben und welche Rechtsfolgen eine etwaige Rechtswidrigkeit seiner Beschlüsse hätte, ist allerdings wiederum umstritten.¹³⁶ Art. 1 Nr. 3 UN-Charta hebt die Menschenrechte in Gestalt einer Zielbestimmung hervor. Teilweise werden Bindungen des Sicherheitsrates an die Menschenrechte mit Blick auf die zwingenden Normen des Völkerrechts, mithin das *ius cogens*¹³⁷, begründet und zugleich darauf beschränkt.¹³⁸ Teilweise werden sie weitergehend mit verschiedenen Argumentationsansätzen auf die universellen Menschenrechte erstreckt, die sich aus internationalen Übereinkommen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPr) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale kultu-

132 Asymmetrische Kriege, Möglichkeit von Massenvernichtungswaffen etc.

133 Ohler, Verhängung von „smart sanctions“, S. 853 f.; Aston, Sekundärgesetzgebung, S. 95, 104.

134 Ohler, Verhängung von „smart sanctions“, S. 854 f.; Krisch, Rise, S. 883 ff., mit kritischen übergreifenden Anmerkungen.

135 Vgl. Bartmann, Terrorlisten, S. 140 f.

136 Zum ersten Punkt Neusiß, Maßnahmen, S. 143 ff. Zur Frage der Rechtswidrigkeitsfolgen wird manchmal aus Art. 25 UN-Charta, ggf. i.V.m. Art. 2 V UN-Charta, hergeleitet, dass UN-Sicherheitsratsresolutionen nur bei Beachtung sämtlicher Vorgaben der Charta Bindungswirkung entfalten, etwa Hudson, Asset, S. 211; Talmon, Security Council, S. 182; Schilling, Weltordnung, S. 93 ff. Zu Recht mit einer komplexeren Herleitung etwa Neusiß, Maßnahmen, S. 150 ff.

137 Dazu zählt nach Art. 53 S. 2 Wiener Vertragsrechtskonvention jede „Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden darf“. Die näheren Inhalte sind allerdings umstritten.

138 EuG, Urt. v. 21.09.2005, Rs. T-315/01 (Kadi), Rn. 229 f., und EuG, Urt. v. 21.09.2005, Rs. 306/01 (Yusuf und Al Barakaat International Foundation), Rn. 227 ff.

relle Rechte herauskristallisieren lassen.¹³⁹ Das Problem menschenrechtlicher Maßstäbe für Entscheidungen des Sicherheitsrates stellt sich wegen der neuartigen Sanktionen in neuer Form. Jede Lösung hat vor dem Hintergrund global unterschiedlicher Rechtskulturen weitreichende Implikationen. Die Frage nach den Grundlagen und der Reichweite menschenrechtlicher Bindungen spielt nicht nur im Hinblick auf die Inhalte der Sicherheitsratsresolutionen und auf adäquate Rechtsschutzverfahren, sondern auch im Zusammenhang mit der Diskussion um das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Unionsrecht eine große Rolle.

2. Die Umsetzung auf EG-/EU Ebene

a) Umsetzung im Wege Gemeinsamer Standpunkte und nachfolgender Verordnungen

Grundsätzlich richtet sich die Verpflichtung zur Umsetzung von UN-Sicherheitsratsresolutionen an die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Die beschriebenen Sanktionsregime wurden allerdings von der Europäischen Gemeinschaft, obwohl selbst nicht Mitglied der Vereinten Nationen, umgesetzt. Die Sanktionsmaßnahmen fielen, so lautete die Begründung, in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts und eine europaweite Harmonisierung sei nötig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

aa) Umsetzung des Sanktionsregimes gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida

Die Umsetzung des Sanktionsregimes gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida ist stufenweise auf der Basis Gemeinsamer Standpunkte des Rates und nachfolgender Verordnungen erfolgt. Zur Umsetzung der Resolution 1267 (1999) diente der Gemeinsame Standpunkt 1999/727/GASP über restriktive Maßnahmen gegen die Taliban.¹⁴⁰ Nach Artikel 2 dieses Gemeinsamen Standpunkts werden die ausländischen Gelder und anderen Finanzmittel der Taliban nach Maßgabe der Resolution 1267 (1999) des Sicherheitsrats eingefroren. Dies

139 Mit verschiedenen Argumenten *Tomuschat*, Europäische Union, S. 6 ff.; *Ohler*, Verhängung von „smart sanctions“, S. 853 f.; *Emmerich-Fritsche*, Globale Bekämpfung, S. 170 ff. Zur Entwicklung von Bindungen über das Prinzip der UN-Treue *Feinäugle*, Hoheitsgewalt, S. 101 ff.

140 ABl. EG L 294, S. 1.

lieferte die Basis für die VO 337/2000/EG über ein Flugverbot und das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan.¹⁴¹ In Umsetzung der personenbezogenen Resolution 1333 (2000) wurden diese beiden Vorgaben durch den Gemeinsamen Standpunkt 2001/154/GASP und die VO 467/2001/EG ersetzt. Dazu enthält Anhang I dieser Verordnung in Übernahme der vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates erarbeiteten Liste die Namenslisten der Personen, Institutionen und Einrichtungen, die vom Einfriergebot und Bereitstellungsverbot betroffen sind. Art. 10 der Verordnung verankert eine Delegationsermächtigung, mit der die Kommission dazu ermächtigt wird, die Namenslisten im Anhang an die jeweils geltenden Namenslisten des Sanktionsausschusses des UN-Sicherheitsrates anzupassen. In Umsetzung der Resolution 1390 (2002) folgten der Gemeinsame Standpunkt 2002/402/GASP des Rates sowie die VO 881/2002/EG 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.¹⁴² Auch hier enthält der Anhang I die Liste der betroffenen Personen, Gruppen und Organisationen in Übernahme derjenigen der Resolution. Die Kommission wird über eine Delegationsermächtigung zu den fortlaufenden Anpassungen per Durchführungsverordnungen ermächtigt.¹⁴³ In Reaktion auf die Listenänderungen auf Resolutionsebene und nicht zuletzt auf Entscheidungen des EuGH gibt es seitdem einige inhaltliche Modifikationen und zahlreiche Aktualisierungen der Liste. Hervorzuheben sind die Änderungen durch die VO 1286/2009/EG, welche die Vorgaben der Kadi-Entscheidung umsetzt.¹⁴⁴

bb) Umsetzung des Sanktionsregimes gegen terroristische Aktivitäten

Zur Umsetzung der Resolution 1373 (2001), also des generelleren Sanktionsregimes gegen terroristische Aktivitäten, dienten die Gemeinsamen Standpunkte des Rates über die Bekämpfung des Terrorismus (2001/930/GASP) und über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (2001/931/GASP). Der Gemeinsame Standpunkt 2001/930/GASP enthält Einfrierge- und Bereitstellungsverbote für Gelder, Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen unter anderem in Bezug auf Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen, sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern, und auf Körperschaften, die unmittelbar oder mittelbar im Ei-

141 ABI. EG L 43, S. 1.

142 ABI. EG L 139, S. 9.

143 Vgl. Art. 2 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 VO 881/2002/EG.

144 ABI. EU L 346/42.

gentum dieser Personen oder unter deren Kontrolle stehen. Der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP¹⁴⁵ konkretisiert dies mit weiteren Maßgaben und einer vom Rat erarbeiteten personen- und organisationsbezogenen Liste. Für die Erarbeitung der Liste gibt es nähere Vorgaben: Sie muss auf der Grundlage genauer Informationen oder Akten erstellt werden, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde, gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien, gegenüber den Betroffenen einen Beschluss getroffen hat, der die Aufnahme von Ermittlungen, die Strafverfolgung oder die Verurteilung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern, betrifft. Daraus ergibt sich ein komplexes Zusammenspiel von Verfahren auf Unionsebene und nationaler Ebene.¹⁴⁶ Zudem können Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bezeichnet werden, in die Liste aufgenommen werden. Regelmäßige Überprüfungen sollen sicherstellen, dass der Verbleib der Personen auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist. Die nachfolgende VO 2580/2001/EG gibt ihrerseits Einfriergebote und Bereitstellungsverbote vor und verknüpft diese mit der vom Rat nach Maßgabe des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP erarbeiteten Liste, die im Anhang der Verordnung festgehalten wird.¹⁴⁷ Die Liste wird vom Rat der EU permanent aktualisiert.¹⁴⁸ Gegenüber dem Taliban / Al Qaida- Sanktionsregime handelt es sich um eine eigenständige Liste, auf der beispielsweise auch die kurdische Arbeiterpartei PKK steht.

b) Umsetzungskompetenzen und inhaltliche Rechtsbindungen

Zu den zentralen Rechtsfragen auf Ebene der Europäischen Union gehören zunächst Fragen nach den Umsetzungskompetenzen. Der zweite Punkt betrifft die Bindungswirkungen der Sicherheitsratsresolutionen im Verhältnis zwischen Völkerrecht und Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht sowie die Anwendbarkeit europäischer Grundrechte. Drittens müssen die Anforderungen an Zustandekommen und Inhalte der europäischen Rechtsakte herausgearbeitet werden.

145 ABl. EG L 344/93.

146 Vgl. EuG, Urf. v. 12.12.2006, Rs. T-228/02 (PMOI = People's Mojahedin of Iran I), Rn. 116 ff.; EuG, Urf. v. 30.09.2009, Rs. T-341/07 (Sison II), Rn. 91 ff., beide abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

147 VO 2580/2001/EG des Rates vom 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. ABl. EG 344/70.

148 Art. 1 Abs. 6 2001/931/GASP, Art. 2 Abs. 3 VO 2580/2001/EG. Zuletzt Beschl. 2014/483/GASP des Rates v. 22.07.2014, ABl. EU L 217/35.

Verpflichtete aus den verbindlichen Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates sind die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Sie müssen die Beschlüsse entweder unmittelbar oder mittels geeigneter internationaler Einrichtungen, deren Mitglieder sie sind, durchführen (Art. 25, 48 Abs. 2, 49 UN-Charta). Europäische Gemeinschaft und Europäische Union stellen internationale Einrichtungen dar, die sich zur Durchführung verbindlicher Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates eignen¹⁴⁹, wenn sie die Beschlüsse des Sicherheitsrates im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten rechtswirksam umsetzen müssen oder zumindest dürfen. Ursprünglich wurde die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft über Art. 60, 301 EG, Art. 308 EG i.V.m. den zuvor beschlossenen Gemeinsamen Standpunkten begründet.¹⁵⁰ Mit dem Vertrag von Lissabon sind die Kompetenzen neu geregelt worden. Im Wesentlichen ergeben sie sich nunmehr aus Art. 215 Abs. 1 und 2 AEUV.¹⁵¹ Diese Norm ermächtigt den Rat, sofern ein Beschluss zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik restriktive Maßnahmen gegen Personen oder Gruppierungen vorsieht, solche Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit und unter Unterrichtung des Europäischen Parlaments zu erlassen. Das schon zuvor eingesetzte zweistufige Verfahren¹⁵² ist somit nicht geändert worden. Für die rein unionsinterne, auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abstellende Terrorismusfinanzierungsbekämpfung sieht Art. 75 AEUV vor, dass Parlament und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen, den Zahlungsverkehr sowie das Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten schaffen können.

Die Beurteilung der Bindungswirkungen der Sicherheitsratsresolutionen sowie die Frage der Anwendbarkeit europäischer Grundrechte erfordern vor allem beim Sanktionsregime gegen die Taliban und Al Qaida eine Klärung des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht, die vor besondere Herausforderungen und Dilemmata¹⁵³ stellt. Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund der eigenständigen Rolle der Europäischen Union bei der Terrorismus(finanzierungs)bekämpfung, für die die Orientierung an europäischen

149 Vgl. von *Arnauld*, UN-Sanktionen, S. 206.

150 S. insbes. EuGH, Urte. v. 03.09.2008, Rs. C-402/05 und C-415/05, Rn. 163 ff. (Kadi und Al Barakaat International Foundation), abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

151 Zur Abgrenzung zwischen Art. 215 und Art. 75 AEUV EuGH, Urte. v. 19.07.2012 – Rs. C-130/10, Rn. 42 ff.; s. weiter *Priebe*, Maßnahmen der EU, S. 300 f.

152 Das Verfahren bedeutet nicht, dass jeder Modifikation der jeweiligen Verordnung ein gesonderter Beschluss zum Gemeinsamen Standpunkt vorangehen, sondern dass dieser jene tragen muss.

153 Vgl. *Halter*, Gemeinschaftsgrundrechte, S. 538 ff.

Standards als ein maßgeblicher Faktor angesehen wird.¹⁵⁴ Das Parlament hat die Rahmenbedingungen und die Praxis der Terrorlisten entsprechend kritisch begleitet.¹⁵⁵ Die leitbildenden gerichtlichen Auseinandersetzungen werden vor allem mit dem Namen „Kadi“ verbunden. Das EuG hat einen Vorrang der Verpflichtungen aus der UN-Charta gegenüber anderen Verpflichtungen des innerstaatlichen Rechts, der EMRK oder des EG-Vertrages und eine Bindung nicht nur der UN-Mitgliedstaaten, sondern auch der Europäischen Gemeinschaft an die Resolutionen des Sicherheitsrates hergeleitet. Die Bestimmungen des *ius cogens*, auf dessen inzidente Kontrolle die Überprüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der zwingende Resolutionsvorgaben umsetzenden Verordnung beschränkt sei, habe der Sicherheitsrat nicht verletzt.¹⁵⁶ In der Rechtsmittellentscheidung hat der EuGH demgegenüber die Autonomie des Rechtssystems der Gemeinschaft hervorgehoben. Die Verpflichtungen aufgrund einer internationalen Übereinkunft könnten jedenfalls nicht die primärrechtlichen Verpflichtungen zur Beachtung der Grundrechte verdrängen. Nach der UN-Charta habe die Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta anhand der Modalitäten zu erfolgen, die in der nationalen Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats gelten. Eine Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle scheide angesichts dessen aus, dass das Verfahren der Überprüfung vor dem Sanktionsausschuss offenkundig nicht die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes biete. Im Ergebnis erklärte der EuGH die Verordnung vor allem wegen einer Verletzung des primärrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör und auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz für nichtig, soweit sie die Rechtsmittelführer betraf.¹⁵⁷ Die Entscheidung des EuGH enthält disparate Begründungselemente, und entsprechend umstritten ist, ob Verordnungen auf der Grundlage des Taliban- Al Qaida-Sanktionsregimes kontrolliert werden, solange es keinen angemessenen Rechtsschutz auf internationaler Ebene gibt, oder ob die unionsgrundrechtlichen Bindungen bei beiden Sanktionsregimen gleichermaßen gelten. Unabhängig davon hat sich der EuGH mit dieser Entscheidung als ein zentraler Akteur im globalen Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung positioniert.

154 Zur eigenständigen Rolle der EU *Priebe*, Maßnahmen der EU, S. 291 ff.; und die Beiträge in *Ferreira-Pereira Oliveira Martins*, *Fight against Terrorism*.

155 Vgl. auch seitens des Europarates *Comitee on Legal Affairs and Human Rights*, United Nations Security Council and European Union blacklists (Marty Report), v. 16.11.2007, Doc.11454.

156 Insgesamt EuG, Urteil v. 21.09.2005, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 (Kadi), Rn. 181 ff.; EuG, Urteil v. 21.09.2005, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 (Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation), Rn. 231 ff. Vgl. auch *von Arnould*, UN-Sanktionen, S. 209 ff.

157 EuGH, Urt. v. 03.09.2008, Rs. C-402/05 und C-415/05, Rn. 163 ff. (Kadi und Al Barakaat International Foundation), abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>, Rn. 280 ff.

Vor dem gegebenen Hintergrund sind die europäischen Rechtsakte beider Regime nach regulären unionsrechtlichen Kriterien auszulegen und anzuwenden. Die Listung von Personen oder Vereinigungen folgt im Taliban-/Al Qaida-Sanktionsregime den Entscheidungen des Ausschusses des Sicherheitsrates. Das Verfahren der Listung, das Erfordernis von Begründungen und die Möglichkeiten Betroffener, sich zur Wehr zu setzen, sind allerdings seit der Kadi-Entscheidung des EuGH sowohl auf internationaler Ebene als auch auf europäischer Ebene gegenüber der Ausgangslage deutlich verbessert worden.¹⁵⁸ Im Terrorismus-Sanktionsregime sieht der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP nähere inhaltliche Vorgaben für eine Listung vor, die zu einem komplexen Verfahren im Zusammenspiel von Unionebene und nationaler Ebene führen.¹⁵⁹

Im Übrigen zeigen die einschlägigen gerichtlichen Entscheidungen die Reichweite insbesondere der Bereitstellungsverbote und der betroffenen Personen auf. Sie sind aber zugleich um Restriktionen bemüht. So hat der EuGH ausgeführt, dass das Bereitstellungsverbot mit den Tatbestandsmerkmalen einer weder direkten noch indirekten Zurverfügungstellung weit zu verstehen sei und sich – selbst nach Zahlung des Kaufpreises – auf die Eigentumsumschreibung im Grundbuch erstrecke.¹⁶⁰ Allerdings verbietet es nicht, so eine spätere Entscheidung des EuGH, den Ehepartnern gelisteter Personen Leistungen der sozialen Sicherheit oder Sozialhilfe zu gewähren. Denn Ziel der Regelung sei es zu verhindern, dass gelistete Personen Zugriff auf wirtschaftliche Ressourcen und Finanzmittel gleich welcher Art haben, die sie zur Unterstützung terroristischer Tätigkeiten einsetzen könnten. Wegen dieser Qualifizierung fänden Einfrierge- und Bereitstellungsverbote nur auf Vermögenswerte Anwendung, die in Gelder, Waren oder Dienstleistungen umgewandelt werden könnten, die geeignet sind, für die Unterstützung terroristischer Tätigkeiten eingesetzt zu werden.¹⁶¹

3. Die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Sanktionsrealisierung

In den Mitgliedstaaten, in denen die Sanktionen realisiert werden, entfalten die Verordnungen im Rahmen ihrer Reichweite unmittelbare Bindungswirkungen. Adressaten der Pflichten sind zunächst Private, nämlich Banken, Versicherungen, Finanzdienstleister und alle sonstigen Privatpersonen. Sie müssen die Verpflichtung zur Einfrierung der Gelder und sonstigen Vermögenswerte ebenso be-

158 Oben Punkt III. 1. a) aa) und 2. a) aa) in diesem Beitrag.

159 Oben Punkt III. 2. a) bb) in diesem Beitrag.

160 EuGH, Urt. v. 11.10.2007, Rs. C-117/06 (Möllendorf), abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

161 Vgl. EuGH, Urt. v. 29.04.2010, Rs. C-340/08, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

achten wie das Bereitstellungsverbot. Die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte haben im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben eigenständige Verhaltenspflichten, etwa beim Bereitstellungsverbot. Darüber hinaus finden sich in verschiedenen Gesetzen Verweisungen auf die Listen, die unter anderem die Personen oder Personenvereinigungen mit (Wohn-)Sitz innerhalb der Europäischen Union abdecken. So kann die BaFin im Rahmen ihrer Aufsicht der Geschäftsführung eines Kreditinstituts Anweisungen erteilen und die Durchführung sonstiger Finanztransaktionen untersagen, wenn Tatsachen für die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung i. S. d. § 129a oder 129b StGB vorliegen, und solche Tatsachen liegen nach § 6a Abs. 2 KWG vor, wenn die jeweilige juristische oder natürliche Person auf der Liste des Rates der Europäischen Union zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates 2001/931/GASP zu finden ist.¹⁶² Ein Gericht ist verpflichtet, die Auflassung eines Grundstücks zu verweigern, wenn der Käufer gelistet ist.¹⁶³

4. Rechtsschutz gegen gezielte Individualsanktionen

Rechtsschutzprobleme sind schnell diskutiert worden. Insbesondere im Sanktionsregime gegen die Taliban, Osama bin Laden und Al Qaida sind nicht nur das Verfahren und die inhaltlichen Voraussetzungen einer Listung unzulänglich. Mangels hinreichender Identifikationsgewährleistungen haben sich Namen auch manchmal als schlicht unvollständig, als falsch geschrieben oder als wegen der mangelnden Berücksichtigung der Eigenarten arabischer Namen fehlerhaft erwiesen.¹⁶⁴ Die gezielten Individualsanktionen haben schrittweise zu neuen Entwicklungen im Bereich des Rechtsschutzes geführt.

a) Rechtsschutz auf internationaler Ebene, insbesondere: das Delisting-Verfahren und die Ombudsperson

Der Rechtsschutz auf internationaler Ebene ist sehr begrenzt. Ein Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof ist einzelnen Personen oder Organisationen ver-

162 S. dazu die Begründung der BReg zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze, BT-Drucks. 15 1060, S. 7 und 9.

163 Vgl. EuGH, Urt. v. 11.10.2007, Rs. C-117/06 (Möllendorf), abrufbar unter <http://eu-ria.europa.eu/juris>.

164 S. z. B. *Upton*, Private Sector, S. 33 f.

sperrt, da nach Art. 34 Abs. 1 IGH-Statut nur Staaten parteifähig sind.¹⁶⁵ Ursprünglich war die Streichung eines Namens aus der Liste nur im Wege eines entsprechenden einstimmigen Beschlusses des Sanktionsausschusses möglich. Die betroffene Person war darauf angewiesen, dass ihr Heimatstaat dies in Form einer Gewährung diplomatischen Schutzes anstieß.¹⁶⁶ Da Listungen „auf Zuruf“ und auf der Basis nicht offen gelegter Angaben erfolgen konnten, standen dem Heimatstaat jedoch häufig selbst nicht die erforderlichen Informationen zur Begründung eines Streichungsantrags zur Verfügung.¹⁶⁷ Erst mit der Resolution 1735 (2006) wurde ein Delisting-Verfahren eingeführt, das ein individuelles Antragsrecht und eine Koordinierungsstelle innerhalb des Sicherheitsrates („Focal Point“) einschloss.¹⁶⁸ Über weitere Schritte ist dies mit der Resolution 1904 (2009) ausgebaut worden, und zwar sowohl hinsichtlich des Verfahrens und der inhaltlichen Maßstäbe für die Aufnahme und Streichung von der Liste als auch durch die Einführung einer Ombudsperson, die die Koordinierungsstelle zum Teil ersetzt.¹⁶⁹ Die Ombudsperson soll unabhängig und unparteilich sein, ermittelt und holt Informationen ein, hat moderierende Funktionen und verfasst zum Abschluss einen Bericht an den Sanktionsausschuss, der dann über das Streichungsbegehren entscheidet. Die Entscheidungen des Ausschusses teilt die Ombudsperson der antragstellenden Person dann ebenso mit wie bestimmte Informationen und Begründungen.¹⁷⁰ Die Individualrechtsschutzmöglichkeiten sind somit im Laufe der Zeit verbessert worden. Sie sind aber – auch unter Berücksichtigung dessen, dass ein Individualrechtsschutz im internationalen Kontext besondere Schwierigkeiten aufwirft und einer eigenständigen Gestaltung bedarf – immer noch lückenhaft und defizitär.¹⁷¹

165 Näher hierzu und zur Diskussion um die Möglichkeit einer inzidenten Rechtmäßigkeitskontrolle im Rahmen einer Streitigkeit zwischen zwei Staaten, die allerdings selbst im Falle ihres Bestehens keinen adäquaten Schutz böte, *Lorinser*, Bindende Resolutionen, S. 58 ff.; *Schmahl*, Effektiver Rechtsschutz, S. 568 f.

166 *Schmahl*, Effektiver Rechtsschutz, S. 568; *Feinäugle*, Terroristenlisten, S. 77.

167 *Albin*, Rechtsschutzlücken, S. 72.

168 Näher geregelt im Anhang Resolution 1735 (2006) vom 22.12.2006. Vgl. dazu *Feinäugle*, Terroristenlisten, S. 76 f.

169 UN SC Res. 1904 (2009) vom 17.12.2009.

170 Ausf. *Feinäugle*, Hoheitsgewalt, S. 13 ff.

171 Näher dazu *Feinäugle*, Hoheitsgewalt, S. 191 ff.

b) Rechtsschutz auf EU-Ebene

Auf europäischer Ebene kommen an Individualrechtsschutzmöglichkeiten¹⁷² neben den in der Rechtsprechung bisher zurückhaltend beurteilten Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen¹⁷³ vor allem Nichtigkeitsklagen gegen den jeweiligen Beschluss eines Gemeinsamen Standpunktes und gegen die Verordnungen in Betracht, dies differenziert nach einerseits dem Taliban- oder dem Al Qaida-Sanktionsregime und andererseits dem Terrorismus-Sanktionsregime. Die Rechtsschutzmöglichkeiten sind insbesondere richterrechtlich vorangetrieben worden. Relevant ist nicht nur die Zulässigkeit der Rechtsschutzform, sondern auch die gerichtliche Kontrollintensität.

In einem die Listung im Anhang des Beschlusses 2001/931/GASP betreffenden Verfahren hat der EuGH Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Maßnahmen im Rahmen Gemeinsamer Standpunkte in weiterführender Rechtsprechung anerkannt, sofern diese Maßnahmen Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen sollen.¹⁷⁴ Ursprünglich gab es dabei für Betroffene im Wesentlichen das Vorabentscheidungsverfahren, das durch Vorlageentscheidungen eines angerufenen nationalen Gerichts in Gang gesetzt wird. Mittlerweise sieht Art. 275 AEUV, der Rechtsakte auf der Grundlage der Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik immer noch grundsätzlich von der gerichtlichen Kontrolle ausnimmt, die Möglichkeit von Klagen gegen die Beschlüsse vor, die auf die hier erörterten Individualsanktionen gerichtet sind.

Gegen die Verordnungen können natürliche oder juristische Personen Nichtigkeitsklagen erheben, sofern sie von den angegriffenen Rechtsakten unmittelbar und individuell betroffen sind. Angesichts der unmittelbaren Rechtswirkungen von Verordnungen sind Klagen gelisteter Personen zulässig. Im Falle des Taliban/Al Qaida-Sanktionsregimes sind die Rechtsschutzmöglichkeiten im Weiteren geprägt von der Frage nach der Kontrollintensität. Diese Frage verweist auf anderweitige Probleme: die Bindungswirkungen der Resolutionen des Sicherheitsrates für die Organe der Europäischen Union, die Anwendbarkeit europäischer Grundrechte oder die Abstufbarkeit von Kontrollmaßstäben. Nach den expliziten Ausführungen der Kadi-Entscheidung aus dem Jahre 2008 legt der

172 Zu weiteren Verfahren vor Gericht s. etwa die vom Europäischen Parlament eingereichte Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, EuGH, Urt. v. 19.07.2012, Rs. C-130/10, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

173 S. etwa EuG, Urt. v. 23.11.2011, Rs. T-341/07 (Sison III), abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>. Ausf. zu Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen *Bartmann*, Terrorlisten, S. 216 ff.

174 EuGH, Urt. v. 27.02.2007, Rs. C-355/04 (Segi und Gestoras Pro Amnistia), abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>, Rn. 53 ff.

b) Rechtsschutz auf EU-Ebene

Auf europäischer Ebene kommen an Individualrechtsschutzmöglichkeiten¹⁷² neben den in der Rechtsprechung bisher zurückhaltend beurteilten Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen¹⁷³ vor allem Nichtigkeitsklagen gegen den jeweiligen Beschluss eines Gemeinsamen Standpunktes und gegen die Verordnungen in Betracht, dies differenziert nach einerseits dem Taliban- oder dem Al Qaida-Sanktionsregime und andererseits dem Terrorismus-Sanktionsregime. Die Rechtsschutzmöglichkeiten sind insbesondere richterrechtlich vorangetrieben worden. Relevant ist nicht nur die Zulässigkeit der Rechtsschutzform, sondern auch die gerichtliche Kontrollintensität.

In einem die Listung im Anhang des Beschlusses 2001/931/GASP betreffenden Verfahren hat der EuGH Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Maßnahmen im Rahmen Gemeinsamer Standpunkte in weiterführender Rechtsprechung anerkannt, sofern diese Maßnahmen Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen sollen.¹⁷⁴ Ursprünglich gab es dabei für Betroffene im Wesentlichen das Vorabentscheidungsverfahren, das durch Vorlageentscheidungen eines angerufenen nationalen Gerichts in Gang gesetzt wird. Mittlerweise sieht Art. 275 AEUV, der Rechtsakte auf der Grundlage der Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik immer noch grundsätzlich von der gerichtlichen Kontrolle ausnimmt, die Möglichkeit von Klagen gegen die Beschlüsse vor, die auf die hier erörterten Individualsanktionen gerichtet sind.

Gegen die Verordnungen können natürliche oder juristische Personen Nichtigkeitsklagen erheben, sofern sie von den angegriffenen Rechtsakten unmittelbar und individuell betroffen sind. Angesichts der unmittelbaren Rechtswirkungen von Verordnungen sind Klagen gelisteter Personen zulässig. Im Falle des Taliban/Al Qaida-Sanktionsregimes sind die Rechtsschutzmöglichkeiten im Weiteren geprägt von der Frage nach der Kontrollintensität. Diese Frage verweist auf anderweitige Probleme: die Bindungswirkungen der Resolutionen des Sicherheitsrates für die Organe der Europäischen Union, die Anwendbarkeit europäischer Grundrechte oder die Abstufbarkeit von Kontrollmaßstäben. Nach den expliziten Ausführungen der Kadi-Entscheidung aus dem Jahre 2008 legt der

172 Zu weiteren Verfahren vor Gericht s. etwa die vom Europäischen Parlament eingereichte Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, EuGH, Urt. v. 19.07.2012, Rs. C-130/10, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

173 S. etwa EuG, Urt. v. 23.11.2011, Rs. T-341/07 (Sison III), abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>. Ausf. zu Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen *Bartmann*, Terrorlisten, S. 216 ff.

174 EuGH, Urt. v. 27.02.2007, Rs. C-355/04 (Segi und Gestoras Pro Amnistia), abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>, Rn. 53 ff.

EuGH eine „grundsätzlich umfassende“ Kontrolle zu Grunde.¹⁷⁵ Danach lässt sich weder aus den Grundsätzen, die für die durch die Vereinten Nationen entstandene Völkerrechtsordnung gelten, noch aus den europäischen Verträgen eine Einschränkung der Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der Verordnung herleiten, dies auch nicht deshalb, weil mit ihr eine Resolution des Sicherheitsrates umgesetzt werden soll.¹⁷⁶ Die gerichtliche Kontrolle erstreckt sich auf die Rechtmäßigkeit der Begründung der Verordnung. Zwingende Geheimhaltungsinteressen in Bezug auf die Art und die Quellen der Informationen, die bei der Listung zu Grunde gelegt worden sind, sind im gerichtlichen Verfahren mit dem Erfordernis, dem Einzelnen hinreichende Verfahrensgarantien zu gewähren, zum Ausgleich zu bringen.¹⁷⁷ Die leitbildende Kadi-Entscheidung des EuGH ist allerdings keineswegs uneingeschränkt akzeptiert worden, sondern wird gerade auch hinsichtlich der Ausführungen zur Reichweite der Kontrolle kritisiert. Demgegenüber hat der EuGH seine Sicht in mehreren Entscheidungen bekräftigt.¹⁷⁸ Die Kontrollintensität entspricht damit derjenigen im Falle des Terrorismus-Sanktionsregimes.¹⁷⁹

c) Rechtsschutz auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene greifen die regulären Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Listung stehen. Dies können beispielsweise Klagen gegen Kreditinstitute, die Konten eingefroren haben, oder Anfechtungs-, Verpflichtungs- oder Leistungsklagen im Hinblick auf Verwal-

175 EuGH, Urt. v. 03.09.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation), Rn. 326. Als Vorinstanz s. EuG, Urt. v. 21. 09. 2005, Rs. T-315/01 (Kadi), und EuG, Urt. v. 21. 09. 2005, Rs. 306/01 (Yusuf und Al Barakaat International Foundation), alle abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

176 EuGH, Urt. v. 03.09.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation), Rn. 281 ff.

177 EuGH, Urt. v. 03.09.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation), Rn. 342 ff. Ausf. zu diesem Punkt EuGH, Urt. v. 18.07.2013, Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und 595/10 P, Rn. 103 ff. Die Anforderungen laufen auf ein in camera-Verfahren hinaus.

178 S. EuGH, Urt. v. 18. 07. 2013, Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und 595/10 P, Rn. 65 ff. m.w.N., s. auch mit ausf. Wiedergabe der Kritik die vorinstanzliche Entscheidung EuG, Urt. v. 30.09.2010, Rs. T-85/09 (Kadi), beide abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

179 Dazu EuG, Urt. v. 12. 12. 2006, Rs. T-228/02 (PMOI I); EuG, Urt. v. 04.12.2006, Rs. T-248/08 (PMOI II); Rechtsmittelentscheidung: EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-27/09; EuG, Urt. v. 30.09.2009, Rs. T-341/07 (Sison II), alle abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris>.

tungsentscheidungen sein. Auch wenn die Einfrierge- und Bereitstellungsverbote ebenso wie die personen- und organisationsbezogenen Listen im Wege europäischer Verordnungen vorgegeben werden, ist der Rechtsschutz auf nationaler Ebene keineswegs irrelevant. In den konkreten Konstellationen werden die Aussagen der Verordnungen und einschlägige nationale Regelungen ausgelegt und angewendet, und dies ist von den nationalen Gerichten im Rahmen ihrer Kontroll- und Entscheidungskompetenzen überprüfbar. Soweit normative Unklarheiten hinsichtlich der Aussagen der Verordnungen bestehen, bietet das Vorabentscheidungsverfahren Inzidenter-Kontrollmöglichkeiten durch den EuGH.

5. Fazit

Gezielte Individualsanktionen sind trotz des gerade auch im globalen Kontext begrenzten Konsenses über die nähere Beschreibung von Terrorismus¹⁸⁰ zunächst ohne ausgefeilte Verfahrens- und Schutzmechanismen eingesetzt worden, weil man meinte, dass sie als „reine Präventionsmaßnahmen“ keine allzu hohen Anforderungen zu erfüllen bräuchten. Dass diese Sicht nicht zutrifft, hat sich schnell anhand der zahlreichen Rechtsprobleme gezeigt. Viele der aufgeworfenen Fragen und Diskussionen haben Implikationen, die über die Individualsanktionen hinausweisen, etwa die Rechtsbindungen und die Ausgestaltung des Sicherheitsrates¹⁸¹, der Individualrechtsschutz im Völkerrecht oder das Verhältnis zwischen Völker- und Unionsrecht. Eine rein rechtsdogmatische Perspektive wäre nur begrenzt leistungskräftig. Beispielsweise hat die Kadi-Entscheidung des EuGH ungeachtet ihrer argumentativen Brüche über auch informelle Anpassungsmechanismen eine Reihe rechtlicher Innovationen ausgelöst.¹⁸² Ähnlich wie im Bereich der Überwachung von Finanztransaktionen benötigt man weiterführende Ansätze, und insofern können die gezielten Individualsanktionen in ein Gesamtbild der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung eingebettet werden.

IV. Schluss

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung im globalen Kontext bringt eine Vielzahl von Regelungen und Aktivitäten ebenso wie eine Fülle neuartiger Pro-

180 Vgl. *Albers Groth*, *Globales Recht*, S. 10 ff.

181 Vgl. die Beiträge in *Fassbender*, *Human Rights*, passim.

182 Vgl. auch zum Wechselspiel zwischen EGMR, EuGH und BVerfG *Albers*, *Rechtsfindung*, S. 287 ff.

bleme mit sich. Die Analyse der Überwachung von Finanztransaktionen und der gezielten Individualsanktionen hat gezeigt, dass man dieses Gebiet als ein Referenzgebiet hinsichtlich des sich herausbildenden globalen Rechts verstehen kann. Für ein angemessenes Verständnis braucht man neue theoretische Ansätze, deren nähere Ausarbeitung ein Desiderat ist.

Literaturverzeichnis

Van Aaken, Anne, Verschärfte Kontrolle transnationaler Finanzmärkte – Zwischen Sicherheitsbedürfnis und Freiheitsbeschränkung, in: *Bungenberg, Marc/Meessen, Karl M. (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht im Schatten des 11. September 2001*, Boorberg, Stuttgart u.a., 2004, S. 133

Van Aaken, Anne, Transnationales Kooperationsrecht nationaler Aufsichtsbehörden als Antwort auf die Herausforderung globalisierter Finanzmärkte, in: *Möllers, Christoph/Voßkuhle, Andreas/Walter, Christian (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, S. 219

Abbühl, Anicee, Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamts. Von der Zentralstelle zur multifunktionalen Intelligence-Behörde des Bundes, Boorberg, Stuttgart u. a., 2010

Albers, Marion, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, Duncker & Humblot, Berlin, 2001

Albers, Marion, Das Präventionsdilemma, in: *Schmidt, Jan-Hinrik/Weichert, Thilo (Hrsg.), Datenschutz. Grundlagen, Entwicklungen und Kontroversen*, bpb, Berlin, 2012, S. 102

Albers, Marion, Höchststrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen, VVDStRL Bd. 71, de Gruyter, Berlin/Boston, 2012, S. 257

Albers, Marion, Datenschutzbestimmungen der Polizei- und Nachrichtendienstgesetze des Bundes, in: *Wolff, Heinrich Amadeus/Brink, Stefan (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz*, Beck'scher Online-Kommentar, Stand 8/2014

Albers, Marion/Groth, Lena, Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung: Zur Einführung, in: *dies. (Hrsg.), Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung*, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 9

Albin, Silke, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, ZRP 2004, S. 71

Amoore, Louise/ de Goede, Marieke, Governance, risk and dataveillance in the war on terror, *Crime, Law and Social Change* 43 (2005), S. 149

Al-Jumaili, Diana, Stationen im Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung – New York – Brüssel – Berlin, NJOZ 2008, S. 188

- Ambrock, Jens, *Die Übermittlung von S.W.I.F.T.-Daten an die Terrorismusaufklärung der USA*, Duncker & Humblot, Berlin, 2013
- Amoore, Louise/ de Goede, Marieke, *Governance, risk and dataveillance in the war on terror*, *Crime, Law and Social Change* 43 (2005), S. 149
- von Arnould, Andreas, *UN-Sanktionen und gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz – Die „Soweit-Rechtsprechung“ des Europäischen Gerichts Erster Instanz*, AVR 44 (2006), S. 201
- Aston, Jurij D., *Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedsstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin*, Nomos, Baden-Baden, 2005
- Aston, Jurij D., *Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats – Resolution 1373 (2001) im Kontext*, ZaöRV 62 (2002), S. 257
- Bäcker, Matthias, *Terrorismusbabwehr durch das Bundeskriminalamt*, Duncker & Humblot, Berlin, 2009
- Burros, Xiana, *The external dimension of EU counter-terrorism: the challenges of the European Parliament in front of the European Court of Justice*, in: Ferreira-Pereira, Laura C./Oliveira Martins, Bruno (Hrsg.), *The European Union's Fight against Terrorism. The CFSP and Beyond*, Routledge, London/New York, 2013, S. 60
- Bartmann, Julia, *Terrorlisten. Ebenenübergreifende Sanktionsregime zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung*, Boorberg, Stuttgart u. a., 2011
- Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, *Solides Management der Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung*, Januar 2014, http://www.bis.org/publ/bcbs275_de.pdf
- Behr, Hartmut, *Neue Organisationsformen des Terrorismus` und Ordnungstypologien transnationaler Politik*, in Bendel, Petra/Hildebrandt, Mathias (Hrsg.), *Im Schatten des Terrorismus*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 2002, S. 109
- Biersteker, Thomas, J., *Unintended consequences of measures to counter the financing of terrorism*, in: Christopher Daase/Cornelius Friesendorf (Hrsg.), *Rethinking Security Governance. The problem of unintended consequences*, Routledge, London/New York, 2010, S. 127
- Bogdandy, Armin von/Dann, Philipp/Goldmann, Matthias, *Developing the Publicness of Public International Law. Towards a Legal Framework for Global Governance Activities*, *German Law Journal* Bd. 9 (2008), S. 1375
- Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina, *Netzwerke im Öffentlichen Recht*, in: Boysen, Sigrid u. a. (Hrsg.), *Netzwerke*, Nomos, Baden-Baden, 2007, S. 289
- Brzoska, Michael, *Consequences of Assessments of Effectiveness for Counterterrorist Financing Policy*, *Administration & Society* 2014, <http://aas.sage->

pub.com/content/early/2014/04/28/0095399714532272

Von Bubnoff, Eckhart, *Terrorismusbekämpfung – eine weltweite Herausforderung*, NJW 2002, S. 2672

Daase, Christopher/Friesendorf, Cornelius, *Introduction*. Security governance and the problem of unintended consequences, in: Daase, Christopher/Friesendorf, Cornelius (Hrsg.), *Rethinking Security Governance. The problem of unintended consequences*, Routledge, London/New York, 2010, S. 1

Durrieu, Roberto: *Rethinking Money Laundering & Financing of Terrorism in International Law. Towards a New Global Legal Order*, Brill/Nijhoff, Leiden, 2013

Emmerich-Fritsche, Angelika, *Globale Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung als Referenzgebiet einer Entwicklung vom Völkerrecht zum Weltrecht*, in: Albers, Marion/Groth, Lena (Hrsg.), *Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung*, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 133

Eriksson, Mikael, *Unintended consequences of targeted sanctions*, in: Daase, Christopher/Friesendorf, Cornelius (Hrsg.), *Rethinking Security Governance. The problem of unintended consequences*, Routledge, London/New York, 2010, S. 157

Fritzsch, Falk *Zur Bindungswirkung der EU-Terrorliste im Rahmen ausländerrechtlicher Maßnahmen*, ZAR 2010, S. 333

Fassbender, Bardo (Hrsg.), *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford University Press, Oxford, 2011

Financial Action Task Force (FATF), *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, Februar 2013

Financial Action Task Force (FATF), *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems*, Februar 2013

Feinäugle, Clemens, *Die Terroristenlisten des Sicherheitsrates – Endlich Rechtsschutz des Einzelnen gegen die Vereinten Nationen?*, ZRP 2007, S. 75

Feinäugle, Clemens, *Hoheitsgewalt im Völkerrecht. Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung*, Springer, Heidelberg/Dordrecht/London/New York, 2011

Ferreira-Pereira, Laura C./Oliveira Martins, Bruno (Hrsg.), *The European Union's Fight against Terrorism. The CFSP and Beyond*, Routledge, London/New York, 2013

Findeisen, Michael, *Deliktsspezifische Strukturprävention gegen Geldwäsche im Finanzsektor*, WM 1998, S. 2410

Flohr, Annegret, *Self-Regulation and Legalization: Making Global Rules for Banks and Corporations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke/New York, 2014

- Friesendorf, Cornelius Daase, Christopher, *Conclusion*. Analyzing and avoiding unintended consequences of security governance, in: Daase, Christopher Friesendorf, Cornelius (Hrsg.), *Rethinking Security Governance. The problem of unintended consequences*, Routledge, London New York, 2010, S. 198
- Glaser, Markus A., *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010
- de Goede, Marieke, *Blacklisting and the ban: Contesting targeted sanctions in Europe*, *Security Dialogue* 42 (2011), S. 499
- Grande, Edgar, *Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme*, *PVS* 53 (2012), S. 565
- Groth, Lena, *Wie global ist das Recht gegen Terrorismusfinanzierung?*, in: Albers, Marion/Groth, Lena (Hrsg.), *Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung*, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 35
- Groth, Lena, *Globales Finanzmarktrecht gegen Terrorismusfinanzierung*, Manuskript 2014, 2015 (i. E.)
- Haltern, Ulrich, *Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO*, *JZ* 2007, S. 537
- Herzog, Felix, *Der Banker als Fahnder?*, *WM* 1996, S. 1753
- Holley, Gerhard, *Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung*, Jan Sramek Verlag, Wien, 2010
- Hudson, Andrew, *Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights*, *Berkeley Journal of International Law* Vol. 25 (2007), S. 203
- Jakobi, Anja P., *Die Bildung einer globalen Ordnung gegen Geldwäsche*, in: Koch, Martin (Hrsg.), *Weltorganisationen*, Springer VS, Wiesbaden, 2012, S. 177
- Jakobi, Anja P., *Common Goods and Evils? The Formation of Global Crime Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2013
- Jakobi, Anja P., *Globale Normbildung – Terrorismusfinanzierungsbekämpfung als Referenzgebiet?*, in: Albers, Marion / Groth, Lena (Hrsg.), *Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung*, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 67
- Jansen, Dorothea, *Einführung in die Netzwerkanalyse: Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele*, 3. Aufl., VS Verlag, Wiesbaden, 2006
- Kaunert, Christian/Léonard, Sarah/MacKenzie, Alex (Hrsg.), *The social construction of an EU interest in counter-terrorism: US influence and internal struggles in the cases of PNR and SWIFT*, in: Ferreira-Pereira, Laura C./Oliveira Martins, Bruno (Hrsg.), *The European Union's Fight against Terrorism. The CFSP and Beyond*, Routledge, London/New York, 2013, S. 16
- Kemmerer, Alexandra, *The Normative Knot 2.0: Metaphorological Explorations in the Net of Networks*, *German Law Journal* Vol. 10 (2009), S. 439

- Kielmansegg*, Sebastian Graf, *Netzwerke im Völkerrecht? Strukturen des militärischen Krisenmanagements*, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina (Hrsg.), *Netzwerke, Nomos, Baden-Baden, 2007, S. 83*
- Krämer*, Gregor, *Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – Die Tätigkeit der FATF als internationaler Standardsetter*, Nomos, Baden-Baden, 2008
- Krämer*, Gregor, *Strategien und Maßnahmen der Financial Action Task Force (FATF) zur globalen Durchsetzung ihrer Regeln zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung*, in: Albers, Marion / Groth, Lena (Hrsg.), *Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung*, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 203
- Krisch*, Niko, *The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council*, in: Walter, Christian/Vöneyk, Silja/Röben, Volker/Schorkopf, Frank (Hrsg.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York, 2004, S. 879
- Kugelman*, Dieter, *Europäische Polizeiliche Kooperation*, in: Böse, Martin (Hrsg.) *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit (Enzyklopädie Europarecht Bd. 9)*, Nomos, Baden-Baden, 2013, S. 631
- Lailach*, Martin, *Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1998
- Lederer*, Markus, *Die Versicherheitlichung des Finanzmarkts nach den Anschlägen 9/11. Wie erfolgreich ist das Regime zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung?*, in: Jäger, Thomas (Hrsg.), *Die Welt nach 9/11: Auswirkungen des Terrorismus auf Staatenwelt und Gesellschaft, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Sonderheft 2*, Springer VS, Wiesbaden, 2011, S. 686
- Levi*, Michael, *Lessons for countering terrorist financing from the war on serious and organized crime*, in: Biersteker, Thomas J. / Eckert, Sue E. (Hrsg.), *Countering the Financing of Terrorism*, Routledge, London/New York, 2008, S. 260
- Levi*, Michael, *Combating the financing of terrorism: A history and assessment of the control of 'threat finance'*, *The British Journal of Criminology* 50 (2010), S. 650
- Lorinser*, Barbara, *Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates*, Nomos, Baden-Baden, 1996
- Middel*, Stefan, *Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2007
- Möllers*, Christoph, *Netzwerk als Kategorie des Organisationsrechts – Zur juristischen Beschreibung dezentraler Steuerung*, in: J. Oebbecke (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2005, S. 285

Neudorfer, Sonja, *Antiterrormaßnahmen* der Vereinten Nationen und Grundrechtsschutz in der Union, *ZaöRV* 69 (2009), S. 979

Neuß, Peter, *Legislative Maßnahmen* des UN-Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus - Eine Untersuchung des Inhalts und der Rechtmäßigkeit von Resolution 1373 unter besonderer Berücksichtigung der Reaktionen der Staaten, Utz Verlag, München, 2008

Ogbanjia, Asmerom, *Das neue deutsche Geldwäscherecht*, de Gruyter, Berlin Boston, 2011

Ohler, Christoph, *Terrorismusbekämpfung* mit den Instrumenten der Finanzmarktaufsicht, *Die Verwaltung* 41 (2008), S. 405

Ohler, Christoph, *Die Verhängung von „smart sanctions“* durch den UN-Sicherheitsrat – eine Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, *EuR* 2006, S. 848

Pieth, Mark/Aiofi, Gemma, *The Private Sector becomes active: The Wolfsberg-Process*, abrufbar unter <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/home/Wolfsberg-Process.pdf>

Priebe, Reinhard, *Maßnahmen der EU* gegen Terrorismusfinanzierung, in: Albers, Marion Groth, Lena (Hrsg.), *Globales Recht und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung*, Nomos, Baden-Baden, 2014, S. 291

Reitlinger, Kerstin, *Zollbehörden* in der informationellen Kooperation nationaler Sicherheitsbehörden, Dr. Kovaç, Hamburg, 2014

Roberts, Marc, *Terrorismusfinanzierung* – zugleich ein Beitrag zum internationalen Verwaltungsrecht, Peter Lang, Frankfurt a.M. u.a., 2011

Schilling, Theodor, *Die „neue Weltordnung“* und die Souveränität der Mitglieder der Vereinten Nationen, *AVR* Bd. 33 (1995), S. 67

Schily, Otto, *Netzwerke des Terrors - Netzwerke gegen Terror*, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Netzwerke des Terrors - Netzwerke gegen Terror*, BKA-Herbsttagung, Luchterhand, 2005, S. 5

Schmahl, Stefan, *Effektiver Rechtsschutz* gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats? *EuR* 2006, S. 566

Schöndorf-Haubold, Bettina, *Netzwerke* in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina (Hrsg.), *Netzwerke*, Nomos, Baden-Baden, 2007, S. 149

Schöndorf-Haubold, Bettina, *Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2010

Schulte, Dominik, *Der Schutz* individueller Rechte gegen Terrorlisten, Nomos, Baden-Baden, 2010

Simma, Bruno/Khan, Daniel-Erasmus/Nolte, Georg/Paulus, Andreas (Hrsg.), The Charter of the United Nations. A Commentary, Vol. II, 3rd. ed., Oxford University Press, Oxford, 2012

Stern, Jessica/Wiener, Jonathan B., Precaution Against Terrorism, Journal of Risk Research Vol. 9 (2006), S. 393

Stubenrauch, Julia, Gemeinsame Verbunddateien von Polizei und Nachrichtendiensten – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel der Antiterrordatei, Nomos, Baden-Baden, 2009

Talmon, Stefan, The Security Council as World Legislature, American Journal of International Law 99 (2005), S. 175

Töpfer, Eric, Auf dem Weg zur Europol-Verordnung, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2012, S. 107

Tomuschat, Christian, Die Europäische Union und ihre völkerrechtliche Bindung, EuGRZ 2007, S. 1

Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, VS Verlag, Wiesbaden, 2008, S. 173

Upton, Bob, The financing of terror: a private sector perspective, in: Pieth, Mark / Thelesklaf, Daniel / Ivory, Radha (Hrsg.), Countering Terrorist Financing – The Practitioner's Point of View, Peter Lang, Bern u.a., 2009, S. 25

Wagner, Markus, Die wirtschaftlichen Maßnahmen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 im völkerrechtlichen Kontext – Von Wirtschaftssanktionen zur Wirtschaftsgesetzgebung?, ZaöRV 63 (2003), S. 879

Wilke, Marie, Emerging Informal Network Structures in Global Governance – Inside the Anti-Money Laundering Regime, Nordic Journal of International Law 77 (2008), S. 509

Zürn, Michael, Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, VS Verlag, Wiesbaden, 2008, S. 553