

Diplomarbeit
zur Erlangung des Grades
eines Magisters der Rechtswissenschaften
an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der
Karl Franzens Universität Graz
über das Thema

**Das Spannungsverhältnis zwischen autonomen
restriktiven Maßnahmen der Europäischen Union
zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus
und EU-Grundrechten nach Al-Aqsa**

eingereicht bei
Univ.-Prof. Dr.iur. Hans Peter Folz
von
Philipp Wassermann

Graz, im April des Jahres 2014

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre ehrenwörtlich,

1. dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht benutzt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe, und
2. dass ich diese Diplomarbeit bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.

Diese Arbeit widme ich meinen Eltern und möchte mich bei ihnen gleichzeitig für ihre Unterstützung bedanken.

Des Weiteren bedanke ich mich bei Herrn Univ.-Prof. Dr.iur. Hans Peter Folz für die Ermöglichung und Betreuung dieser Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	I
1. Einleitung	1
2. Die rechtlichen Grundlagen der EU-Terrorliste.....	3
2.1 Resolution 1373	4
2.2 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931	6
2.3 Verordnung 2580/2001	7
2.4 Reformen bzw Modifikation durch die Rsp.....	10
3. Der Fall Al-Aqsa vor den Europäischen Gerichten	14
3.1 Sachverhalt und Prozessgeschichte.....	14
3.2 Entscheidung Al-Aqsa/Rat.....	16
3.3 Entscheidung des EuGH	18
3.3.1 Überprüfungsverfahren	19
3.3.2 Eigentumsgrundrecht	20
3.3.3 Begründungspflicht	21
4. Die autonome Terrorliste entgegen betroffener Grundrechte	23
4.1 Eigentumsgarantie.....	25
4.1.1 Gesetzliche Grundlage	29
4.1.2 Ziele des Gemeinwohls/Allgemeininteresse	30
4.1.3 Wesensgehalt.....	31
4.1.4 Verhältnismäßigkeit	32
4.1.5 Entschädigung?	38
4.1.6 Anmerkungen zum Eigentumsrecht nach der GRC	39
4.2 Verfahrensgarantien	41
4.2.1 Rechtliches Gehör	42
4.2.2 Untersuchungsgrundsatz	45
4.2.3 Begründungspflicht	49
4.2.4 Recht auf gute Verwaltung: ein neues Grundrecht?.....	54
4.3 Effektiver Rechtsschutz	56
5. Resümee	59
Quellenverzeichnis	61

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art	Artikel
bzw	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag der Europäischen Union
f	folgende, und der, die
ff	folgenden, und der, die
Fn	Fußnote
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem	gemäß
GR-Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
iSd	im Sinne des/der
iRd	im Rahmen des/der
lit	litera
mwN	mit weiteren Nachweisen
Nr	Nummer
Rn	Randnummer

Rsp	Rechtsprechung
Rs	Rechtssache
stRsp	ständige Rechtsprechung
SA	Schlussanträge des Generalanwaltes/ der Generalanwältin
SC	Sicherheitsrat
ua	unter anderem
UN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
zB	zum Beispiel
Z	Ziffer
1.ZP zur EMRK	Erstes Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention

1. Einleitung

„Statt im Sinne des Grundrechtsschutzes auf strikter Rechtsauslegung zu bestehen, lässt der EuGH gegenüber der Exekutive pragmatische Milde walten.“¹

Die Kritik von Steinbeis zum Anlass nehmend, ist es das Ziel der vorliegenden Arbeit, herauszuarbeiten, ob und inwieweit das gegenwärtige Verfahren der autonomen EU-Terrorliste konkretisiert durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes² in der verbundenen Rs Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa³ mit betroffene Grundrechten in Konflikt steht.

Vor dem Hintergrund, den Terrorismus an seiner Wurzel zu bekämpfen, wurde das System der Kontoeinfrierungen durch Listen geschaffen. Eine derartige Liste, die EU-Terrorliste, wurde eigens von der Europäischen Union eingerichtet. Die an sich ehrenwerten Ziele der Erhaltung von Frieden und Sicherheit ermächtigen den Rat, bei Terrorverdacht Personen und Organisationen auf die Liste zu setzen und das Listing beliebig lang aufrechtzuerhalten.⁴ Dabei ist der Rat als Unionsbehörde an das Bekenntnis der Union zur Wahrung und Achtung der Menschenrechte gebunden⁵

Die niederländische Stichting Al Aqsa findet sich seit 2003 auf der autonomen EU-Terrorliste und hat dagegen Klagen erhoben. Das Europäische Gericht 1. Instanz⁶ entschied zugunsten der Klägerin.⁷ Dagegen stellte sich der EuGH in der verbundenen Rs Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa hinter die Beurteilung des Rates.⁸ Nach genauerer Auseinandersetzung mit der in der Entscheidung gebilligten Praxis des Rates im Listingverfahren muss die entsprechende Wahrung der Grundrechte bezweifelt werden.

¹ Steinbeis, EuGH korrigiert strikte Linie der ersten Instanz zu Anti-Terrorlisten, <http://www.verfassungsblog.de/de/terrorfinanzierung-eugh-einfrieren/#.UzsQ-Vdq9iM> (abgefragt am 1.4.2014).

² In der Folge als EuGH bezeichnet

³ Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa*.

⁴ Meyer/Macke, Rechtliche Auswirkungen der Terroristenlisten im deutschen Recht, HRRS 12/2007, 445 (446).

⁵ Siehe Art 2 EUV und Art 6 EUV.

⁶ in der Folge als EuG bezeichnet

⁷ Siehe EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*.

⁸ Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa*.

Um diese Einschätzung entsprechend untermauern zu können, werden zunächst im ersten Kapitel der vorliegenden Arbeit die Rechtsgrundlagen der EU-Terrorliste erörtert.⁹ Das ursprüngliche Verfahren soll in diesem Kapitel unter Berücksichtigung etwaiger Rsp den Stand des Listingverfahren vor der Entscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa ersichtlich machen. Daran anschließend wird im folgenden Kapitel¹⁰ der Fall Al-Aqsa mit den relevanten Entscheidungen besprochen. Die in diesem Kapitel dargestellten Erwägungen des EuGH in Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa bilden hinsichtlich des Listingregimes die grundlegende Basis der im letzten Kapitel¹¹ durchgeführten Untersuchung. Darin wird das derzeitige Verfahren der autonomen Terrorliste dem Grundrecht auf ungestörte Nutzung des Eigentums, den Verfahrensgrundrechten und dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutzes gegenübergestellt und bewertet.

⁹ Siehe Kapitel 2: Die rechtlichen Grundlagen der EU-Terrorliste

¹⁰ Siehe Kapitel 3: Der Fall Al-Aqsa vor den Europäischen Gerichten

¹¹ Siehe Kapitel 4: Die autonome Terrorliste entgegen betroffener Grundrechte

2. Die rechtlichen Grundlagen der EU-Terrorliste

Dem Ziel dieser Arbeit entsprechend, ist es von größter Bedeutung, im komplexen System des sogenannten „Blacklisting“¹² zunächst einen fundierten Einblick in die Grundlagen der autonomen Terrorliste zu erlangen. Alle „smart sanctions“, wie gezielte Sanktionen gegen Individuen genannt werden¹³, haben ihren Ursprung in den wirtschaftlichen und politischen Sanktionen der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung und Sicherung des Weltfriedens.¹⁴

Abgesehen von völkerrechtlichen und nationalen Terrorlisten gibt es auch auf europäischer Ebene zwei Listensysteme.¹⁵ Eine davon, die sogenannte UN-Terrorliste wurde zum Zweck errichtet, Mitgliedern und Unterstützern von Al-Qaida und Taliban jegliche Mittel durch Kontoeinfrierungen zu entziehen. Die UN-Terrorliste basiert auf Grundlage der Resolutionen 1267 und 1333 und 1390.¹⁶ Auf europäischer Ebene erfolgte die Umsetzung durch die Verordnung 881/2002¹⁷. Das zuständige Organ dieses Listingregimes auf Unionsebene ist die Kommission, welche zur Aktualisierung entsprechender Änderungen des eingerichteten Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen befugt ist.¹⁸

Das in dieser Arbeit behandelte Listingregime, auf dessen Grundlage auch die Entscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa beruht, ist jedoch jenes der autonomen EU-Terrorliste, welches vom anderen, auf europäischer Ebene

¹² siehe *Sullivan/Hayes*, Blacklisted: Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights, (2010).

¹³ *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 11 f; *Kaleck*, Terrorismuslisten, Definitionsmacht und politische Gewalt der Exekutive, KJ 2011 H 1, 63 (63f); *Holley*, Das sanktionsweise Einfrieren von Vermögenswerten (vermeintlicher) Terroristen, JAP 2010/2011/9, 79 (80).

¹⁴ *Holley*, JAP 2010/2011/9, 79 f; siehe dazu detailliert *Holley*, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung (2010), 109 ff.

¹⁵ *Meyer*, Rechtsstaat und Terrorlisten – Kaltstellung ohne Rechtsschutz?, HRRS 2010 H 2, 74;

¹⁶ *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 11; *Kaleck*, KJ 2011 H 1, 64; *Meyer/Macke*, HRRS 12/2007, 446.

¹⁷ siehe Verordnung (EG) Nr 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, ABl 2002 L 139, 9.

¹⁸ *Meyer/Macke*, HRRS 12/2007,446; *Macke*, Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union in *Uwer* (Hrsg), Heimlichkeit und Wahrheit Band 32 der Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen (2010), 37 (41).

bestehenden System der umgesetzten UN-Terrorliste abzugrenzen ist.¹⁹ Die völkerrechtliche Grundlage der autonomen EU-Terrorliste liegt in der Resolution 1373, die im folgenden Unterkapitel erörtert wird. An die Resolution 1373 anschließend, werden die europäischen Rechtsakte erörtert. Der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 des Rates über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus,²⁰ sowie die Verordnung 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus,²¹ enthalten die grundlegenden materiellen und verfahrensbezogenen Regelungen. Anhand dieser Rechtsgrundlagen wird das Verfahren dargestellt.

Im Anschluss sollen im letzten Teil dieses Kapitels, Reformen und Modifikationen des Verfahrens aufgrund ergangener Entscheidungen der europäischen Gerichte erläutert werden. Es dient dem Zweck, Vorgaben und Ausgestaltung des Verfahrens vor der Entscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa zu verdeutlichen.

2.1 Resolution 1373

Der völkerrechtliche Ursprung der EU-Terrorliste liegt in der Resolution 1373, die zum Anlass der Anschläge vom 11. September 2001 vom UN-Sicherheitsrat verabschiedet wurde.²²

Der Fokus der Resolution ist auf die globale und allgemeine Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus gerichtet.²³ Darin lässt sich begründen, warum in der Resolution 1373 nicht auf spezielle Terrororganisationen oder Terroristen Bezug genommen wird.²⁴ Unter Betonung der Gefahr des internationalen Terrorismus wurden generelle und unbefristete Regeln festgelegt, so etwa ein

¹⁹ Siehe dazu ua *Meyer*, HRRS 2010 H 2, 74; In diesem Zusammenhang soll aber betont werden, dass die ergangene Rsp der Europäischen Gerichte zur UN-Terrorliste bedeutsame Anhaltspunkte der Bewertung des gegenwärtigen Verfahrens für die in Kapitel 5 durchgeführte Untersuchung bilden

²⁰ im Folgenden als Gemeinsamer Standpunkt 2001/931 bezeichnet

²¹ im Folgenden als Verordnung 2580/2001 bezeichnet

²² *Meyer/Macke*, HRRS 12/2007, 446.

²³ Art 1 lit a SC Resolution 1373 (2001). verfügbar unter

<http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20%282001%29.pdf> (Stand: 7.4.2014)

²⁴ *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 14.

„Maßnahmenkatalog zur Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Handlungen in Z 1 lit a-d oder ein Verbot der Waffenlieferungen in Z 2 lit a.²⁵ Eine Definition des Terrorismusbegriffes ist in der Resolution nicht zu finden.²⁶ Zudem enthält die Resolution 1373 kein eigenständiges Listingsystem, sondern verpflichtet nur, die Finanzierung des Terrorismus mittels Kontosperrung zu verhindern.²⁷ Diese „relativ allgemeinen Vorgaben“²⁸ der Resolution 1373 ermöglichen die Umsetzung, Listung und die Bestimmung der von den Sanktionen Betroffenen, in eigener Interpretation vorzunehmen.²⁹ Die Europäische Union setzte die Vorgaben durch eine eigene Terrorliste um, die vom Rat selbständig erstellt und geändert wird.³⁰

Seitens der Literatur wurde dem Sicherheitsrat aufgrund der Verabschiedung der Resolution 1373 angelastet, über seine politische Tätigkeit nunmehr auch eine „quasi-legislative Funktion“ ausüben zu wollen.³¹

Zur Darstellung des Verfahrens werden nachfolgend die Rechtsakte der EU in Umsetzung der Vorgaben der Resolution 1373 näher betrachtet.

²⁵ MwN *Holley*, JAP 2010/2011/9, 81.

²⁶ *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 86.

²⁷ *Meyer*, „Lost in Complexity“ – Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, ZEuS 1/2007, 1 (6 ff); *Holley*, JAP 2010/2011/9, 82; *Macke* in *Uwer*, Heimlichkeit und Wahrheit, 42.

²⁸ MwN *Holley*, JAP 2010/2011/9, 81.

²⁹ *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 14 und 86; *Meyer*, ZEuS 1/2007, 6. *Macke* in *Uwer*, Heimlichkeit und Wahrheit, 42; *Macke* in *Uwer* (Hrsg); *Meyer/Macke*, HRRS 12/2007, 446.

³⁰ *Meyer/Macke*, HRRS 12/2007, 446.

³¹ *Holley*, JAP 2010/2011/9, 81.

2.2 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931³²

Gemäß Art 301 EGV, der zum Zeitpunkt der Umsetzung das vorgesehene Verfahren beinhaltete, war zunächst ein Gemeinsamer Standpunkt gemäß Art 15 EUV³³ zur Bekräftigung der Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vorgesehen.³⁴ Um die Maßnahmen direkt auf juristische und natürliche Personen anwenden zu können³⁵, sichert die Verordnung 2580/2001 die unmittelbare Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten.³⁶

Die allgemeinen Vorgaben der Resolution 1373 werden im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931 durch Begriffsbestimmungen konkretisiert. So wird die „terroristische Handlung“ als vorsätzliche Handlung definiert, die in Schädigungsabsicht des Landes oder einer internationalen Organisation begangen wird. Die Schädigung kann dahingehend erfolgen, „die Bevölkerung in schwerwiegender Weise einzuschüchtern“, Druck oder Zwang auf die Regierung auszuüben, um das Handeln zu beeinflussen oder Destabilisierung bzw Zerstörung der Grundstrukturen des Staates oder der internationalen Organisation herbeizuführen. Eine terroristische Vereinigung wird als ein auf längere Zeit angelegter, organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um terroristische Handlungen zu begehen, definiert.³⁷

Den „Personen, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind“, werden alle Personen zugerechnet, die eine „terroristische Handlung“ ausüben, versuchen oder einen Beitrag leisten, sei es bei der Begehung oder durch andere Förderung. Eine Vereinigung oder Körperschaft gilt dann als am Terrorismus beteiligt, wenn eine Person, nach der zuvor erwähnten Definition, Eigentümer ist bzw Kontrolle über die

³² Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. 2001 L 344, 93.

³³ Die Bezeichnung EUV bezieht sich hier ausnahmsweise auf die konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union, ABl 2006 C 321E, 5.

³⁴ *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 17; *Holley*, JAP 2010/2011/9, 82.

³⁵ *Gänser*, Säulenübergreifender Rechtsschutz auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union (2010) 14.

³⁶ *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 17; *Holley*, JAP 2010/2011/9, 82; siehe zu den Kompetenzbestimmungen ausführlich: *Gänser*, Säulenübergreifender Rechtsschutz auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union (2010).

³⁷ Art 1 Abs 3 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 93

Vereinigung ausübt. Dritte „Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Namen oder auf Weisung [...] handeln“ sind genauso an terroristischen Handlungen beteiligt, wie das gesamte Vermögen aller Genannten.³⁸

Das in Art 1 Abs 4 bis 6 des Gemeinsamer Standpunktes 2001/931 festgelegte Verfahren wird im Zusammenhang mit der Verordnung 2580/2001 näher ausgeführt.

2.3 Verordnung 2580/2001³⁹

Um „unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem Individuum“ zu erzeugen,⁴⁰ erfolgte die einheitliche Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes 931/2001 durch die Verordnung 2580/2001.⁴¹

Mangels einheitlicher Kompetenzgrundlage stützte man sich auf Art 60, Art 301 und Art 308 EGV, welche die Außenwirtschaftskompetenz, die Zuständigkeit für den Schutz der einheitlichen Marktordnung und die Vertragsabrundungsklausel beinhalten.⁴² In Erlassung entschied der Rat einstimmig über den Rechtsakt, dem Parlament kam ein Anhörungsrecht zu.⁴³

Auf eine Diskussion der Kompetenzgrundlagen wird an dieser Stelle verzichtet, da dies den Rahmen der Arbeit überspannen würde.⁴⁴ Bezüglich der Vertragsabrundungsklausel des Art 308 EGV sei aber angemerkt, dass diese unter Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, der Erforderlichkeit und der Subsidiarität einzusetzen ist. Bei deren Anwendung muss ein bereits bestehendes Ziel vorliegen. Die Auslegung einzelner Begriffe der weitreichenden

³⁸ Art 1 Abs 2 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 93.

³⁹ Verordnung (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ABl. 2001 L 344, 70.

⁴⁰ Meyer, HRRS 2010 H 2, 76.

⁴¹ Meyer, HRRS 2010 H 2, 76; Siehe Erwägungsgrund 5 der VO (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70.

⁴² Meyer, HRRS 2010 H 2, 76

⁴³ Stöger in Mayer (Hrsg) Kommentar zum EU- und EG-Vertrag, L 39 2004, Art 308 Rn 39; Meyer, HRRS 2010 H 2, 76.

⁴⁴ ausführlich dazu ua Gänser, Säulenübergreifender Rechtsschutz auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union (2010).

Generalmächtigung ist umstritten.⁴⁵ Der Vertrag von Lissabon sieht mittlerweile in Art 75 Abs 1 AEUV eine einheitliche Kompetenz vor, wobei das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommt.⁴⁶

Nach dieser Einführung soll nun der Inhalt näher dargelegt werden. Zunächst enthält die Verordnung 2580/2001 die grundlegenden Bestimmungen bezüglich der Folgen eines Listing. In Art 2 Abs 1 werden das Einfriergebot und das Bereitstellungsverbot erläutert.⁴⁷ Ebenso werden die relevanten vermögensrechtlichen Begriffe, die in Zusammenhang mit den Einfriermaßnahmen stehen, definiert.⁴⁸ Unter dem Einfriergebot ist die Sperrung sämtlicher Konten und weiteren Vermögens aller Art zu verstehen, sodass der Gelistete nicht mehr über sein Vermögen frei verfügen kann. Außerdem dürfen keine wirtschaftlichen Ressourcen des Betroffenen verwendet werden, um Vermögenswerte zu erzielen. Das Bereitstellungsverbot führt dazu, dass Gelisteten keine Güter oder andere Vermögenswerte in jeglicher Weise zur Verfügung gestellt werden dürfen. Bei strikter Subsumtion fallen auch die täglichen Einkäufe darunter.⁴⁹

Die Verordnung enthält in Art 5 und 6 die sogenannten Freigabeklauseln. Es können Mittel zur Deckung der Grundbedürfnisse, also „für Lebensmittel, Arzneimittel, die Miete [...] oder Honorare für ärztliche Behandlung für Betroffene und Familienmitglieder“ durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten aufgrund von Genehmigungsanträgen freigegeben werden. Auch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge oder Gebühren für Versorgungsleistungen können auf Antrag freigegeben werden.⁵⁰ „Allerdings ist [...] die Freigabe für Mittel zur Zahlung von professioneller, angemessener Rechtsberatung nicht vorgesehen.“⁵¹

In Art 6 werden spezifische Genehmigungen definiert, diese können auf Antrag nach Konsultation der zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten, des Rates und

⁴⁵ Stöger in Mayer, Kommentar, L 39 2004, Art 308 Rn 9 ff.

⁴⁶ Meyer, HRRS 2010 H 2, 76.

⁴⁷ Siehe Art 2 Abs 1 der VO (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70.

⁴⁸ Art 1 der der VO (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70.

⁴⁹ Meyer/Macke, HRRS 12/2007, 447 f.

⁵⁰ Art 5 Abs 2 der VO (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70.

⁵¹ Macke in Uwer, Heimlichkeit und Wahrheit, 51.

der Kommission genehmigt werden. Kriterien für die Genehmigung oder ein Prüfungsablauf werden in der Verordnung 2580/2001 nicht detailliert angegeben.⁵²

Nach der Darstellung der Folgen soll nun das Verfahren anhand der Bestimmungen in Art 2 der Verordnung 2580/2001 sowie Art 1 Abs 4, 5 und 6 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931, auf welche die Verordnung ausdrücklich verweist, erläutert werden.

Die für die Prüfung und Aktualisierung der Liste zuständige Unionsbehörde ist der Rat.⁵³ Die Liste, die sich im Anhang der Verordnung befindet, muss aufgrund einschlägiger Beweise und Informationen erstellt werden, aus denen ersichtlich ist, dass eine zuständige Behörde, welche eine Justizbehörde oder eine andere zuständige Behörde sein muss, gegenüber dem Betroffenen einen Beschluss gefasst hat. Dieser Beschluss muss zur Einleitung von Ermittlungen oder Strafverfolgung aufgrund terroristischer Aktivität in Form von Handlungen, Versuche, Teilnahmen oder Erleichterungen, erlassen worden und auf „schlüssige und ernsthafte Beweise“ gestützt sein. Auch angeordnete Sanktionen des UN-Sicherheitsrates oder dessen Bezeichnung in Verbindung mit dem Terrorismus zu stehen, rechtfertigen eine Listung.⁵⁴

Personen, Vereinigungen oder Körperschaften werden bei Vorliegen der Voraussetzungen durch einstimmige Entscheidung des Rates auf die Liste gesetzt.⁵⁵ Diese Aufnahme in die Liste im Anhang der Verordnung 2580/2001 erfolgt mittels Beschluss des Rates.⁵⁶ Die Betroffenen sind auf der Liste mit den notwendigen Angaben zu versehen.⁵⁷

⁵² *Meyer/Macke*, HRRS 12/2007, 456; VO (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70.

⁵³ Art 2 Abs 3 der VO (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70.

⁵⁴ Art 1 Abs 4 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 93.

⁵⁵ Art 2 Abs 3 der VO (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70.

⁵⁶ *Meyer*, ZEuS 1/2007, 47.

⁵⁷ Art 1 Abs 5 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 93.

Der Rat ist verpflichtet, mindestens jedes halbe Jahr die Liste auf die rechtfertigenden Gründe zu überprüfen.⁵⁸ Gemäß Art 2 Abs 3 der Verordnung 2580/2001 hat diese Überprüfung im Einklang mit den relevanten Artikeln des Gemeinsamen Standpunktes für das Erstlisting zu erfolgen.⁵⁹

2.4 Reformen bzw Modifikation durch die Rsp

Das ursprüngliche Verfahren der EU-Terrorliste nach den Rechtsgrundlagen führte zu einer Reihe von Nichtigkeitsklagen⁶⁰ Gelisteter, welche die einzige Möglichkeit bieten, auf Unionsebene gegen die Listungen vorzugehen.⁶¹ Durch die Rsp wurden Mängel in Bezug auf die Grundrechte aufgezeigt und entsprechende Konkretisierungen für das Verfahren getroffen. Auch Änderungen im Verfahren wurden vollzogen.⁶² Unter Berücksichtigung der Rsp und Reformen soll das modifizierte Verfahren in diesem Abschnitt dargestellt werden, wobei eine detaillierte Auseinandersetzung mit den grundrechtlichen Problematiken unterbleibt. Die Ausführungen sollen schlicht das Verfahren und dessen notwendige Konkretisierungen zum Zeitpunkt unmittelbar vor der Entscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa verdeutlichen.

Bereits bei der erstmaligen Prüfung des Rates, um jemanden auf die Liste zu setzen, wurde eine Klarstellung bezüglich des zugrundeliegenden Verfahrens der Aufnahme von Ermittlungen oder Strafverfolgung als Grundlage für den Beschluss notwendig.⁶³ So betonte das EuG in der Rs PKK und KNK/Rat die notwendige Zurechenbarkeit der Informationen. Es müssen „bestimmte Beweise vorliegen und

⁵⁸ Art 1 Abs 6 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 93.

⁵⁹ Art 2 Abs 3 der VO (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70; Siehe Art 1 Abs 4, Abs 5 und Abs 6 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 93.

⁶⁰ Siehe Art 263 Abs 4 AEUV.

⁶¹ *Kaleck*, KJ 2011 H 1, 64 ff.

⁶² *Meyer*, HRRS 2010 H 2, 75 f und 80 ff.

⁶³ Art 1 Abs 4 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 93.

die betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften genau identifiziert werden“, um diese in die Liste aufnehmen zu können.⁶⁴

Dazu stellte sich die Frage, welchen Stellenwert der Verdacht des Terrorismus im nationalen Verfahren haben muss, um rechtfertigen zu können, einen Betroffenen auf die Liste zu setzen. Dahingehend stellte das EuG in der Rs Sison II fest, dass der geforderte Beschluss „in einem nationalen Verfahren ergangen sein [muss], das unmittelbar und in der Hauptsache darauf gerichtet ist, gegen den Betroffenen im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus und wegen seiner Verwicklung in den Terrorismus eine Präventiv- oder Repressivmaßnahme zu verhängen. Eine Entscheidung einer nationalen Justizbehörde, die im Rahmen einer Streitigkeit, die z.B. zivile Rechte und Pflichten betrifft, nur nebenbei und inzident auf die mögliche Verwicklung des Betroffenen in eine solche Aktivität eingeht, genügt diesem Erfordernis nicht.“⁶⁵

Der auf Grundlage des geforderten Beschlusses iSd Gemeinsamen Standpunktes 931/2001 tätig werdende Rat, erließ im ursprünglichen Verfahren den Beschluss über die Aufnahme in die Liste durch seine Gremien im sogenannten clearing-house Verfahren.⁶⁶ Der clearing-house Mechanismus wurde 2007 aufgrund des Mangels an Transparenz⁶⁷ abgeschafft und durch eine Arbeitsgruppe ersetzt, welche seither die Neuaufnahmen überprüft und Empfehlungen an den Rat richtet, der die endgültige Entscheidung trifft.⁶⁸ Zudem können Betroffene durch einen hinreichend substantiellen Antrag eine weitere Prüfung durch die Arbeitsgruppe verlangen.⁶⁹

Anfangs verpflichtete ein Erstlisting den Rat nicht, die Betroffenen, über die Listing zu informieren oder Gründe mitzuteilen. Eine allfällige Rechtfertigung oder die Entkräftung der Indizien war demnach mangels entsprechender Informationen nicht möglich.⁷⁰

⁶⁴ EuGH 18.01.2007, C-229/05, *PKK und KNK/Rat* Rn 111.

⁶⁵ EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison/Rat* (Sison II) Rn 111.

⁶⁶ *Meyer/Macke*, HRRS 12/2007, 454.

⁶⁷ Siehe dazu ua Kaleck, KJ 2011 H 1, 64 ff.

⁶⁸ *Meyer*, HRRS 2010 H 2, 75.

⁶⁹ MwN *Meyer/Macke*, HRRS 12/2007, 454.

⁷⁰ Kaleck, KJ 2011 H 1, 64 ff.

Bezugnehmend auf die zu wahrenen Verfahrensrechte wurde der Rat verpflichtet, seine Beschlüsse entsprechend zu begründen⁷¹ und in einem sogenannten Statement of Reasons an die Betroffenen zu senden. Dabei differenzierte die Rsp zwischen dem ersten und dem nach Überprüfungen fortgesetzten Listing. Nur bezüglich des Erstlisting gilt die Ausnahme, dass die Begründung erst mit dem Beschluss oder sobald als möglich danach übermittelt werden muss. Hintergrund bildet der mit der Effektivität der Maßnahme verbundene Überraschungseffekt.⁷²

Vor Beschlüssen zur Fortsetzung des Listing iRd halbjährlichen Überprüfung des Rates gelten ausnahmslos die Pflicht zur Anhörung des Betroffenen und die Mitteilungspflicht über die Gründe.⁷³ Der Betroffene muss die Möglichkeit haben, sich zu den Vorwürfen zu äußern oder diese entkräften zu können.⁷⁴ Zudem hat der Rat im Überprüfungsverfahren die Rechtskraft des Beschlusses auf nationaler Ebene,⁷⁵ sowie den weiteren Verlauf der Ermittlungen und Verfahren miteinzubeziehen. Die Einstellung von Strafverfahren oder von Ermittlungen muss der Rat unbedingt berücksichtigen.⁷⁶

Da Beweise und Vorwürfe meist auf Grundlage von Geheimdienstermittlungen basieren,⁷⁷ wurde auf das Verhältnis zwischen der gerichtlichen Überprüfung und dem Geheimhaltungsinteresse hingewiesen. Informationen müssen dahingehend einer gerichtliche Überprüfung zugänglich sein, um das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle zu wahren.⁷⁸

Dazu „muss der Gemeinschaftsrichter die Rechtmäßigkeit und die Begründetheit der Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern kontrollieren können, ohne dass ihm die Geheimhaltungsbedürftigkeit oder die Vertraulichkeit der vom Rat herangezogenen Beweise und Informationen entgegengehalten werden könnte.“⁷⁹

⁷¹ EuG 12.12.2006, T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat* (OMPI) Rn 109.

⁷² EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 128 f; *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 43.

⁷³ EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 131.

⁷⁴ EuG 11.07.2007, T-47/03, *Sison/Rat* (Sison I) Rn 199 ff.

⁷⁵ EuG 23.10.2008, T-256/07, *PMOI I* Rn 146.

⁷⁶ EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 116.

⁷⁷ *Kaleck*, KJ 2011 H 1, 64 ff.

⁷⁸ EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 152 ff.

⁷⁹ EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 75; *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, Rn 45.

Die Modifikationen sollen ein transparenteres und grundrechtsfreundlicheres Verfahren garantieren. Neben den konkretisierten Voraussetzungen für Erstlisting, wurden die Übermittlung einer Begründung und die Berücksichtigung der Einwände und weiterer Aspekte in der Überprüfung als wesentliche Bestandteile des Verfahrens integriert,⁸⁰ ein umfänglicher Schutz dadurch aber nicht gesichert.⁸¹

⁸⁰ *Fritsch*, Zur Bindungswirkung der EU-Terrorliste im Rahmen ausländischer Maßnahmen, ZAR 10/2010, 333 (340).

⁸¹ *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 45.

3. Der Fall Al-Aqsa vor den Europäischen Gerichten

Nachdem anhand der rechtlichen Grundlagen und unter Berücksichtigung der Rsp das Verfahren der autonomen Terrorliste vor der Entscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa erläutert wurde, widmet sich dieser Abschnitt den Entscheidungen der EU-Gerichtsbarkeit zum Listing der Stichting Al-Aqsa.⁸²

Einführend sollen zunächst die Hintergründe und Vorverfahren des Falles Al-Aqsa erörtert werden. Im Anschluss werden die wesentlichen Entscheidungsgründe des EuG in Al-Aqsa/Rat⁸³ und des EuGH in der verbundenen Rechtsmittentscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa⁸⁴ dargestellt. Konkretisierungen der beiden Gerichte zu Verfahren sollen ersichtlich gemacht werden. Das Ziel ist dabei, zu verdeutlichen, inwiefern sich der EuGH in Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa von der bisherigen Rsp distanziert und welche Änderungen sich in Bezug auf das System der autonomen Terrorliste ergeben. Die daraus gewonnenen Rückschlüsse sind von größter Bedeutung, denn sie bilden die Basis der im nachfolgenden Kapitel durchgeführten Untersuchung zu den Grundrechten.

3.1 Sachverhalt und Prozessgeschichte

Den Hintergrund der Entscheidungen bilden die erhobenen Anschuldigungen gegen die in den Niederlanden gegründete islamisch-soziale Hilfsorganisation Stichting Al-Aqsa⁸⁵, wonach sie Unterstützungsgelder an die Hamas und ihr nahestehenden, terroristischen Gruppierungen überwiesen habe. Als Folge wurde der Ministerialerlass über Sanktionen auf dem Gebiet des Terrorismus⁸⁶, die sogenannte Sanctieregeling, durch den niederländischen Außenminister mit Zustimmung des niederländischen Finanzministers im April 2003 erlassen, um das Vermögen der Stiftung einzufrieren. Laut Begründung sollte diese Sanctieregeling aufgehoben

⁸² Siehe EuG 11.07.2007, T-327/03, *Al-Aqsa/Rat* (Al-Aqsa); EuG 09.09.2010; T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*; EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa*.

⁸³ Siehe EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*.

⁸⁴ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa*.

⁸⁵ In der Folge als Al-Aqsa bezeichnet

⁸⁶ In der Folge als Sanctieregeling bezeichnet

werden, sobald ein Beschluss über Einfriermaßnahmen auf Unionsebene gefasst wird.⁸⁷

Unmittelbar nach Erlass der Sanctieregeling versuchte die Stichting mittels Antrag, die Aussetzung der niederländischen Sanktionen vor einem nationalen Gericht zu erwirken. Der zuständige Richter wies dieses Gesuch ab, nachdem er Einsicht in die Akten des niederländischen Geheimdienstes genommen hatte. Daraufhin setzte der Rat Al-Aqsa mit Beschluss vom 27. Juni 2003 auf die EU-Terrorliste. Zwei Monate später wurde die Sanctieregeling aufgehoben, Al-Aqsa verblieb auf der Liste.⁸⁸

Al-Aqsa legte Nichtigkeitsklage gegen die jeweiligen Beschlüsse beim EuG ein. Die erste Klage auf Nichtigkeitserklärung des Beschlusses wurde vom EuG im Juli 2007 bestätigt und der aktuelle Beschluss⁸⁹ des Rates aufgrund fehlender Begründung für nichtig erklärt.⁹⁰ Noch vor dieser Entscheidung brachte die durchgeführte Überprüfung der Liste durch den Rat das Ergebnis, Al-Aqsa auf der Liste zu behalten.⁹¹

Daraufhin erhob Al-Aqsa neuerlich Klage auf Nichtigkeitserklärung des jeweils aktuellen Beschlusses wegen Verletzung wesentlicher Artikel des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931 und der Verordnung 2580/2001, sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, des Grundrechtes auf ungestörte Nutzung des Eigentums und der Begründungspflicht.⁹²

⁸⁷ EuG 11.07.2007, T-327/03, *Al-Aqsa*; EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 4 ff; EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 13 f.

⁸⁸ EuG 11.07.2007, T-327/03, *Al-Aqsa/Rat* (Al-Aqsa); EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 4 ff; EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 13 f.

⁸⁹ Beschluss 2006/379/EG des Rates vom 29. Mai 2006 zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/930/EG, AB I L 144, 21.

⁹⁰ EuG 11.07.2007, T-327/03, *Al-Aqsa*; EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 1 f; EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 13.

⁹¹ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 7. Siehe Beschluss 2007/445/EG zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr 2580/2001 und zur Aufhebung der Beschlüsse 2006/379 und 2006/1008/EG, AB I L 169, 58.

⁹² EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 47.

3.2 Entscheidung Al-Aqsa/Rat

Das EuG orientierte sich in seiner Entscheidung an der stRsp und argumentierte daher mit Verweis auf die bereits ergangenen Entscheidungen.⁹³

Bei Prüfung der Voraussetzungen einer erstmaligen Listung verwies das EuG auf die Beachtung der beiden Ebenen des Verfahrens. Demnach muss auf nationaler Ebene die zuständige Behörde, einen Beschluss iSd Art 1 Abs 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931⁹⁴ erlassen, der, wie in der Rs Sison II ausgeführt, in einem Verfahren ergangen ist, welches unmittelbar und in der Hauptsache auf die Verhängung von Präventiv- oder Repressivmaßnahmen iRd Terrorbekämpfung gerichtet ist.⁹⁵ Erst auf dieser Grundlage kann auf europäischer Ebene der Rat einstimmig den Listungsbeschluss erlassen.⁹⁶

In Anwendung der Kriterien auf den vorliegenden Sachverhalt sah das EuG im niederländischen Gerichtsurteil nur in Kombination mit der Sanctieregeling das geforderte Beschlusskriterium als gegeben an.⁹⁷ „Das Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes [...] fügt sich hinreichend unmittelbar in ein nationales Verfahren der Sanctieregeling ein, das in der Hauptsache auf die Verhängung einer wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme gerichtet ist, nämlich das Einfrieren seiner Gelder [...] durch die Sanctieregeling selbst.“⁹⁸

Hinsichtlich der Überprüfungen des Rates und eines allfälligen Delisting verwies das EuG auf die nach stRsp zu berücksichtigenden Kriterien des weiteren Verlaufs der nationalen Ermittlungen oder etwaiger Verfahren.⁹⁹ Die nationale Entscheidung muss noch in Kraft sein.¹⁰⁰ Werden Ermittlungsmaßnahmen auf nationaler Ebene

⁹³ Siehe EuG 12.12.2006, T-228/02 *OMPI*; EuG 23.10.2008, T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran/Rat* (PMOI I); EuG 04.12.2008, T-284/08, *PMOI II*; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II*.

⁹⁴ ua EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 78; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 93; EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 117.

⁹⁵ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*, Rn 101; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 111.

⁹⁶ ua EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*, Rn 78; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 93; EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 117.

⁹⁷ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*, Rn 103.

⁹⁸ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 102.

⁹⁹ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 164; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 116.

¹⁰⁰ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 165; EuG 23.10.2008, T-256/07, *PMOI I* Rn 146.

eingestellt oder enden die maßgeblichen Strafverfahren mit Einstellung oder Freispruch, ist der Rat zur Berücksichtigung verpflichtet.¹⁰¹

Da im vorliegenden Fall die beiden Elemente „als untrennbare Einheit“ nur gemeinsam dem Beschlusserfordernis genügen, stellte das EuG fest, dass seit der Aufhebung der Sanctieregelung der Beschluss auf nationaler Ebene nicht mehr besteht. Das nationale Urteil allein bildet keinen geforderten Beschluss, da es darauf abzielt „die Wirkungen der Sanctieregelung vorläufig auszusetzen“. Erschwerend kommt hinzu, dass auf nationaler Ebene seither nichts angestrengt wurde, um weitere Sanktionen zur Bekämpfung des Terrorismus gegen Al-Aqsa zu erlassen.¹⁰²

Zudem erklärte das EuG, dass der Mechanismus der autonomen Terrorliste darin besteht, dass „der Erlass einer Gemeinschaftsmaßnahme des Einfrierens von Geldern voraussetzt, dass entweder ein nationales Verfahren eingeleitet und aktiv betrieben wird [...] oder dass eine Entscheidung über die Verurteilung des Betroffenen wegen derartiger Handlungen verkündet und vollstreckt wird“.¹⁰³

Gerade deshalb steht die Handhabung im vorliegenden Fall, nämlich den nationalen Beschluss in „Erwartung eines Erlasses eines Gemeinschaftsbeschlusses“ zu bedingen und die Maßnahme des Rates mit diesem nationalen Beschlusses zu rechtfertigen, „der unmittelbar danach aufgehoben wurde“ mit diesem Mechanismus nicht im Einklang.¹⁰⁴

Zusammenfassend wurde ein Ermessensexzess des Rates festgestellt. Das Gericht gab dem dritten Klagegrund statt und erklärte die Maßnahme mit der Entscheidung vom 9. September 2010 für nichtig. Der Rat wurde verpflichtet, alle Folgemaßnahmen zu unterlassen und Al-Aqsa von den Einfriermaßnahmen freizustellen.¹⁰⁵

¹⁰¹ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 168; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 116.

¹⁰² EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*, Rn 172 ff.

¹⁰³ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*, Rn 176.

¹⁰⁴ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*, Rn 177.

¹⁰⁵ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*, Rn 180 ff.

3.3 Entscheidung des EuGH

Die eingelegten Rechtsmittel beurteilte der EuGH in einer gemeinsamen Entscheidung vom 15. November 2012.¹⁰⁶ Das Rechtsmittel der Stichting Al-Aqsa wurde zurückgewiesen, da Rechtsmittelanträge die vollständige oder teilweise Aufhebung der Entscheidung des Gerichts zum Gegenstand haben müssen und Al-Aqsa lediglich die Bestätigung der EuG-Entscheidung Al-Aqsa/Rat unter Verbesserung der Gründe geltend gemacht hatte.¹⁰⁷

Das Rechtsmittel der Niederlande wurde als zulässig und begründet erachtet, die angefochtene Entscheidung Al-Aqsa/Rat wurde aufgehoben¹⁰⁸ und der EuGH entschied in der Sache selbst.¹⁰⁹ Die folgenden Ausführungen des EuGH nehmen zunächst auf das Erstlisting Bezug. Zum Zweck der besseren Übersicht folgen darauf die Erwägungen zum Überprüfungsverfahren, zum Eigentumsgrundrecht und zur Begründungspflicht.

Die Ausführungen des EuGH zur Aufnahme in die Liste unterscheiden sich relativ wenig von jenen des EuG. Der EuGH fügt ergänzend hinzu, dass, in Anlehnung an das zweistufige Verfahren, die Funktion der notwendigen Informationen, Beweise und Indizien, sowie des nationalen Beschlusses darin besteht, dem Schutz der Betroffenen gebührend Rechnung zu tragen. Die Beachtung dieser Kriterien gewährleistet, dass ein Listing nur aufgrund einer „hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage“ erfolgt. Zudem dienen die Maßnahmen ausschließlich der Prävention und nicht als Unterstützung nationaler Strafverfahren.¹¹⁰

Eingehend auf das nationale Verfahren betont der EuGH zunächst jene mit dem Inhalt der „Aufnahme von Ermittlungen oder Strafverfolgung“, ergänzt aber, dass

¹⁰⁶ EuGH Rs C-539/10 P und C-550/10 P, Rn 36 f; siehe Art 59 § 1 Verfahrensordnung des Gerichtshofes, ABI 2012, L 265, 36.

¹⁰⁷ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 43 ff; siehe Art 169 § 1 Verfahrensordnung des Gerichtshofes, ABI 2012, L 265, 36.

¹⁰⁸ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 92.

¹⁰⁹ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 97 f; siehe Art 61 Abs 1 Protokoll Nr 3 über die Satzung des Europäischen Gerichtshofes, Abl 2010, C 83, 224.

¹¹⁰ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 67 ff.

neben nationalen Strafverfahren, auch Verfahren über präventive Maßnahmen oder vom Sicherheitsrat angeordnete Sanktionen darunter zu subsumieren sind.¹¹¹

Für den erforderlichen Beschluss, auf dessen Grundlage der Rat tätig werden darf, gibt es keine vorgeschriebene Rechtsform, zudem stellen auch die Veröffentlichung oder die Zustellung keine verpflichtenden Kriterien an den Beschluss dar.¹¹²

3.3.1 Überprüfungsverfahren

Bei Untersuchung der Interdependenz zwischen dem nationalen Beschluss und fortgesetztem Listing weicht der EuGH von der bisherigen Rsp ab. Er stellt eingangs fest, dass nach dem Wortlaut des Art 1 Abs 4 und Abs 6 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931 nicht ersichtlich ist, dass der nationale Beschluss noch zum Zeitpunkt der darauf folgenden Aktualisierungen durch den Rat Rechtswirkungen entfalten muss.¹¹³

Der EuGH verweist dazu auf die Funktion des Beschlusses eine „hinreichend gesicherte tatsächliche Grundlage“ zu gewährleisten und führt unter Beachtung dieser Funktion aus, dass es letztendlich auf die Änderung der Sachlage ankommt, die das zentrale Kriterium bildet, an welches der Rat bei den verpflichtenden Überprüfungen gebunden ist. In näherer Konkretisierung ist damit gemeint, dass eine Streichung von der Liste dann zu erfolgen hat, wenn aufgrund neuer Beweise oder einer Änderung der Umstände auf nationaler Ebene die Gefahr der Verwicklung in terroristische Aktivitäten nicht mehr besteht.¹¹⁴

Bezugnehmend auf den vorliegenden Fall stellt der EuGH fest, dass die Sanctieregeling nicht aufgehoben wurde, weil diese Gefahr nicht mehr besteht oder entlastende Beweise ermittelt wurden, sondern aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts, da durch die verbindliche und unmittelbare Wirkung der Verordnung 2580/2001 der Erlass oder die Beibehaltung von Parallelvorschriften grundsätzlich ausgeschlossen ist.¹¹⁵ „Demzufolge hat das Gericht [...]

¹¹¹ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 70 ff.

¹¹² EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 69.

¹¹³ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 80.

¹¹⁴ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 81 ff.

¹¹⁵ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 83 ff.

rechtsfehlerhaft ausgelegt, indem es davon ausgegangen ist, dass es im nationalen Recht, nachdem die Sanktieregeling aufgehoben worden sei, kein „Substrat“ mehr gegeben habe, das den Verbleib [...] auf der streitigen Liste rechtlich hinreichend begründet hätte, ohne den Grund für diese Aufhebung ordnungsgemäß zu berücksichtigen.“¹¹⁶

Zusammenfassend stellte der EuGH in Hinblick auf das Überprüfungsverfahren fest, dass die Löschung von der Liste nicht zu erfolgen hat, wenn der nationale Beschluss nicht mehr in Kraft ist, sondern nur dann, wenn aufgrund der Änderung der Sachlage die Gefahr der Terrorfinanzierung nicht mehr besteht.¹¹⁷ Er vermerkt dazu, dass im vorliegenden Fall Beweise für eine andere Beurteilung auf nationaler Ebene fehlen und Al-Aqsa ein derartiges Versäumnis des EuG nicht vorgebracht hat.¹¹⁸

3.3.2 Eigentumsgrundrecht

Die Ausführungen zum Eigentumsgrundrecht bestätigen die erhebliche Beeinträchtigung der Einfriermaßnahmen aufgrund ihrer Tragweite und Dauer im vorliegenden Fall.¹¹⁹ Sie haben den Charakter einer Sicherungsmaßnahme¹²⁰ und sind daher als Eigentumsbeschränkung und nicht als Enteignung zu qualifizieren.¹²¹

In Anlehnung an die stRsp führt der EuGH aus, dass die Prüfung der Rechtfertigung des Eingriffes in das Eigentumsrecht anhand der Ziele des Gemeinwohls und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, also ob die eingesetzten Mittel zur Erreichung des Zieles geeignet sind und nicht über das Erforderliche hinausgehen, zu erfolgen hat. Konkret werden im Anschluss an die Betonung der fundamentalen Ziele des Weltfriedens und der Sicherheit der von Al-Aqsa geltend gemachten Verletzung der Erforderlichkeit eine Absage erteilt, weil das Ziel durch andere Beschränkungen wie teilweises Einfrieren oder ein System, das eine vorherige Erlaubnis für Kontobewegungen vorsieht, nicht ebenso wirksam erreicht werden kann.¹²²

¹¹⁶ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 91.

¹¹⁷ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 80 ff.

¹¹⁸ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 90.

¹¹⁹ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120.

¹²⁰ Siehe EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi II* Rn 358.

¹²¹ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120.

¹²² EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 121 ff.

Zur Verhältnismäßigkeit ergänzt der EuGH, dass es die Möglichkeit der Ausnahmeklauseln für Grundbedürfnisse und Verpflichtungen und das verpflichtende Überprüfungsverfahren gibt.¹²³

Schlussendlich sind die seit 2003 erfolgten Einfriermaßnahmen, die der Kategorie der Eigentumsbeschränkung zuzuordnen sind, verhältnismäßig und stehen insgesamt mit dem Grundrecht in Einklang, wobei am Ende der Prüfung nochmals auf die „entscheidende Bedeutung der Bekämpfung des Terrorismus für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ hingewiesen wird.¹²⁴

3.3.3 Begründungspflicht

Zur Begründungspflicht nach Art 253 EGV verweist der EuGH in Anlehnung an die stRsp auf die Funktion einer Begründung, klare und eindeutige Feststellungen für Betroffene und Gerichte zu treffen, sowie Betroffenen erkennbar zu machen, worin der Vorwurf besteht. Daraus ist keine Verpflichtung der Behörde abzuleiten, alle tatsächlichen und rechtlich einschlägigen Aspekte zu nennen oder eine detaillierte Beantwortung aller Äußerungen der Betroffenen vorzulegen.¹²⁵

Der EuGH stellt unmissverständlich klar, dass der Inhalt der Begründung an das Überprüfungsverfahren und dessen Maßstäbe gebunden ist. Das bedeutet, dass solange auf nationaler Ebenen keine Änderungen in der Beurteilung der Terrorfinanzierung bestehen, der Rat nicht verpflichtet ist, näher auszuführen und konkrete Gründe anzugeben, warum das Listing weiterhin gerechtfertigt ist. Die Begründung der Folgebeschlüsse muss deshalb inhaltlich nicht über die Begründung zum ersten Listing hinausgehen.¹²⁶

Die Entscheidung zusammenfassend bestätigt der EuGH in Abweisung der Klagegründe der Stichting Al-Aqsa die die Anforderungen nach der stRsp zur Aufnahme in die Liste.¹²⁷ Hinsichtlich der verpflichtenden Überprüfungen distanziert sich der EuGH von der bisherigen Rsp, welche die Rechtskraft des nationalen

¹²³ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 127 ff.

¹²⁴ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 130.

¹²⁵ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 138 ff.

¹²⁶ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 145.

¹²⁷ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 67 ff.

Beschlusses als ausschlaggebende Tatsache betrachten hatte.¹²⁸ Stattdessen ist im Überprüfungsverfahren die Änderung der Sachlage in Hinblick auf den Terrorverdacht zu berücksichtigen¹²⁹. Die Aufhebung der Sanctierregelung erfolgte in diesem Fall aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts, und nicht aufgrund der Änderung der Sachlage.¹³⁰ Merkte das EuG an dieser Stelle der Prüfung noch an, dass seit Aufhebung der Sanctierregelung keine Ermittlungen bezüglich der terroristischen Aktivität auf nationaler Ebene unternommen wurden,¹³¹ gibt es nach Ansicht des EuGH keine Hinweise auf nationaler Ebene für eine Änderung der Beurteilung des Sachlage.¹³²

Diese Tatsache ist auch bei der nach jeder Überprüfung verpflichtenden Begründung zu berücksichtigen, so erfordert eine Begründung bei Nichtvorliegen der Änderungen der Sachlage keine zusätzlichen Gründe neben jenen für das Erstlisting.¹³³

Zudem verletzen die Maßnahmen, die als Nutzungsbeschränkungen zu qualifizieren sind, das Eigentumsgrundrecht nicht,¹³⁴ womit insgesamt der Rat sein Ermessen nicht überschritten und die Grundrechte im gesamten Verfahren ausreichend beachtet hat.¹³⁵

¹²⁸ Siehe EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 165; EuG 23.10.2008, T-256/07, *PMOI I* Rn 146.

¹²⁹ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 81 ff.

¹³⁰ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 82ff.

¹³¹ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 180.

¹³² EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 145.

¹³³ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 145.

¹³⁴ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120 ff.

¹³⁵ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa*.

4. Die autonome Terrorliste entgegen betroffener Grundrechte

Anhand der Ausführungen des EuGH in *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* lässt sich in der Handhabung des Rates im Listingverfahren kein Defizit in Bezug auf den Grundrechtsschutz feststellen. Auf Basis dieser Ausführungen zum Listingverfahren soll im folgenden Abschnitt eine Untersuchung in Zusammenhang mit den Gewährleistungen einzelner EU-Grundrechte durchgeführt werden, um aufzuzeigen, ob und inwiefern die Konkretisierungen in *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* hinsichtlich des autonomen Systems der EU-Terrorliste mit dem Eigentumsgrundrecht, den Verfahrensgarantien und dem Recht auf effektiven Rechtsschutz in Konflikt stehen.

Einführend sei zum EU-Grundrechtsschutz angemerkt, dass vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die der EuGH aus den völkerrechtlichen Verträgen wie der EMRK und gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen entwickelte, ungeschriebene Grundrechte bildeten.¹³⁶ Seit dem Vertrag von Lissabon achtet die Union gem Art 6 Abs 1 EUV die Grundrechtecharta. Damit besitzt die Europäische Union erstmals einen geschriebenen Grundrechtskatalog,¹³⁷ der zwar nicht Bestandteil der Verträge, aber den Verträgen gleichrangig ist und damit dem Primärrecht zugeordnet wird.¹³⁸ Die Zuständigkeiten, die sich aus den Verträgen ergeben, werden in keiner Weise durch Anwendung der Charta ausgedehnt.¹³⁹

Nach Art 51 GRC ist die gesamte Union in ihrem Handeln an die Grundrechte der Charta gebunden. Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten besteht dagegen bei der „Durchführung des Unionsrechts“.¹⁴⁰ Die Auslegung und Tragweite der einzelnen Garantien legt Art 52 GRC fest. Lücken in der bestehenden GRC können durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze aus der EMRK und den gemeinsamen

¹³⁶ *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union⁵ (2012) 110 ff.

¹³⁷ *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union⁵, 113.

¹³⁸ *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg), Europäisches Unionsrecht: EUV - AEUV - Grundrechte-Charta Handkommentar (2011) Art 6 EUV Rn 3; *Grabenwarter/Pabel*, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵ (2012), 26.

¹³⁹ *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 6 EUV Rn 3.

¹⁴⁰ *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 51 GR-Charta Rn 3 ff.

Verfassungsüberlieferungen geschlossen werden, die weiterhin neben der GRC ungeschriebene Grundrechte der Union nach Art 6 Abs 3 EUV bilden.¹⁴¹

Vorweg muss an dieser Stelle eingeräumt werden, dass die GRC aufgrund des zeitlichen Anwendungsbereichs der Entscheidung *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* nicht zur Anwendung gekommen ist und somit die Grundrechtskonformität anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu beurteilen war.¹⁴² Dieser Umstand soll aber keine Schmälerung der Beurteilung der europäischen Grundrechte in der nachfolgenden Darstellung bedeuten, denn die GRC hat bereits vor ihrer Verbindlichkeit Eingang in die Rsp des EuGH gefunden.¹⁴³ Zudem weisen die Erwägungsgründe der einzelnen Garantien der GRC zur Konkretisierung auf die Rsp des EuGH hin.¹⁴⁴

Aus den dargelegten Gründen wird die Untersuchung der einzelnen Grundrechte zunächst anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze und der Rsp des EuGH durchgeführt. Um der nunmehr verbindlichen GRC gebührend Rechnung zu tragen, werden etwaige Modifikationen durch den Anwendungsbereich der Charta anschließend an die Gewährleistungen erörtert.

¹⁴¹ *Folz in Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 6 EUV Rn 12 f; *von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 210 ff.

¹⁴² Schlussanträge, GA *Trstenjak*, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 69.

¹⁴³ *MwN Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union³, 113 Fn 157.

¹⁴⁴ Siehe die Erwägungsgründe zu den einzelnen Grundrechte der Charta

4.1 Eigentumsgarantie

Durch die Einfriermaßnahmen wird in erster Linie das Vermögen des Betroffenen, das Eigentum, beeinträchtigt.¹⁴⁵ Aus diesem Grund soll das Grundrecht auf ungestörte Nutzung des Eigentums, das nunmehr in Art 17 GRCh kodifiziert ist, an den Beginn der Untersuchung der EU-Grundrechte gestellt werden.

Als allgemeiner Rechtsgrundsatz gilt das Eigentumsrecht in seinem Anwendungsbereich eng an die Garantie des Art 1 1.ZP zur EMRK angelehnt.¹⁴⁶ Eine abschließende Definition des Eigentumsbegriffes hat der EuGH dabei nicht herausgearbeitet.¹⁴⁷ Allgemein handelt es sich bei der Eigentumsgarantie nicht um ein absolutes Recht, dessen Nutzung uneingeschränkt gewährleistet wird,¹⁴⁸ sondern um ein Grundrecht, welches sich „in die Struktur und Ziele der Gemeinschaft einfügen muss“,¹⁴⁹ zu denen gemäß Art 3 Abs 5 EUV ua Frieden und Sicherheit gehören.

Einschränkungen des Eigentumsgrundrechts werden in Eigentumsentziehungen, Nutzungsregelungen und allenfalls sonstige Eingriffe gegliedert.¹⁵⁰ Diese Unterscheidung spielt auf Ebene der Rechtfertigung des Eingriffes eine Rolle.¹⁵¹ Die Entziehung selbst lässt sich in die Unterkategorien der formellen und der sogenannten de facto-Enteignung einteilen. Eine Qualifizierung als formelle Enteignung setzt den Übergang des Eigentums voraus. Eine de facto-Enteignung liegt vor, wenn den Betroffenen eine sinnvolle Nutzung ihres Eigentums nicht mehr möglich ist, sie fordert aber keinen Übergang des Eigentums.¹⁵² Die sogenannten

¹⁴⁵ Meyer, HRRS 2010 H 2, 76.

¹⁴⁶ Folz in Vedder/Heintschel von Heinegg, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 1; Schwarze in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (2012) Art 17 GRCh Rn 1; Bernsdorff in Meyer (Hrsg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union Kommentar³ (2011) Art 17 GRCh Rn 1; EuGH 13.12.1979, 44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz (Hauer) Rn 17.

¹⁴⁷ Folz in Vedder/Heintschel von Heinegg, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 1 ff; Schwarze in Schwarze, EU-Kommentar³ Art 17 GRCh Rn 2.

¹⁴⁸ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa Rn 121; EuGH 11.07.1989, 265/87, Schröder/ Hauptzollamt Gronau (Schröder) Rn 15.

¹⁴⁹ MWN Folz in Vedder/Heintschel von Heinegg, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 10.

¹⁵⁰ Calliess/Ruffert EUV/AEU⁴ (2011) GRCh Art 17 Rn 22; Kaiser in Karpenstein/Mayer (Hrsg), EMRK Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten Kommentar (2012) Art 1 ZP I Rn 27; EuGH 13.12.1979, 44/79, Hauer Rn 19.

¹⁵¹ Calliess in Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEU⁴ Kommentar⁴ (2011) Art 17 GRCh Rn 23 ff.

¹⁵² MWN Grabenwarter/Pabel, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵, 502; Folz in Vedder/Heintschel von Heinegg, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 5 f; Bernsdorff in Meyer,

Nutzungsregelungen erfassen nach Bernsdorff „hoheitliche Maßnahmen, die einen bestimmten Gebrauch des Eigentums gebieten oder untersagen, ohne Eigentumsentziehungen zu sein“.¹⁵³ Angelehnt an Jarass führt Calliess dazu an: „Beschränkungen sind Maßnahmen, die das Eigentum nicht (und nicht nur teilweise) entziehen, sondern die Ausübung zeitlich, räumlich oder sachlich einschränken“.¹⁵⁴

In der Qualifikation der Einfriermaßnahmen als Enteignungen und Nutzungsregelungen ergibt sich eine für alle Terrorlisten allgemein bestehende Schwierigkeit,¹⁵⁵ welche aber im Fall von Al-Aqsa besonders deutlich hervortritt.

Einigkeit besteht darin, dass der Akt des Einfrierens selbst keine Enteignung, sondern eine Nutzungsregelung darstellt.¹⁵⁶ Darüber hinaus sieht der EuGH in den Einfriermaßnahmen unabhängig von der Dauer Sicherungsmaßnahmen, welche die Ausübung des Eigentumsrechts erheblich beschränken, nicht aber als Enteignung zu qualifizieren sind.¹⁵⁷ Nicht die Wirkung, sondern der Zweck der Maßnahme bildet das Kriterium.¹⁵⁸ Es kommt darauf an, „ob die Beeinträchtigung darauf gerichtet ist, dem Eigentümer sein Recht zu entziehen, oder ob sie bezweckt, dessen Ausübung zu beschränken“.¹⁵⁹ Der Einfriermechanismus zielt gerade nicht darauf ab, Betroffene zu enteignen.¹⁶⁰ Matiss schließt sich mit Verweis auf die Rsp des EGMR dieser Zuteilung an.¹⁶¹

Charta der Grundrechte³ Art 17 GRCh Rn 20; *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Art 17 GRCh Rn 18; EGMR 23.09.1982, 7151/75 und 7152/75, *Sporrong und Lönnroth* Rn 63.

¹⁵³ *Bernsdorff in Meyer*, Charta der Grundrechte³ Art 17 GRCh Rn 21.

¹⁵⁴ *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Art 17 GRCh Rn 22; *Jarass*, Der grundrechtliche Eigentumsschutz im EU-Recht, NVwZ 10/2006, 1089 (1093).

¹⁵⁵ *Schwarze in Schwarze*, EU-Kommentar³ Art 17 GRCh Rn 5.

¹⁵⁶ *Cameron*, UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, Nordic Journal of International Law 2003 Volume 72 H 2, 159. (189); *Cameron*, Targeted Sanctions and Legal Safeguards, Report to the Swedish Foreign Office on Legal Safeguards and Targeted Sanctions (2002), http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/96/96817_sanctions.pdf (abgefragt am 07.04.2014), 28.

¹⁵⁷ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120; EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi II* Rn 358; In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass Al-Aqsa im Verfahren selbst von einer Nutzungsregelung und keiner Enteignung ausgeht.

¹⁵⁸ MwN *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ (2011) Art 17 GRCh Rn 17.

¹⁵⁹ EuGH 13.12.1979, 44/79, *Hauer* Rn 19.

¹⁶⁰ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120; EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi II* Rn 358.

¹⁶¹ MwN *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz (2009) 205 und 235.

Dagegen verweist Cameron auf die Berücksichtigung der Dauer der Einfriermaßnahmen. Geben die gesetzlichen Grundlagen selbst keine zeitlichen Einschränkungen vor, was auf den Gemeinsamen Standpunkt 931/2001 und die Verordnung 2580/2001 zutrifft, und pflichtet man dem Kampf gegen den Terrorismus hinsichtlich der zeitlichen Einordnung eine gewisse Ewigkeit bei, wird bei jahrelanger Kontosperrung ohne zukünftige Limitierung von einer Enteignung auszugehen sein.¹⁶²

Auch das EuG stellt hinsichtlich einer langen Zeitspanne, die in der Rs Kadi III zehn Jahren beträgt, den Charakter der Sicherungsmaßnahme als Beschränkung ohne Eingriff in die Substanz in Frage.¹⁶³

Dagegen lässt sich einwenden, dass nach der Rsp des EGMR eine Beschlagnahme oder temporäre bzw endgültige Einziehungen der Kategorie der Nutzungsregelungen zugerechnet werden, weil derartige Eingriffe darauf abzielen die Einhaltung von eigentumsrechtlichen Regelungen zu garantieren und „es den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Mitgliedstaaten entspricht, dass als gemeinschädlich oder -gefährlich deklariertes Eigentum eingezogen wird“. ¹⁶⁴ Dieser Vergleich spricht wiederum für die Eingliederung in die Beschränkungen, vergleichbar etwa mit einer endgültigen Einziehung, wenn man das Vermögen einer Gelisteten als gemeingefährlich qualifiziert. Problematisch ist dabei, dass den Einfriermaßnahmen dann aber quasi ein strafrechtlicher Charakter zugestanden wird.¹⁶⁵

Verbleibt man bei dem präventiven Charakter der Maßnahmen, müssen also andere Abgrenzungskriterien gefunden werden. Der EGMR stellt bei Vorliegen einer de facto-Enteignung in Abgrenzung zur Nutzungsregelung darauf ab, „ob ein begründetes Vertrauen in die fortgesetzte Nutzung ohne Beeinträchtigung durch staatliche Eingriffsmaßnahmen bzw. ob eine persönliche Nahebeziehung des von der

¹⁶² *Cameron*, Nordic Journal of International Law 2003 Volume 72 H 2, 189; *Cameron*, Targeted Sanctions and Legal Safeguards, Report to the Swedish Foreign Office on Legal Safeguards and Targeted Sanctions (2002), http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/96/96817_sanctions.pdf (abgefragt am 07.04.2014), 28; zustimmend *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 35; *Meyer*, ZEuS 1/2007, 16.

¹⁶³ EuG 30. 09. 2010, T-85/09, *Kadi III*, Rn 150; des Weiteren hat das EuG in diesem Zusammenhang auch den präventiven Charakter in Frage gestellt und lang andauernde Einfriermaßnahmen als strafrechtliche Sanktionen qualifiziert.

¹⁶⁴ MwN *Grabenwarter/Pabel*, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵, 503 f.

¹⁶⁵ Der strafrechtliche Charakter würde dazu führen, dass alle Grundrechte mit strafrechtlichen Bezug zur Anwendung kommen würden.

Enteignung betroffenen Grundrechtsträger zu der betroffenen Sache bestand“.¹⁶⁶
Auch dieser Ansatz vermag das Abgrenzungsproblem nicht zu lösen.

Nach der Darlegung der verschiedenen Argumente muss differenziert werden. Eine klare Einordnung gibt es in Hinblick auf die Einfriermaßnahmen selbst, sie sind als Nutzungsregelungen zu qualifizieren. Dagegen kann bei einer erheblich langen Dauer des Listing ohne Aussicht auf eine Änderung der Argumentation Camerons gefolgt werden, sodass man bei einem derart langen Vermögensentzug faktisch einer Eigentumsentziehung gleichkommt.¹⁶⁷ Die Determinierung, wann die zeitliche Schwelle gegeben ist, ab welcher die Nutzungsregelung zu einer Entziehung wird, stellt im Einzelfall eine besondere Herausforderung dar und kann nur durch eine entsprechende Rsp entwickelt werden.

Die Qualifizierung ist deshalb von Bedeutung, da nach stRsp eine Nutzungsregelung gerechtfertigt ist, sofern die „Beschränkungen [...] tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Ziele der Union entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der das so gewährleistete Recht in seinem Wesensgehalt antasten würde“¹⁶⁸. Demnach bedarf es bei Nutzungsregelungen einer gesetzlichen Grundlage, einem Ziel zum Wohl der Allgemeinheit und der Beachtung der Verhältnismäßigkeit. Zudem besteht eine Wesensgehaltssperre. Eigentumsentziehungen verlangen dagegen zusätzlich zu den ähnlichen Rechtfertigungskriterien¹⁶⁹ eine Entschädigung iRd Verhältnismäßigkeit.¹⁷⁰ Diese Schranken und Rechtfertigungskriterien sind allgemeine Rechtsgrundsätze und wurden damit bereits vor Inkrafttreten der GRC anerkannt.¹⁷¹

¹⁶⁶ MwN *Grabenwarter/Pabel*, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵, 502.

¹⁶⁷ *Cameron*, Nordic Journal of International Law 2003 Volume 72 H 2,189; *Cameron*, Targeted Sanctions and Legal Safeguards, Report to the Swedish Foreign Office on Legal Safeguards and Targeted Sanctions (2002), http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/96/96817_sanctions.pdf (abgefragt am 07.04.2014), 28.

¹⁶⁸ MwN EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 121; siehe dazu auch MwN *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUUV⁴ Art 17 GRCh Rn 26.

¹⁶⁹ Bei der Enteignung wird anstatt Zielen des Gemeinwohls das Allgemeininteresse herangezogen.

¹⁷⁰ *Grabenwarter/Pabel*, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵, 502; *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 5 f; *Bernsdorff* in *Meyer*, Charta der Grundrechte³ Art 17 GRC Rn 20; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUUV⁴ Art 17 GRCh Rn 18; EGMR 23.09.1982, 7151/75 und 7152/75, *Sporrong und Lönnroth* Rn 63.

¹⁷¹ *Schröder*, Grundkurs Europarecht³ (2013) 304. EuGH 13.12.1979, 44/79, *Hauer* Rn 19ff und 32.

Lässt man die Problematik der Qualifikation fortgesetzter Einfriermaßnahmen beiseite, liegt im vorliegenden Fall ein erheblicher Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts vor.¹⁷² Da das Einfrieren von Vermögen „schon allein aufgrund von Verdachtsmomenten und [...] Ermittlungsmaßnahmen“ erfolgt, ist dieser Eingriff an sehr strenge Anforderungen zu messen.¹⁷³

4.1.1 Gesetzliche Grundlage

Das Kriterium der gesetzlichen Grundlage eines Eingriffes ist als „Schutz gegen willkürliche und unverhältnismäßige Eingriffe“ in der Rsp des EuGH anerkannt.¹⁷⁴ Der EGMR bezeichnet die gesetzliche Grundlage als die „erste und wichtigste Voraussetzung für die Rechtfertigung von Eingriffen“.¹⁷⁵ Sie ist im materiellen Sinn zu verstehen,¹⁷⁶ sodass auch Verordnungen, Völkerrecht, Europarecht und Richterrecht darunter fallen.¹⁷⁷

Mit Orientierung an der Rsp des EGMR, gelten für die gesetzliche Grundlage die Anforderungen der Rückführbarkeit, der Zugänglichkeit und eines Minimums an Bestimmtheit.¹⁷⁸ Da Zugänglichkeit und Rückführbarkeit hier unproblematisch sind, soll anhand der Regelungen des Gemeinsamen Standpunktes 931/2001 und der Verordnung 2580/2001 das hinreichende Maß an Bestimmtheit näher ausgeführt werden. Auf Grundlage der Bestimmtheit sollen Adressaten etwaige Folgen vorhersehen können. Eine notwendige Determinierung von Begriffen durch entsprechende Gerichte schadet dabei nicht. Unbestimmte Rechtsbegriffe in Kombination mit einem eingeräumten Ermessen der Behörde stehen dann mit dem Bestimmtheitsgebot im Einklang, wenn die Verfahrensausgestaltung den Schutz gegen Missbrauch oder Willkür gewährleistet.¹⁷⁹

¹⁷² Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120; EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi II* Rn 358.

¹⁷³ Schlussanträge, GA *Trstenjak*, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 70.

¹⁷⁴ EuGH 21.09.1989, 46/87 und 227/88, *Hoechst/Kommission* (Hoechst) Rn 19.

¹⁷⁵ EGMR 23.11.2000 (GK), 25701/94, *Former King of Greece a.o./Greece* Rn 79 EGMR 2000-XII.

¹⁷⁶ *Kaiser in Karpenstein/Mayer*, EMRK Kommentar (2012) Art 1 ZP I Rn 35.

¹⁷⁷ EGMR 10.11.2005 (GK), 44774/98, *Sahin Leyla* Rn 88.

¹⁷⁸ *Kaiser in Karpenstein/Mayer*, EMRK Kommentar (2012) Art 1 ZP I Rn 35; *Grabenwarter/Pabel*, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵, 126 f und 505 f.

¹⁷⁹ *Grabenwarter/Pabel*, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵, 126.

Betreffend die autonome Terrorliste sieht Matiss die Rechtsgrundlage in Hinblick auf die Gesetzmäßigkeit als ausreichend an.¹⁸⁰

Unter Beachtung der unterschiedlich geforderten Regelungsdichte in den Bereichen¹⁸¹ und dem Zugeständnis, unklare oder offene Regelungen in gewissen Bereichen zu tolerieren,¹⁸² sei der Einwand erlaubt, dass nach den Ausführungen zum Überprüfungsverfahren in *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa*¹⁸³ nicht nachvollzogen werden kann, unter welchen Voraussetzungen ein Verbleib auf der Liste nicht mehr gerechtfertigt ist. Die Dauer der präventiven Maßnahme ist nicht vorhersehbar.¹⁸⁴ Ein Ausgleich, der durch Schutzgarantien im Verfahren, wie etwa durch eine Kontrolle entsprechender Gerichte, erreicht werden kann,¹⁸⁵ muss erst anhand der Verfahrensgarantien und der Kontrolldichte der Gerichte untersucht werden.¹⁸⁶

4.1.2 Ziele des Gemeinwohls/Allgemeininteresse

In Hinblick auf die Ziele im allgemeinen Interesse wird dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt. Nur ein Eingriff, dessen Begründung offensichtlich unvernünftig ist, gilt nicht als Ziel des Gemeinwohls.¹⁸⁷

Als Ziel der autonomen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus wird der Kampf gegen den globalen Terrorismus und die damit verbundene Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angeführt.¹⁸⁸ Diese Einschätzung beruht auf der üblichen Praxis, wonach sich das Ziel nach den Erwägungsgründen des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung 2580/2001 richtet. Die Legitimität und das Allgemeininteresse werden anhand der Verträge überprüft. Der

¹⁸⁰ *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 214.

¹⁸¹ *Grabenwarter/Pabel*, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵, 127.

¹⁸² *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union Kommentar² (2013) Art 52 GRC Rn 29.

¹⁸³ Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 80 ff.

¹⁸⁴ *Meyer*, HRRS 2010 H 2, 76; siehe auch *Macke* in *Uwer*, Heimlichkeit und Wahrheit, 52.

¹⁸⁵ *Grabenwarter/Pabel*, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵, 126.

¹⁸⁶ Siehe dazu Kapitel 4.2 und 4.3.

¹⁸⁷ *Kaiser* in *Karpenstein/Mayer*, EMRK Kommentar (2012) Art 1 ZP I Rn 36; MwN *Meyer-Ladewig*, Europäische Menschenrechtskonvention Handkommentar³ (2011) Art 1 1.ZP Rn 36.

¹⁸⁸ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 123.

Kampf gegen den Terrorismus ist nur eines der in der Rsp anerkannten Ziele des Gemeinwohls.¹⁸⁹

Das angeführte Ziel im Allgemeininteresse gilt als unproblematisch, womit aber keine generelle Absolution für alle Maßnahmen zur Terrorbekämpfung erteilt wird.¹⁹⁰ In Bezug auf die an den Wesensgehalt anschließende Verhältnismäßigkeitsprüfung sei angemerkt, dass der EuGH dem Gemeinwohlziel einen vergleichsweise großen Stellenwert zugesteht.¹⁹¹

4.1.3 Wesensgehalt

Der Wesensgehalt bildet einen weiteren Bezugspunkt in den Rsp bei Prüfung einer Eigentumsbeschränkung.¹⁹²

Ein Eingriff in den Wesensgehalt, dem „Kernbereich des Rechts“¹⁹³, liegt vor, wenn eine beschränkend Maßnahme „zu einem Entzug des Eigentums oder dessen freier Nutzung führen würde“.¹⁹⁴ Dem Kernbereich ist beispielsweise der „Entzug lebenswichtiger Güter“ zuzuordnen.¹⁹⁵ Zudem ist der Kernbestand gefährdet, wenn jede wirtschaftliche Tätigkeit gänzlich nicht mehr möglich ist.¹⁹⁶ Einschränkungen, welche „Modalitäten der Ausübung des Eigentumsrechts“ betreffen, gelten als keine Verletzung des Wesensgehalts.¹⁹⁷ Matiss verweist auf die Wahrung des Wesensgehalts bei den Terrorlisten wegen der Freigabeklauseln in den Rechtsgrundlagen,¹⁹⁸ die der EuGH im Zusammenhang mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung anführt.¹⁹⁹ An dieser Stelle soll unterstrichen werden,

¹⁸⁹ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Art 17 GRCh Rn 27.

¹⁹⁰ *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 212 f.

¹⁹¹ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Art 17 GRCh Rn 32.

¹⁹² *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Art 17 GRCh Rn 28.

¹⁹³ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Art 17 GRCh Rn 28.

¹⁹⁴ EuGH 06.12.1984, 59/83, *Biovilac/EWG* Rn 22.

¹⁹⁵ *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 219.

¹⁹⁶ *MwN Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Art 17 GRCh Rn 28.

¹⁹⁷ EuGH 06.12.1994, C-306/93, *SMW Winzersekt / Land Rheinland-Pfalz* Rn 24; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU⁴ Art 17 GRCh Rn 28; *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 219.

¹⁹⁸ *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 219.

¹⁹⁹ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 127.

dass die Wesensgehaltssperre eine eigene Voraussetzung darstellt, sie sollte daher isoliert von der Verhältnismäßigkeit geprüft werden.²⁰⁰

Eine zeitlich unbegrenzte Listung nach Erreichen einer gewissen zeitlichen Schwelle ergibt schon auf der Ebene der Qualifizierung die Zuteilung zur de facto-Enteignung.²⁰¹ In Hinblick eine vorübergehende Vermögenssperre, kann aber Matiss zugestimmt werden, der Wesensgehalt ist noch nicht angetastet.²⁰²

4.1.4 Verhältnismäßigkeit

Der für die Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffes bedeutende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, verlangt nach der Rsp des EuGH, „dass die von einer Bestimmung des Unionsrechts eingesetzten Mittel zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten Ziele geeignet sind und nicht über das Erforderliche hinausgehen“.²⁰³ Des Weiteren gehört zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Prüfung der Angemessenheit der Maßnahme.²⁰⁴ Gleich anfangs soll angemerkt werden, dass der EuGH die Ebenen der Verhältnismäßigkeit nicht umfassend prüft, so kann eine Prüfung auch auf Ebene der Geeignetheit beendet werden.²⁰⁵

Zudem wird dem Gerichtshof seitens der Literatur angelastet, eine eingeschränkte Kontrolle der Verhältnismäßigkeit zu praktizieren, weil er dazu neigt, den Unionsorganen einen weiten Beurteilungsspielraum einzuräumen.²⁰⁶ Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Kritik zur Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Eingriffen in das Eigentumsgrundrecht, sollen nun die Ebenen beziehungsweise auf die autonome Terrorliste untersucht werden.

²⁰⁰ Jarass, Charta der Grundrechte², Art 17 GRC Rn 40; EuGH 31.03.2013, C-12/11, *McDonagh* Rn 61; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUUV⁴ Art 17 GRCh Rn 29.

²⁰¹ Siehe dazu die zuvor durchgeführte Diskussion iRd der Abgrenzung der Eigentumseingriffe.

²⁰² *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 219.

²⁰³ MwN EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 122.

²⁰⁴ *Müller*, Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Art 52 GRC-Paradigmenwechsel in der europäischen Grundrechtsjudikatur? in *Kahl/Raschauer/Storr* (Hrsg), Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtecharta (2013) 179 (183); siehe *Schröder*, Europarecht³, 304.

²⁰⁵ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUUV⁴ Art 17 GRCh Rn 33.

²⁰⁶ Stellvertretend für viele: *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUUV⁴ Art 17 Rn 34.

Um dem Erfordernis der Geeignetheit gerecht zu werden, muss die Maßnahme dem Zweck „tatsächlich entsprechen“ und das Ziel fördern,²⁰⁷ was bedeutet, dass die auf die Maßnahme bezogenen Annahmen „zumindest vertretbar“ sein müssen.²⁰⁸

Der EuGH tendiert bei der Prüfung der geeigneten Maßnahme dazu, seine Kontrolle auf eine „offensichtliche Rechtswidrigkeit“ oder „offensichtliche Ungeeignetheit“ zu beschränken.²⁰⁹ Nach den Ausführungen im vorliegenden Fall liegt diese bei den Einfriermaßnahmen nicht vor, daher erfolgt keine explizite Prüfung, sondern eine Anmerkung, dass die Rechtsmittelführerin die Geeignetheit nicht bestritten hat.²¹⁰ Dagegen lässt sich nach aA einwenden, dass die Geeignetheit der Einfriermaßnahmen angesichts der geringen finanziellen Mittel für die Durchführung von Terroranschlägen und die anhaltenden Umgehungsmöglichkeiten trotz Einfriermaßnahmen nicht ohne konkrete Prüfung angenommen werden kann. Will man die Geeignetheit durch den Beitrag der Maßnahmen im Gesamtkonzept der Anti-Terrormaßnahmen ausreichend begründen, wird dies ohne Einzelfallprüfung schwer sein,²¹¹ sollte die Geeignetheit der Maßnahme auch schlussendlich gegeben sein.

Eine Beurteilung der Erforderlichkeit zielt auf die Feststellung ab, ob die Maßnahme das gelindeste Mittel darstellt. Damit ist gemeint, dass es kein Mittel gibt, das gleichsam wirkungsvoll ist, aber weniger in das Grundrecht eingreift.²¹² Zudem darf die Maßnahme nur zur Erreichung des angegebenen Zieles notwendig sein und nicht darüber hinausgehen.²¹³ Eine Prüfung der Erforderlichkeit bedingt daher eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Eingriffstiefe.²¹⁴

Al-Aqsa stellt dabei die Erforderlichkeit der Einfriermaßnahmen grundsätzlich in Frage und führt als mildere Mittel „ein System der vorherigen Erlaubnis oder eine

²⁰⁷ Jarass, Charta der Grundrechte², Art 17 GRC Rn 34.

²⁰⁸ Jarass, Charta der Grundrechte², Art 17 GRC Rn 34; EuGH 17.07.1997, C-248/95 und C-249/95, *SAM Schiffahrt und Stapf/Bundesrepublik Deutschland* (SAM) Rn 74.

²⁰⁹ MwN Jarass, Charta der Grundrechte², Art 17 GRC Rn 41 und die dort angeführte Rsp; MwN *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak* (Hrsg), Handbuch der Europäischen Grundrechte (2006) § 32, Rn 86.

²¹⁰ EuGH 15.11.2012, Rs C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 114 ff und Rn 124.

²¹¹ *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 218 und 258 ff.

²¹² MwN Jarass, EU-Grundrechte (2005) §22 Rn 31.

²¹³ Jarass, Charta der Grundrechte², Art 52 GRC Rn 39.

²¹⁴ *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 32, Rn 87

Verpflichtung, die Verwendung der gezahlten Beträge nachträglich zu belegen“ an. Der EuGH verwirft diese Einwände und verweist auf deren Umgehungsmöglichkeiten.²¹⁵

Partielles Einfrieren lehnt der EuGH mit Verweis auf den Gemeinsamen Standpunkt 931/2001, die Verordnung 2580/2001 und die Resolution 1373 ab, die ausdrücklich das Einfrieren des gesamten Vermögens vorsehen.²¹⁶ Eine zumindest grundlegende Auseinandersetzung mit der Eingriffstiefe ist nicht ersichtlich. Diese Beurteilung lässt erkennen, dass der EuGH durch den Verweis auf die Rechtsgrundlagen dazu tendiert, dem Gesetzgeber gegenüber keine eigenen Erwägungen bezüglich eines gelinderen Mittels anzustellen²¹⁷ und seine Kontrolle dahingehend einzuschränken, ob diese Maßnahme „offensichtlich nicht zutreffend ist.“²¹⁸ Bezugnehmend auf die Rechtsgrundlagen sind unbefristete Einfriermaßnahmen weder in der Resolution 1373, noch in den Rechtsgrundlagen der EU explizit vorgesehen.²¹⁹

Zudem besteht nach den Ausführungen in *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* auch Gewissheit darüber, dass es im Bereich der autonomen Terrorliste dem Betroffenen obliegt, etwaige mildere Alternativen inhaltlich genau darzulegen.²²⁰ Eigentlich sollte man davon ausgehen können, dass die Pflicht dem Unionsgesetzgeber obliegt, im Detail zu rechtfertigen, warum gerade das gänzliche und zeitlich unbefristete Einfrieren ohne Differenzierung zwischen dem ersten und dem fortgesetzten Listing das gelindeste Mittel darstellt.²²¹

Als letzte Ebene der Prüfung soll die Angemessenheit, die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, näher betrachtet werden. Dem Erfordernis entsprechend, muss eine „fair balance“ zwischen dem Gemeinwohl und dem Schutz der Individualinteressen

²¹⁵ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 125.

²¹⁶ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 126.

²¹⁷ *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ Art 17 GRCh Rn 37.

²¹⁸ EUGH 05.10.1994, C-280/93, *Deutschland/Rat* Rn 94.

²¹⁹ Siehe SC Resolution 1373 (2001),

<http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20%282001%29.pdf> (abgefragt am 7.4.2014); Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 93; Verordnung (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001, ABl. 2001 L 344, 70.

²²⁰ Siehe dazu EuGH 13.11.2000, C-317/00, *„Invest“ Import und Export und Invest Commerce/Kommission* (Invest) Rn 61.

²²¹ allgemein dazu: *Jarass*, Charta der Grundrechte², Art 52 GRC Rn 39.

durch das Grundrecht bestehen.²²² Aus *Kadi II* ergeht dazu folgende Konkretisierung: „Zu untersuchen ist demnach, ob zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und dem Interesse des betroffenen Einzelnen das Gleichgewicht gewahrt worden ist.“²²³ Diese Abwägung der positiven Aspekte einer Maßnahme hinsichtlich des Zieles mit den negativen Auswirkungen auf die Grundrechtsposition²²⁴ soll an die Schwere des Eingriffes anknüpfen.²²⁵

Konkret gilt es nunmehr zu untersuchen, wie der geforderte Ausgleich gegenwärtig bei Rechtfertigung eines fortgesetzten Listings erfolgt. Auf Seiten des Zieles ergibt sich aus der Rsp, dass dessen grundlegende Bedeutung auch erhebliche Folgen für Betroffene zu rechtfertigen vermag.²²⁶ Derartige Ziele sind alle Ziele der internationalen Völkerrechtsgemeinschaft.²²⁷ Anzumerken ist aber, dass der EuGH in *Al Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al Aqsa* dem Kampf gegen Bedrohungen des internationalen Terrorismus für Frieden und Sicherheit ein außerordentlich hohes Gewicht einräumt.²²⁸

Dieser Gewichtung skeptisch gegenüberstehend, wendet die Literatur ein, dass dem anderen Aspekt, der bei der Abwägung zu berücksichtigen ist, der Belastung des Betroffenen, nicht jene Bedeutung geschenkt wird, welche dem Ziel zukommt.²²⁹ Angelehnt an die Rsp ist von einer hohen Belastung auszugehen, wenn weder eine Nutzung, oder eine Verfügung über das Eigentum möglich ist,²³⁰ was bei den Einfriermaßnahmen gegeben ist.

²²² *Bernsdorff* in *Meyer*, Charta der Grundrechte³ Art 17 GRC Rn 21; *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 11; *Kaiser* in *Karpenstein/Mayer*, EMRK Kommentar Art 1 ZP I Rn 37.

²²³ EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi II* Rn 360 und die dort verwiesene Rsp.

²²⁴ *Trstenjak/Beysen*, Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung, EuR 2012 H 3, 265 (280).

²²⁵ Schlussanträge, GA *Trstenjak*, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 70.

²²⁶ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 130.

²²⁷ EuGH, 30.07.1996, C-84/95, *Bosphorus / Minister for Transport, Energy and Communications und andere* (Bosphorus) Rn 22 ff.

²²⁸ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 123.

²²⁹ *MwN Jarass*, EU-Grundrechte, §22 Rn 32 f.

²³⁰ *Jarass*, EU-Grundrechte, §22 Rn 33.

Eine Minderung der Belastung ergibt sich aus einer eingeräumten Alternative,²³¹ welche der EuGH mit Verweis auf bestehenden Freigabeklauseln und der Ausnahmeregel nach Art 5 und Art 6 der Verordnung 2580/2001 anführt.²³² Eine weitere Minderung ergibt sich aus der Rsp, wenn der Nachteil mit dem Verhalten des Betroffenen zusammenhängt,²³³ was der EuGH zulasten Al-Aqsa in der Entscheidung argumentiert.²³⁴ Dieser Aspekt kann allenfalls hinsichtlich einer Abwägung bezüglich des Eingriffs aus dem Erstlisting berücksichtigt werden. Für einen fortgesetzten Verbleib auf der Liste kann jenes Verhalten vor dem Erstlisting wohl nicht mehr in derselben Weise in die Abwägung miteinbezogen werden, wie es beim erstmaligen Listing der Fall ist.

Die Ausgestaltung des Verfahrens spielt auch bei der Angemessenheitsprüfung eine Rolle, so vermag sie einen Eingriff entsprechend zu mindern.²³⁵ In der Rs Kadi II wurden eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Eigentumsgarantie bejaht, wenn der von Einfriermaßnahmen Betroffene nicht mit den entsprechenden Verfahrensgarantien ausgestattet ist.²³⁶ Aufgrund der halbjährlichen Überprüfung der Liste sieht der EuGH in Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa die Verhältnismäßigkeit auch hinsichtlich der unbegrenzten Dauer des Listings als gegeben an.²³⁷

Fraglich ist, ob die Überprüfungspraxis des Rates ausreichend ist, um die Schwere des Eingriffs entsprechend mindern zu können. Die Rsp zum verfahrensrechtlichen Begründungsrecht, nach welcher der Rat in seiner Begründung nicht verpflichtet wird, so genau wie möglich anzugeben, „inwieweit das Einfrieren der Gelder des Betroffenen konkret zur Bekämpfung des Terrorismus beiträgt“²³⁸ und keine

²³¹ EuGH, 22.10.1991, C-44/89, *Von Deetzen/Hauptzollamt Oldenburg* Rn 29; Jarass, EU-Grundrechte (2005) §22 Rn 33.

²³² EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 127.

²³³ Jarass, EU-Grundrechte, §22 Rn 33 mit Bezug auf die angeführte Rsp.

²³⁴ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 128.

²³⁵ Jarass, EU-Grundrechte, §22 Rn 33.

²³⁶ EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi II* Rn 368 ff; Eine ausführliche Darstellung der Thematik der Verfahrensgarantien wird in Kapitel 4.3 und 4.4 behandelt.

²³⁷ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 129.

²³⁸ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 143; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 66; EuG 23.10.2008, T-256/07, *PMOI I* Rn 82.

Beweise vorbringen muss, welches Gefahrenpotential künftig von den Betroffenen ausgeht,²³⁹ spricht dagegen.²⁴⁰

Pache fordert iRd Verhältnismäßigkeitsprüfung „einzel Fallbezogen das konkrete Gewicht des betroffenen Individualinteresses zu bestimmen und die Intensität des Eingriffes in das geschützte Individualinteresse zu berücksichtigen“.²⁴¹ Das gesamte Vermögen Betroffener einzufrieren, stellt einen erheblichen Eingriff dar,²⁴² deshalb bedarf es, wie auch Matiss, angelehnt an Cameron, treffend ausführt, einer spezifischen und auf den Einzelfall bezugnehmenden Prüfung mit angemessener Berücksichtigung der Maßstäbe der Dauer und des Umfangs der Einfriermaßnahmen.²⁴³ Es steht in keiner Relation, die Maßnahmen aufrecht zu erhalten, wenn das Gleichgewicht zwischen Eingriff und Belastung nicht mehr gewahrt scheint.²⁴⁴

Anhand der Untersuchung wird deutlich, dass das System der autonomen Terrorliste zu den Bereichen gehört, in denen der EuGH den politischen Spielraum größer gestaltet als in anderen,²⁴⁵ und mit Einschränkung der Kontrolldichte verhindern will, die Erwägungen der Unionsgesetzgeber durch eigene zu ersetzen.²⁴⁶ Das erzeugt im Falle eines fortgesetzten Listing eine gewisse Härte, da darüber hinaus auch die Unionsbehörde nicht gewillt ist, bei den Einfriermaßnahmen den geforderten Einzelfallbezug herzustellen bzw eine detaillierte Prüfung der Eingriffstiefe vorzunehmen.²⁴⁷ Das Ziel der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ist

²³⁹ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 143; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 66; EuG 23.10.2008, T-256/07, *PMOI I* Rn 82.

²⁴⁰ Zur detaillierten Prüfung der Verfahrensgarantien siehe Kapitel 4.2.

²⁴¹ Pache, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der EG, NVwZ 10/1999), 1033 (1040); dazu auch: Folz in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 10.

²⁴² Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120.

²⁴³ Matiss, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 218; Cameron, Targeted Sanctions and Legal Safeguards, Report to the Swedish Foreign Office on Legal Safeguards and Targeted Sanctions (2002), http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/96/96817_sanctions.pdf (abgefragt am 07.04.2014), 29.

²⁴⁴ Jarass, NVwZ 10/2006, 1090.

²⁴⁵ Müller in *Kahl/Raschauer/Storr*, Grundrechtecharta, 196.

²⁴⁶ Calliess in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ Art 17 GRCh Rn 32.

²⁴⁷ Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 119.

bedeutend, dennoch darf eine Maßnahme nur angemessen eine Grundrechtsposition beeinträchtigen.²⁴⁸

Es bedarf der detaillierten Rechtfertigung, um einen Einfriermechanismus, der mit der Eigentumsgarantie in Einklang steht, über gewisse Zeit aufrechterhalten zu können. Derartige Zweifel wiederum können nur durch eine entsprechend genaue Prüfung beseitigt werden. Erfolgt keine Kontrolle der Grundlagen der Maßnahme eines auf unbestimmte Zeit eingefrorenen Kontos, so ergibt sich schon daraus eine Unverhältnismäßigkeit.²⁴⁹

4.1.5 Entschädigung?

In Zusammenhang mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung sei auch die Frage einer Entschädigung aufgeworfen, wenn man davon ausgeht, dass ein auf längere Zeit bestehendes Listing eine de facto-Enteignung darstellt.

Problematisch dabei ist, dass die EMRK-Garantie diese nicht explizit vorsieht, der EGMR jedoch eine Entschädigung bei staatlichen Enteignungen gewährt²⁵⁰ und den Eingriff bei Nichtgewährung als unverhältnismäßig betrachtet.²⁵¹ Nur außergewöhnliche Umstände rechtfertigen eine entschädigungslose Enteignung.²⁵²

In der Rsp des EuGH stellt eine fehlende Entschädigung bei formellen Enteignungen ebenfalls einen Verstoß gegen die Verhältnismäßigkeit dar.²⁵³ Calliess verweist in diesem Zusammenhang auf die Rsp des EuGH zum Vertrauensschutz, auf dessen Basis eine Entschädigung auch für de facto-Enteignungen gilt.²⁵⁴ Sollte man sich dieser Meinung anschließen, so bilden sich in weiterer Folge Schwierigkeiten wegen der eingeschränkten Haftung der Union.²⁵⁵ Anhand der Kriterien der

²⁴⁸ *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 214 ff.

²⁴⁹ *Matiss*, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz, 218.

²⁵⁰ MwN *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ Art 17 GRCh Rn 25.

²⁵¹ *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁸ (2009) 397.

²⁵² EGMR 23.11.2000 (GK), 25701/94, *Former King of Greece a.o./Greece* EGMR 2000-XII Rn 50 ff.

²⁵³ EuGH, 12.05.2005, C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia und ERSA (Tocai)* Rn 122 ff.

²⁵⁴ MwN *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ Art 17 GRCh Rn 25.

²⁵⁵ MwN *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 8.

Angemessenheit und der Rechtzeitigkeit gilt es abzuwägen, wie in Fällen eines über sehr lange Zeit andauernden Listings eine Entschädigung zu erfolgen hat.²⁵⁶

Jedenfalls lässt sich aber der Schluss ziehen, dass eine die zeitliche Schwelle überschreitende Kontoeinfrierung, die als de facto-Enteignung qualifiziert wird, ohne gesetzliche Regelung einer Entschädigung²⁵⁷ bzw bei Nichtgewährung der Entschädigung jedenfalls unverhältnismäßig ist.²⁵⁸

4.1.6 Anmerkungen zum Eigentumsrecht nach der GRC

Abschließend zu den Ausführungen zum Eigentumsrecht soll festgestellt werden, ob wesentliche Änderungen in Hinblick auf das Eigentumsgrundrecht nach Inkrafttreten der GRC zu verzeichnen sind.

Das Grundrecht auf ungestörte Nutzung des Eigentums des Art 17 GRC ist als Kodifikation des entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsatzes eng an die EMRK-Garantie des Art 1 1.ZP zur EMRK, die Rsp des EGMR und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten angelehnt.²⁵⁹

Bezüglich der Schrankenregelungen des Art 52 GRC kommt die allgemeine Schrankenklausel nach Abs 1, die vorsieht, dass der Eingriff gesetzlich vorgesehen sein muss, eine Wesensgehaltssperre besteht, die Einschränkungen dem Gemeinwohl dienen und tatsächlich entsprechen, sowie erforderlich und verhältnismäßig sein müssen, nicht zur Anwendung. Sie tritt gegenüber Art 52 Abs 3 GRC aufgrund von Subsidiarität zurück.²⁶⁰

Art 52 Abs 3 GRC kommt deshalb zur Anwendung, weil bei Übereinstimmung der jeweiligen Ausprägung eines Grundrechts der GRC und der EMRK, die EMRK-konforme Auslegung verpflichtend ist.²⁶¹ Auf Ebene der Erforderlichkeit kann dadurch keine Verschärfung des Prüfungsmaßstabes festgestellt werden, denn der

²⁵⁶ MwN *Jarass*, NVwZ H 10 (2006), 1093.

²⁵⁷ MwN *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 8.

²⁵⁸ EuGH, 12.05.2005, C-347/03, *Tocai* Rn 122 ff.

²⁵⁹ *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 1 ff; *Schwarze* in *Schwarze*, EU-Kommentar³ Art 17 GRC Rn 1; *Bernsdorff* in *Meyer*, Charta der Grundrechte³ Art 17 GRC Rn 1; EuGH 13.12.1979, 44/79, *Hauer* Rn 17.

²⁶⁰ MwN *Folz* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 5 f und Art 52 GR-Charta Rn 1 ff;

²⁶¹ *Müller* in *Kahl/Raschauer/Storr*, Grundrechtecharta, 190.

EGMR verlangt nicht, dass eine Maßnahme das gelindeste Mittel darstellt. Er verneint das Notwendigkeitsprinzip bei Bewertung des Eingriffes in das Eigentumsgrundrecht.²⁶²

IRd Angemessenheitsprüfung wird die Abwägung eines ausgewogenen Gleichgewichts zwischen Gemeinwohlziel und Individualinteresse bei der Prüfung von Eingriffen in das Eigentumsrecht künftig verpflichtend sein.²⁶³ Bei der Beurteilung räumt der EGMR den Staaten einen weiten Beurteilungsspielraum ein.²⁶⁴ Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist dann verletzt, „wenn eine offensichtlich unvernünftige Interessenabwägung vorgenommen wurde“.²⁶⁵ Das ist der Fall, wenn dem Betroffenen eine exzessive Last auferlegt wird.²⁶⁶ Für formelle Enteignungen gilt die in Art 17 GRC explizit festgelegte Entschädigungspflicht.²⁶⁷

Zusammenfassend kann nicht zweifelsfrei festgestellt werden, ob neben der verpflichtenden formellen Prüfung der Angemessenheit auch die materielle Prüfungsdichte dadurch wesentlich genauer vorgenommen werden muss.²⁶⁸

²⁶² von Danwitz, Eigentumsschutz in Europa und im Wirtschaftsvölkerrecht in von Danwitz/Depenheuer/Engel (Hrsg), Bericht zur Lage des Eigentums (2002) 217 (253) und die dort verwiesene Rsp.

²⁶³ Müller in Kahl/Raschauer/Storr, Grundrechtecharta, 190; Kingreen in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV⁴ Art 53 GRC Rn 59; Folz in Vedder/Heintschel von Heinegg, Handkommentar Art 17 GR-Charta Rn 11. Bernsdorff in Meyer, Charta der Grundrechte³ Art 17 GRC Rn 23.

²⁶⁴ Kaiser in Karpenstein/Mayer, EMRK Kommentar Art 1 ZP I Rn 37.

²⁶⁵ EGMR 27.11.2007, 74258/01, *Urbárska obec Trenčianske Biskupice* Rn 120 und 132 f.

²⁶⁶ EGMR 21.02.1986, 8793/79, *James u.a./Vereinten Königreich* Rn 46 und 50.

²⁶⁷ MwN Calliess in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV⁴ Art 17 GRC Rn 25.

²⁶⁸ Müller in Kahl/Raschauer/Storr, Grundrechtecharta, 190.

4.2 Verfahrensgarantien

Im Anschluss an das Eigentumsrecht sollen die Gewährleistungen des Verfahrens selbst untersucht werden. Verfahrensgarantien stehen nicht nur im engen Zusammenhang mit dem Eigentumsrecht als materielle Garantie, wie im vorhergehenden Kapitel angemerkt, sie sind zudem Garanten der Fairness und Rechtstaatlichkeit. Neben einer angemessenen Verteidigung werden bei Beachtung grundlegende Ziele und Anliegen der EU, die sich als Wertegemeinschaft versteht,²⁶⁹ gewährleistet.²⁷⁰ Konkret auf das Listingverfahren bezogen, kommt ihnen eine bedeutsame Rolle zu, da ihre Einhaltung Waffengleichheit garantiert und sie die weitreichenden Einfriermaßnahmen unter Umständen rechtfertigen können.²⁷¹

In Fall des zu untersuchenden Verfahrens, wo der Rat als Unionsbehörde den Listingbeschluss erlässt, stellt sich zunächst die grundlegende Frage, ob Verfahrensrechte neben Gerichtsverfahren auch im Verwaltungsverfahren zu beachten sind. Angelehnt an das Fair-Trial Gebot aus Art 6 EMRK wurden in der Rsp des EGMR dem Gerichtsverfahren vorausgehenden Verfahren derartige Verpflichtungen auferlegt.²⁷²

Der EuGH hat ebenfalls keine Beschränkung der Verfahrensgrundrechte auf Gerichtsverfahren vorgenommen: „Nach ständiger Rechtsprechung ist [...] die Beachtung der Verfahrensrechte in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können, ein elementarer Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der auch dann sichergestellt werden muss, wenn es an einer Regelung für das betreffende Verfahren fehlt.“²⁷³

Daraus ergibt sich, dass die Verfahrensgrundrechte im Verwaltungsverfahren bereits vor Verbindlichkeit der GRC²⁷⁴ zu gewährleisten waren.²⁷⁵

²⁶⁹ Siehe Art 2 EUV.

²⁷⁰ *Mader*, Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren (2006) 36 und 240.

²⁷¹ *Heun-Rehn*, People's Mojahedin Organization of Iran-Ob das nun wohl die letzte PMOI-Entscheidung war? ELR 2012 H 10, 282 (287).

²⁷² *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 16.

²⁷³ *MwN Mader*, Verteidigungsrechte, 59 f.

²⁷⁴ Zu den Ausführungen zu Art 41 GRC, der das Recht auf gute Verwaltung beinhaltet siehe 4.2.4.

²⁷⁵ *MwN Mader*, Verteidigungsrechte, 59 f.

In den folgenden Ausführungen ist in Berücksichtigung des Ablaufs des Verfahrens zunächst auf das Recht auf Anhörung einzugehen. Im weiteren Verlauf wird das Listingverfahren anhand der Gewährleistungen des Untersuchungsgrundsatzes und des Rechts auf Begründung untersucht. Abschließend werden etwaige Änderungen durch Anwendung der GRC besprochen.²⁷⁶

4.2.1 Rechtliches Gehör

Dem in stRsp anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsatz des rechtlichen Gehörs²⁷⁷ wird im Verwaltungsverfahren die Stellung des bedeutendsten Verteidigungsrechts eingeräumt.²⁷⁸ Für die Einräumung des rechtlichen Gehörs muss eine individuelle, rechtlich oder faktisch nachteilige Maßnahme vorliegen.²⁷⁹ Bezüglich der Intensität wurde die Vorgabe, wonach dieser Nachteil in einer wesentliche Beeinträchtigung bestehen muss,²⁸⁰ durch EuGH zugunsten jeder Belastung revidiert.²⁸¹ Im zu behandelnden Verfahren ergibt sich der Nachteil aus den Einfriermaßnahmen.

Die Anforderungen an die Gewährung des Anhörungsrechts sind von den Faktoren der Schwere des Eingriffs, der Regelung des Verfahrens, sowie dem Ermessen der Behörde abhängig.²⁸² In konkreter Prüfung des Listingverfahrens stellen die zeitlich unlimitierten Einfriermaßnahmen einen erheblichen Eingriff dar.²⁸³ Aus dem Gebot, das Anhörungsrecht besonders bei Ermessensentscheidungen zu beachten,²⁸⁴ ergeben sich zudem strenge Anforderungen an die Einräumung des rechtlichen Gehörs im Listingverfahren.

²⁷⁶ Eine detaillierte Untersuchung des Rechts auf Akteneinsicht iRd Verfahrensgrundrechte unterbleibt in dieser Arbeit. Zwar stellt auch die Akteneinsicht eine wichtige Gewährleistung im System der autonomen EU-Terrorliste dar. Jedoch weist der Fall *Al-Aqsa* mit Berücksichtigung der Klagegründe und Stellungnahme der Klägerin nicht auf Probleme der Gewährung der Akteneinsicht hin, sondern vielmehr auf jene im Bereich der Ermittlung, Prüfung und Begründung. Siehe zur Akteneinsicht ua EuG 30. 09. 2010, T-85/09, *Kadi III*, Rn 181 ff.

²⁷⁷ *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 79.

²⁷⁸ *Classen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union (2008) 266.

²⁷⁹ *Ruffert* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUUV⁴ Art 41 GRC Rn 14.

²⁸⁰ *Classen*, Gute Verwaltung, 295 f.

²⁸¹ *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 82; *Haibach*; Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, NVwZ 5/1998, 456 (457); siehe EuGH, 24.10.1996, C-32/95 P, *Kommission / Lisrestal*.

²⁸² *MwN Classen*, Gute Verwaltung, 286 ff.

²⁸³ Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120.

²⁸⁴ EuGH 21.11.1991, C-269/90, *Technische Universität München/Hauptzollamt München-Mitte* (TU München) Rn 14.

Eingehend auf den Inhalt der Gewährleistung, besteht das rechtliche Gehör aus den drei Komponenten der Information, der Stellungnahme und der Berücksichtigung.²⁸⁵

In erster Linie verpflichtet die Einräumung rechtlichen Gehörs die Behörde zur Information über die Einleitung eines Verfahrens und über Inhalte, was ein Recht auf Akteneinsicht miteinschließt, sowie auf die Verbindung der beiden Gewährleistungen hinweist.²⁸⁶ Der Vorwurf und dessen zugrundeliegenden Tatsachen müssen in der Mitteilung enthalten sein und klar aus ihr hervorgehen.²⁸⁷

Zweitens muss die Einräumung einer effektiven Möglichkeit zur Stellungnahme erfolgen,²⁸⁸ damit Betroffene zu „Richtigkeit und Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen, sowie zu den Beweisen“ entsprechende Ausführungen geben können.²⁸⁹ Eine schriftliche Stellungnahme, wie jene im Überprüfungsverfahren, verletzt das rechtliche Gehör nicht automatisch, da eine mündliche Anhörung nicht verpflichtend ist.²⁹⁰

Die dritte Komponente umfasst die Verpflichtung der Behörde, die dargelegten Standpunkte und Einwände zu berücksichtigen.²⁹¹ Die Berücksichtigung der Stellungnahme bedingt deren Wirksamkeit, da die Anhörung ansonsten den Charakter einer Formalität bekommt.²⁹² Nach erfolgter Stellungnahme muss die Unionsbehörde in sorgfältiger und unparteiischer Weise prüfen, ob die in der Stellungnahme angeführten Gründe stichhaltig sind.²⁹³ Ein Beweis einer Nichtberücksichtigung gilt als äußerst schwierig zu erbringen, denn es können nur die geltend gemachten Standpunkte der Betroffenen mit den Entscheidungsgründen verglichen werden.²⁹⁴

²⁸⁵ *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 80.

²⁸⁶ EuGH 27.06.1991, C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer Company und andere/Rat* (Al Jubail) Rn 17; *Kańska*, Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, ELJ 2004 H 3/10, 296 (316); siehe zur Interdependenz zwischen rechtlichen Gehör und Akteneinsicht *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 80.

²⁸⁷ EuGH 14.07.1972, 48/69, *ICI/Kommission* Rn 21.

²⁸⁸ EuGH 27.06.1991, C-49/88, *Al Jubail* Rn 17; *Kańska*, ELJ H3/10 (2004), 296 (316).

²⁸⁹ *Classen*, Gute Verwaltung, 284; siehe EuGH 27.06.1991, C-49/88, *Al Jubail* Rn 17.

²⁹⁰ MwN *Magiera in Meyer*, Charta der Grundrechte³ Art 41 Rn 12.

²⁹¹ MwN *Classen*, Gute Verwaltung, 286.

²⁹² MwN *Classen*, Gute Verwaltung, 286.

²⁹³ EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 115; EuGH 21.11.1991, C-269/90, *TU München* Rn 14.

²⁹⁴ *Classen*, Gute Verwaltung, 286.

Im Überprüfungsverfahren des Rates lassen sich anhand von Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa Indizien einer Nichtberücksichtigung erkennen. So wird zwar im fünften Erwägungsgrund des Beschlusses²⁹⁵ eine Berücksichtigung der Stellungnahmen bekräftigt, ansonsten lässt der Inhalt auf keine Auseinandersetzung mit Einwänden schließen. Darüber hinaus spricht eine Begründung²⁹⁶, welche vor und nach Stellungnahme der Betroffenen einen identischen Inhalt aufweist, nicht für eine angemessene Berücksichtigung.²⁹⁷

Nach der Rsp des EuGH liegt eine Verletzung dann vor, wenn die Behörde bei Berücksichtigung zu einem anderen Resultat gekommen wäre.²⁹⁸ Anhand dieses Kriteriums lässt sich im Überprüfungsverfahren dem Rat eine Nichtberücksichtigung anlasten. Bei Beachtung der Einwände, die Al-Aqsa hinsichtlich des Verbleibs auf der Liste geltend gemacht hat, hätte der Rat in grundrechtskonformer Auslegung wohl einen Verbleib als nicht gerechtfertigt ansehen müssen.

Abschließend sollen die anerkannten Ausnahmen des rechtlichen Gehörs Berücksichtigung finden, die eine Schmälerung des Rechts rechtfertigen können. Eine grundlegende Unanwendbarkeit der EU-Grundrechte wegen der Umsetzung von Resolutionen des SR scheidet aus Gründen der autonomen Ausgestaltung der Terrorliste durch die Europäische Union aus.²⁹⁹

Die Ausnahme der Zweckvereitelung wird vor dem ersten Listing zur Aufrechterhaltung des Überraschungseffekts als Rechtfertigung für das Unterbleiben der Anhörung anerkannt. Der Betroffene ist von der Maßnahme und den Gründen so bald wie möglich in Kenntnis zu setzen. Für jedes fortgesetzte Listing muss das rechtliche Gehör eingeräumt werden.³⁰⁰

Eine Mitteilung neuer Gründen kann nach der Rsp wegen Gründen der öffentlichen Sicherheit oder internationaler Beziehungen eingeschränkt werden. Hinsichtlich

²⁹⁵ Beschluss 2007/445/EG zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr 2580/2001 und zur Aufhebung der Beschlüsse 2006/379 und 2006/1008/EG, ABI L 169, 58.

²⁹⁶ Das Recht auf Begründung wird gesondert in 4.2.3 besprochen.

²⁹⁷ Siehe EuG 09.09.2010, T-348/07, Al-Aqsa/Rat Rn 3 ff.

²⁹⁸ MwN *Magiera in Meyer*, Charta der Grundrechte³ Art 41 Rn 12.

²⁹⁹ EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 110 ff.

³⁰⁰ EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 121 ff.

dieser Tatsache hat das EuG in der Rs OMPI ausgeführt, dass derartige Ausnahmen einer Mitteilung der zur Last gelegten Gründe entgegenstehen können.³⁰¹

Bezogen auf den vorliegenden Fall, lässt sich die ausreichende Beachtung des Anhörungsrechts bezweifeln. Bezüglich der Informationspflicht sei angemerkt, dass bei Vorliegen neuer Beweise, eine derartige Handhabung des Rates nur schwer mit den Verpflichtungen des Grundrechts zu vereinbaren ist. Geht man davon aus, dass wie in der Entscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa angeführt, keine neuen Beweise vorhanden sind, so erscheint es zumindest geboten, die Einwände der Betroffenen ausreichend zu berücksichtigen, um ersichtlich zu machen, warum der Rat gerade nicht zu einem anderen Ergebnis kommen kann.

Nur die dargelegte Beurteilung trägt der Funktion des rechtlichen Gehörs als Gewährleistung der Fairness und Grundlage einer angemessenen Verteidigung³⁰² gebührend Rechnung. Allein eine Erklärung des Rates, dass die Stellungnahme der Betroffenen berücksichtigt wurde und dass aufgrund der mangelnden Überzeugung keine neuen Gründe anzugeben waren³⁰³, vermag Mängel in der Gewährung des rechtlichen Gehörs nicht zu entkräften.

4.2.2 *Untersuchungsgrundsatz*

Hinsichtlich der Ermittlung und der Entscheidungsfindung selbst, ist der Rat an den in der Rsp gewürdigten Untersuchungsgrundsatz bzw an die Sorgfaltspflicht gebunden.³⁰⁴ Gleich zu Beginn soll auf die in der Rsp bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich Schutzbereich, Dogmatik und abschließender Definition beider Begriffe hingewiesen werden.³⁰⁵ Nehl sieht in der Sorgfaltspflicht „die spezifisch individualschützende Facette des administrativen Untersuchungsgrundsatzes [...] die neben seine rationalitäts- und effizienz sichernde Funktion tritt“.³⁰⁶ Aufgrund der angesprochenen Verbindung der beiden

³⁰¹ EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 134 ff.

³⁰² *Mader*, Verteidigungsrechte, 36 und 240.

³⁰³ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 154 f.

³⁰⁴ Siehe *MwN Classen*, Gute Verwaltung, 347.

³⁰⁵ *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung (2002) 328 f; *Classen*, Gute Verwaltung, 347.

³⁰⁶ *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren, 329.

Gewährleistungen, werden sie in der Untersuchung gemeinsam iRd Untersuchungsgrundsatzes behandelt, welcher besonders bei Ermessensentscheidungen zu beachten ist.³⁰⁷

Der Schutzbereich wird in der Rsp einheitlich ausgelegt. Der Untersuchungsgrundsatz gewährleistet „neben der Sachrichtigkeit und Effizienz des Entscheidungsprozesses den erforderlichen verwaltungsverfahrensrechtlichen und gerichtlichen Individualschutz, der den verringerten materiellen Rechtsschutz gegen Ermessensverwaltungstätigkeit tendenziell ausgleicht und legitimiert“.³⁰⁸

Daraus ergibt sich, dass die Unionsbehörde, in diesem Fall der Rat, der Pflicht zur sorgfältigen Untersuchung aller relevanten Aspekte unterliegt.³⁰⁹ Sowohl Umstände rechtlicher, als auch tatsächlicher Natur müssen einbezogen werden, sollten diese für die Beurteilung eine Rolle spielen.³¹⁰ Neben der erforderlichen Sorgfalt bei Vorbereitung der Entscheidung müssen die ermittelten Informationen und Ergebnisse, sowie die verfahrensrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsätzen bei der Entscheidung gewürdigt werden.³¹¹

Die sorgfältige Ermittlung des Sachverhaltes steht in enger Verbindung zur Gewährleistung der Unparteilichkeit des Verfahrens.³¹² Das zeigt sich in der Pflicht einer unparteiischen, allenfalls zugunsten der Betroffenen stattfindenden Ermittlung.³¹³ Dagegen bildet die Gewährung einer „mangelhaften Tatsachenermittlung“ den ersten Schritt in Richtung Willkür.³¹⁴

In Rückblick auf den Fall Al-Aqsa wird diese erforderliche Sorgfalt bereits durch die Tatsache in Frage gestellt, dass der Rat in Kenntnis der Aufhebung des nationalen Beschlusses den Verbleib von Al-Aqsa auf der Liste fortgesetzt hat.³¹⁵ Vorgaben an die Ermittlung und die Entscheidung im Überprüfungsverfahren ergaben sich aus der

³⁰⁷ Jarass, EU-Grundrechte, §36 Rn 31.

³⁰⁸ Nehl, Europäisches Verwaltungsverfahren, 330.

³⁰⁹ EuG 18.09.1995, T-167/94, *Nölle/Rat und Kommission* Rn 73.

³¹⁰ *Kaňska*, ELJ 2004 H 3/10, 316; Jarass, EU-Grundrechte (2005) §36 Rn 31.

³¹¹ EuG 09.07.1999, T-231/91, *New Europe Consulting/Kommission* Rn 41.

³¹² *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 120.

³¹³ Haibach, NVwZ H5 (1998), 458.

³¹⁴ Nehl, Europäisches Verwaltungsverfahren, 330.

³¹⁵ *Marsch*, Die Haftung der EU für das rechtswidrige Einfrieren des Vermögens eines Terrorverdächtigen, EuZW 13/2012, 499 (500 f).

früheren Rsp dahingehend, dass der Rat als Träger der Beweislast verpflichtet wurde, alle maßgeblichen Aspekte bei Überprüfung einzubeziehen, wozu auch die „weitere Entwicklung hinsichtlich des Beschlusses“³¹⁶ und der Stand der Ermittlungen oder der Strafverfolgung notwendigerweise gehörten.³¹⁷

Diese genaue und sorgfältige Prüfung ist nach den Entscheidungsgründen des EuGH in *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* nunmehr hinfällig, da fortan unter Bezugnahme auf die Funktion des nationalen Beschlusses an die Änderung der Sachlage anzuknüpfen ist. Gegenüber den Einwänden in der Entscheidung lässt sich feststellen, dass ein aufgehobener Beschluss nicht automatisch eine Änderung der Sachlage bewirkt, sondern auf den Grund der Aufhebung abzustellen ist. Zudem bewirken eingestellte Ermittlungen der nationalen Behörden und keine neuen Verfahren auf nationaler Ebene keine Änderung der Sachlage.³¹⁸

In gegenteiliger Ansicht darf auf die Entscheidung in der Rs *Nölle* verwiesen werden, wonach vor allem bei einer entsprechenden Stellungnahme des Betroffenen mit inhaltlicher, sowie das Verfahren betreffender Kritik, eine sorgfältige Ermittlung der Tatsachen geboten ist.³¹⁹

Diesen Kriterien hat der EuGH mit Bestätigung der Rechtmäßigkeit des Folgelisting von *Al-Aqsa* eine Absage erteilt. Anhaltspunkte einer gründlichen Ermittlung durch den Rat sind nicht erkennbar, denn anhand des Ermittlungsstandes der Behörden zum Zeitpunkt des Erstlisting³²⁰ wurde der Verbleib auf der Liste gerechtfertigt. Aus *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* ergibt sich, dass der Rat keine Ermittlungen zur Entlastung der Betroffenen bzw hinsichtlich etwaiger Entwicklungen durchführen muss, da der EuGH die Überprüfung des Rates ohne Rüge mangelhafter Ermittlungen in Zurücknahme seiner Kontrolldichte billigt.³²¹

³¹⁶ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 81.

³¹⁷ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 164; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 116.

³¹⁸ Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 78 ff.

³¹⁹ EuG 18.09.1995, T-167/94, *Nölle/Rat und Kommission* Rn 73.

³²⁰ Schlussanträge, GA *Trstenjak*, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 56.

³²¹ Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 108 ff.

Zwar besteht bei Beurteilung der Untersuchung einer Behörde die Gefahr, die „sorgfältige Prüfung der relevanten Gesichtspunkte“ zu einer materiellen Ermessenskontrolle auszubauen,³²² was über die prozessuale Natur des Untersuchungsgrundsatzes hinausgeht.³²³ Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Beachtung des Untersuchungsgrundsatzes trotzdem die Grundlage einer rechtmäßigen Ermessensausübung bildet.³²⁴ In Hinblick auf diese Gefahr soll zur besseren Darstellung die Trennlinie des EuG in *Al-Aqsa/Rat* angeführt werden. Ein Gericht darf demnach „nicht die Zweckmäßigkeitsbeurteilung seitens des Rates durch seine eigene ersetzen“, trotzdem aber „die sachliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Zuverlässigkeit und ihre Kohärenz“ und „ob diese Beweistatsachen alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung der Situation heranzuziehen waren“ prüfen.³²⁵

Dagegen rechtfertigen die Erwägungen des EuGH im Überprüfungsverfahren eine praktische Handhabung des Rates, welche mit dem Gewährleistungsinhalt des Untersuchungsgrundsatzes in Konflikt steht. Aus *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* ergibt sich nämlich, dass ein Verbleib auf der Liste so lange als gerechtfertigt angesehen wird, solange auf nationaler Ebene keine neuen Ermittlungsergebnisse gegen den Verbleib des Betroffenen auf der Liste sprechen.³²⁶

Konkret im Fall *Al-Aqsa* haben die niederländischen Behörden aber seit 2003 keine Ermittlungen mehr durchgeführt.³²⁷ Es müssen neue Einschätzungen der nationalen Behörden bezüglich des Terrorismusverdachtes oder neue Beweise oder geänderte Umstände vorliegen, um eine Streichung von der Liste zu rechtfertigen.

Zusammenfassend ergibt sich mit Verweis auf die Funktion des Untersuchungsgrundsatzes als Postulat zur Findung des wahren Sachverhaltes³²⁸, dass im Überprüfungsverfahren aufgrund des Fehlens verpflichtender sorgfältiger und unparteiischer Untersuchungsregelungen, sowie der durch die Rsp bestätigten

³²² *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren, 330 f.

³²³ Siehe EuGH 21.11.1991, C-269/90, *TU München*.

³²⁴ *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren, 330 f.

³²⁵ MwN EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 83.

³²⁶ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 83.

³²⁷ Schlussanträge, GA *Trstenjak*, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 56.

³²⁸ *Classen*, Gute Verwaltung, 347.

Praxis, eine dem Grundrechtsstandard entsprechende Wahrung und Beachtung des Untersuchungsgrundsatzes mehr als zweifelhaft erscheint.

4.2.3 Begründungspflicht

Mit dem Untersuchungsgrundsatz eng verbunden ist die Begründungspflicht, welche es getreu ihrer individualschützenden Funktion ermöglicht, Einsicht in Untersuchung, Würdigung und Entscheidung der Behörde zu nehmen.³²⁹

Bereits Art 253 EGV, nunmehr Art 296 Abs 2 AEUV, legt fest, dass alle Rechtsetzungsorgane der Verpflichtung unterliegen, „ihre Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen“ zu begründen.³³⁰ In stRsp wurde die Begründung als ein „Grundprinzip des Gemeinschaftsrechts“ anerkannt³³¹ und auf alle Entscheidungen der Unionsbehörden erweitert.³³² Der Grundrechtscharakter der Begründung gilt als anerkannt, sofern Maßnahmen mit individuellem Interesse vorliegen.³³³

Bevor auf Inhalt und Tragweite der Begründung eingegangen wird, soll die Bedeutung des Begründungsrechts hervorgehoben werden. Neben der Grundbedingung für Betroffene, ihre Rechte entsprechend wahrnehmen zu können,³³⁴ wird eine Kontrolle der Gerichte,³³⁵ eine Selbstkontrolle der Exekutive, sowie eine gesellschaftliche Kontrolle durch die Transparenz gewährleistet.³³⁶ Zudem geht der EuGH von der Funktion der Begründung aus, welche in der effektiven Kontrolle und Nachvollziehbarkeit des Handelns besteht.³³⁷ So ergibt sich aus Kadi IV, dass der Unionsrichter anhand der Begründung die „hinreichend gesicherte tatsächliche Grundlage“ überprüfen können muss, was bedeutet, dass

³²⁹ Nehl, Europäisches Verwaltungsverfahren, 323 f.

³³⁰ Heselhaus in Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 55.

³³¹ EuG 17.02.2000, T-183/97, *Micheli u.a./Kommission* Rn 56.

³³² EuGH 15.10.1987, 222/86, *Unectef/Heylens (Heylens)* Rn 15

³³³ Heselhaus in Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn und 66.

³³⁴ EuGH 15.04.1997, C-22/94, *Irish Farmers Association und andere/Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland und Attorney General (Irish Farmers Association)* Rn 39.

³³⁵ EuGH 07.07.1982, 158/80, *Rewe/Hauptzollamt Kiel* Rn 25.

³³⁶ MwN Heselhaus in Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 56 f.

³³⁷ *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ Art 296 AEUV Rn 15.

zumindest einer der vom Rat dargelegten Gründe als ausreichende Grundlage der Entscheidung angesehen werden kann.³³⁸

In Hinblick auf den Inhalt muss grundsätzlich eine Begründung „der Natur des Rechtsakts angepasst sein.“³³⁹ Generelle verbindliche Regeln der inhaltlichen Gestaltung einer Begründung können nicht herausgearbeitet werden,³⁴⁰ da die Rsp stets an den Einzelfall anknüpft.³⁴¹ Als Grundregel gilt, dass anhand der wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen in der Begründung, Überlegungen der Behörde und die Entscheidung als Ergebnis nachvollziehbar sein sollen.³⁴² Zudem gelten die Anforderungen der Verständlichkeit, der Klarheit, der Eindeutigkeit und der Schlüssigkeit der Begründung.³⁴³

Die Begründung muss nicht allumfassend sein.³⁴⁴ Es genügt jedoch dem Umfang nach nicht, auf entsprechende Vorschriften zu verweisen.³⁴⁵ Wie detailliert eine Begründung zu erfolgen hat, wird nach stRsp anhand des Textes, des Kontextes und der „Gesamtheit der auf diesem Gebiet betroffenen Rechtsvorschriften“ bestimmt.³⁴⁶

Auch wirken sich dieselben Faktoren, welche die Anforderungen an das rechtliche Gehör intensivieren, auf den Umfang der Begründung aus. Eine genauere Begründung wird verlangt, wenn durch die Maßnahmen Belastungen hervorgerufen werden.³⁴⁷ Auch ein Ermessensspielraum der Behörden und eine sich daraus ergebende beschränkte Kontrolldichte der Gerichte gelten als Faktoren, die für eine

³³⁸ EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 119; Weitere Ausführungen zum Umfang gerichtlicher Kontrolle finden sich in 4.3.

³³⁹ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 138; EuGH, 22/94, *Irish Farmers Association* Rn 39.

³⁴⁰ *Schoo in Schwarze*, EU-Kommentar³ Art 296 AEUV Rn 10.

³⁴¹ *Classen*, Gute Verwaltung, 322; . *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ Art 296 AEUV Rn 28.

³⁴² EuG 06.03.2003, T-228/99 und T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Kommission* Rn 292 ff.

³⁴³ *Calliess in Calliess/Ruffert EUV/AEUV⁴* (2011) Art 296 AEUV Rn 16.

³⁴⁴ *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 62; EuGH 12.11.1994, C-84/94, *Vereinigtes Königreich/Rat* Rn 74.

³⁴⁵ EuGH 21.01.2003, C-378/00 *Kommission/Parlament und Rat* Rn 67 f.

³⁴⁶ EuGH 06.07.1993, C-121 und C-122/91, *CT Control (Rotterdam) und JCT Benelux/Kommission* Rn 31; EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 140.

³⁴⁷ EuGH 28.05.1980, 33/79 und 75/79, *Kuhner/Kommission* Rn 14; *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 62 und 65.

umfangreichere Begründung sprechen.³⁴⁸ „Je größer das Ermessen, desto detaillierter hat die Begründung zu sein.“³⁴⁹ Da die aus der Listung folgenden Maßnahmen als erheblich für Betroffene gelten³⁵⁰ und im Listingverfahren der EuGH seine Kontrolle aufgrund der Billigung eines weiten Ermessensspielraumes des Rates hinsichtlich Zweckmäßigkeitserwägungen einschränkt,³⁵¹ ergibt sich daraus die Verpflichtung einer sehr detaillierten Begründung der Beschlüsse eines Listing.

Bei Prüfung der Listingbeschlüsse bezieht sich der EuGH auf das Einzelfallkriterium und verweist auf die Kriterien des Inhalts, der Modalität der Gründe und des Interesses Betroffener.³⁵² Im Wesentlichen wird bei den Ausgangsbeschlüssen im Listingverfahren eine Begründung dahingehend verlangt, einzelfallbezogen und spezifisch die Gründe des Verdachts der Finanzierung des Terrorismus anhand der Bewertung der Informationen aus den Mitgliedstaaten darzulegen, um Betroffenen den Vorwurf verständlich zu machen.³⁵³ Um die Effektivität der Einfriermaßnahme nicht zu gefährden, muss die Begründung erst mit dem Ausgangsbeschluss oder sobald als möglich danach dem Betroffenen übermittelt werden.³⁵⁴ Bei den Folgebeschlüssen sind die belastenden Umstände grundsätzlich vor Erlass mitzuteilen.³⁵⁵

Die beiden Begründungen, welche die Stichting Al-Aqsa vor und nach ihrer schriftlichen Stellungnahme erhielt, waren ident. Inhaltlich wurden bei beiden Begründungen die aus den Ermittlungen von 2003 hervorgehenden Vorwürfe als weiter bestehend erachtet.³⁵⁶

Bei Prüfung des Umfangs der Begründung ergibt sich aus der Rsp, dass der Umfang dann reduziert werden kann, wenn sich Gründe und Ziele bereits aus vergangenen

³⁴⁸ EuGH 15. 07. 1960, C-36/59, *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft u.a./Hohe Behörde*, 921 f;

³⁴⁹ *Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁴ (2011) Art 296 AEUV Rn 25.

³⁵⁰ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 120; EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi II* Rn 358.

³⁵¹ EuG 23.10.2008, T-256/07, *PMOI I* Rn 55 und 112; EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 82 und 142.

³⁵² MwN EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 139.

³⁵³ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 142.

³⁵⁴ EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 128 f; *Sullivan/Hayes*, Blacklisted, 43.

³⁵⁵ EuGH 21.12.2011, C-27/09 P, *PMOI III* Rn62.

³⁵⁶ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 4.

Entscheidungen ergeben.³⁵⁷ Ein sachlicher und zeitlicher Konnex der beiden Entscheidungen muss vorhanden sein.³⁵⁸ Sachlich stehen Ausgangs- und Folgebeschlüsse in einem Zusammenhang. Was den zeitlichen Konnex betrifft, darf auf Kadi IV verwiesen werden, wo aufgrund eines größeren zeitlichen Abstands zwischen dem Ausgangs- und dem Folgebeschluss, der gleiche Begründungsinhalt als nicht rechtmäßig erachtet wurde.³⁵⁹

Zwar lässt sich der Einwand vertreten, dass Vorkenntnisse des Betroffenen über das Listingverfahren eine reduzierte Begründung rechtfertigen, trotzdem muss ein gewisser Mindestinhalt gesichert sein.³⁶⁰ Zunächst greift dieses Argument nur begrenzt im Fall des Überprüfungsverfahrens, da man Gelisteten entgegenhalten kann, dass sie über die Gründe des Erstlisting in Kenntnis sind, nicht aber bezüglich des weiteren Verlaufs des Verfahrens.

Gerade darin liegt die eingangs angeführte Funktion der Begründung, dem Betroffenen, Einsicht in Untersuchung, Würdigung und Entscheidung der Behörde zu ermöglichen.³⁶¹ Daran anschließend führt der Rat keinesfalls näher aus, warum die Vorwürfe aus 2003 das Listing weiterhin rechtfertigen.

In der Rsp vor der Entscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa wurde der Begründungsmaßstab bereits dahingehend geschmälert, dass der Rat nicht verpflichtet wurde, in der Begründung des Folgebeschlusses Beweise der künftigen Gefahr der Finanzierung des Terrorismus durch Betroffene anzugeben.³⁶² In der hier zu untersuchenden Begründung lassen sich aber darüber hinaus keine Untermauerungen für die Feststellung der gegenwärtigen Gefahr herausarbeiten.³⁶³

Zudem gilt es zu beachten, dass die Rsp vor der Entscheidung in der verbundenen Rs Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa am Kriterium der fortbestehenden Rechtskraft des nationalen Beschlusses festhielt.³⁶⁴ Unter diesem Gesichtspunkt gilt

³⁵⁷ EuGH 07.05.1991, C-69/89, *Nakajima All Precision/Rat* Rn 23.

³⁵⁸ EuGH 07.05.1991, C-69/89, *Nakajima All Precision/Rat* Rn 23.

³⁵⁹ EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 156.

³⁶⁰ MWN *Classen*, Gute Verwaltung, 327.

³⁶¹ *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren, 323 f.

³⁶² EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 143; EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison II* Rn 66.

³⁶³ Siehe EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 4

³⁶⁴ Siehe EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 165.

ein Fortsetzungsbeschluss des Rates ohne vorhandenen nationalen Beschluss als Abweichen von der bisherigen Praxis, was nach der Rsp eine Verschärfung der Anforderungen an die Begründung mit sich bringt, um den Eingriff gegebenenfalls rechtfertigen zu können.³⁶⁵

Dem erteilt der EuGH in *Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa* mit der Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Begründung eine Absage und fügt als Erklärung hinzu, dass keine weiteren Gründe, erforderlich sind, „wenn es keine Hinweise darauf gibt, dass sich seit dem Erlass [...] die Sachlage oder deren Beurteilung durch die nationalen Behörden [...] geändert hat.“³⁶⁶

Zur Verdeutlichung sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das Überprüfungsverfahren und die Ergebnisse in der übermittelten Begründung im folgenden Satz zusammengefasst wurden: „Nach Überzeugung des Rates bestehen die Gründe fort, die die Aufnahme [der Klägerin] in die [streitige Liste] gerechtfertigt haben.“³⁶⁷ Dabei soll die eingangs erwähnte Grundregel, anhand der Begründung die wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen, Überlegungen der Behörde und die Entscheidung als Ergebnis nachvollziehen zu können,³⁶⁸ nochmals angeführt werden. Sie dient dazu hervorzuheben, dass auch bei näherer Untersuchung des Inhalts der Begründung, welche *Al-Aqsa* von Rat erhalten hat, vor einer Berücksichtigung der grundlegenden Anforderungen nicht auszugehen ist.

Zwar darf der prozessuale Charakter der Begründung, wie schon zuvor iRd Untersuchungsgrundsatzes thematisiert, nicht zu Anforderungen an eine inhaltlich richtige Begründung erweitert werden³⁶⁹ und zudem gilt es zu beachten, dass die

³⁶⁵ EuGH 17.11.1987, C-142/84 und C-156/84, *BAT und Reynolds/Kommission* (BAT) Rn 71; Eine äußerst genaue Begründung erfordert ein Abweichen genereller Regeln, siehe EuGH 07.07.1982, 158/80, *Rewe/Hauptzollamt Kiel* Rn 26.

³⁶⁶ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa* Rn 145.

³⁶⁷ EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 4.

³⁶⁸ EuG 06.03.2003, T-228/99 und T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Kommission* Rn 292 ff.

³⁶⁹ MwN *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren, 333.

anerkannten Gründe der öffentlichen Sicherheit und der internationalen Beziehungen den Umfang der Begründung schmälern können.³⁷⁰

Trotz alledem steht bei grundlegender Betrachtung die Praxis des Rates, wonach eine Begründung keinerlei Rückschlüsse auf die inhaltliche Überprüfung erlaubt, der Funktion der Begründung als Basis eines effektiven Rechtsschutz entgegen. Eine kurze und allgemeine Begründung, die in der Literatur kritisiert wird³⁷¹, birgt die Gefahr, die Überprüfung der Liste als formelle Prüfung zu schmälern.

4.2.4 *Recht auf gute Verwaltung: ein neues Grundrecht?*

Die Untersuchung der betroffenen Verfahrensrechte abschließend soll auf etwaige Änderungen durch den Anwendungsbereich des Art 41 GRC eingegangen werden. Die GRC fasst die Verfahrensgarantien unter dem Recht auf eine gute Verwaltung in Art 41 GRC zusammen, wobei der Begriff „Verwaltung“ mangels abschließender Zuordnung in Form einer Gewaltenteilung im Unionsrecht materiell ausgelegt werden muss. Demnach soll „auf das Maß der Konkretisierung des jeweiligen Rechtsverhältnisses zwischen Gemeinschaft und Bürger“ abgestellt werden.³⁷²

Nach der in Art 41 Abs 1 GRC enthaltenen „guten Verwaltung im engeren Sinn“ hat jede Person das Recht, „dass ihre eigenen Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb angemessener Frist behandelt werden“.³⁷³ Für eine Auslegung der Verfahrensrechte im engeren Sinn kann Art 6 EMRK unter Beachtung der Unterschiede in Gerichts- und Verwaltungsverfahren herangezogen werden, ein verbindlicher Minimalschutz nach Art 52 Abs 3 GRC scheidet aber aus.³⁷⁴

Art 41 Abs 2 GRC enthält das Anhörungsrecht, die Akteneinsicht und die Begründungspflicht.³⁷⁵ In Bezug auf die Begründungspflicht wird Art 296 Abs 2 AEUV mit seiner Anwendung auf Rechtsakte als *lex specialis* gegenüber dem weiten

³⁷⁰ EuG 12.12.2006, T-228/02, *OMPI* Rn 148; EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 125; EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi II* 338 f.

³⁷¹ Siehe *Sullivan/Hayes*, *Blacklisted*, 30.

³⁷² *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak*, *Handbuch der Europäischen Grundrechte* § 57 Rn 132 zur Frage der Bindung der Verwaltung der Mitgliedstaaten siehe Rn 133.

³⁷³ Art 41 Abs 1 GRC

³⁷⁴ *Classen*, *Gute Verwaltung*, 198 f.

³⁷⁵ *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak*, *Handbuch der Europäischen Grundrechte* § 57 Rn 2.

Anwendungsbereich des Begründungsrechts in der GRC qualifiziert. Inhaltlich orientieren sich beide Normen an der Rsp zum früheren Art 253 EGV.³⁷⁶ In Art 41 Abs 3 und Abs 4 werden ein Anspruch auf Schadenersatz und die Sprachgarantie statuiert.³⁷⁷

Die Aufzählung der Teilgarantien ist demonstrativ, daher werden auch nicht explizit angeführte Rechte wie insbesondere das Anwaltsrecht, die Sorgfaltspflicht und der Ermittlungsgrundsatz der Verwaltung als zum Grundrecht zugehörend erachtet.³⁷⁸ Beispielweise lässt sich der Untersuchungsgrundsatz als „Gebot der sorgfältigen Entscheidungsvorbereitung einschließlich der exakten Informationsermittlung“ aus der Unparteilichkeit oder den Erläuterungen der GRC ableiten.³⁷⁹

Die rechtliche Verbindlichkeit der einzelnen Teilgewährleistungen hat der EuGH anerkannt, die Grundrechtsqualität wird aber nur hinsichtlich eines Minimalschutzes bejaht.³⁸⁰ Vor allem im Bereich des autonomen Listingregime wird die Qualifikation der Einzelgewährleistungen als Grundrecht oder als Grundsatz eine große Rolle spielen, denn eine Ausgestaltung ist bei einem Grundsatz möglich.³⁸¹

Durch ein derartiges Sammelgrundrecht wird jedem „in eigenen Angelegenheiten“ Betroffenen ermöglicht, in vereinfachter Weise gegen Verwaltungsfehler und Verletzungen vorzugehen, ohne sich auf eine Teilgewährleistung zu beschränken und diese konkretisieren zu müssen.³⁸² In weiterer Folge werden durch die Anerkennung des Art 41 GRC als Grundrecht, fortan Einschränkungen der Schrankenklauseel des Art 52 Abs 1 GRC genügen müssen,³⁸³ womit zukünftig den Europäischen Gerichten explizit eine formell genauere Prüfung der Beschränkungen der Verteidigungsrechte im Listingverfahren auferlegt wird.³⁸⁴

³⁷⁶ *Ruffert in Calliess/Ruffert EUV/AEUV*⁴ Art 41 GRC Rn 18.

³⁷⁷ *Ruffert in Calliess/Ruffert EUV/AEUV*⁴ Art 41 GRC Rn 19 f.

³⁷⁸ *Jarass, EU-Grundrechte*, §36 Rn 27 ff.

³⁷⁹ *Ruffert in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*⁴ GRC Art 41 Rn 10 und die dort verwiesene Rsp; siehe auch *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 110 und 120; *Fehling*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht in *Terhechte* (Hrsg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) §12 Rn 28.

³⁸⁰ *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 27 und 127 ff.

³⁸¹ *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 88.

³⁸² *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 57 Rn 130 und 137.

³⁸³ *Classen*; *Gute Verwaltung*, 292.

³⁸⁴ *Kańska*, *ELJ* 2004 H 3/10, 317.

4.3 Effektiver Rechtsschutz

Im letzten Teil der Untersuchung sollen einige Anmerkungen zum effektiven Rechtsschutz erfolgen. Damit werden anschließend an das Verwaltungsverfahren Bezugspunkte zum Gerichtsverfahren untersucht.

Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz schließt nach der Rsp die Rechtsweggarantie, Prozesskostenhilfe, die Behandlung in angemessener Zeit, die Klarheit des Rechtsweges, sowie Anforderungen an Begründungen in Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren, mit ein.³⁸⁵

Zudem werden gerichtliche Kontrollpflichtanforderungen aus dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz abgeleitet,³⁸⁶ das nunmehr in Art 47 GRC kodifiziert ist.³⁸⁷ In Hinblick auf die Entscheidung *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* werden die beiden letzten Teilaspekte des effektiven Rechtsschutzes, nämlich die gerichtliche Kontrollpflicht in Verbindung mit der Begründung im Verwaltungsverfahren näher betrachtet.

Die iRd Verfahrensgarantien behandelte Begründungspflicht lässt sich aufgrund ihrer Funktion als Vorbedingung für die gerichtliche Kontrollaufgabe auch dem Recht auf effektiven Rechtsschutz zurechnen. Die damit verbundene Kontrolle der Gerichte beinhaltet, dass keine Fragen rechtlicher oder tatsächlicher Natur einer Entscheidung der Verwaltung ohne entsprechende Überprüfung der Gerichte überlassen sein dürfen.³⁸⁸

Diesen Ansatz hat das EuG in der Rs *Al-Aqsa/Rat* unter Berücksichtigung des im Listingverfahren weiten Beurteilungsspielraums des Rates dahingehend präzisiert, dass ein Gericht die „sachliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Zuverlässigkeit und ihre Kohärenz“ und des Weiteren die Tatsache, „ob diese Beweistatsachen alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung der

³⁸⁵ *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 51 Rn 34.

³⁸⁶ *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 51 Rn 44.

³⁸⁷ *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 51 Rn 29.

³⁸⁸ *Heselhaus in Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 51 Rn 44 f.

Situation heranzuziehen waren“, prüfen kann. Ein Gericht darf dabei aber nicht „die Zweckmäßighkeitsbeurteilung seitens des Rates durch seine eigene ersetzen“. ³⁸⁹

Zur näheren Untersuchung seien die Ausführungen des EuGH in *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* zu der vom Rat angegebenen Begründung zusammengefasst, wonach die Begründung dem Umfang nach rechtmäßig ist und die dargelegten Gründe dem Verbleib auf der Liste nicht entgegenstehen. ³⁹⁰ Der EuGH prüft dabei die Tatsachen, die der Rat in der Begründung angeführt und führt anhand dieser Tatsachen aus, warum die Gründe als ausreichend für die Entscheidung gelten. Diese Vorgangsweise wurde in *Kadi IV* als verpflichtend betrachtet. ³⁹¹

Der EuGH führt aber keine die Verteidigungsrechte und den effektiven Rechtsschutzes wahrende Kontrolle dahingehend durch, ob die zur Stützung des Vorwurfs ermittelten Gründe „hinreichend präzise und konkret sind“. ³⁹² Zwar bestätigt der EuGH das fortgesetzte Listing der Stichting *Al-Aqsa* mit der Begründung, dass die Rechtskraft des Beschlusses kein verpflichtendes Kriterium darstellt, sondern auf dessen Funktion abzustellen ist. ³⁹³ Bezieht man sich aber ausschließlich auf die Funktion des nationalen Beschlusses, müssen sich, wie der EuGH selbst formuliert, durch die nationalen Behörden Indizien oder Beweise der Verwicklung in den Terrorismus ³⁹⁴ und eine daraus resultierende gegenwärtige Gefahr ergeben. ³⁹⁵ Die in der Begründung geltend gemachten Ermittlungen beziehen sich jedoch auf den Stand des Jahres 2003. ³⁹⁶

Um über eine „Beurteilung der abstrakten Wahrscheinlichkeit der angeführten Gründe“ hinauszugehen, ³⁹⁷ erscheint es in Hinblick auf die umfassenden Einfriermaßnahmen gerechtfertigt, konkrete Gründe anzuführen, warum der Verbleib auf der Liste über den Ermittlungsstand von 2003 hinaus gerechtfertigt erscheint.

³⁸⁹ MwN EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat* Rn 83.

³⁹⁰ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 145 f.

³⁹¹ EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 119; EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 61 ff.

³⁹² EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 134 f.

³⁹³ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 81 ff.

³⁹⁴ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 104.

³⁹⁵ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 90.

³⁹⁶ Schlussanträge, GA *Trstenjak*, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 56.

³⁹⁷ EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 119.

Diese Beweislast der Gründe liegt bei der Behörde und nicht bei der Betroffenen.³⁹⁸ Zudem führt der EuGH in *Kadi IV* aus, dass kein Listing erfolgt, wenn ein Unionsrichter mangels Informationen oder Beweisen nicht ermitteln kann, dass die Gründe stichhaltig sind.³⁹⁹ Im direkten Widerspruch verweist der Gerichtshof in *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* auf die nationale Ebene, wo keine Anhaltspunkte für eine Beurteilung entgegen dem Verbleib auf der Liste ersichtlich sind und daher das Listing fortgesetzt werden kann.⁴⁰⁰

Zusammenfassend ergibt sich eine eingeschränkte Kontrolldichte des EuGH beim Überprüfungsverfahren des Rates. Die Kriterien, die der EuGH später in *Kadi IV* zutreffend formuliert hat,⁴⁰¹ wurden zuvor nicht hinreichend verwirklicht.⁴⁰²

Anhand der durchgeführten Prüfung lassen sich Bedenken der beschränkten Kontrolldichte mit den Anforderungen nicht bestreiten. Diese eingeschränkte Kontrolldichte des EuGH lässt sich in eine Willkürkontrolle deuten, da der EuGH lediglich prüft, ob das Vorgehen des Rates ohne jede Grundlage erfolgt ist. Eine Willkürkontrolle ist aber mit den Gewährleistungsgehalt nicht vereinbar.⁴⁰³

³⁹⁸ EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 121

³⁹⁹ EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 137

⁴⁰⁰ EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa* Rn 90 und 145.

⁴⁰¹ EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi IV* Rn 97 ff.

⁴⁰² Siehe EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa*.

⁴⁰³ *Heselhaus* in *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte § 51 Rn 45; EuGH 18.06.2002, C-92/00, *HI* Rn 63.

5. Resümee

Nach dieser Untersuchung kann das derzeitige System der EU-Terrorliste den Gewährleistungen der untersuchten Grundrechte nicht standhalten.

Die Defizite im ursprünglichen Verfahren wurde durch die EU-Gerichtsbarkeit erkannt und unter Berücksichtigung etwaiger Grundrechte dahingehend konkretisiert, um deren angemessene Beachtung im Listingverfahren zu garantieren. Anhand der Erwägungen in Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa als jüngste Entscheidung im Bereich der EU-Terrorliste kann der daraus folgende immense Rückschritt hinsichtlich des Grundrechtsschutzes nunmehr nicht bestritten werden.

Um die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Grundrechte zusammenzufassen, lässt sich eingangs der Eindruck nicht leugnen, dass der Rat und auch der EuGH nicht gewillt ist, sich detailliert mit den Gewährleistungsinhalt der jeweiligen Grundrechte befassen zu wollen. Beginnend beim Eigentumsrecht entstehen bei fortgesetztem Listing deutliche Schwierigkeiten bereits bei der Eingriffsqualifikation. So kann ab einer gewissen zeitlichen Schwelle nicht mehr von einer Nutzungsregelung gesprochen werden. Zudem darf die Betonung des Ziels der Bekämpfung des Terrorismus im gegenwärtigen System nicht zur Minderung der anderen Rechtfertigungskriterien führen. Vor allem in Hinblick auf die Schwere der Maßnahmen muss konkret auf den Einzelfall bezogen eine genaue Prüfung erfolgen, um ein zeitlich unbegrenztes Listing in irgendeiner Weise rechtfertigen zu können. Zudem stellt sich die Frage, ob die Maßnahmen ohne zeitliche Differenzierung wirklich erforderlich sind.

Einen Aspekt bildet dabei die Ausgestaltung des Verfahrens und hier werden eklatante Beschränkungen der Verfahrensgrundrechte ersichtlich, die der Funktion der Verfahrensrechte zur Verteidigung und Waffengleichheit in keiner Weise gerecht werden. Das Recht auf Anhörung erhält aufgrund der Nichtberücksichtigung der Stellungnahme durch den Rat den Charakter einer Formalität. Diese Praxis setzt sich bei Beurteilung des Untersuchungsgrundsatzes fort. Der Rat führt keine sorgfältige und unparteiische Untersuchung durch, die Bestätigung durch die Rsp schmälert diese Pflicht in untragbarer Weise. Besondere Härte wird allerdings hinsichtlich der Begründungspflicht deutlich. Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind einer derartigen Begründung nicht zu entnehmen. Sie verstärkt die Gefahr, die

halbjährliche Überprüfung insgesamt auf den Charakter einer Formalität zu reduzieren.

Die dazu ergehende beschränkte Kontrolldichte des EuGH fordert den hohen Preis der Grundrechte. Der Gerichtshof beschränkt sich nicht nur bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit beim Eigentumsgrundrecht in jener Weise, dass er wie der Rat dem Individualinteresse kein Gewicht einräumt, sondern auch bei den Verfahrensrechten, sowie bei der Kontrolle des Verfahrens und hierbei auf die Frage, ob die Überprüfung des Rates jeder Grundlage fern ist.

Es bleibt zu hoffen, dass die Rsp in Abkehr von der Entscheidung Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa dem Rat die Defizite iRd autonomen EU-Terrorliste zukünftig aufzeigen wird. Diese Frage kann bereits in naher Zukunft beantwortet werden, da Stichting Al-Aqsa gegen die neueren Fortsetzungsbeschlüsse entsprechende Klagen eingereicht hat.

Quellenverzeichnis

Monographien

Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union³ (Wien 2006).

Classen, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union (Berlin 2008).

Gänser, Säulenübergreifender Rechtsschutz auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union (2010).

Grabenwarter/Pabel, Europäischen Menschenrechtskonvention⁵ (München 2012).

Holley, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung (Wien 2010).

Jarass, EU-Grundrechte (München 2005).

Öhlinger, Verfassungsrecht⁸ (Wien 2009).

Matiss, Terrorismusbekämpfung und menschenrechtlicher Eigentumsschutz (Jena 2009).

Mader, Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren (Baden-Baden 2006).

Nehl, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung (Berlin 2002).

Schröder, Grundkurs Europarecht³ (München 2013).

Sullivan/Hayes, Blacklisted: Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights, (Berlin 2010).

von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht (Berlin Heidelberg 2008).

Kommentare

Calliess/Ruffert (Hrsg) EUV/AEUV Kommentar⁴ (München 2011).

Heselhaus/Nowak (Hrsg), Handbuch der Europäischen Grundrechte (München 2006).

Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union Kommentar² (München 2013).

Karpenstein/Mayer (Hrsg), EMRK Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten Kommentar (München 2012).

Mayer (Hrsg), Kommentar zum EU- und EG-Vertrag (Loseblattsammlung) L 39 (Wien 2004).

Meyer (Hrsg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union Kommentar³ (Baden-Baden 2011).

Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention Handkommentar³ (Baden-Baden 2011).

Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³ (Baden-Baden 2012).

Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg), Europäisches Unionsrecht: EUV - AEUV - Grundrechte-Charta Handkommentar (Baden-Baden 2012).

Beiträge in Sammelwerken und Festschriften

Fehling, Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht in *Terhechte* (Hrsg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (Baden-Baden 2011) §12.

Macke, Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union in *Uwer* (Hrsg), Heimlichkeit und Wahrheit Band 32 der Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen (Berlin 2010), 37.

Müller, Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Art 52 GRC-Paradigmenwechsel in der europäischen Grundrechtsjudikatur? in *Kahl/Raschauer/Storr* (Hrsg), Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtecharta (Wien 2013), 179.

von Danwitz, Eigentumsschutz in Europa und im Wirtschaftsvölkerrecht in *von Danwitz/Depenheuer/Engel* (Hrsg), Bericht zur Lage des Eigentums (Berlin Heidelberg 2002), 217.

Aufsätze

Cameron, UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, *Nordic Journal of International Law* 2003 Volume 72 H 2, 159.

Fritzsch, Zur Bindungswirkung der EU-Terrorliste im Rahmen ausländischer Maßnahmen, *ZAR* 10/2010, 333.

Haibach, Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, *NVwZ* 5/1998, 456

Heun-Rehn, People's Mojahedin Organization of Iran-Ob das nun wohl die letzte PMOI-Entscheidung war? ELR 2012 H 10, 282.

Holley, Das sanktionsweise Einfrieren von Vermögenswerten (vermeintlicher) Terroristen, JAP 2010/2011/9, 79.

Jarass, Der grundrechtliche Eigentumsschutz im EU-Recht, NVwZ 10/2006, 1089.

Kaleck, Terrorismuslisten, Definitionsmacht und politische Gewalt der Exekutive, KJ H 1 2011, 63.

Kańska, Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, ELJ 2004 H 3/10, 296.

Marsch, Die Haftung der EU für das rechtswidrige Einfrieren des Vermögens eines Terrorverdächtigen, EuZW 13/2012, 499.

Meyer, "Lost in Complexity" – Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, ZEuS 1/2007, 1.

Meyer, Rechtsstaat und Terrorlisten – Kaltstellung ohne Rechtsschutz?, HRRS 2010 H 2, 74.

Meyer/Macke, Rechtliche Auswirkungen der Terroristenlisten im deutschen Recht, HRRS 12/2007, 445.

Pache, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der EG, NVwZ 10/1999, 1033.

Trstenjak/Beysen, Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung, EuR 2012 H 3, 265.

Rechtsprechung EuGH

EuGH 15. 07. 1960, C-36/59, *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft u.a./Hohe Behörde*.

EuGH 14.07.1972, 48/69, *ICI/Kommission*.

EuGH 13.12.1979, 44/79, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz (Hauer)*.

EuGH 28.05.1980, 33/79 und 75/79, *Kuhner/Kommission*.

EuGH 07.07.1982, 158/80, *Rewe/Hauptzollamt Kiel*.

EuGH 06.12.1984, 59/83, *Biovilac/EWG*.

EuGH 17.11.1987, 142/84 und C-156/84, *BAT und Reynolds/Kommission (BAT)*.

EuGH 11.07.1989, 265/87, *Schröder/ Hauptzollamt Gronau* (Schröder)

EuGH 21.09.1989, 46/87 und 227/88, *Hoechst/Kommission* (Hoechst).

EuGH 07.05.1991, C-69/89, *Nakajima All Precision/Rat*.

EuGH 27.06.1991, C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer Company und andere/Rat* (Al Jubail).

EuGH, 22.10.1991, C-44/89, *Von Deetzen/Hauptzollamt Oldenburg*.

EuGH 21.11.1991, C-269/90, *Technische Universität München/Hauptzollamt München-Mitte* (TU München).

EuGH 06.07.1993, C-121 und C-122/91, *CT Control (Rotterdam) und JCT Benelux/Kommission*.

EuGH 12.11.1994, C-84/94, *Vereinigtes Königreich/Rat*.

EuGH 06.12.1994, C-306/93, *SMW Winzersekt / Land Rheinland-Pfalz*.

EuGH, 30.07.1996, C-84/95, *Bosphorus / Minister for Transport, Energy and Communications und andere* (Bosphorus).

EuGH 15.04.1997, C-22/94, *Irish Farmers Association und andere / Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland und Attorney General* (Irish Farmers Association).

EuGH 17.07.1997, C-248/95 und C-249/95, *SAM Schifffahrt und Stapf/Bundesrepublik Deutschland* (SAM).

EuGH 13.11.2000, C-317/00, *"Invest" Import und Export und Invest Commerce/Kommission* (Invest).

EuGH 18. 06. 2002, C-92/00, *HI*.

EuGH 21.01.2003, C-378/00 *Kommission/Parlament und Rat* EuGH 18.01.2007,C-229/05, *PKK und KNK/Rat*.

EuGH, 12.05.2005, C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia und ERSA* (Tocai).

EuGH 03.09.2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi/Rat und Kommission* (Kadi II).

EuGH 21.12.2011, C-27/09 P, *Frankreich/People's Mojahedin Organization of Iran* (PMOI III).

EuGH 15.11.2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat und Niederlande/Al-Aqsa*.

EuGH 31.03.2013, C-12/11, *McDonagh*.

EuGH 18.07.2013, C-584/10 P und C-593/10 P und C-595/10 P, *Kommission u.a./Kadi* (Kadi IV).

Rechtsprechung EuG

EuG 18.09.1995, T-167/94, *Nölle/Rat und Kommission*.

EuG 09.07.1999, T-231/91, *New Europe Consulting/Kommission*.

EuG 17.02.2000, T-183/97, *Micheli u.a./Kommission*.

EuG 06.03.2003, T-228/99 und T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Kommission*.

EuG 12.12.2006, T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat* (OMPI).

EuG 11.07.2007, T-327/03, *Al-Aqsa/Rat* (Al-Aqsa).

EuG 11.07.2007, T-47/03, *Sison/Rat* (Sison I).

EuG 23.10.2008, T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran/Rat* (PMOI I).

EuG 04.12.2008, T-284/08, *People's Mojahedin Organization of Iran/Rat* (PMOI II).

EuG 30.09.2009, T-341/07, *Sison/Rat* (Sison II).

EuG 09.09.2010, T-348/07, *Al-Aqsa/Rat*.

Schlussanträge GA

Schlussanträge, GA *Trstenjak*, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat* und *Niederlande/Al-Aqsa*.

Primärrecht

Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union, ABl 2006 C 321E, 5.

Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl 2006 C321E, 37.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18.12.2000, ABl 2000 C 354,1.

Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union, ABl 2010 C 83, 13.

Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl 2010 C 83, 47.

Protokoll Nr 3 über die Satzung des Europäischen Gerichtshofes, ABl 2010, C 83, 224.

Rechtsakte EU

Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. 2001 L 344, 93.

Verordnung (EG) Nr 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. 2001 L 344, 70.

Verordnung (EG) Nr 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, ABl. 2002 L 139, 9.

Beschluss 2006/379/EG des Rates vom 29. Mai 2006 zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/930/EG, ABl L 144, 21.

Beschluss 2007/445/EG zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr 2580/2001 und zur Aufhebung der Beschlüsse 2006/379 und 2006/1008/EG, ABl L 169, 58.

Verfahrensordnung des Gerichtshofes, ABl 2012, L 265, 36.

EGMR

EGMR 23.09.1982, 7151/75 und 7152/75, *Sporrong und Lönnroth*.

EGMR 21.02.1986, 8793/79, *James u.a./Vereinten Königreich*.

EGMR 23.11.2000 (GK), 25701/94, *Former King of Greece a.o./Greece* EGMR 2000-XII.

EGMR 10.11.2005 (GK), 44774/98, *Sahin Leyla*.

Onlinequellen

Cameron, Targeted Sanctions and Legal Safeguards, Report to the Swedish Foreign Office on Legal Safeguards and Targeted Sanctions (2002),

http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/96/96817_sanctions.pdf (abgefragt am 07.04.2014).

Steinbeis, EuGH korrigiert strikte Linie der ersten Instanz zu Anti-Terrorlisten,

<http://www.verfassungsblog.de/de/terrorfinanzierung-eugh-einfrieren/#.UzsQ-Vdq9iM>

(abgefragt am 1.4.2014).

SC Resolution 1373 (2001),

<http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20%282001%29.pdf> (abgefragt am 7.4.2014).