

INHALTSÜBERSICHT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	25
§ 1 PROBLEMSTELLUNG UND GANG DER UNTERSUCHUNG.....	31
§ 2 DISKUSSION UM EIN INTERNATIONALES VERWALTUNGSRECHT.....	50
ERSTER TEIL: REGULIERUNG DES FINANZMARKTES DURCH DIE FATF.....	63
§ 3 FATF UND UMSETZUNG IHRER EMPFEHLUNGEN.....	63
§ 4 VEREINBARKEIT DER EMPFEHLUNGEN MIT DEN GRUNDRECHTEN.....	77
§ 5 AUSLEGUNG NACH MASSGABE DER FATF-EMPFEHLUNGEN.....	98
§ 6 VEREINBARKEIT DER FATF-EMPFEHLUNGEN, DER GELDWÄSCHERICHTLINIE UND DES GWG MIT DEM DEMOKRATIEPRINZIP.....	100
§ 7 NOTWENDIGKEIT EINES VERWALTUNGSRECHTSVERHÄLTNISSES.....	116
ERGEBNIS DES ERSTEN TEILS.....	123
ZWEITER TEIL: UNSCR 1373 (2001) UND IHRE UMSETZUNG IN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	125
1. ABSCHNITT: UNSCR 1373 (2001).....	125
§ 8 ORGANISATION UND INHALT VON UNSCR 1373 (2001).....	125
§ 9 ULTRA-VIRES BEGRIFF INSBESONDERE IN BEZUG AUF DEN SICHERHEITSRAT.....	139
§ 10 VEREINBARKEIT VON UNSCR 1373 (2001) MIT UN-CHARTA.....	149
§ 11 VÖLKERRECHTLICHE BINDUNG DER EU AN UNSCR.....	162
2. ABSCHNITT: UMSETZUNG VON UNSCR 1373 (2001) IN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	168
§ 12 VERFAHREN ZUR AUFNAHME IN DIE SANKTIONSLISTE BEI AUSSEREUROPÄISCHEN TERRORISTISCHEN VEREINIGUNGEN.....	168
§ 13 VEREINBARKEIT MIT DEN EUROPÄISCHEN GRUNDRECHTEN UND SCHADENSERSATZ.....	181
§ 14 RECHTSSCHUTZ.....	197
§ 15 TERRORISMUS UND BETEILIGUNG AN TERRORISMUS.....	220
§ 16 BESONDERHEITEN BEI EUROPÄISCHEN TERRORISTISCHEN VEREINIGUNGEN.....	236
ERGEBNIS DES ZWEITEN TEILS.....	248
DRITTER TEIL: UNSCR 1267 (1999) UND IHRE UMSETZUNG IN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	251
§ 17 ORGANISATION, INHALT UND VERFAHREN VON UNSCR 1267 (1999).....	251
§ 18 MATERIELLE BINDUNGEN DES SICHERHEITSRATES.....	261
§ 19 SYSTEMATISIERUNG DES MEINUNGSSTANDES ZUR ÜBERPRÜFBARKEIT DER SANKTIONSLISTE DURCH DEN EUROPÄISCHEN RICHTER.....	277
§ 20 ÜBERPRÜFUNG DER AUFNAHME IN DIE SANKTIONSLISTE DURCH UNIONSRICHTER AUF GRUNDLAGE DES VÖLKERRECHTS („VÖLKERRECHTLICHE LÖSUNGEN“.....	280
§ 21 ÜBERPRÜFUNG DER AUFNAHME IN DIE SANKTIONSLISTE DURCH UNIONSRICHTER	

AUF GRUNDLAGE DES UNIONSRECHTS („EUROPARECHTLICHE LÖSUNGEN“)	297
§ 22 ENTSTEHUNG EINES VERWALTUNGSRECHTSVERHÄLTNISSSES IM RAHMEN DER FINANZSANKTIONEN NACH UNSCR 1267 (1999)	318
VIERTER TEIL: AUSBLICK AUF EIN INTERNATIONALES VERWAL- TUNGSRECHT	321
§ 23 VERWALTUNGSRECHTLICHE PERSPEKTIVE, ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG UND ERFORDERLICHKEIT EINER ZUORDNUNG	321
§ 24 ZUORDNUNGSPROBLEMATIK IM INTERNATIONALEN VERWALTUNGSRECHT UND RECHTSPOLITISCHE ERWÄGUNGEN	331
ERGEBNIS DES VIERTEN TEILS	339
LITERATURVERZEICHNIS	341

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	25
§ 1 PROBLEMSTELLUNG UND GANG DER UNTERSUCHUNG.....	31
A. Überblick über die Regelungsbereiche.....	31
I. Regulierung des Finanzmarktes durch die FATF.....	32
II. Finanzsanktionen.....	32
1. Unterscheidung der Finanzsanktionen und Aufgaben der Ausschüsse des Sicherheitsrates.....	33
2. Insbesondere: Sanktionsliste der EU.....	34
3. Literatur und Rechtsprechung zu den Sanktionslisten.....	34
B. Tatsächlicher Hintergrund der Terrorisfinanzierung.....	35
I. Unterscheidung verschiedener terroristischer Vereinigungen.....	36
1. Große staatsähnliche Vereinigungen.....	36
2. Kleine Gruppen.....	36
3. Al Qaida.....	37
4. Mudjahideen-e Kalk.....	37
II. Kosten terroristischer Vereinigungen.....	38
1. Kosten für den einzelnen Anschlag.....	38
2. Kosten für die Organisation, Rekrutierung und Ausrüstung.....	39
III. Beschaffung der Geldmittel.....	39
1. Beschaffung über staatliche Unterstützung.....	39
2. Beschaffung über gemeinnützige Organisationen.....	40
3. Beschaffung über Kriminalität (zum Beispiel Drogenschmuggel und Lösegelder).....	41
IV. Bewegung der Geldmittel.....	42
1. Bewegung über den formellen Bankensektor.....	42
2. Bewegung über den informellen Bankensektor (Hawalas).....	42
a) Definition und Bedeutung von Hawalas.....	42
b) Beispiel einer Hawala: Al Barakaat.....	43
3. Bewegung über Bargeldkuriere und internationale Handelsgeschäfte.....	44
C. Die Akteure und ihre Interessen.....	45
I. Interessen der Individuen, Vereinigungen und Unternehmen.....	45
II. Interessen der Staaten.....	46
III. Interessen der Europäischen Union.....	46
IV. Interessen der Vereinten Nationen.....	47
D. Internationales Verwaltungsrecht insbesondere Entstehung eines Verwaltungsrechtsverhältnisses.....	48
E. Gang der Untersuchung.....	48
§ 2 DISKUSSION UM EIN INTERNATIONALES VERWALTUNGSRECHT.....	50
A. Begriff des internationalen Verwaltungsrechts.....	50
I. Ausweitung des überkommenen Begriffs.....	50

II. Gründe für die Ausweitung.....	50
1. Vorteile gegenüber völkerrechtlicher Betrachtung.....	51
2. Vorteile gegenüber verfassungsrechtlicher Betrachtung.....	51
B. Formen des internationalen Verwaltungsrechts.....	52
I. Unverbindliche Standardsetzung.....	53
1. Begriff der unverbindlichen Standardsetzung.....	53
2. Anwendung auf die FATF.....	54
II. Völkerrechtlich verbindliche Standardsetzung.....	54
1. Begriff der verbindlichen Standardsetzung.....	54
2. Anwendung auf die UNSCR 1373 (2001).....	55
III. Vollzug durch Internationale Organisationen.....	56
1. Begriff des Vollzugs durch Internationale Organisationen.....	56
2. Anwendung auf UNSCR 1267 (1999).....	58
C. Insbesondere: Europäisches Verwaltungsrecht.....	58
I. Begriff des Europäischen Verwaltungsrechts.....	58
II. Internationalisiertes europäisches Verwaltungsrecht.....	59
D. Verwaltungsrechtsverhältnis und Grundsatz der Verantwortungsklarheit.....	60
ERSTER TEIL: REGULIERUNG DES FINANZMARKTES DURCH DIE FATF.....	63
§ 3 FATF UND UMSETZUNG IHRER EMPFEHLUNGEN.....	63
A. Organisation und Aufgaben der FATF.....	64
I. Organisation der FATF.....	64
1. Mitglieder der FATF und Besetzung ihrer Diskussionsforen.....	64
2. Zusammenarbeit der FATF mit öffentlichem und privatem Sektor.....	65
II. Empfehlungen der FATF	66
1. Entwicklung der Empfehlungen.....	66
2. Einführung des risikobasierten Ansatzes.....	67
B. Umsetzung der Empfehlungen.....	67
I. Geldwäscherichtlinie und andere europäische Regelungen.....	68
1. Geldwäscherichtlinie.....	68
2. Weitere europäische Regelungen.....	68
II. Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz.....	69
1. Adressaten.....	70
2. Inhalt der Sorgfaltspflichten.....	70
a) Identitäts- und Zweckfeststellung.....	70
b) Risikobasierte Anpassung der Identitäts- und Zweckfeststellung.....	71
c) Verwendung der Informationen zur Strafverfolgung.....	72
d) Verdachtsanzeige und Ausnahme für Rechtsanwälte.....	73
C. Gründe für die Wirksamkeit der Empfehlungen.....	73
I. Spezielle Struktur der FATF.....	74
1. Homogenität der Mitgliedstaaten.....	74

2. Informelles Vorgehen.....	74
3. Beteiligung der Fachressorts.....	75
II. Überwachung durch die FATF; Non-Cooperative Countries and Territories Process („NCCT“)	75
1. Überwachungsmaßnahmen der FATF.....	75
2. Umsetzung des NCCT durch UNSCR.....	76
§ 4 VEREINBARKEIT DER EMPFEHLUNGEN MIT DEN GRUNDRECHTEN.....	77
A. Anwendbarkeit deutscher Grundrechte.....	77
I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	78
1. Solange-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	78
2. Kriterium des fehlenden Gestaltungsspielraums in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	78
II. Rechtsnatur von Richtlinien, Art. 288 III AEUV.....	79
III. Vereinbarkeit der Rechtsprechung mit dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes.....	80
1. Fehlende unmittelbare Anwendung von Richtlinien.....	80
2. Vergleichbarkeit mit anderen Formen des Rechtsschutzes in der Union.....	81
IV. Ergebnis.....	82
B. Vereinbarkeit der Pflichten der Geldwäscherichtlinie mit dem anwaltlichen Berufsgeheimnis als europäisches Grundrecht.....	83
I. Anwaltliches Berufsgeheimnis und die Meldeverpflichtung.....	83
1. Allgemeines zum Grundrechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon.....	83
a) Charta der Grundrechte.....	83
b) EMRK.....	84
c) Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten.....	85
2. Beschränkung des anwaltlichen Berufsgeheimnisses.....	86
3. Ausnahмовorschrift des Art. 23 II Geldwäscherichtlinie.....	86
II. Rechtfertigung der Beeinträchtigungen.....	87
1. Kernbereich/Wesensgehalt.....	87
2. Legitimes Ziel.....	88
3. Verhältnismäßigkeit.....	88
a) Einschränkung des Vertrauensverhältnisses durch die Geldwäscherichtlinie.....	89
b) Kein schutzbedürftiges Vertrauen der Bevölkerung.....	89
a) Nichtanzeige einer Terrorismusfinanzierung.....	89
β) Zweck der Meldepflicht.....	90
c) Primärrechtskonforme Auslegung: Keine Erfassung des Wirtschaftsanwalts.....	90
a) Anwaltliches Berufsgeheimnis als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips.....	91
β) Übertragung auf den Wirtschaftsanwalt.....	92

d) Unabhängigkeit des Rechtsanwalts.....	92
III. Ergebnis.....	93
C. Europäische Berufsfreiheit anderer Berufsgruppen.....	93
I. Missbrauchsanfälligkeit.....	94
II. Sonderinteresse der Adressaten	95
III. Sonderwissen der Adressaten.....	95
IV. Keine Übertragung der Argumentation hinsichtlich der Meldepflicht von Rechtsanwälten.....	96
D. Europäisches Recht auf Datenschutz.....	96
I. Unbeteiligte Dritte.....	96
II. Datenschutz verdächtiger Personen.....	97
E. Ergebnis.....	97
§ 5 AUSLEGUNG NACH MASSGABE DER FATF-EMPFEHLUNGEN.....	98
A. Historische Auslegung.....	99
B. Inhaltliche Ziele der Empfehlungen.....	99
C. Wortlautgrenze.....	100
D. Ergebnis.....	100
§ 6 VEREINBARKEIT DER FATF-EMPFEHLUNGEN, DER GELDWÄSCHERICHTLINIE UND DES GWG MIT DEM DEMOKRATIEPRINZIP.....	100
A. Allgemeines zur demokratischen Legitimation.....	101
I. Dogmatische Grundlagen.....	101
1. Demokratieprinzip in Deutschland.....	101
2. Demokratieprinzip in der Europäischen Union.....	102
II. Arten demokratischer Legitimation.....	103
1. Institutionelle Legitimation.....	103
2. Personelle Legitimation.....	103
3. Inhaltliche Legitimation.....	104
III. Partizipation und Transparenz.....	104
B. Demokratische Legitimation von GwG, Geldwäscherichtlinie und FATF-Empfehlungen.....	105
I. Legitimation des GwG und der Geldwäscherichtlinie.....	105
II. Legitimation der FATF.....	106
C. Exkurs: Völkerrechtliche Verträge.....	106
I. Einschränkungen demokratischer Legitimation.....	106
II. Angemessenes Legitimationsniveau.....	107
1. Gemeinwohl- und Effektivitätssteigerung.....	107
2. Bessere Vertretung der Interessen durch Regierung.....	108
III. Demokratische Grenzen völkerrechtlicher Regelungen.....	109
D. Unverbindliche Standardsetzung durch die FATF.....	109
I. Fehlende völkerrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit in der FATF.....	109
1. Beschränkung der institutionellen Legitimation.....	109
2. Gesetzesvorbehalt analog Art. 59 II 1 GG?.....	110

a) Politische Relevanz anderer Formen außenpolitischen Handelns	110
b) Systematik	111
II. Verhandlungsmandat für die Teilnahme der Behördenvertreter an den FATF Sitzungen	112
1. Herleitung eines Verhandlungsmandates	112
a) Systematik	112
b) Schwächung der personellen Legitimation	113
c) Anwendung auf die BaFin	113
2. Fehlende rechtliche Verbindlichkeit	114
3. Sinn und Zweck von Art. 59 I GG	114
4. Offenheit des Grundgesetzes	115
5. Ergebnis	115
§ 7 NOTWENDIGKEIT EINES VERWALTUNGSRECHTSVERHÄLTNISSSES	116
A. Faktischer Zwang bei der Umsetzung der Empfehlungen	116
I. Inhaltliche Determinierung des Gesetzgebers	116
II. Verkürzung und Sektoralisierung der politischen Debatte	117
B. Effizienz der informellen Erzeugung der Empfehlungen	118
C. Demokratische Legitimation und Intensität der institutionellen Integration	119
I. Rechtliche Integration	119
II. Tatsächliche Integration	119
D. Vorbereitungshandlungen im innerstaatlichen Recht	120
E. Demokratische Verantwortung des Parlaments	120
I. Bedeutung der Außenpolitik	121
II. Politische Kultur	122
F. Ergebnis: Keine Notwendigkeit eines Verwaltungsrechtsverhältnisses im Rahmen der FATF-Empfehlungen	122
ERGEBNIS DES ERSTEN TEILS	123
ZWEITER TEIL: UNSCR 1373 (2001) UND IHRE UMSETZUNG IN DER EUROPÄISCHEN UNION	125
1. ABSCHNITT: UNSCR 1373 (2001)	125
§ 8 ORGANISATION UND INHALT VON UNSCR 1373 (2001)	125
A. Organisation und Aufgaben des Counter-Terrorism Committee (CTC) und des Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED)	126
I. Counter-Terrorism Committee	126
II. Counter-Terrorism Executive Directorate	127
III. Zusammenarbeit mit anderen Organen und Organisationen	127
B. Inhalt der Sanktionen gegen terroristische Vereinigungen	128
I. Terrorismusbegriff	128
II. Überblick über die Pflichten im Einzelnen	130
C. Überblick über die Umsetzung durch die EU und Rechtsfolgen der Aufnahme in eine Sanktionsliste	131

I. Überblick über die Umsetzung in der Europäischen Union.....	131
1. Vertrag von Nizza.....	132
2. Vertrag von Lissabon.....	133
3. Übergangsbestimmungen für fünf Jahre.....	133
II. Rechtsfolgen der Aufnahme in die Sanktionsliste der Europäischen Union.....	134
1. Vermögenssperre.....	135
2. Bereitstellungsverbot.....	135
3. Sekundäre Auswirkungen.....	136
4. Ausnahmegenehmigungen.....	137
5. Einordnung der Rechtsfolgen.....	137
D. Entstehung eines Verwaltungsrechtsverhältnisses zu Sicherheitsrat und Reformbedarf?.....	138
E. Ergebnis.....	138
§ 9 ULTRA-VIRES BEGRIFF INSBESONDERE IN BEZUG AUF DEN SICHERHEITSRAT.....	139
A. Allgemeines: Begriff der ultra-vires Handlung.....	139
I. Funktionale Begrenzung internationaler Organisationen.....	139
1. Begründung der internationalen Organisation.....	139
2. Begrenzung der internationalen Organisation.....	140
II. Rechtmäßigkeitsvermutung.....	140
III. Akzeptanz der Handlungen.....	141
IV. Wirkungen von ultra-vires Handlungen?.....	142
B. Ultra-vires Handlungen in der UN-Charta.....	142
I. Geltendmachung eines Rechtsverstoßes.....	143
1. Diplomatisches Verfahren.....	143
2. Mittelbare gerichtliche Verfahren.....	143
a) Rechtsstreit zwischen Staaten.....	143
b) Gutachten.....	144
c) Überprüfungscompetenz des IGH.....	144
3. Weitere Möglichkeiten des Staates.....	145
II. Besonderheiten des Sicherheitsrates.....	146
1. Politisches Organ.....	146
2. Gestaltungsspielraum nach Art. 39 UN-Charta.....	147
3. Evidenzprüfung.....	147
4. Verfahrensmäßige Beschränkungen.....	148
C. Ergebnis.....	149
§ 10 VEREINBARKEIT VON UNSCR 1373 (2001) MIT UN-CHARTA.....	149
A. Terrorismus als Störung des Friedens.....	149
I. Ausweitung des Friedenssicherungskonzepts.....	149
II. Aggressionsdefinition der Generalversammlung.....	150
III. Gezielte Sanktionen gegen Individuen.....	150
IV. Angriffe von gewisser Intensität.....	151
B. Zulässigkeit internationaler Rechtsetzung.....	152

I. Einordnung von UNSCR 1373 (2001) als internationale Rechtsetzung.....	152
1. Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber?.....	153
2. UNSCR 1373 (2001) als Legislativakt.....	153
a) Einseitige Maßnahme.....	153
b) Formung oder Veränderung einer Rechtsnorm.....	154
α) Abstrakt-generelle Regelung.....	154
β) 11. September 2001 als konkreter Anlass?.....	155
II. Wortlaut und Entstehungsgeschichte.....	155
III. Systematik.....	156
1. Konsensprinzip und Legitimation.....	156
2. Gewaltenteilung auf internationaler Ebene.....	157
a) Tadic-Entscheidung des ICTY.....	157
b) Organstruktur der Vereinten Nationen: Kein Gewaltenteilungsprinzip.....	157
IV. Notwendigkeit einer legislativen Regelung.....	158
1. Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer konkreten Gefahr.....	158
2. Regulative Notwendigkeit.....	159
V. Einhaltung sonstigen Völkerrechts.....	159
1. Souveränität.....	160
2. Menschenrechte und Selbstbestimmungsrecht.....	160
3. Prüfung der Fakten, Beteiligung und Transparenz.....	161
C. Ergebnis.....	162
§ 11 VÖLKERRECHTLICHE BINDUNG DER EU AN UNSCR.....	162
A. Wortlaut.....	162
B. Pacta tertiis.....	163
C. Konstitutionalisierungsthese.....	164
I. Art. 103 UN-Charta.....	164
II. Universalität der Mitgliedschaft.....	165
III. Universalität der Werte.....	166
D. Ergebnis.....	167
2. ABSCHNITT: UMSETZUNG VON UNSCR 1373 (2001) IN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	168
§ 12 VERFAHREN ZUR AUFNAHME IN DIE SANKTIONSLISTE BEI AUSSEREUROPÄISCHEN TERRORISTISCHEN VEREINIGUNGEN.....	168
A. Einleitung eines Verfahrens in einem Staat.....	169
I. Entscheidung des EuG vom 30. September 2009.....	169
II. Wortlaut und historische Auslegung.....	170
1. Wortlaut.....	170
2. Historische Auslegung.....	170
III. Systematik und Rechtsfolgenproblematik.....	171
1. Systematik.....	171

2. Rechtsfolgenproblematik.....	171
IV. Ergebnis.....	172
B. Gemeinsamer Standpunkt/Beschluss auf Grundlage genauer Informationen.....	172
C. Umsetzung in supranationales Recht.....	173
I. Kompetenzen der EU.....	173
1. Systematik der Kompetenzen.....	174
2. Demokratische Legitimation und Schwierigkeiten bei der Abgrenzung europäischer und ausländischer terroristischer Vereinigungen.....	174
II. Ausgangsbeschluss.....	175
1. Keine Anhörung bei Ausgangsbeschluss.....	176
a) Grundsatz der Anhörungspflicht.....	176
b) Ausnahmen vom Recht auf Anhörung.....	176
α) Internationale Beziehungen und Schutz der Sicherheit.....	177
β) Vertrauliche Informationen.....	177
2. Begründung (Art. 296 II AEUV).....	178
3. Bekanntgabe/Veröffentlichung.....	179
III. Überprüfungsbeschlüsse.....	179
D. Ergebnis.....	181
§ 13 VEREINBARKEIT MIT DEN EUROPÄISCHEN GRUNDRECHTEN UND SCHADENSERSATZ. 181	
A. Aufnahme einer Person in Sanktionslisten als Strafe.....	181
I. Rechtsprechung des EGMR zum Begriff der strafrechtlichen Anklage.....	182
II. Einordnung im Unionsrecht.....	184
III. Zweck und Intensität der Maßnahme.....	184
1. Zweck der Finanzsanktionen.....	185
2. Intensität der Maßnahme.....	185
IV. Ergebnis.....	186
B. Europäisches Recht auf Eigentum.....	186
I. Abgrenzung von Entziehung und Nutzungsregelung.....	187
1. Begriffe.....	187
2. Anwendung auf Finanzsanktionen.....	188
II. Rechtfertigung der Nutzungsregelung.....	189
1. Schutzgüter der Finanzsanktionen.....	189
a) Internationale Zusammenarbeit.....	190
b) Friedliches Zusammenleben der Völker und Stabilität der Staaten.....	190
c) Schutz der Unions(rechts)ordnung.....	191
2. Eignung der Finanzsanktionen zur Erreichung dieser Ziele.....	191
3. Verhältnismäßigkeit der Finanzsanktionen.....	192
C. Schadensersatz.....	193
I. Haftung für rechtmäßiges Handeln.....	193

II. Kausalität der Unionshandlung.....	194
1. Rechtsprechung des EuG.....	194
2. Kausalität als Voraussetzung der Haftung.....	195
3. Alternative Kausalität zu mitgliedstaatlicher Maßnahme.....	195
4. Verweis auf Sicherheitsrat.....	195
5. Möglichkeit zur Regelung in Rechtsschutzklausel.....	196
III. Entstehung eines Verwaltungsrechtsverhältnis.....	196
§ 14 RECHTSSCHUTZ.....	197
A. Allgemeiner Beurteilungsspielraum und Maßstäbe der Gerichte.....	197
I. Allgemeiner Beurteilungsspielraum und Effektiver Rechtsschutz.....	197
1. Rechtsprechung und Kritik in der Literatur.....	198
2. Gründe für die Rechtsprechung.....	199
a) Institutionelles Gleichgewicht.....	199
b) Unterschiedliche Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten.....	200
c) Besondere Situation einer supranationalen Institution.....	200
3. Ergebnis.....	201
II. Maßstäbe der amerikanischen, nationalen und europäischen	
Gerichte.....	201
1. Rechtsprechung amerikanischer Gerichte.....	201
2. Rechtsprechung der Proscribed Organisations Appeal	
Commission (POAC).....	202
a) Klage der MeK und Vorbringen der Regierung.....	203
b) Entscheidung der POAC.....	203
3. Rechtsprechung der Unionsgerichte.....	204
4. Vergleich der Prüfungsintensität.....	204
B. Kriterien für die Prüfungsintensität (sog. Kontrolldichtetoleranz)	
bei Finanzsanktionen.....	205
I. Unterscheidung zwischen legislativem und administrativem	
Entscheidungsspielraum.....	205
1. Abhängigkeit des Beurteilungsspielraums von ausgeübter	
Funktion.....	205
2. Anwendung auf Finanzsanktionen: Unterscheidung zwischen	
Allgemeinheit, terroristischen Vereinigungen und einzelnen	
Beteiligten.....	206
II. Funktionale Betrachtung gegenüber den anderen Unionsorganen	
(insbesondere political-questions Doktrin).....	207
1. Dogmatische Grundlagen der political-questions Lehre.....	208
2. Ansätze in der deutschen Rechtsprechung.....	208
3. Literatur und Kritik.....	209
4. Übertragung auf das Unionsrecht.....	210
III. Vertikale Kompetenzverteilung in der Rechtsprechung.....	211
1. Keine Erweiterung des Beurteilungsspielraums.....	211
2. Entstehung eines Verwaltungsrechtsverhältnisses – Prinzip der	

Verantwortungsklarheit.....	212
IV. Grundrechte als Kriterium der Prüfungsintensität.....	212
1. Grundrechte der Einzelpersonen	213
a) Bosphorusurteil.....	213
b) Invest Import Beschluss des EuGH.....	213
c) Keine Übertragung des Bosphorusurteils auf Individuen.....	214
2. Grundrechte terroristischer Vereinigungen.....	215
3. Ergebnis für Prüfungsintensität: Unterscheidung zwischen einzelnen natürlichen oder juristischen Personen und terroristischen Vereinigungen.....	215
C. Regelungsmöglichkeiten in Rechtsschutzklauseln.....	216
I. Beschränkung des Rechtsschutzes.....	216
II. Zulässigkeit einer Klausel zu in camera Verfahren.....	217
1. Entscheidungen des EGMR zum fairen Strafverfahren.....	218
2. Übertragbarkeit auf Finanzsanktionen.....	219
3. Ergebnis.....	219
D. Ergebnis.....	220
§ 15 TERRORISMUS UND BETEILIGUNG AN TERRORISMUS.....	220
A. Terrorismusbegriff.....	221
I. Ernsthafte Schädigung eines Landes oder einer Gesellschaft.....	221
1. Gesamtstaatliche Perspektive.....	221
2. Andere Definitionen als Anknüpfungspunkt.....	222
II. Anwendbarkeit auf Befreiungsbewegungen.....	222
1. Keine Anwendung auf Kombattanten.....	223
2. Voraussetzungen für die Anwendung des humanitären Völkerrechts.....	223
3. Widerstandsrecht im Übrigen.....	225
a) Wortlaut, Sinn und Zweck.....	225
b) Völkerrechtlicher Hintergrund des Terrorismusbegriffs.....	225
4. Rechtspolitische Erwägungen.....	226
III. Ausschluss von sog. „Staatsterrorismus“.....	227
IV. Ergebnis.....	228
B. Beendigung terroristischer Handlungen (Aufgabe des terroristischen Arms).....	228
I. Objektives und subjektives Element der Aufgabe.....	228
1. Begriffe.....	228
2. Verhältnis von objektivem und subjektivem Merkmal.....	229
II. Übertragung auf das europäische Recht.....	229
1. Einheitliche Auslegung von UNSCR 1373 (2001).....	230
2. Unionsrechtlicher Gefährbegriff.....	231
III. Ergebnis.....	231
C. Beteiligung	232
I. Verbreitung von Propaganda, insbesondere UNSCR 1624 (2005).....	232

II. Hawalas und gemeinnützige Organisationen.....	233
1. Regelung durch FATF Empfehlungen.....	234
2. Vorsatz.....	234
a) Vorsatznachweis gegenüber Hawalas und gemeinnützigen Organisationen.....	234
b) Rechtspolitische Kritik am Vorsatzerfordernis.....	235
III. Ergebnis.....	235
§ 16 BESONDERHEITEN BEI EUROPÄISCHEN TERRORISTISCHEN VEREINIGUNGEN.....	236
A. Neuregelung der Finanzsanktionen gegen europäische terroristische Vereinigungen (Art. 75 AEUV).....	236
I. Erforderlichkeit einer Rahmenverordnung.....	236
II. Verhältnis der Kompetenzen von Parlament und Rat: Inhalt der Rahmenverordnung.....	237
III. Finanzsanktionen durch die EU.....	238
B. Rechtsschutz gegen den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP nach der Übergangsregelung.....	239
I. Wortlaut von Art. 35 EU a.F.....	240
II. Rechtsprechung des EuGH über die Ausnahmen zu Art. 35 I EU a.F.....	240
1. Anwendung der Nichtigkeitsklage auf PJZS/GASP-Rechtsakte....	240
a) Rechtsprechung des EuGH zur Anwendung der Nichtigkeitsklage auf PJZS/GASP-Rechtsakte.....	240
b) Einordnung der Rechtsprechung im Kontext des Gemeinsa- men Standpunkts 2001/931/GASP.....	241
2. Anwendung von Art. 35 I EU a.F. auf Gemeinsame Standpunkte...242	
a) Gestoras Pro Amnestia-Entscheidung des EuGH.....	242
b) Rechtswirkung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP gegenüber europäischen terroristischen Vereinigungen und Individuen.....	242
III. Systematik.....	243
1. Begriff der Rechtswirkung gegenüber Dritten.....	244
2. Abgrenzung der verschiedenen Rechtsakte in Art. 34 II EU a.F.....	244
IV. Sinn und Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens und der Ausnahme.....	245
V. Ergebnis.....	246
C. Umsetzung durch die Mitgliedstaaten nach der Übergangsregelung....	246
I. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip.....	247
II. Ermessensfehler.....	247
III. Begründung des Verwaltungsrechtsverhältnisses und Verantwortungsklarheit.....	248
ERGEBNIS DES ZWEITEN TEILS.....	248
A. Allgemeine Ergebnisse.....	248
B. Ergebnisse in Bezug auf die Entstehung eines	

Verwaltungsrechtsverhältnisses.....	249
DRITTER TEIL: UNSCR 1267 (1999) UND IHRE UMSETZUNG IN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	251
§ 17 ORGANISATION, INHALT UND VERFAHREN VON UNSCR 1267 (1999).....	251
A. Sanktionsausschuss (sog. 1267-Ausschuss), Monitoring Team und Ombudsperson.....	252
I. Besetzung und Aufgaben des Sanktionsausschusses.....	252
II. Besetzung und Aufgaben des Monitoring Teams.....	252
III. Besetzung und Aufgaben der Ombudsperson.....	254
B. Inhalt der Sanktionen gegen Al Qaida und Taliban.....	255
I. Voraussetzungen für die Aufnahme.....	255
II. Rechtsfolgen.....	255
C. Verfahren zur Aufnahme und Streichung von der Sanktionsliste.....	256
I. Verfahrensvorschriften (Guidelines).....	256
II. Verfahren zur Aufnahme einer Person.....	257
1. Antrag zur Aufnahme einer Person in die Sanktionsliste.....	257
2. Entscheidung des Sanktionsausschusses.....	258
3. Umsetzung durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.....	259
a) Allgemeines zur Umsetzung.....	259
b) Umsetzung in der Europäischen Union.....	260
III. Verfahren zur Streichung von der Liste, insbesondere die Rolle der Ombudsperson.....	260
§ 18 MATERIELLE BINDUNGEN DES SICHERHEITSRATES.....	261
A. Grundlagen: Bindungen internationaler Organisationen.....	261
B. Wortlaut und Historische Auslegung.....	263
I. Wortlaut.....	263
II. Historische Auslegung.....	264
C. Rechtsprechung, Praxis und Literatur.....	265
I. Rechtsprechung.....	265
1. IGH.....	265
a) Lockerbie.....	265
b) Genozid-Entscheidung.....	265
c) Gutachten zum Verwaltungsgericht in Beamtenstreitigkeiten.....	266
d) Namibia-Gutachten.....	266
e) Ergebnis.....	267
2. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia („ICTY“).....	267
3. EuG/EuGH und nationale Gerichte.....	268
4. Human-Rights Committee.....	268
II. Praxis.....	269
III. Literatur.....	270
D. Abwägungsverpflichtung in Bezug auf Völkerrecht.....	271

I. Insbesondere: Keine unmittelbare Bindung an die International Bill of Rights.....	271
1. Kompetenzen der Generalversammlung für verbindliche Entscheidungen.....	271
2. Verbindlichkeit für den Sicherheitsrat.....	272
a) Verbindlichkeit der Entscheidungen der Generalversammlung?.....	272
b) Keine Bindung des Sicherheitsrates.....	272
II. Beachtlichkeit von Völkerrecht im Kontext legislativer Kompetenzbereiche.....	273
III. Frustrationsverbot: Systematische Betrachtung von Kapitel VI und VII UN-Charta.....	274
IV. Verpflichtung zur Abwägung.....	275
V. Strikte Bindung an ius cogens?.....	276
1. Zweifel.....	276
2. Keine Relevanz für Finanzsanktionen.....	276
E. Ergebnis.....	277
§ 19 SYSTEMATISIERUNG DES MEINUNGSSTANDES ZUR ÜBERPRÜFBARKEIT DER SANKTIONSLISTE DURCH DEN EUROPÄISCHEN RICHTER.....	277
A. Völkerrechtliche Lösungen.....	278
B. Europarechtliche Lösungen.....	279
§ 20 ÜBERPRÜFUNG DER AUFNAHME IN DIE SANKTIONSLISTE DURCH UNIONSRICHTER AUF GRUNDLAGE DES VÖLKERRECHTS („VÖLKERRECHTLICHE LÖSUNGEN“).....	280
A. Gerichtliche Durchsetzbarkeit der rechtlichen Anforderungen.....	280
I. Völkerrechtliche Einrichtungen neben der Ombudsperson.....	280
II. Völkerrechtliche Kompetenz zur Überprüfung durch nationale Gerichte.....	280
1. Literatur.....	281
2. Begrenzung der Kooperationspflichten auf Art und Weise der Ausübung von Kompetenzen.....	282
3. Ergebnis.....	283
B. Gewohnheitsrechtliches Recht auf Rechtsschutz für zivilrechtliche Ansprüche.....	283
I. Völkerrechtlicher Mindeststandard zur Behandlung von Ausländern.....	284
II. Völkerrechtliche Verträge und Resolutionen der Generalversammlung als opinio iuris.....	285
III. Staatenpraxis.....	286
1. Unergiebigkeit der Praxis der Staaten im Hinblick auf zivilrechtliche Ansprüche zwischen Bürgern.....	286
2. Praxis der Gegenmaßnahmen.....	287
3. Investitionsschutzrecht.....	287
4. Praxis internationaler Organisationen.....	288
a) Internationales Beamtenecht.....	288
b) Verwaltung spezieller Gebiete (Tiefseeboden und	

grenzüberschreitende Flüsse).....	288
c) Peace-keeping Mission der Vereinten Nationen.....	289
d) Inspection-Panel der Weltbank.....	290
e) Europäische Union und andere Europäische Institutionen.....	291
5. Konsistenz der Staatenpraxis.....	292
C. Allgemeiner Rechtsgrundsatz.....	293
D. Abwägung.....	294
I. Vorübergehende Natur der Finanzsanktionen.....	295
II. Reformen in den Resolutionen.....	295
III. Präzedenzwirkung.....	296
E. Ergebnis.....	297
§ 21 ÜBERPRÜFUNG DER AUFNAHME IN DIE SANKTIONSLISTE DURCH UNIONSRICHTER AUF GRUNDLAGE DES UNIONSRECHTS („EUROPARECHTLICHE LÖSUNGEN“).....	297
A. Rechtsprechung des EuGH.....	298
I. Bosphorusurteil des EuGH.....	298
II. Kadi und Al Barakaat-Urteil des EuGH.....	298
III. EWR-Gutachten des EuGH.....	299
IV. Ergebnis.....	299
B. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	300
I. Begriff der supranationalen Organisation.....	300
II. Maßstab der Überprüfung.....	300
III. Abhörurteil des Bundesverfassungsgerichts.....	301
IV. Anwendung auf Finanzsanktionen.....	302
C. Rechtsprechung des EGMR.....	302
I. Hoheitsgewalt.....	302
1. Begriff der Hoheitsgewalt in der Rechtsprechung des EGMR.....	302
2. Bosphorusurteil des EGMR.....	303
3. Behrami-Entscheidung.....	304
II. Insbesondere Art. 6 I EMRK.....	305
III. Anwendung auf Finanzsanktionen.....	306
D. EU-Vertrag als Äquivalent einer mitgliedstaatlichen Verfassung.....	306
E. Voraussetzungen des Unionsrechts an Beschränkung des Prüfungsmaßstabes und Grundlagen der Union.....	307
I. Voraussetzungen an die Beschränkung des Prüfungsmaßstabes.....	308
1. Fehlender Gestaltungsspielraum (quasi-unmittelbare Wirkung).....	308
2. Anerkannte internationale Organisation.....	308
II. Grundlagen der Union.....	309
III. Ergebnis.....	310
F. Vereinbarkeit des Verfahrens nach UNSCR 1267 (1999) mit den Grundlagen der Union.....	310
I. Hauptzweck der Sanktionslisten.....	310
1. Politische Wirkungen der Entscheidung.....	310
2. Beschränkung der Finanzsanktionen auf „politische Personen“.....	311

II. Effektivität des Sicherheitsrates.....	312
III. Vergleich der Effektivität von Rechtsschutz und Überprüfung durch politische Einrichtung.....	313
1. Gericht.....	313
2. Ombudsperson.....	313
3. Vergleich der Einrichtungen und Folgerungen für Finanzsanktionen gegen Al Qaida und Taliban.....	314
a) Besetzung.....	314
b) Verbindlichkeit der Entscheidung.....	315
IV. Verfahrensmäßige Beachtung der Einrichtung der Ombudsperson durch den EuGH: Fehlendes Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen....	316
V. Ergebnis.....	317
§ 22 ENTSTEHUNG EINES VERWALTUNGSRECHTSVERHÄLTNISSSES IM RAHMEN DER FINANZSANKTIONEN NACH UNSCR 1267 (1999).....	318
VIERTER TEIL: AUSBLICK AUF EIN INTERNATIONALES VERWAL- TUNGSRECHT.....	321
§ 23 VERWALTUNGSRECHTLICHE PERSPEKTIVE, ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG UND ERFORDERLICHKEIT EINER ZUORDNUNG.....	321
A. Verwaltungsrechtliche Perspektive.....	322
B. Ergebnisse der Untersuchung im Hinblick auf die Zuordnung des Verwaltungsrechtsverhältnisses.....	323
I. Verwaltungsrechtsverhältnis im Rahmen der FATF.....	323
II. Verwaltungsrechtsverhältnis im Rahmen von UNSCR 1373 (2001).	324
III. Verwaltungsrechtsverhältnis im Rahmen von UNSCR 1267 (1999)	325
C. Erforderlichkeit einer klaren Zuordnung des Verwaltungsrechtsverhältnisses.....	326
I. Begriff des Trennungsprinzips.....	327
II. Unterschiedliche Maßstäbe.....	327
1. Anbindung an mitgliedstaatliche Maßstäbe.....	328
2. Unterschiedliche Schwerpunktsetzung.....	328
3. Kooperationsverhältnis.....	329
III. Verantwortungsklarheit.....	330
§ 24 ZUORDNUNGSPROBLEMATIK IM INTERNATIONALEN VERWALTUNGSRECHT UND RECHTSPOLITISCHE ERWÄGUNGEN.....	331
A. Zuordnungsproblematik im internationalen Verwaltungsrecht.....	331
I. Zuordnung durch Normgeber.....	332
II. Zuordnung aufgrund allgemeiner Erwägungen.....	332
1. Verhältnis von Mitgliedstaaten zu EU im Rahmen von UNSCR 1373 (2001).....	333
2. Zuordnung im Rahmen von UNSCR 1267 (1999).....	334
a) Unmittelbares Verhältnis zwischen Sanktionsausschuss und Betroffenem.....	334

b) Verantwortungsklarheit.....	335
c) Auslegung am Maßstab der Grundrechte.....	335
B. Rechtspolitische Erwägungen der Zuordnung.....	336
I. Nähe zum Betroffenen.....	336
1. Allgemeines.....	336
2. Übertragung auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.....	337
II. Komplexität internationaler Verwaltungsbeziehungen.....	337
III. Zentralisation.....	338
ERGEBNIS DES VIERTEN TEILS.....	339
LITERATURVERZEICHNIS.....	341