



Terrorgelder in der Tiefkühltruhe

Zur Überprüfbarkeit von Grundrechtsverletzungen im internationalen »Kampf gegen den Terror«

Der terroristisch geführte »heilige Krieg« der Al Quaida ist auch ein Kampf der Kulturen. Es bleibt abzuwarten, ob sich die »westliche Welt« beim zur Verteidigung angestregten Kraftakt nicht selbst schlägt, wenn sie den effektiven Grundrechtsschutz antastet.

VON JAKOB ADOLPH

Ach wie schön sind doch das Feld und der Garten hinterm Haus, von deren Früchten es sich leben lässt! Die meisten Menschen im Europa des 21. Jahrhunderts entbehren diesen kurzen Weg ihrer Lebensmittel aus der Erde auf den Tisch. Stets muss der Lebensmitteleinkauf erledigt werden. Hier gilt: Ware gegen Geld. Einkauf, Wohnungsmiete und überhaupt fast alle Grundbedürfnisse sind hierzulande mit Geld und oft sogar ausschließlich mit Geld erfüllbar. Alte Menschen verfügen über einen Sparstrumpf oder verstecken die Scheine in der Matratze. Jüngere verwenden ein

Foto: »Frühe freezer graveyard« von Cait Hurley

Inhaltsverzeichnis

Terrorgelder in der Tiefkühltruhe 3
Zur Überprüfbarkeit von Grundrechtsverletzungen im internationalen »Kampf gegen den Terror«

Schwerpunkt: G 8 Recht Global

Das Hohelied auf den Rechtsstaat und das Prinzip des In dubio pro securitate 7
Das BVerfG und die Versammlungsfreiheit auf dem G8-Gipfel

Das war der Gipfel – von A bis Z 10
Ein Gipfel-Glossar

Hype oder kommunistisches Szenario? 17
Globale Rechte im Spannungsfeld von Utopie, sozialen Kämpfen und positivem Recht

Internationale Proteste – Internationale Hafterfahrungen 22
Bildungspolitik, Streik, Repression und Justiz in Griechenland

Dorf- und Wanderrichter 28
Probleme des effektiven Rechtsschutzes im ländlichen Afrika

Recht und Politik

Wartezimmerpolitik & Professionelle Direkte Aktion 31
Engagierte AnwältInnen heute & gestern, in Berlin & anderswo

Recht und Geschichte

Studiert den Sozialismus! – Teil 2 38
Annäherungen an das historische Innenleben unserer Fakultät

Verantwortung? Fehlanzeige. 40
NS-Zwangsarbeit im Wandel der Zeit

Versorgte Täter – Bedürftige Opfer 43
oder: Die fiktive Nachkriegskarriere des Roland Freisler

JuristInnenbiografie

»Was damals rechtens war, kann heute nicht Unrecht sein« 46
Zum Tod des ehemaligen Nazimarinerichters Hans Filbinger

Recht und Universität

Welche Klasse statt Masse? 49
DAV-Entwurf für ein Gesetz zur Einführung des Anwaltsexamens

Das Spiel mit den Bauklötzen 52
Die Modularisierung des rechtswissenschaftlichen Studiums an der Humboldt Universität

Kein Grund zu jammern für die Generation Praktikum 57
Das akj-Gruppenpraktikum vom 5. bis 30. März 2007

Rezensionen

Feministische Rechtswissenschaft 58
Das koloniale Algerien 60

Depeschen

Das Bundesverwaltungsgericht und das Rostock-Syndrom 62
Sonntagsöffnung der UB schlimmer als bisher angenommen 63
Freispruch trotz Vermummung 64
Also doch: Versammlungsfreiheit für Fuckparade 64
Neue Berufungen an der Juristischen Fakultät 65

Exi X 66

Veranstaltungen 67

Girokonto und die dazugehörige Geldkarte, die das Einkaufen unkomplizierter macht. Wem es schon einmal passiert ist, dass diese Karte beim Bezahlen

in der überfüllten Kaufhalle plötzlich den Dienst verweigert, der wird das ungemütliche Gefühl umso mehr verstehen, wenn die Karte funktioniert, das Konto aber leer oder gar eingefroren ist. eingefroren werden also nicht nur Thüringer Klöße, eingefroren werden auch Konten und Sparbücher im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. So unromantisch diese Wahrheit auch sein mag: ein Leben ohne Geld ist hier und heute

kaum noch menschenwürdig, denn es ist z.B. ein Leben ohne eigenes Obdach. Damit müssen sich TerroristInnen und ihre UnterstützerInnen abfinden, in einem asymmetrischen Krieg ist die Wahl der Waffen unbegrenzt. Aber halt, wir sprechen von TerroristInnen und ihren UnterstützerInnen. Wem wurde dergleichen nachgewiesen?

Am 15. Oktober 1999 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (im Folgenden: Sicherheitsrat) die Resolution 1267 (1999), deren Ziffer 4 Buchstabe b die oben bezeichneten Maßnahmen, also das Sicherstellen der Nichtauszahlung jeglicher Gelder an die besonders bezeichneten natürlichen und juristischen Personen, vorschreibt.

Die Personen wiederum stehen auf einer Liste des Sanktionsausschusses des Sicherheitsrates, der aus VertreterInnen der Sicherheitsratsmitglieder besteht. Weshalb ihre Namen dort stehen, bleibt geheim. Warum? Weil die Hinweise, die zur Auflistung führten, streng vertraulichen Quellen der Central Intelligence Agency (CIA) entsprangen. Eben jenen Quellen, die Massenvernichtungswaffen im Irak unter Saddam Hussein vermuten ließen? Hinweise auf ihre Existenz oder gar diese selbst konnten auch nach der Invasion der Antiterror-Koalition nicht gefunden werden. So viel zur Zuverlässigkeit geheimdienstlicher Erkenntnisse.

Stehen nun etwa Firmen vor dem Ruin und Familien vor existentieller Not? Was die direkt betroffenen mit dem Geld angefangen hätten, möchte mensch nun wissen und wer sie sind. Die Antwort kann jedoch dahinstehen, da es hier um rechtsstaatliche Grundsätze geht. Zum Beispiel, dass Sanktionen ohne Ermittlungen die offen darlegbare Ergebnisse zu Tage fördern, und ohne Rechtsschutz gegen sie nicht rechtens sein sollen. Die Europäische Union (im Folgenden: EU) hatte die Resolu-

tion des Sicherheitsrates in ihrem Standpunkt zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden: GASP) 1999/727/GASP übernommen, und der Rat hatte ihn zum Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft (im Folgenden: EG) in der Verordnung Nr. 2199/2001 umgesetzt. Es war also gemeinschaftliches Sekundärrecht geschaffen worden, und an dieses sind die Mitgliedsstaaten unmittelbar gebunden. Auch spätere gleichgeartete Resolutionen mit modifizierten Listen wurden so in Sekundärrecht übertragen. An wen sollten sich die Betroffenen nun wenden, um die Verletzung ihres Grundrechts auf Eigentum geltend zu machen, ihren Namen gar von der Liste streichen zu lassen oder wenigstens erst einmal zu etwaigen Vorwürfen Stellung nehmen zu können? Privatpersonen ist das vor dem Sicherheitsrat nicht möglich. Das Europäische Gericht erster Instanz (im Folgenden: EuG) und der Europäische Gerichtshof (im Folgenden: EuGH) in der Überprüfungsinstanz haben jedoch alle Rechtsakte der EG auch auf ihre Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsgrundrechten zu überprüfen.

Neben den Großbaustellen der Europäischen Integration, wie Verfassungsvertrag oder GASP, hatte sich ein neues, altes Problem aufgetan. Können die Europäischen Gerichte den Anspruch, den sie seit geraumer Zeit an sich selbst stellen, nämlich die Grundrechte der Menschen in den Mitgliedsstaaten effektiv zu schützen, erfüllen? In Anbetracht immer weitergehender durch die Gemeinschaft realisierter Rechtsakte, die sich legal auf die Grundlagen stetig gewachsener EG-Kompetenzen gründen und dabei auch unmittelbar grundrechtliche Schutzbereiche berühren, ist dies unerlässlich. In den 80er Jahren hatte sich zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht durchgerungen, dem EuGH die Prüfung von Gemeinschaftsgrundrechten, die im Großen und Ganzen den Grundrechten, wie sie z.B. in Deutschland existieren, nachempfunden sind, zuzugestehen.

Prüfungsmaßstab: Gemeinschaftsrecht

Um die etwaige Verletzung von Grundrechten feststellen zu können, musste das EuG natürlich auch die Verordnung überprüfen, und da diese von der Resolution des Sicherheitsrats eins zu eins übernommen worden war, implizit auch diese (s.a. Rspr. EuG in Rdnr. 267 des »Yussuf«-Urteils vom 21. September 2005). Eine implizite Prüfung der Sicherheitsratsresolution erscheint in Anbetracht der Tatsache, dass der Prüfungsgegenstand hier vor



Prüfungsmaßstab: Zwingendes Völkerrecht

allem auch ein Rechtsakt der EG ist, nicht abwegig. Auch die Einbeziehung der herausragenden Stellung der Beschlüsse des Sicherheitsrats aus Art. 103 der Satzung der Vereinten Nationen, nach dem die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an diese gebunden sind, kann einer Prüfung nicht entgegengehalten werden, da die EG rein juristisch lediglich über einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen verfügt (s. a. Rspr. EuG Rdnr. 242 »Yussuf«-Urteil). Dass eine Entscheidung des EuG, die womöglich auch die Nichtigerklärung der Verordnung zur Folge haben könnte, dazu führen würde, über Art. 307 EGV und die daraus folgende Unantastbarkeit der mitgliedstaatlichen Verpflichtungen in anderen völkerrechtlichen Verträgen den Grundsatz der Gemeinschaftstreue aus Art. 10 EGV zu brechen, nach dem sowohl die Gemeinschaftsorgane als auch die Mitgliedstaaten Pflichten der loyalen Zusammenarbeit treffen, ist hier höchstens politisch problematisch, entbindet die Gerichte jedoch nicht von ihrer Prüfungspflicht. Diese Prüfungspflicht hätte bei Umsetzung durch jeden einzelnen Staat schließlich auch ein nationales Verfassungsgericht gehabt.

Zu den aktuellsten Entscheidungen der Europäischen Gerichte erster Instanz in Sachen Terrorlisten gehört das Urteil »Ayadi« vom 12. Juli 2006. Es bezieht sich ausdrücklich auf die Urteile »Yussuf« und »Kadi« aus dem Jahre 2005. In allen Fällen entschied sich das Gericht erster Instanz auf der Grundlage eher politisch gehaltener Argumentation jedoch gegen eine Prüfung der Verletzung von Gemeinschaftsgrundrechten. Um politische Argumentation handelt es sich hier deshalb, weil das EuG aus der systematischen Betrachtung der tatsächlichen aktuellen Staatenpraxis, die nichts anderes als Politiken der Nationalstaaten darstellt, schlussfolgert, dass über dem mächtigsten Entscheidungsgremium der Welt, dem Sicherheitsrat, zumindest kein Europäisches Gemeinschaftsrecht stehen soll (s. a. Rspr. EuG Rdnr. 243 bis 254 und insbesondere 275 »Yussuf«-Urteil). Weitergehend hätte jedoch auch gefragt werden sollen, ob es je einen nicht am Gemeinschaftsrecht messbaren gemeinschaftlichen Rechtsakt geben sollte. Das Licht am Ende des Tunnels, den sich das EuG durch den Umsetzungsschlamm bahnte, war hell wie das der Sonne, die stets wenigstens eine Hälfte unseres schönen Planeten bestrahlt. Es war die Weltverfassung, das zwingende Völkerrecht.

Das ungeschriebene zwingende Völkerrecht beinhaltet in seiner Eigenschaft als internationale Werteordnung aber auch nur die grundsätzlichen Rechte und Pflichten, wie beispielsweise das Gewalt- oder Folterverbot. Das müsste doch auch für den Sicherheitsrat zu machen sein, dachte sich wohl das Tribunal in Luxemburg. Und so kam es dann auch. Denn während die Prüfung der Verordnungen am Recht der EG wohl eine Beleidigung der internationalen Gemeinschaft dargestellt hätte und somit vermieden worden war, konnte eine unverhältnismäßige Verletzung des zwingenden Völkerrechts nicht festgestellt werden.

Zwingendes Völkerrecht umfasst auch das Recht der freien Verfügung über das eigene Vermögen. Dennoch mussten die Rauchzeichen der unausgegorenen Globalverfassung in jenen Tagen undeutlich bleiben und genauso unklar blieb, wie methodisch mit ihnen zu verfahren sei. In dem Punkt, der einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffes in Grundrechte nur ähnelt, hier in Form der Nutzungseinschränkung der eingefrorenen Vermögen, kommt das EuG zu Einschätzungen, die StudentInnen des deutschen Verfassungsrechts, die schon einmal ein Verfassungsgerichtsurteil gelesen haben, und auch verständigen NichtjuristInnen die Haare zu Berge stehen lassen dürften. Da heißt es in Randnummer 299 des Urteils »Yussuf«, dass »das Einfrieren von Geldern eine Sicherungsmaßnahme (ist), die im Unterschied zu einer Beschlagnahme nicht in die Substanz des Rechts der Betroffenen am Eigentum ihrer Finanzmittel eingreift, sondern nur in deren Nutzung.« Soll heißen: Geld weg ist nicht gleich Geld weg! Mit eingefrorenem Geld lässt sich die Miete zwar nicht zahlen, aber irgendwann taut es schon wieder auf. Im Kampf gegen den Terror ist dies wohl verhältnismäßig?!

Beispielsweise an dieser Stelle lässt sich die Frage beantworten, ob das Grundrecht auf Eigentum im zwingenden Völkerrecht ebensoviel Schutz gewährt, wie es im Kontext der Europäischen Grundrechtsprüfung der Fall gewesen wäre. Obwohl das Hauptmerkmal des Eigentums eben die freie Verfügung über eine Sache ist, bestünde eine Verletzung des zwingenden Völkerrechts, so das EuG, hier nur bei willkürlichem Entzug des Eigentums.

Zur Erinnerung: Eingefroren wurde auf Grund nicht veröffentlichbarer Geheimdienstinformationen; eine Stellungnahme der Betroffenen



konnte aus strategischen Gründen vor dem Einfrieren nicht erfolgen und ist im Nachhinein lediglich im Wege eines vermutlich zeitintensiven Antrags über die Regierung des Heimatstaates bei dem eigens dafür eingerichteten Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates möglich. Der Sanktionsausschuss ist wiederum von Delegierten der Sicherheitsratsmitglieder besetzt und entbehrt daher der nötigen Unabhängigkeit. Davon abgesehen, dass also selbst die Verneinung der Willkür Probleme bereitet, entscheidet auch die Frage, wann die Vermögen wieder »aufgetaut« werden, ob eine undefiniert lang andauernde Nutzungseinschränkung in ihrer Intensität einem Entzug nicht fast gleichkäme.

Die Gemeinschaftsgrundrechte werden vom EuGH im Allgemeinen unter Rückgriff auf die EU-Grundrechtecharta geprüft. Hier umfasst das Eigentumsrecht aus Artikel 17 auch die Nutzung und Verfügung über das eigene Vermögen und nicht lediglich den Schutz vor willkürlichem Entzug. In Anbetracht der Schwere der Eingriffe in die Verfügungsfreiheit und des Fehlens effektiven Rechtsschutzes gegen die Aufnahme ihrer Namen in die schwarzen Listen ist hier meiner Meinung nach von der Unverhältnismäßigkeit der Mittel auszugehen.

Zur Beruhigung der Lesenden sei noch hinzugefügt, dass nach den ersten Einfrierungen wenigstens verhältnismäßig schnell reagiert wurde und es nun auf umständlichen Antrag hin über mehrere Ecken möglich ist, den Fingern von Väterchen Frost wenigstens so viel Geld vorzuenthalten, dass sich das Existenzminimum davon zahlen lässt. Dies

ist natürlich wiederum auf die betroffenen Firmen nicht anwendbar, sie verlieren bis zur fernen Eisschmelze des Frühlings vermutlich alle Kundschaft oder werden gar von nun nicht mehr tilgbaren Zinsen zerquetscht.

Historische Parallelen

Bei allen Verhältnis- und Unverhältnismäßigkeiten bleibt mir noch der Ausblick auf interessante Parallelen.

So entsprach in den 1980er Jahren die Teilaufgabe der Grundrechtssicherung durch das BVerfG zu Gunsten des EuGH dem politischen Zeitgeist auf europäischer Ebene, der sich in der konsequent praktizierten europäischen Integration durch die Mitgliedsstaaten manifestierte. Dennoch ließ man es sich damals nicht nehmen, einen Vorbehalt auszusprechen, unter dem die erweiterten Kompetenzen beim EuGH bestehen bleiben könnten, so dieser tatsächlich für effektiven Grundrechtsschutz sorgte.

Wäre von einem effektiven Schutz der Grundrechte durch das BVerfG auszugehen, so wäre der im »Solange II«-Beschluss des BVerfG formulierte Vorbehalt ein adäquates Mittel zur Aufrechterhaltung eines konsistenten Grundrechtsschutzes bei gleichzeitiger Integration. Ohne verschweigen zu wollen, dass auch daran zu Recht gezweifelt wird.

Im zugegeben etwas hinkenden Vergleich dazu fragt sich, ob nicht auch in der Sache der Terrorlisten der EuGH in letzter Instanz einen Vorbehalt formulieren muss, um seinen eigenen Ansprüchen genügen zu können, bevor er Grundrechte gegenüber Sicherheitsratsresolutionen zur Disposition stellt. Tut er dies denn wenigstens zugunsten einer unzweifelhaften globalen Integration? Nein! Auch wenn hier der unvollkommene Maßstab des zwingenden Völkerrechts angelegt wird, dient das am Ende einer teilweise machtstrategisch handelnden Koalition gegen den Terror, während eine demokratischere, gerechtere Globalisierung weiter dahinstehen darf. Vor der konsequenten Verwirklichung eines Vorbehalts im Fall der Fälle dürfte nicht zurückgeschreckt werden. Dieser Vorbehalt müsste sich auf den effektiven globalen Grundrechtsschutz beziehen und zumindest das scheinbar systematische Problem unter Gremien verschiedener Verbandsgrößen verdrängen, um Platz für den Einstieg in eine weitere Debatte über die Reform der Vereinten Nationen zu machen. Der Ruf nach der Demokratisierung der internationalen Gemeinschaft klingt wieder in unseren Ohren? ☐