



Sachstand

Listung Privater Militärunternehmen auf der „EU-Terrorliste“

Rechtliche Voraussetzungen gemäß des Gemeinsamen Standpunkts des Rates 2001/931/GASP sowie der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001

Listung Privater Militärunternehmen auf der „EU-Terrorliste“

Rechtliche Voraussetzungen gemäß des Gemeinsamen Standpunkts
des Rates 2001/931/GASP sowie der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 033/23
Abschluss der Arbeit: 16. Juni 2023
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtsgrundlage in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	4
3.	Formelle Voraussetzungen	6
3.1.	Aufnahme in die EU-Terrorliste, Art. 1 Abs. 4 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP	6
3.2.	Exkurs: Rechtsschutz gegen die Listung	7
3.3.	Belassen auf der EU-Terrorliste, Art. 1 Abs. 6 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP	8
3.4.	Verfahren und Mehrheitserfordernisse	8
4.	Materielle Voraussetzungen	9
4.1.	Terroristische Natur von Handlungen im Licht des humanitären Völkerrechts	11
4.2.	Prüf- und Begründungspflicht	12
5.	Die „Gruppe Wagner“	13

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist gebeten worden, die unionsrechtlichen Voraussetzungen einer Aufnahme in die sog. „EU-Terrorliste“¹ der Europäischen Union (EU) darzustellen. Die Liste umfasst Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die im Hinblick auf ihre Beteiligung an terroristischen Handlungen restriktiven Maßnahmen unterliegen sollen. Zu diesen Maßnahmen zählt insbesondere das Einfrieren von Geldern und sonstigen Vermögenswerten in der EU.

Besonderes Augenmerk soll auftragsgemäß der Möglichkeit gelten, private Militärunternehmen (oft PMSC für *private military and security companies* abgekürzt) und insbesondere die sog. „Gruppe Wagner“, die als russisches privates Militärunternehmen unter anderem am Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine beteiligt ist, in diese Liste aufzunehmen (das heißt zu „listen“).

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist durch eine enge Verzahnung des nationalen und des Unionsrechtes mit dem Völkerrecht geprägt. Die völkerrechtlichen Begriffe des Söldners, der Terrororganisation und des privaten Militärunternehmens sowie die Kategorisierung der „Gruppe Wagner“ im Völkerrecht werden im Sachstand WD 2 – 3000 – 039/23 des Fachbereichs Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe (WD 2) näher dargestellt.

2. Rechtsgrundlage in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die Verhängung von Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung unterfällt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP). Als ursprünglich weitgehend selbstständiger und erst mit dem Vertrag von Lissabon zum 1. Dezember 2009 vergemeinschafteter Politikbereich ist die GASP weiter von der unionskoordinierten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf Regierungsebene geprägt.² Gegen bestimmte Personen oder Organisationen gerichtete GASP-Einzelmaßnahmen sind von der Schaffung eines allgemeinen Rechtsrahmens für Verwaltungsmaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen zu unterscheiden. Für Letztere besteht mit Art. 75 AEUV eine gesonderte Unionskompetenz außerhalb der GASP.³

Die EU-Terrorliste stützt sich, wie andere Sanktionen, auf ein zweistufiges Verfahren:⁴

1 Vgl. zusammenfassend die [Info-Website „EU-Terrorliste“](#) des Rates.

2 Vgl. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 24 EUV, Rn. 8 ff.

3 Zu dieser Abgrenzung vgl. *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 215 AEUV, Rn. 35. Art. 75 AEUV ist Teil der Vorschriften über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Maßnahmen werden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen.

4 Auf dieses bezieht sich auch die Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage, [BT-Drs. 20/6142](#), 24. März 2023, S. 46 (Nr. 65).

Innerhalb der GASP stellen Standpunkte der Union nach Art. 29 EUV das zentrale Instrument für Einzelmaßnahmen dar und bilden damit auch die unionsrechtliche Grundlage für Sanktionen.⁵ Bezüglich der EU-Terrorliste ist dies der noch auf Basis des Art. 15 EUV a.F.⁶ erlassene Gemeinsame Standpunkt des Rates 2001/931/GASP,⁷ in dem unter anderem die Voraussetzungen der Einbeziehung von Personen oder Organisationen in das Sanktionsregime (sog. „Listung“) näher definiert werden. Der Anhang des Gemeinsamen Standpunkts enthält eine erste Liste der davon betroffenen Personen, Vereinigungen und Körperschaften.⁸

Standpunkte der Union nach Art. 29 EUV können allerdings keine unmittelbare Wirkung für einzelne Personen entfalten, sondern gelten gem. Art. 29 Satz 2 EUV explizit nur für Mitgliedstaaten.⁹ Für eine Drittwirkung bedarf es daher in einem zweiten Schritt gesonderter Umsetzungsakte, für die der Union mit Art. 215 AEUV eine eigene Kompetenz übertragen wurde.¹⁰ Im Fall des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP ist dies die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001¹¹, mit der vor allem das Einfrieren von Vermögenswerten der gelisteten Personen und das Verbot, diesen Gelder, Vermögenswerte oder sonstige Ressourcen zu Verfügung zu stellen weiter ausgestaltet werden.¹² Daneben enthält der Anhang der Verordnung eine zum Anhang des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP wortgleiche erste Liste von betroffenen Personen.

-
- 5 Vgl. *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 29 EUV, Rn. 2, 11; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 29 EUV, Rn. 2.
- 6 Konkret ist dies die damals wirksame Fassung des EUV nach dem Vertrag von Amsterdam, vgl. konsolidierte Fassung von 1997, [ABl. C 340, 10. November 1997, S. 145](#).
- 7 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (2001/931/GASP), ABl. L 344, 28. Dezember 2001, S. 93 ([konsolidierte Fassung vom 15. November 2017](#)). Auch Änderungen des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP ergehen nunmehr, entsprechend der mit dem Vertrag von Lissabon zu Art. 29 EUV geänderten Rechtsgrundlage, als Beschluss, etwa zuletzt Beschluss (GASP) 2017/2073 des Rates vom 13. November 2017 zur Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, [ABl. L 295, 14. November 2017, S. 59](#).
- 8 Teilweise ist deshalb vom „CP931“-Regime die Rede, bspw. Punkt B.10 in Unterrichtung über die gemäß § 93 der Geschäftsordnung an die Ausschüsse überwiesenen bzw. nicht überwiesenen Unionsdokumente, [BT-Drs. 20/5893](#), 3. März 2023, S. 7.
- 9 *von Heinegg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 29 EUV, Rn. 12; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 29 EUV, Rn. 9.
- 10 Zum Verhältnis vgl. *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 215 AEUV, Rn. 34.
- 11 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. L 344, 28. Dezember 2001, S. 70 ([konsolidierte Fassung vom 13. April 2022](#)). Ursprüngliche Rechtsgrundlage war vor allem Art 301 EGV, die Art. 215 AEUV entsprechende Norm bei Erlass; vgl. damals wirksame Fassung des EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, vgl. konsolidierte Fassung von 1997, [ABl. C 340, 10. November 1997, S. 173](#).
- 12 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung, Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Zur Funktionsweise des Listingverfahrens, [WD 11 – 3000 – 11/11](#), 2. Februar 2011, S. 8 f.

Die Listen in den Anhängen selbst werden jeweils durch gesonderte Rechtsakte aktualisiert. Für den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP ist dies zuletzt mit dem Anhang zu GASP-Beschluss 2023/422¹³ geschehen; für die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 mit dem wortgleichen Anhang der Durchführungsverordnung (EU) 2023/420.¹⁴ Die Aktualisierung erfolgt nach Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP mindestens halbjährlich. Als inhaltsgleiche Aufstellung von Personen, Vereinigungen und Körperschaften bilden sie gemeinsam materiell die EU-Terrorliste.

3. Formelle Voraussetzungen

Die unionsgerichtliche Rechtsprechung unterscheidet hinsichtlich des Verfahrens zwischen der erstmaligen Aufnahme auf die Liste, die an Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP zu messen ist, und dem Belassen auf der Liste, das sich wiederum nach Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP bestimmt.¹⁵

3.1. Aufnahme in die EU-Terrorliste, Art. 1 Abs. 4 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP

Gem. Art. 1 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP, auf den auch Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 verweist, setzt die erstmalige Aufnahme auf die EU-Terrorliste grundsätzlich voraus,

„[...] dass eine zuständige Behörde – gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien – gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt“.

Die Unionsgerichte sprechen in diesem Kontext von zwei Ebenen des Verfahrens: Nationale Behörden müssen zunächst einen entsprechenden Beschluss fassen. Erst auf dessen Basis können auf Unionsebene die Betroffenen auf die Liste gesetzt werden.¹⁶ Der Europäische Gerichtshof

13 Beschluss (GASP) 2023/422 des Rates vom 24. Februar 2023 zur Aktualisierung der Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften, für die die Artikel 2, 3 und 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus gelten, und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2022/1241, [ABl. L 61, 27. Februar 2023, S. 58](#).

14 Durchführungsverordnung (EU) 2023/420 des Rates vom 24. Februar 2023 zur Durchführung des Artikels 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 der Durchführungsverordnung (EU) 2022/1230, [ABl. L 61, 27. Februar 2023, S. 37](#).

15 EuGH, Urteil vom 22. April 2021, Rs. C-46/19 P, PKK/Rat, Rn. 37 m.w.N.

16 EuG, Urteil vom 9. September 2010, Rs. T-348/07, Stichting Al-Aqsa/Rat, Rn. 78 m.w.N.

(EuGH) verweist darauf, dass die Union nicht über Mittel verfüge, selbst Nachforschungen bezüglich der Verwicklung einer Person in terroristische Aktivitäten anzustellen.¹⁷

Bei der nationalen Behörde muss es sich nicht zwingend um eine mitgliedstaatliche handeln. Denn nach der Rechtsprechung ist sowohl die auch dem Wortlaut nach nicht weiter eingeschränkte Definition der „zuständigen Behörde“ in Art. 1 Abs. 4 UAbs. 2 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP als auch das mit dem Akt an sich verfolgte Ziel – die Umsetzung des 1373-Sanktionsregimes der VN¹⁸ – so zu verstehen, dass der nationale Ermittlungsbeschluss auch von einer drittstaatlichen Behörde stammen kann.¹⁹

Neben der Aufnahme auf Grundlage des Beschlusses einer nationalen Behörde ist nach Art. 1 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 2 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP auch der „Import“ aus einer Listung auf VN-Ebene möglich:

„Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als mit dem Terrorismus in Verbindung stehend bezeichnet worden sind oder gegen die er Sanktionen angeordnet hat, können in die Liste aufgenommen werden.“

3.2. Exkurs: Rechtsschutz gegen die Listung

Die GASP unterliegt gem. Art. 275 Abs. 1 AEUV grundsätzlich nicht der Kontrolle durch die Unionsgerichte.²⁰ Im Sanktionsrecht hat der EuGH in den sog. Kadi-Urteilen mit Blick auf die fehlende gerichtliche Kontrolle einer Listung auf VN-Ebene die unionsrechtliche Umsetzung von Maßnahmen des VN-Sicherheitsrates dennoch insoweit als justiziabel betrachtet, als diese an den Unionsgrundrechten zu messen ist.²¹ Diese beschränkte Kontrollbefugnis des EuGH ist mit dem Vertrag von Lissabon in Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 6 EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV kodifiziert worden.²²

17 EuGH, Urteil vom 15. November 2012, verb. Rs. C-539/10 P und C-550/10 P, Al-Aqsa/Rat, Rn. 69, die Rechtsmittelinstanz zu T-348/07; Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-79/15 P, Rat/Hamas, Rn. 24.

18 Gemeint sind die durch VN-Sicherheitsrat, Resolution 1373, [S/RES/1373\(2001\)](#) vom 28. September 2001 geschaffenen völkerrechtlichen Verpflichtungen; vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Dokumentation, Terrorismus als Gegenstand von Konzeptualisierungsversuchen. Entwicklungen in Politikwissenschaft und Völkerrecht seit 2001, [WD 2 – 3000 – 002/23](#) vom 18. Januar 2023, S. 13 f.; Ausarbeitung, Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Zur Funktionsweise des Listingverfahrens, [WD 11 – 3000 – 11/11](#), 2. Februar 2011, S. 7

19 EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-599/14 P, LTTE/Rat, Rn. 22 f.; EuG, Urteil vom 14. Dezember 2018, Rs. T-400/10 RENV, Hamas/Rat, Rn. 244 f.; Urteil vom 14. Dezember 2022, Rs. T-182/21, PKK/Rat, Rn. 83 f.

20 *Pechstein*, in: ders./Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 275 AEUV, Rn. 1 f.

21 Vgl. insgesamt EuGH, Urteil vom 3. September 2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Kadi/Rat und Al Barakaat/Rat (Kadi I); Urteil vom 18. Juli 2013, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, Kommission/Kadi u.a. (Kadi II).

22 *Streinz*, Rechtsschutz gegen GASP-Maßnahmen, JuS 2014, 376.

Für die Listung unter Art. 1 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP sind im Hinblick auf die Effektivität des Rechtsschutzes zusätzlich die verfahrensrechtlichen Begleitumstände des nationalen Behördenbeschlusses von Bedeutung. Soweit es sich hierbei um den Beschluss einer drittstaatlichen Behörde handelt, muss der Rat prüfen, „ob dieser Beschluss unter Beachtung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ergangen ist“.²³ Der EuGH begründet dies auch damit, dass die Voraussetzung „dem Schutz der betroffenen Personen und Organisationen [diene], indem sichergestellt wird, dass ihre Aufnahme in die streitige Liste nur auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage erfolgt“.²⁴

3.3. Belassen auf der EU-Terrorliste, Art. 1 Abs. 6 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP

Im Zuge der turnusmäßigen Überprüfung der Liste nach Art. 1 Abs. 6 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP muss der Rat nach der Rechtsprechung prüfen, ob die ursprünglich zur Listung führende Gefahr der Beteiligung der fraglichen Entität an terroristischen Aktivitäten fortbesteht. Erfolgte die erste Aufnahme auf Grundlage eines nationalen Beschlusses, also nach Art. 1 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP, muss insoweit insbesondere der Fortgang des entsprechenden nationalen Verfahrens berücksichtigt werden.²⁵ Eine Aufhebung oder Rücknahme des nationalen Beschlusses wegen geänderter Tatsachenerkenntnisse hat demnach große Bedeutung.²⁶ Die fortdauernde Wirksamkeit des nationalen Beschlusses ist aber, anders als bei der Aufnahme in die Listung, keine zwingende Voraussetzung für das Belassen, sodass sein Wegfall nicht *per se* zu einer Entlistung führt.²⁷

3.4. Verfahren und Mehrheitserfordernisse

Im Bereich der GASP und damit auch für die Verabschiedung von Beschlüssen betreffend Sanktionen gilt nach Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, 31 Abs. 1 EUV das Prinzip der Einstimmigkeit. Für Maßnahmen zur unionsrechtlichen Umsetzung und Konkretisierung von GASP-Beschlüssen ist nach Art. 215 AEUV dagegen nur eine qualifizierte Mehrheit i.S.v. Art. 16 Abs. 3 EUV erforderlich, wobei der Rat weiter an den einstimmig beschlossenen Rahmen des GASP gebunden ist.²⁸

23 EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-599/14 P, LTTE/Rat, Rn. 24; vgl. auch EuG, Urteil vom 14. Dezember 2018, Rs. T-400/10 RENV, Hamas/Rat, Rn. 246 f.; Urteil vom 14. Dezember 2022, Rs. T-182/21, PKK/Rat, Rn. 85.

24 EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-599/14 P, LTTE/Rat, Rn. 26.

25 EuGH, Urteil vom 22. April 2021, Rs. C-46/19 P, PKK/Rat, Rn. 49 ff. m.w.N.

26 EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-599/14 P, LTTE/Rat, Rn. 52.

27 EuGH, Urteil vom 15. November 2012, verb. Rs. C-539/10 P und C-550/10 P, Al-Aqsa/Rat, Rn. 89; EuG, Urteil vom 14. Dezember 2022, Rs. T-182/21, PKK/Rat, Rn. 19; a.A. noch GA Trstenjak, Schlussanträge vom 6. Juni 2012 zu EuGH, verb. Rs. C-539/10 P und C-550/10 P, Al-Aqsa/Rat, Rn. 67.

28 Vgl. *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 215 AEUV, Rn. 21.

Da die EU-Terrorliste Anhang des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP ist, kann der Rat über die Aufnahme weiterer Entitäten und sonstige Änderungen der Liste nur einstimmig entscheiden. Für die inhaltsgleiche „Spiegelung“ im Anhang zur Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 verweist Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 auf die Notwendigkeit der Einstimmigkeit und auf weitere formelle Anforderungen bei Änderungen der Liste auf Ebene des Gemeinsamen Standpunkts.

Die Listungen werden auf Arbeitsebene des Rates vorbereitet. Das Mandat des ursprünglich befassten Gremiums, der „*Working Party on implementation of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism*“ (COCOP),²⁹ wurde 2016 im Zuge neuer Sanktionsmaßnahmen gegen Da'esh und Al-Qaida erweitert und so in die Arbeitsgruppe „Restriktive Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung“ (COMET) überführt, die nunmehr für die Listungen nach dem Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP zuständig ist.³⁰

4. Materielle Voraussetzungen

Zentrale materielle Voraussetzung für eine Listung ist gem. Art. 1 Abs. 1 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP, ob eine Person, Vereinigung oder Körperschaft an „terroristischen Handlungen“ beteiligt ist. Auch Art. 1 Nr. 4 Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 verweist auf den in Art. 1 Abs. 3 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP definierten Begriff der „terroristischen Handlung“. Dieser bezeichnet demnach:

„[...] eine der nachstehend aufgeführten vorsätzlichen Handlungen, die durch ihre Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann und im innerstaatlichen Recht als Straftat definiert ist, wenn sie mit dem Ziel begangen wird,

- i) die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder
- ii) eine Regierung oder eine internationale Organisation unberechtigterweise zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
- iii) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören:
 - a) Anschläge auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
 - b) Anschläge auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
 - c) Entführung oder Geiselnahme;

29 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung, Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Zur Funktionsweise des Listingverfahrens, [WD 11 – 3000 – 11/11](#), 2. Februar 2011, S. 9.

30 ‘T’ Item Note, Fight against the financing of terrorism Establishment of a Council Working Party on restrictive measures to combat terrorism (COMET WP), Rats-Dok. [14612/16](#), 23. November 2016; siehe auch [Website](#) des Rates, Gruppe „Restriktive Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung“ (COMET).

- d) Weit reichende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrssystem, einer Infrastruktur, einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;
- e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Güterverkehrsmitteln;
- f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung in Bezug auf biologische und chemische Waffen;
- g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen eines Brandes, einer Explosion oder einer Überschwemmung, wenn dadurch das Leben von Menschen in Gefahr gebracht wird;
- h) Manipulation oder Störung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen in Gefahr gebracht wird;
- i) Drohung mit der Begehung einer der unter den Buchstaben a) bis h) genannten Straftaten;
- j) Anführen einer terroristischen Vereinigung;
- k) Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung einschließlich durch Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Aktivitäten in dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den kriminellen Aktivitäten der Gruppe beiträgt.“

Die Buchst. a bis k unter Punkt iii) sind dabei alternativ zu verstehen, müssen also nicht kumulativ vorliegen, um eine fragliche Handlung als „terroristische Handlung“ im Sinne der Definition einzuordnen.³¹

Art. 1 Abs. 3 UAbs. 2 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP definiert zusätzlich den Begriff der „terroristischen Vereinigung“, der einen auf längere Zeit angelegten organisierten Zusammenschluss von Personen zur Begehung terroristischer Handlungen bezeichne. Die Definition stellt allerdings keine Voraussetzung für die Listung dar, sondern konkretisiert nur Buchst. j und k unter Punkt iii).³²

31 EuG, Urteil vom 30. November 2022, verb. Rs. T-316/14 RENV und T-148/19, PKK/Rat, Rn. 140.

32 EuG, Urteil vom 30. November 2022, verb. Rs. T-316/14 RENV und T-148/19, PKK/Rat, Rn. 109 f.

4.1. Terroristische Natur von Handlungen im Licht des humanitären Völkerrechts

Die Union ist gem. Art. 47 EUV Subjekt völkerrechtlicher Rechte und Pflichten und mithin an Völkerrecht gebunden.³³ Mit Blick auf die im Sachstand WD 2 – 3000 – 039/23 näher dargestellten Anforderungen des humanitären Völkerrechts wirft dies die Frage auf, inwieweit die Aktivitäten von Streitkräften³⁴ in bewaffneten Konflikten – selbst wenn sie die Anforderungen des Katalogs in Art. 1 Abs. 3 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP erfüllen –, als terroristische Aktivitäten eingeordnet werden können.

Der EuGH hat hierzu in einem Vorabentscheidungsverfahren bezogen auf das Einfrieren finanzieller Ressourcen durch niederländische Behörden von vier Personen mit Verbindungen zu den sog. „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ (LTTE), einer paramilitärischen Separatisten-Gruppierung im Bürgerkrieg auf Sri Lanka, Stellung genommen. Während nach Auffassung der zuständigen Generalanwältin (GA) Sharpston Aktivitäten von Streitkräften nur dann unter den Begriff der „terroristischen Handlung“ subsumiert werden könnten, wenn es sich um einen nicht internationalen Konflikt handelte,³⁵ hatte der EuGH den Zweck der EU-Terrorliste herangezogen. Diese sei kein Instrument der Bestrafung, sondern verfolge vielmehr das Ziel, durch die Bekämpfung der Terrorfinanzierung auch die Begehung terroristischer Handlungen zu vereiteln.³⁶ Daraus folgert der EuGH:

„Aus all diesen Gesichtspunkten ergibt sich, dass der Gemeinsame Standpunkt 2001/931 und die Verordnung Nr. 2580/2001 dahin auszulegen sind, dass Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts „terroristische Handlungen“ im Sinne dieser Rechtsakte der Union darstellen können“.³⁷

33 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 47 EUV, Rn. 79.

34 Der Begriff „Streitkräfte“ wird hier ohne besondere völkerrechtliche Qualifikation und der Verwendung des Begriffs durch den EuGH entsprechend als Bezeichnung für eine Partei in einem bewaffneten Konflikt verwendet; vgl. aber auch Henckaerts, Armed Forces, 2015, in: Peters/Wolfrum, [Max Planck Encyclopaedia of Public International Law](#), Rn. 1, 4; Ipsen, Combatants and Non-Combatants, in: Fleck, The Handbook of International Humanitarian Law, 4. Aufl. 2021, Rn. 5.01; Melzer, The Principle of Distinction Between Civilians and Combatants, in: Clapham/Gaeta, The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict, 2014, S. 302 f.

35 GA Sharpston, Schlussanträge vom 29. September 2016 zu EuGH, Rs. C-158/14, A u.a., Rn. 107, 120.

36 EuGH, Urteil vom 14. März 2017, Rs. C-158/14, A. u.a., Rn. 95 f.

37 EuGH, Urteil vom 14. März 2017, Rs. C-158/14, A. u.a., Rn. 97. Vgl. auch ebd., Rn. 91: „Daher kann der Umstand – sein Vorliegen unterstellt –, dass bestimmte der in Rn. 86 des vorliegenden Urteils genannten Aktivitäten im humanitären Völkerrecht nicht verboten sind, jedenfalls nicht ausschlaggebend sein, da die Anwendung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 nicht von den Einstufungen abhängt, die sich aus dem humanitären Völkerrecht ergeben“.

Auch das EuG hat diese Rechtsprechung hinsichtlich der Klassifizierung der „Arbeiterpartei Kurdistans“ (PKK) aufgegriffen und bestätigt.³⁸

Die Argumentation und Formulierungen des EuGH sowie des EuG schließen also die Listung von Streitkräften in internationalen Konflikten gerade nicht aus. Selbst wenn Privaten Sicherheits- und Militärunternehmen oder ihren Angehörigen gegebenenfalls bestimmte Privilegien als Kombattanten im Sinne des Völkerrechts zukommen würden,³⁹ könnte ihr Vorgehen demnach prinzipiell „terroristische Handlungen“ i.S.v. Art. 1 Abs. 3 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP darstellen. Allerdings beziehen sich alle bisherigen Entscheidungen der Unionsgerichte zur Aufnahme von Streitkräften auf die EU-Terrorliste auf innerstaatliche Konflikte im Kontext des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Obwohl die Union seit 2019 mit der „Direktion für innere Sicherheit des iranischen Ministeriums für Nachrichtenwesen und Sicherheit“ eine staatliche Stelle auf der EU-Terrorliste führt,⁴⁰ sind noch nie mit einer völkerrechtlich anerkannten Regierung verbundene Streitkräfte gelistet worden.⁴¹

4.2. Prüf- und Begründungspflicht

Aus der unter Ziff. 3.1 dargestellten Unterscheidung zwischen nationalem Beschluss und unionsseitiger Entscheidung des Rats folgt auch, dass auf Unionsebene hinsichtlich aller Tatsachenfragen soweit wie möglich auf die nationale Ebene verwiesen werden muss.⁴² Allerdings obliegt dem Rat die rechtliche Beurteilung, ob die von der nationalen Behörde festgestellten Tatsachen

-
- 38 EuG, Urteil vom 30. November 2022, verb. Rs. T-316/14 RENV und T-148/19, PKK/Rat, Rn. 122: „It should be recalled, in that regard, that it is apparent from the case-law of both the Court of Justice and the General Court that the existence of an armed conflict within the meaning of international humanitarian law does not preclude the application of provisions of EU law on the prevention of terrorism, such as Common Position 2001/931, to potential terrorist acts committed in that context“. Gegen diese Entscheidung ist beim EuGH erneut ein Rechtsmittel in Rs. C-44/23 P anhängig. Vgl. auch EuG, Urteil vom 24. November 2021, Rs. T-160/19, PKK/Rat, Rn. 294; Urteil vom 14. Dezember 2022, Rs. T-182/21, PKK/Rat, Rn. 106, wobei auch hier mit Rs. C-72/23 P ein Rechtsmittel anhängig gemacht ist. Klageziel ist jeweils eine Entlistung im Zuge der halbjährlichen Beschlüsse und Durchführungsverordnungen.
- 39 Diese Einordnung hängt stark vom Einzelfall ab, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand, Private Sicherheits- und Militärfirmen im Völkerrecht, WD 2 – 3000 – 039/23 vom 12. Juni 2023, S. 12, 15; bzgl. des Kombattantenprivilegs vgl. nur *Melzer*, The Principle of Distinction Between Civilians and Combatants, in: Clapham/Gaeta, The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict, 2014, S. 305.
- 40 Erstmals mit Beschluss (GASP) 2019/25 des Rates vom 8. Januar 2019 zur Änderung und Aktualisierung der Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften, auf die die Artikel 2, 3 und 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus Anwendung finden, und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2018/1084, [ABl. L 6. 9. Januar 2019, S. 6](#). Die Körperschaft betreibt auch auf europäischem Boden gezielten Staatsterrorismus, siehe [Pressemitteilung](#) des Rates vom 9. Januar 2019.
- 41 *Grisehek*, Why Declaring the Iranian Revolutionary Guards a Terrorist Group is a Trickier Business Than One May Think, [VerfBlog vom 2. Februar 2023](#), im Kontext der Diskussion um eine Listung der „Iranische Revolutionsgarde“ (IRGC).
- 42 EuG, Urteil vom 30. November 2022, verb. Rs. T-316/14 RENV und T-148/19, PKK/Rat, Rn. 36; Urteil vom 14. Dezember 2018, Rs. T-400/10 RENV, Hamas/Rat, Rn. 282; Urteil vom 4. Dezember 2008, Rs. T-284/08, People’s Mojahedin Organization of Iran/Rat, Rn. 52.

eine „terroristische Handlung“ i.S.v. Art. 1 Abs. 3 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP darstellen.⁴³ Dabei trifft den Rat gem. Art. 296 Abs. 2 AEUV eine Pflicht, diese Entscheidung gegenüber den betroffenen Personen zu begründen.⁴⁴

Die Begründung für die Listung wird nicht veröffentlicht. Entitäten, zu denen augenscheinlich kein Kontakt besteht, werden teilweise durch eine Mitteilung des Rates im Amtsblatt über ihre Listung informiert. Sie können die Begründung auf Anfrage einsehen.⁴⁵

5. Die „Gruppe Wagner“

Für die „Gruppe Wagner“ fehlt zum gegenwärtigen Zeitpunkt, soweit ersichtlich, ein nationaler Beschluss i.S.v. Art. 1 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP als zwingende formelle Voraussetzung.⁴⁶ Dem eindeutigen Wortlaut des Art. 1 Abs. 4 UAbs. 2 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP nach muss es sich grundsätzlich um den Beschluss einer Justizbehörde handeln. Nur wenn Justizbehörden im fraglichen Bereich nicht zuständig sind, kann der Beschluss einer anderen Behörde herangezogen werden. Wie unter Ziff. 3.2 dargelegt soll diese Verknüpfung mit einem Beschluss einer nationalen Behörde die fehlende Möglichkeit der Union, eigene Ermittlungen anzustellen, kompensieren und so sicherstellen, dass die Aufnahme einer Entität auf die Liste nur auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage erfolgt.⁴⁷ Die Resolutionen des estnischen *Riigikogu*,⁴⁸ des Europäischen Parlamentes⁴⁹ oder auch der französischen *Assemblée Nationale*⁵⁰ dürften dieses Kriterium insoweit nicht erfüllen. Sollte erwogen

-
- 43 EuG, Urteil vom 14. Dezember 2022, Rs.T-182/21, PKK/Rat, Rn. 99; Urteil vom 16. Oktober 2014, verb. Rs. T-208/11 und T-508/11, LTTE/Rat, Rn. 191.
- 44 Vgl. insb. EuGH, Urteil vom 22. April 2021, Rs. C-46/19 P, PKK/Rat, Rn. 47 m.w.N.; aber auch EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-599/14 P, LTTE/Rat, Rn. 33; EuG, Urteil vom 30. November 2022, verb. Rs. T-316/14 RENV und T-148/19, PKK/Rat, Rn. 216 ff.
- 45 Zuletzt etwa Mitteilung an Bouyeri Mohammed, El Hajj Hassan, Meliad Farah, „Communist Party of the Philippines“ (Kommunistische Partei der Philippinen), einschließlich der „New People’s Army“ (NPA) (Neue Volksarmee) und Personen und Vereinigungen, die in der Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften nach den Artikeln 2, 3 und 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und nach der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus aufgeführt sind, [ABL. C 172, 15. Mai 2023, S. 18](#).
- 46 Eine einer VN-Listung folgende Aufnahme nach Art. 1 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 2 Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP ist faktisch ausgeschlossen, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand, Private Sicherheits- und Militärfirmen im Völkerrecht, WD 2 – 3000 – 039/23 vom 12. Juni 2023, S. 15.
- 47 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-79/15 P, Rat/Hamas, Rn. 24.48 [Website](#) des Riigikogu, Riigikogu declared Russia a terrorist regime, 18. Oktober 2022.
- 48 [Website](#) des Riigikogu, Riigikogu declared Russia a terrorist regime, 18. Oktober 2022.
- 49 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2022 zur Einstufung der Russischen Föderation als dem Terrorismus Vorschub leistender Staat, [P9_TA\(2022\)0405](#), 23. November 2022.
- 50 Assemblée Nationale, Résolution visant à appeler la France et l’Union européenne à inscrire le groupe militaire privé Wagner sur la liste des organisations terroristes, [Texte adopté n° 111](#), 9. Mai 2023.

werden, sich auf den Beschluss einer drittstaatlichen Behörde – etwa einer ukrainischen Stelle – zu stützen, obläge dem Rat die Prüfung, ob insoweit im jeweiligen Drittstaat wie ebenfalls unter Ziff. 3.2 dargestellt, die Möglichkeit für effektiven gerichtlichen Rechtsschutz besteht⁵¹ und ob außerdem die materiellen Voraussetzungen für eine Listung vorliegen.

Nach der unter Ziff. 4.1 dargestellten unionsgerichtlichen Rechtsprechung wäre jedenfalls derzeit davon auszugehen, dass aus Perspektive des Unionsrechtes etwaige Qualifikationen des humanitären Völkerrechts als Kombattanten oder Zivilisten für die Aufnahme in die EU-Terrorliste kein Hindernis darstellen dürften.

Neben der EU-Terrorliste existieren weitere EU-Sanktionsmechanismen, die ebenfalls unter anderem zum Einfrieren von Vermögenswerten und Verboten, finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, führen. In diesen Regimen hat die Union bereits Maßnahmen gegen die „Gruppe Wagner“ und mit ihr verbundene Personen eingeleitet.⁵²

Fachbereich Europa

51 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-599/14 P, LTTE/Rat, Rn. 24. Für die das durch Beschluss 2014/119/GASP speziell für die Lage in der Ukraine geschaffene Sanktionsregime, hat der Gerichtshof bereits klargestellt, dass die Mitgliedschaft der Ukraine in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) insoweit nicht ausreicht, um von der Wahrung effektiver Verteidigungsrechte gegen nationale Maßnahmen auszugehen, vgl. EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2018, Rs. C-530/17 P, Azarov/Rat, Rn. 36; Urteil vom 26. September 2019, Rs C-11/18 P, Klymenko/Rat, Rn. 35.

52 Mit Beschluss (GASP) 2021/2197 des Rates vom 13. Dezember 2021 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2020/1999 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße, [ABl. L 445I, 13. Dezember 2021, S. 17](#), war bspw. die „Gruppe Wagner“ selbst auf die Liste der wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen und -verstöße sanktionierten Entitäten aufgenommen worden; vgl. zur neueren Entwicklungen auch [Pressemitteilung](#) des Rates, Wagner-Gruppe: EU-Sanktionen gegen weitere elf Einzelpersonen und sieben Organisationen, 25. Februar 2023.