

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tom Koenigs,  
Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter  
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/7906 –**

### **Vorsitz der Bundesrepublik Deutschland im Al-Qaida-Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Der internationale Terrorismus bleibt auch zehn Jahre nach dem 11. September 2001 eine Bedrohung der Sicherheit und des Friedens weltweit. Um gegen Terrorverdächtige vorzugehen, hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) mit seiner Resolution 1267 (1999) einen Sanktionsausschuss eingerichtet, der die Umsetzung von Maßnahmen gegen natürliche und juristische Personen überwachen soll, die mit Al-Qaida oder den Taliban in Verbindung gebracht werden. Die Sanktionen, die nach Kapitel VII der VN-Charta verabschiedet werden, umfassen Reisebeschränkungen, das Einfrieren von Vermögenswerten und Waffenembargos.

Diese Praxis der sogenannten Listung ist Gegenstand erheblicher Kritik, denn die erlassenen Maßnahmen widersprechen menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Standards. Martin Scheinin, ehemaliger VN-Sonderberichterstatter zum Thema Menschenrechtsschutz und Terrorismusbekämpfung, kritisierte in seinem jährlichen Bericht vor dem Menschenrechtsrat im März 2011, dass es weder ein unabhängiges Kontrollorgan auf VN-Ebene noch auf nationaler Ebene gebe, das die Entscheidungen des Sanktionsausschusses kontrollieren könne (A/HRC/16/51). Aufgrund der fehlenden Überprüfungs- und Berufungsmöglichkeiten können betroffene Personen und Organisationen daher nur begrenzt einen Listeneintrag rechtlich angreifen. Neben dem fehlenden effektiven gerichtlichen Rechtsschutz bemängelte der VN-Sonderberichterstatter unter anderem auch, dass die Gründe für die Listung nicht transparent genug seien.

Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs spiegeln diese Kritik wider. In seinen Entscheidungen zu Kadi I und Kadi II bezeichnet er den mangelnden effektiven Rechtsschutz durch die Listung als Verstoß gegen Unionsgrundrechte. Vor der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist derzeit ein ähnlicher Fall, *Nada vs. Schweiz* (no. 10593/08), anhängig. Hier wird geprüft, ob durch die Listung das Recht auf Freiheit und

Sicherheit, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie das Recht auf wirksame Beschwerde durch die Listung verletzt wurden.

Der Sicherheitsrat hat auf die Kritik mit einer graduellen Reform des Sanktionsausschusses reagiert, indem er unter anderem empfehlende Kriterien für die Aufnahme in die Sanktionsliste annahm (Res. 1617 (2005)), eine administrative Anlaufstelle für Löschanträge einrichtete (Res. 1730 (2006)), die Veröffentlichung von Zusammenfassungen der Gründe für die Listung sowie eine umfassende, dreijährige Überprüfung aller Listeneinträge beschloss (Res. 1822 (2008)). Die wichtigste Reform war jedoch die Einführung einer Ombudsperson, welche direkt Anträge auf Löschung von gelisteten Personen annehmen kann, diese untersucht und dem Sanktionsausschuss eine Empfehlung bezüglich der Behandlung der Anträge aussprechen kann (Res. 1904 (2009)). Mit den Resolutionen 1988 (2011) und 1989 (2011) wurde das VN-Sanktionsregime in einen Al-Qaida- sowie in einen Taliban-Sanktionsausschuss aufgeteilt.

Im Juli 2010 nahm die kanadische Richterin Kimberly Prost ihr Amt als Ombudsperson auf. Ihr Mandat wurde zuletzt durch Resolution 1989 (2011) gestärkt, indem ihre Empfehlungen auf Löschung einer Person von der Sanktionsliste nun automatisch angenommen werden, falls der Sanktionsausschuss sich nicht im Konsens anders entscheidet. Problematisch bleibt jedoch, dass die Ombudsperson nur erschwerten Zugang zu Verschlussachen und geheimdienstlichen Informationen erhält und von der Kooperation der Staaten abhängig ist. Sie kritisiert in ihrem ersten Bericht an den Sicherheitsrat vom 21. Januar 2011 (S/2011/29), dass der fehlende Zugang zu Informationen verfahrensrechtlich problematisch ist. Außerdem steht der Ombudsperson kein eigenes Personal zur Verfügung, sodass sie Löschanträge nicht angemessen bearbeiten und somit ihr Mandat nicht in gebotener Weise erfüllen kann.

Trotz dieser Reformen, bleibt daher der fehlende effektive Rechtsschutz ein menschenrechtliches und rechtsstaatliches Problem. Solange der VN-Sicherheitsrat sowohl über die Aufnahme als auch die Streichung einer Listung entscheidet, also gleichzeitig als Kläger und Richter agiert, bleiben Fragen nach einem ordentlichen Verfahren offen. Weiterhin sind unter anderem Entschädigungsfragen im Falle sogenannter toxic designations, d. h. irrtümlichen Listungen aufgrund Namensverwechslungen oder lückenhafter Informationen, ungeklärt.

Im Januar 2011 hat die Bundesrepublik Deutschland als nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat den zweijährigen Vorsitz des Al-Qaida-Sanktionsausschusses übernommen. Gleichzeitig ist Deutschland als einziges Mitglied der Gruppe gleichgesinnter Staaten für eine Reform des Sanktionsausschusses im Sicherheitsrat vertreten. Angesichts bestehender offener menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Fragen, kommt Deutschland daher eine besondere Verantwortung zu.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Beurteilung des damaligen VN-Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Martin Scheinin ([www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11191&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11191&LangID=E)) vom 29. Juni 2011, dass die Reform des VN-Sanktionsregimes durch die Resolutionen 1988 (2011) und 1989 (2011) die menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Defizite nicht beseitige und sich insbesondere nationale und europäische Gerichte nicht mit den rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Standards zufrieden geben würden?

In der zitierten Erklärung gibt Martin Scheinin auch der Erwartung Ausdruck, dass europäische und nationale Gerichte Rechtsbehelfe gegen Listungsentscheidungen des Sanktionsausschusses der Vereinten Nationen (VN) zurückstellen und die Antragsteller zunächst auf die Inanspruchnahme des Ombudsverfahrens verweisen könnten. Dazu müssten aus seiner Sicht folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. die Listungsbegründung muss dem Ausschuss vollständig vorliegen,
2. eine zur Listung vorgeschlagene Person oder Organisation muss das Recht und die praktischen Mittel haben, den Listungsvorschlag anzufechten,
3. die Ombudsperson muss zur vollständigen Listungsbegründung Zugang haben,
4. eine Empfehlung der Ombudsperson oder des antragstellenden Staates für eine Entlistung durch den Sanktionsausschuss muss vorliegen.

Hierzu ist aus Sicht der Bundesregierung festzustellen:

Der Sanktionsausschuss legt großen Wert auf die Vorlage kompletter und substantieller Listungsbegründungen. Er leitet die verfügbaren Informationen an die Ombudsperson weiter. Spricht die Ombudsperson oder der antragstellende Staat eine Empfehlung zur Entlistung aus, so wird diese nach Ablauf von 60 Tagen automatisch wirksam, sofern der Ausschuss nicht einstimmig für die Fortsetzung der Listung stimmt. Mit dieser Konsensforderung hat der VN-Sicherheitsrat eine hohe Hürde für eine Ablehnung einer Empfehlung auf Entlistung gesetzt. Der Sanktionsausschuss teilt die Gründe für seine Entscheidung über Empfehlungen der Ombudsperson mit. Damit sind die Voraussetzungen unter Nummer 1, 3 und 4 aus Sicht der Bundesregierung erfüllt.

Die Bekanntmachung einer bevorstehenden Listung gegenüber der betroffenen Person oder Organisation würde dieser die Möglichkeit eröffnen, sich den Sanktionen zu entziehen. Dies widerspräche der präventiven Zielsetzung des Sanktionsregimes, die auch die europäische Gerichtsbarkeit anerkannt hat.

Mit dem Nachfolger von Martin Scheinin, Ben Emmerson, hat der Sanktionsausschuss einen konstruktiven Dialog aufgenommen.

2. Inwieweit ist nach Auffassung der Bundesregierung die, auch vom Europäischen Gerichtshof kritisierte, mangelnde Durchsetzung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Prinzipien im VN-Sanktionsregime mit dem Ziel der Vereinten Nationen nach der Förderung und Achtung der Menschenrechte, insbesondere Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 24 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen, vereinbar?

In ihrer Resolution vom 8. September 2006, mit der die globale Strategie der VN zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet wurde, erklärt die VN-Vollversammlung, dass terroristische Handlungen auf die Zerstörung von Menschenrechten, Grundfreiheiten und Demokratie abzielen. Das VN-Sanktionsregime ist zur Abwehr terroristischer Handlungen eingerichtet worden. Dabei sind die Prinzipien der VN-Charta zu beachten, wie zuletzt in der Präambel von VN-Sicherheitsratsresolution 1989 (2011) dargelegt. In der im September 2006 verabschiedeten VN-Strategie zur Terrorismusbekämpfung wird die Beachtung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien ausdrücklich als Grundlage im Kampf gegen den Terrorismus genannt.

Die Bundesregierung legt auf die Einhaltung dieser Prinzipien großen Wert und macht dies als Vorsitz des Sanktionsausschusses deutlich.

3. Steht die Bundesregierung der Forderung nach einer Schaffung eines unabhängigen Kontrollorgans auf VN-Ebene zur Listung von Personen und Organisationen positiv gegenüber?
  - a) Wenn ja, mit welchen Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung, auch im Rahmen ihres Vorsitzes im Al-Qaida-Sanktionsausschuss, die Errichtung eines solchen Kontrollorgans?
  - b) Wenn nein, warum nicht, und wie lässt sich die Position der Bundesregierung mit bestehenden menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbaren?

Die Bundesregierung begrüßt nachdrücklich die Einrichtung und Stärkung des Amtes der unabhängigen Ombudsperson als einen signifikanten Fortschritt. Die Einführung des Ombudsverfahrens ist ein wichtiger Schritt bei der Stärkung rechtsstaatlicher Grundsätze in der Sanktionspraxis der Vereinten Nationen, der nicht von allen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrates gleichermaßen einhellig begrüßt wird. Die Bemühungen der Bundesregierung müssen sich daher zunächst auf eine Konsolidierung des Erreichten richten. Vor dem Hintergrund der weiteren Erfahrungen, wird dann über eine Fortentwicklung des Ombudsverfahrens nachzudenken sein.

4. Welche inhaltlichen Schwerpunkte möchte die Bundesregierung im Rahmen ihres Vorsitzes im Al-Qaida-Sanktionsausschuss für das Jahr 2012 setzen, insbesondere in Anbetracht der bevorstehenden Überprüfung des Al-Qaida-Sanktionsausschusses Ende 2012?

Die Bundesregierung legt für das Jahr 2012 besonderen Wert darauf, dass

1. das durch die Sicherheitsratsresolution 1989 (2011) gestärkte Mandat der Ombudsperson umgesetzt wird;
  2. die Sanktionsliste nach Maßgabe der Entwicklungen in der terroristischen Bedrohungslage aktualisiert wird;
  3. die Mitgliedstaaten die Sanktionsmaßnahmen unter Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien umsetzen.
5. Welche Reformen des VN-Sanktionsregimes sind nach Ansicht der Bundesregierung für die nächste Überprüfung des Al-Qaida-Sanktionsausschusses Ende 2012 notwendig, damit die Verfahrensregeln allen menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Standards insbesondere in Europa genügen, und mit welchen Initiativen möchte die Bundesregierung die für notwendig erachteten Reformen erreichen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Effektivität und Legitimität des VN-Sanktionsregimes gleichrangige und interdependente Elemente der Terrorismusbekämpfung sind. Die mit Sicherheitsratsresolution 1617 (2005) eingeleiteten und insbesondere mit den Sicherheitsratsresolutionen 1904 (2009) und 1989 (2011) akzentuierten Reformschritte sollen die angemessene und ausgewogene Beachtung dieser Elemente gewährleisten. Nach Auffassung der Bundesregierung soll der Konsolidierung und Substantiierung dieser Reformanstrengungen derzeit Priorität eingeräumt werden. Dafür wirbt die Bundesregierung als Ausschussvorsitz aktiv.

6. Wie stellen Deutschland und andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union sicher, dass die Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs in seinen Urteilen zu Kadi I und Kadi II in Bezug auf die Zugänglichkeit von rele-

vanten Informationen über gelistete Personen umgesetzt werden und somit das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewahrt wird?

Die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 (ergänzt in Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zu Kadi I durch Verordnung (EG) 1286/2009 vom 22. Dezember 2009) sieht in Artikel 7a Absatz 2 vor, dass im Falle einer Listungsentscheidung die betroffene Person oder Organisation unverzüglich über die Listung und die vom Sanktionsausschuss abgegebene Begründung informiert wird und Gelegenheit zur Stellungnahme bekommt.

Anfragen der Europäischen Kommission an den VN-Sanktionsausschuss zur Übermittlung von listungsbezogenen Informationen gemäß der oben genannten Verordnung werden von der Bundesregierung nach den üblichen Verfahrensregeln bei der Kommunikation mit dem Sanktionsausschuss beantwortet. Die „Kadi II“-Entscheidung vom 30. September 2010 ist noch nicht rechtskräftig.

7. Inwieweit kann die Ombudsperson nach Auffassung der Bundesregierung ihrem Mandat in Anbetracht mangelnder personeller Ressourcen sowie fehlender Informationen in Bezug auf Listungen gerecht werden, und welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um das Mandat der Ombudsperson sowie ihre personellen Ressourcen zu stärken?
  - a) Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um die Kooperation der Mitgliedstaaten mit der Ombudsperson zu fördern, sodass diese Zugang zu relevanten Informationen in Bezug auf gelistete Personen erhält.

In Sicherheitsratsresolution 1989 (2011), Absatz 25, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, der Ombudsperson alle für ihre Amtsführung relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Als Vorsitz des Sanktionsausschusses wirbt die Bundesregierung für die Umsetzung dieser Aufforderung und hat der Ombudsperson bislang in allen Fällen alle ihr selbst verfügbaren relevanten Informationen weitergeleitet.

- b) Befürwortet die Bundesregierung die Empfehlung der Ombudsperson, den Zugang zu geheimdienstlichen Informationen in einer Vereinbarung mit Mitgliedstaaten der VN zu regeln, und wenn ja, wie setzt sich die Bundesregierung als Vorsitzende im Al-Qaida-Sanktionsausschuss für diese Empfehlung ein?

Die Bundesregierung unterstützt mit Nachdruck die informationelle Einbindung der Ombudsperson in dem Umfang, der zur Erfüllung ihres Mandats erforderlich ist. Sofern hierfür auf Grund nationaler Rechtsvorschriften der Abschluss von Geheimschutzabkommen zwischen der Ombudsperson und einzelnen Mitgliedstaaten hilfreich sein kann, wird die Bundesregierung Staaten ermutigen, solche Abkommen abzuschließen.

- c) Unterstützt die Bundesregierung die Bitte der Ombudsperson nach mehr Personal, um ihr Mandat angemessen erfüllen zu können, und wenn ja, mit welchen Maßnahmen?

Mit Sicherheitsratsresolution 1989 (2011), Absatz 24, wird der VN-Generalsekretär aufgefordert, der Ombudsperson die für effektive Erfüllung ihres Mandats erforderliche personelle und materielle Ausstattung zur Verfügung zu stellen. Die Bundesregierung als Vorsitz des Sanktionsausschusses wird weiter darauf drängen, dass die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen und die erforderlichen Ansätze im Haushalt der Vereinten Nationen budgetiert werden.

- d) Wurden bislang Verschlussachen und geheimdienstliche Informationen von der Bundesregierung durch die Ombudsperson angefordert, und in welcher Form hat die Bundesregierung darauf reagiert?

Anforderungen der Ombudsperson an die Bundesregierung zur Übermittlung von Verschlussachen sind eingegangen und wurden entsprechend den Verfahrensregeln bei der Kommunikation mit dem Sanktionsausschuss behandelt. Diese richten sich nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (Verschlussachenanweisung), wonach eine unregelmäßige Weitergabe von Verschlussachen bis zur Einstufung „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ ohne Abschluss eines Geheimschutzabkommens möglich ist. Dieses Verfahren genügt den informationellen Anforderungen der Ombudsperson bislang. Sollte dieser Standard nicht mehr ausreichen, ist der Abschluss eines Geheimschutzabkommens in Erwägung zu ziehen.

8. Wie prüft die Bundesregierung Anträge anderer Staaten zur Aufnahme von neuen Personen auf VN-Sanktionslisten, und welche Prüfungsmaßstäbe setzt sie ein, um die Richtigkeit der erhobenen Anschuldigungen zu überprüfen?

Prüfungsmaßstab für jede Listungsentscheidung sind die Vorgaben der einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen. Wann eine sanktionswürdige Verbindung einer Person oder Organisation zu Al-Qaida anzunehmen ist, regelt Ziffer 4 der Resolution 1989 (2011). Von anderen Staaten eingereichte Listungsanträge überprüft die Bundesregierung im Sanktionsausschuss unter Zugrundelegung dieses Maßstabs und anhand der mit dem Antrag eingereichten Unterlagen.

In Anwendung dieses Maßstabs unterbreitet die Bundesregierung eigene Listungsvorschläge in solchen Fällen, in denen der Verdacht auf Begehung einer terroristischen Handlung bereits durch eine richterliche Entscheidung, wie etwa den Erlass eines Haftbefehls oder der Eröffnung des Hauptverfahrens gegen die Betroffenen, bestätigt wurde. Auch ein Auftreten der Bundesregierung als Mit Antragsteller zusammen mit anderen Staaten (sogenanntes Kosponsoring) kommt nur unter diesen Voraussetzungen in Betracht.

9. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung im Rahmen des Sicherheitsrates und ihres Vorsitzes im Al-Qaida-Sanktionsausschuss, um eine Entschädigung für Personen zu ermöglichen, die aufgrund von fehlerhaften oder mangelnden Informationen irrtümlich gelistet wurden?

In der Diskussion um die Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien im VN-Sanktionsregime wird gelegentlich die Idee einer Entschädigung für Personen eingebracht, die auf Grund informationeller Defizite irrtümlich gelistet wurden. Nähere Vorschläge hierzu, die einer Überprüfung unterzogen werden könnten, liegen jedoch nicht vor.

Um möglichen Verwechslungen bei der Anwendung der Sanktionen vorzubeugen, dringt der Sanktionsausschuss mit Nachdruck auf die Vorlage eindeutiger Identitätsangaben.



