

Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats

Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen

Michael Lysander Fremuth

Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung trifft der Sicherheitsrat auch Maßnahmen gegen verdächtige Privatpersonen. Insbesondere das Einfrieren von Vermögenswerten und die Beschränkung der Bewegungsfreiheit haben einschneidende Folgen. Da die Möglichkeiten, sich gegen diese Individualsanktionen zu wehren, beschränkt sind, wird die Unvereinbarkeit der Sanktionspraxis mit den prozessualen Menschenrechten der Betroffenen kritisiert. Der Sicherheitsrat sollte in Reaktion darauf ein Individualbeschwerderecht und ein gerichtliches Verfahren auf Ebene der Vereinten Nationen einführen, in dem unabhängig und anhand rechtlicher Vorgaben geprüft wird, ob die Individualsanktionen gegen die ›Richtigen‹ gerichtet sind.

Bereits heute zeichnet sich der Terrorismus als Geißel des 21. Jahrhunderts ab. Die Vereinten Nationen sind prädestiniert, künftige Generationen auch vor dieser transnationalen Bedrohung zu bewahren, der durch einzelstaatliche oder bilaterale Maßnahmen allein nur unzureichend entgegengetreten werden kann. Soweit der Terrorismus ein Instrument privater Personen ist, erscheint es nur konsequent, gezielt gegen diese vorzugehen. Die vom Sicherheitsrat gegen natürliche und juristische Personen sowie sonstige Personengruppen verhängten Individualsanktionen haben jedoch erhebliche Kritik hervorgerufen, die deren Unvereinbarkeit mit den Menschenrechten der Betroffenen rügt und den Ruf der Vereinten Nationen gefährdet sieht.¹ Mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), der eine EG-Verordnung zur Umsetzung der Sanktionsresolutionen des Sicherheitsrats für nichtig erklärte, hat die Kritik prominente Unterstützung erhalten. Droht den Vereinten Nationen ein Legitimationsverlust und kommt es zu einem Konflikt mit anderen Rechtsordnungen? Werden die Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat die Gefolgschaft verweigern, worunter letztlich die Effektivität der Terrorismusbekämpfung leidet?

Individuen und die ›Terrorliste‹ des Sicherheitsrats

Der Terrorismus beschäftigt die Vereinten Nationen auf vielfältige Art.² Dies beginnt mit Diskussionen über die Auslegung der UN-Charta hinsichtlich des Gewaltverbots und des Rechts zur Selbstverteidigung,³ umfasst politische Erklärungen,⁴ Berichte⁵ und reicht bis zu einer Vielzahl völkerrechtlicher Verträge, die mit Unterstützung insbesondere der Generalversamm-

lung zwischen den Staaten abgeschlossen wurden und einzelne Aspekte des Terrorismus betreffen.⁶ Von besonderer Bedeutung ist freilich das Handeln des Sicherheitsrats. Unter der Flagge der Terrorismusbekämpfung hat der Sicherheitsrat nicht nur eine Kompetenz zur Gesetzgebung gegenüber der Staatengemeinschaft an sich gezogen,⁷ sondern auch einzelne, des Terrorismus verdächtige Personen und Organisationen ins Visier genommen.⁸ Bei den gegen sie verhängten Individualsanktionen handelt es sich idealtypisch um multilaterale, negative und präventive Maßnahmen, die durch eine internationale Organisation verhängt werden, abschreckend wirken und – zumindest *de jure* – nicht bestrafen, sondern (weiteres) Unheil verhindern sollen. Allerdings sind diese



Michael Lysander Fremuth, geb. 1979, promoviert an der Universität zu Köln.

¹ Deutliche Kritik übte etwa die Parlamentarische Versammlung des Europarats in Resolution 1597 v. 23.1.2008.

² Im Überblick Jasper Finke/Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt, Vereinte Nationen (VN), 49. Jg., 5/2001, S. 168–173; Michael L. Fremuth, Die Bekämpfung des Terrorismus als Herausforderung für die Vereinten Nationen in: Sabine Birken/Michael L. Fremuth/Kerstin Lukner/Thomas Weiler (Hrsg.), Für den Frieden gerüstet? Die Vereinten Nationen im Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und weltweiter Abrüstung, Schriftenreihe der DGVN NRW e.V., Bd. 1, Bonn, im Erscheinen.

³ Thomas Bruha/Matthias Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung, VN, 49. Jg., 5/2001, S. 161–167.

⁴ So etwa die Erklärung des Sicherheitsrats in der Zusammensetzung der Außenminister vom 20. Januar 2003, UN-Dok. S/RES/1456 v. 20.1.2003, Anlage, sowie die Erklärungen der Generalversammlung UN-Dok. A/RES/46/51 v. 9.12.1991; UN-Dok. A/RES/49/60 v. 9.12.1994), Anlage; UN-Dok. A/RES/51/210 v. 17.12.1996 und UN-Dok. A/RES/61/40 v. 4.12.2006.

⁵ Bedeutsam der Bericht des Generalsekretärs, Vereint gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus, UN-Dok. A/60/825 v. 27.4.2006.

⁶ Eine Übersicht der bislang 13 relevanten Konventionen ist abrufbar unter: <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>. Die Erarbeitung einer umfassenden Anti-Terrorismus-Konvention steht immer noch aus. Zur Diskussion vgl. den jüngsten Bericht des Ad hoc Committee Established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996, UN Doc. A/63/37, New York 2008.

⁷ Kritisch zur Gesetzgebungskompetenz: Michael L. Fremuth/Jörn Griebel, On the Security Council as a Legislator: A Blessing or a Curse for the International Community?, Nordic Journal of International Law, 76. Jg., 4/2007, S. 339–361.

⁸ Im Überblick Christian Schaller, Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, VN, 53. Jg., 4/2005, S. 132–138.

Der Sanktionsausschuss führt eine Liste, auf der jene Personen namentlich aufgeführt sind, gegen die die Sanktionen zu richten sind. Sie enthält mittlerweile 507 Eintragungen.

Die Bekämpfung des Terrorismus stellt ein legitimes Ziel dar, das es zu rechtfertigen vermag, Menschenrechte wie das Recht auf Eigentum und Bewegungsfreiheit einzuschränken.

Personen selbst nicht Adressaten der Resolutionen; dies sind die Staaten, denen die unmittelbare Anwendung der erforderlichen Maßnahmen gegenüber den bezeichneten Privaten obliegt. Des ungeachtet kann von einer Urheberschaft des Sicherheitsrats gesprochen werden, da die abschließende Bestimmung der Adressaten durch ein ihm zuzurechnendes Nebenorgan, dem ›1267-Sanktionsausschuss‹, erfolgt und die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet sind, die entsprechenden Maßnahmen als ›Zwangsvollstrecker‹ des Sicherheitsrats umzusetzen.⁹

Solche auf Art. 39 und 41 UN-Charta gestützten Individualsanktionen sind keine neue oder auf den Terrorismus beschränkte Erscheinung,¹⁰ haben jedoch durch das mehrfach modifizierte Taliban/Al-Qaida-Sanktionsregime besondere Bedeutung erlangt.¹¹ Es beruht auf einer Reihe von Resolutionen¹² und sieht eine Sanktionstrias vor: Neben der Verhängung von Reisebeschränkungen und eines Waffenembargos sind insbesondere die finanziellen Mittel der aufgelisteten Personen einzufrieren. Dies richtete sich zunächst gegen die Taliban. Nachdem diese den in Resolution 1214 vom 8. Dezember 1998 enthaltenen Forderungen, insbesondere der Aufforderung, die Unterstützung von Terroristen einzustellen, nicht nachkamen, und zur Durchsetzung des Verlangens der Auslieferung Osama bin Ladens nahm der Sicherheitsrat am 15. Oktober 1999 die Resolution 1267 an. Sie sah ein Flugembargo sowie das Einfrieren finanzieller Mittel der Taliban vor. Mit den Resolutionen 1333 und 1390 wurden später die Finanzsanktionen auf Osama bin Laden sowie Mitglieder oder Verbündete der Al Qaida, Taliban und von bin Laden erweitert;¹³ zugleich wurde ein umfangreiches Waffenembargo verhängt.

Der Sicherheitsrat hat mit Resolution 1267 einen Sanktionsausschuss eingesetzt, dem die Staaten berichten müssen und dessen Aufgabe es unter anderem ist, die Durchsetzung der Sanktionen zu überwachen.¹⁴ Insbesondere aber führt der Ausschuss die so genannte Konsolidierte Liste, auf der jene Personen namentlich aufgeführt sind, gegen die die Sanktionen zu richten sind. Die erstmals im März 2001 veröffentlichte Liste wird fortlaufend aktualisiert und enthält mittlerweile 507 Eintragungen.

Insbesondere die Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Konten treffen den Einzelnen hart. Auch in Reaktion auf vielfältige Kritik hat der Sicherheitsrat Ausnahmen aus humanitären Gründen, die in Resolution 1267 etwa hinsichtlich der Teilnahme an der großen Pilgerfahrt, der Haddsch, bereits vorgesehen waren, erweitert. So erlaubt insbesondere Resolution 1452 beispielsweise Ausgaben für Nahrung, Miete und medizinische Behandlungen sowie Kosten einer Rechtsberatung. In diesen Fällen muss der Staat dem Sanktionsausschuss die Ausnahme anzeigen und kann sie gewähren, sofern nicht innerhalb von drei Tagen eine Ablehnung ergeht. Einer

Erlaubnis des Ausschusses bedarf es, wenn ein Staat eine nicht näher bezeichnete Ausnahme für außergewöhnliche Ausgaben gewähren möchte. In untergeordneten Bereichen, wie der Erfüllung von Verträgen, die vor den Sanktionen eingegangen wurden, kann der Staat autonom über die Ausnahme entscheiden.

Kritik am Sanktionsregime

Die gleichermaßen gebräuchlichen Begriffe der intelligenten oder zielgerichteten Sanktionen bringen den Vorteil der Individualsanktionen zum Ausdruck: Sie sind intelligent, weil sie zielgerichtet sind. Anders als Sanktionen gegen Staaten, die – etwa im Falle eines Wirtschaftsembargos – die gesamte Bevölkerung, oftmals mit Ausnahme der wirklich Verantwortlichen treffen,¹⁵ sollen Individualsanktionen die ›Richtigen‹ treffen.

Diese Zielgerichtetheit wird auch für den Bereich der Terrorismusbekämpfung allgemein begrüßt.¹⁶ Kritisiert wird vielmehr, dass die Sanktionen die Menschenrechte der Betroffenen verletzen. Ungeachtet der kontroversen Diskussion wird hier zunächst unterstellt, dass auch der Sicherheitsrat bei der Verhängung von Sanktionen an Menschenrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden ist.¹⁷ Ungeachtet seines weiten Ermessensspielraums im Rahmen der Friedenssicherung und seines politischen Charakters käme eine Freistellung davon einer ›Pervertierung‹ des UN-Gedankens gleich (vergleiche Präambel und Art. 1 Abs. 3 der UN-Charta). Zugleich ist anzuerkennen, dass die Bekämpfung des Terrorismus ein legitimes Ziel darstellt, das es zu rechtfertigen vermag, Menschenrechte wie das Recht auf Eigentum und Bewegungsfreiheit einzuschränken. Auch wenn Terroristen immer Wege finden werden, ihre Taten zu begehen und es keine absolute Sicherheit gibt, erschweren die Maßnahmen – das Reise- und Waffenembargo sowie das Einfrieren der Gelder – zumindest die Begehung terroristischer Taten und sind damit zu deren Bekämpfung geeignet. Die erwähnten Ausnahmen aus humanitären Gründen sind zudem weit genug gefasst, um eine verhältnismäßige Umsetzung der Sanktionen im Einzelfall zu ermöglichen. Die Staaten haben die Möglichkeit, das Ziel der Terrorismusbekämpfung gegen persönliche Belange der verdächtigen Individuen abzuwägen.¹⁸

Die Rechtfertigung dieser Beschränkungen materieller Menschenrechte setzt voraus, dass die Sanktionen tatsächlich die ›Richtigen‹ treffen. Darüber entscheidet der Sanktionsausschuss, so dass das Verfahren der Aufnahme in (listing) und Streichung von (de-listing) der Konsolidierten Liste sowie die Möglichkeit der aufgeführten Personen, sich gegen die Nennung in der Liste zu wehren, von entscheidender Bedeutung sind. Eben gegen die Verletzung der prozessualen Menschenrechte der Betroffenen, insbesondere des Anspruchs auf rechtliches Gehör

und einen wirksamen Rechtsschutz, richtet sich die Kritik.¹⁹

Nach dem ursprünglichen Verfahren gerieten die Betroffenen auf bloßen Zuruf von Staaten (oder Organisationen) auf die Liste, sofern kein Ausschussmitglied der Aufnahme widersprochen hatte. Rechtliche Standards existierten nicht, und die Betroffenen wurden weder informiert noch angehört. Zugleich hatten sie keine Möglichkeit, gegen die Aufnahme unmittelbar vorzugehen. Sie blieben auf ihren Heimat- oder Aufenthaltsstaat angewiesen. Dieser konnte im Wege diplomatischen Schutzes für die Betroffenen deren Streichung aus der Liste durch den Sanktionsausschuss beantragen. Der Antrag musste mit Informationen, welche die Betroffenen selbst zu beschaffen hatten, gerechtfertigt werden. Über den Antrag entschied der Ausschuss im Konsens-Verfahren, das heißt letztlich entschieden die Sicherheitsratsmitglieder über ihre Vertreter im Sanktionsausschuss, wobei schon ein Widerspruch ausreichte, um den Antrag abzulehnen (non-objection procedure). Es liegt auf der Hand, dass entsprechende Petitionen des Einzelnen an seinen Heimatstaat wenig Erfolg versprochen, wenn dieser Staat die Listenaufnahme vorgeschlagen hatte und zudem das Verfahren geeignet war, auch missliebige Personen, die keine Terroristen waren, auf die Liste und damit womöglich zum Schweigen zu bringen. Zudem fehlten rechtliche Maßstäbe für die Entscheidung über den Antrag: das Verfahren und die Entscheidung waren politischer Natur.

Dieses Verfahren hat nicht zuletzt den Weltgipfel 2005 beschäftigt und zur Aufforderung an den Sicherheitsrat geführt, ein faires und klares Verfahren des ›listing‹ und ›de-listing‹ einzuführen.²⁰ Jener hat mittlerweile das Verfahren der Aufnahme und Streichung verbessert.²¹ Mit Resolution 1730 vom 19. Dezember 2006 hat er eine Koordinierungsstelle (focal point) innerhalb des Sekretariats für alle Sanktionsregimes und ein Listenstreichungsverfahren mit individuellem Antragsrecht eingerichtet. Der Einzelne kann sich nun neben dem Heimat- oder Aufenthaltsstaat auch direkt an die Koordinierungsstelle wenden, um eine Streichung seines Namens aus der Liste zu beantragen.

Die Resolution 1735 sorgt im Rahmen des ›listing‹-Verfahrens für eine Verbesserung in informationeller Hinsicht. Der Sicherheitsrat verpflichtet den anzeigenden Staat dazu, im jeweiligen Fall die Gründe und Umstände des Terrorismusverdachts so detailliert wie möglich darzulegen und Verbindungen zu bestehenden Listeneintragungen aufzuzeigen. Dadurch soll ermöglicht werden, Personen eindeutiger als in der Vergangenheit zu identifizieren. Zudem werden die Staaten aufgefordert, den betroffenen Personen und Organisationen mitzuteilen, dass sie in die Liste aufgenommen wurden. Sie müssen sie ferner über den öffentlich zugänglichen Teil der Begründung, die Folgen der Aufnahme sowie die Möglichkeit eines

Antrags auf Löschung und die Gewähr humanitärer Ausnahmen in Kenntnis setzen, nachdem das Sekretariat diese Informationen der jeweiligen Ständigen Vertretung übermittelt hat. Damit verfügt der Betroffene im Idealfall über die Informationen, die er benötigt, um einen etwaigen Antrag auf Streichung aus der Liste zu begründen. Auch die Pflicht des Ausschusses zur Veröffentlichung einer Zusammenfassung der Gründe für die Auflistung auf der Internetseite nach Resolution 1822 schafft weitere Transparenz. Schließlich hat der Sicherheitsrat bereits durch die Resolution 1617 Anhaltspunkte gegeben, wann eine Verbindung zu den Taliban/Al Qaida vorliegt (›associated with‹-Test).

Nach dem ursprünglichen Verfahren gerieten die Betroffenen auf bloßen Zuruf von Staaten auf die Liste, sofern kein Ausschussmitglied der Aufnahme widersprochen hatte.

9 Dazu und zu den Schwierigkeiten vgl. Noah Birkhäuser, Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen, Bern 2007, S. 234ff.; Clemens A. Feinäugle, The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals?, German Law Journal, 9. Jg., 11/2008, S. 1514ff.

10 Vertiefend Noah Birkhäuser, a.a.O. (Anm. 9), S. 42ff.

11 Näher zum besonderen Charakter Ian Johnstone, Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing down the Deliberative Deficit, American Journal of International Law, 102. Jg., 2/2008, S. 295.

12 UN-Dok. S/RES/1267 v. 15.10.1999, Abs. 4; UN-Dok. S/RES/1330 v. 5.12.2000, Abs. 8; UN-Dok. S/RES/1333 v. 19.12.2000, Abs. 5ff.; UN-Dok. S/Res/1390 v. 16.1.2002, Abs. 2; UN-Dok. S/RES/1526 v. 30.1.2004, Abs. 1; UN-Dok. S/RES/1617 v. 29.7.2005, Abs. 1; UN-Dok. S/RES/1735 v. 22.12.2006, Abs. 1; UN-Dok. S/RES/1822 v. 30.6.2008, Abs. 1.

13 Zur Prüfung von Maßnahmen gegen sonstige Terroristen hat der Sicherheitsrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, vgl. UN-Dok. S/RES/1566 v. 8.10.2004, Abs. 9.

14 Siehe: <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>. Der Ausschuss wird von einem Überwachungsteam unterstützt, vgl. UN-Dok. S/RES/1526 v. 30.1.2004 und UN-Dok. S/RES/1735 v. 22.12.2006.

15 Darauf weist bereits Kulesa hin: Manfred Kulesa, Von Märchen und Mechanismen. Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats, VN, 44. Jg., 3/1996, S. 89–96, hier. S. 89; Boutros Boutros-Ghali, Supplement to an Agenda for Peace, UN Doc. A/50/60-S/1995/1 v. 3.1.1995, Abs. 70.

16 So auch die Parlamentarische Versammlung, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 3.

17 So auch Kulesa, a.a.O. (Anm. 15), S. 92; abweichend Göran Lysen, Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters, Nordic Journal of International Law, 72. Jg. 2/2003, S. 291–304.

18 Auch der EuGH geht von einer grundsätzlich zulässigen Beschränkung des Eigentumsrechts aus, vgl. EuGH, verb. Rs. C-402/05P und C-415/05P (Kadi & al Barakaat) RdNr. 363–366.

19 Silke Albin, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, Zeitschrift für Rechtspolitik, 37. Jg., 3/2004, S. 71–73.

20 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 109.

21 Die Änderungen wurden mittlerweile in die Richtlinien des Ausschusses eingearbeitet und konkretisiert, http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf

Das Listenstreichungsverfahren entspricht weder den Anforderungen des effektiven Rechtsschutzes, noch gewährt es rechtliches Gehör.

Auch wenn diese Neuerungen eine Verbesserung der Situation der Betroffenen darstellen und zwei Individuen sowie zwölf juristische Personen von der Liste gestrichen wurden (Stand: April 2009);²² sie reichen nicht aus, um die grundsätzlichen Bedenken auszuräumen. Zwar handelt es sich bei den Individualsanktionen nach überwiegender Auffassung formal um präventive Beugemaßnahmen,²³ so dass bestimmte menschenrechtliche Gewährleistungen nicht unmittelbar anwendbar sind. Dennoch sind sie aufgrund der gravierenden Folgen für die Betroffenen und ihrer unbestimmten Dauer am Anspruch auf rechtliches Gehör und einen wirksamen Rechtsschutz zu messen, wobei der präventive Charakter freilich zu berücksichtigen ist.

Das Recht, vor Gericht gehört zu werden, setzt entsprechende Informationen voraus, damit es wirksam ausgeübt werden kann; zugleich muss sich die Entscheidungsinstanz mit dem Fall ernsthaft auseinandersetzen. Im Bereich der Individualsanktionen ist nicht sichergestellt, dass die Betroffenen die erforderlichen Informationen erhalten. Zwar muss der anzeigende Staat dem Antrag auf Aufnahme in die Liste möglichst viele Informationen beifügen; er entscheidet jedoch auch darüber, welche Teile der Begründung veröffentlicht und dem Betroffenen mitgeteilt werden können. Infolge dieser Informationshoheit kann der Antrag des Betroffenen auf Streichung aus der Liste unvollständig sein.

Sicherlich ein Fortschritt ist die Einrichtung der Koordinierungsstelle; sie verschafft der Privatperson Zugang zur UN-Ebene und macht sie von staatlicher Willkür unabhängig. Diese Emanzipation erfasst indes nur den Antrag auf Streichung aus der Liste, den die Koordinierungsstelle zwar weiterleitet, über den sie aber nicht selbst entscheidet. Das sich nun anschließende Listenstreichungsverfahren entspricht weder den Anforderungen des effektiven Rechtsschutzes, noch gewährt es rechtliches Gehör. Der Betroffene kann während des gesamten Verfahrens weder vorsprechen noch sich verteidigen. Seine Einflussmöglichkeit erschöpft sich in der Antragstellung. Danach liegt das Zepter zunächst in den Händen des Heimatstaates sowie des anzeigenden Staates. Empfiehlt einer dieser an der ersten Bewertung beteiligten Staaten die Streichung, gelangt der Antrag auf die Tagesordnung des Ausschusses. Lehnt ein Staat die Streichung ab, wird der Antrag dem Ausschuss weitergeleitet. Jene Ausschussmitglieder, die über Informationen zugunsten einer Streichung verfügen, werden aufgefordert, diese zur Verfügung zu stellen. Bleibt der Staat aber bei seiner Ablehnung und empfiehlt kein sonstiger, an der ersten Bewertung teilnehmende Staat die Streichung, gelangt der Antrag nicht zur Befassung in den Ausschuss. Falls sich keiner der untersuchenden Staaten äußert oder um zusätzliche Zeit zwecks Befassung bittet, wird der Antrag den übrigen Mitgliedern des Ausschusses vor-

gelegt. Jedes Mitglied kann dann durch die Empfehlung der Streichung den Antrag auf die Tagesordnung bringen und es wird im Konsens entschieden, so dass jedem Mitglied ein Veto zusteht. Empfiehlt kein Mitglied im Sanktionsausschuss die Streichung, gilt der Antrag als abgewiesen.²⁴

Bedenklich an diesem Verfahren ist zunächst, dass der anzeigende Staat über die Weiterleitung des Antrags an den Ausschuss mitentscheidet, somit Kläger und Richter zugleich ist. Überhaupt kassiert die Vorprüfung den Vorteil des Individualantragsrechts wieder. Selbst wenn der Antrag in den Ausschuss gelangt, gibt es keine Pflicht zur Befassung mit dem Fall, vielmehr reicht die bloße Passivität der Staaten für den Verbleib auf der Liste aus. Nicht die Entscheidung über den Verbleib ist rechtfertigungsbedürftig, vielmehr muss der Betroffene begründen, warum er die Streichung beantragt. Auch wenn die präventiven Sanktionen nicht die Feststellung von individueller Schuld verlangen und daher die für das strafrechtliche Verfahren so wesentliche Unschuldsvermutung nicht gilt, weckt die Auferlegung der Darlegungs- und Beweislast doch rechtsstaatliche Zweifel.

Im Übrigen kann das Verfahren weder eine unabhängige noch unparteiische Entscheidung garantieren, wie es Mindestanforderungen an ein gerichtliches Verfahren gebieten würden. Zwar hat der Sicherheitsrat mit dem ›associated with‹-Test Ansätze rechtlicher Vorgaben für die Bestimmung, wer auf die Liste gehört, entwickelt; im Ausschuss entscheiden mit den Staaten jedoch keine unabhängigen Akteure anhand rein rechtlicher Maßstäbe. Politische Interessen können hier ausschlaggebend sein und bereits ein Veto verhindert eine Entscheidung für die Streichung aus der Liste. Da der Ausschuss regelmäßig geheim tagt und die Entscheidung nicht begründen muss, ist zudem eine öffentliche Kontrolle nicht möglich. Auch die Pflicht des Ausschusses, bis Juni 2010 eine Prüfung sämtlicher Eintragungen vorzunehmen, nützt den Betroffenen wenig, denn das Verfahren entspricht dem ›De-listing‹-Verfahren und geht ebenfalls von einer Vermutung zulasten der aufgelisteten Person oder Organisation aus.

Insgesamt wird das diplomatisch-politische Streichungsverfahren dem Mindeststandard der Verfahrensrechte nicht gerecht.²⁵ Für die Betroffenen ist misslich, dass ihnen effektiver Rechtsschutz auch von anderer Seite nicht garantiert wird. Die Aufnahme in die Liste und die Anordnung der Sanktionsverhängung sind Handlungen, die dem Sicherheitsrat und damit den Vereinten Nationen zuzurechnen sind. Vor nationalen Gerichten hat eine Klage gegen die Immunität genießenden Vereinten Nationen (Art. 105 Abs. 1 UN-Charta) keine Aussicht auf Erfolg, und vor dem Internationalen Gerichtshof können Privatpersonen nicht auftreten. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung durch die Staaten kommt Rechtsschutz allerdings sowohl durch die nationalen Ge-

Bedenklich an diesem Verfahren ist, dass der anzeigende Staat über die Weiterleitung des Antrags an den Ausschuss mitentscheidet, somit Kläger und Richter zugleich ist.

richte als auch die regionalen völkerrechtlichen Gerichte der Menschenrechtspakte in Betracht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte etwa steht gegen Maßnahmen der Vertragsstaaten zur Verfügung, kann die nationalen Umsetzungsmaßnahmen aber weder aufheben noch den Staat zur Nichterfüllung seiner völkerrechtlichen Umsetzungspflicht zwingen. Demgegenüber können nationale Gerichte Rechtsschutz gewähren und oftmals Umsetzungsmaßnahmen auch aufheben. Da und soweit die Maßnahmen jedoch auf verbindlichen Vorgaben des Sicherheitsrats beruhen, dürften die Gerichte sehr zögerlich sein, einer Klage stattzugeben. Dies nicht zuletzt, um die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des jeweiligen Staates und die Anerkennung des völkerrechtlichen Vorrangs des UN-Rechts nicht zu gefährden. Bis dato war keiner Klage Erfolg beschieden. In dieser Situation war es der EuGH, der Betroffenen als weißer Ritter im Kampfe für ihr Recht beistand.

Konflikt der Rechtsordnungen

Dass der EuGH angerufen werden und er der Klage des gelisteten Jassin Abdullah Kadi und der Al Barakaat International Foundation stattgeben konnte, liegt an folgender Besonderheit:²⁶ Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bedienen sich der EU und der Europäischen Gemeinschaft zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolutionen hinsichtlich des Reise- und Finanzembargos. Dazu erließen sie mit der Verordnung einen EG-Rechtsakt, der in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist und gegen den die genannten Personen klagen konnten. Sie sahen sich in ihrem Eigentumsrecht sowie dem Recht auf rechtliches Gehör und effektiven Rechtsschutz verletzt.

Das zunächst angerufene Gericht erster Instanz (EuG) wies die Klage zurück: Anders als bei Sanktionen, welche die EU/EG autonom trifft,²⁷ gelte es bei Maßnahmen, die zwingende Vorgaben des Sicherheitsrats umsetzen, den gemeinschaftsrechtlich abgesicherten Vorrang des UN-Rechts zu beachten. Eine Kontrolle der Umsetzungsmaßnahmen durch das EuG komme einer Kontrolle des Sicherheitsrats gleich, zu welcher das Gericht nicht befugt sei. Nur eine Verletzung von zwingendem Völkerrecht (*ius cogens*) könne das EuG prüfen; eine solche läge aber nicht vor.²⁸ Diese deutlich zurückgenommene Gerichtsbarkeit des EuG ist für die Betroffenen ohne praktischen Nutzen. Auch die Begründung einer aus dem Europarecht abgeleiteten, dem Völkerrecht so nicht bekannten Pflicht zur Ausübung diplomatischen Schutzes durch den Heimatstaat²⁹ hilft eingedenk des skizzierten politischen und eben nicht rechtsförmigen Verfahrens kaum.

In Verteidigung der Autonomie der Rechtsordnung der EG und deren Charakters als Rechtsgemeinschaft hat der in zweiter Instanz angerufene

EuGH³⁰ die Verordnung zur Umsetzung für nichtig erklärt. Mangels Mitteilung über die belastenden Umstände und einer Anhörung der Betroffenen, die eine Möglichkeit zum Vortrag und zur Verteidigung bieten könnte, seien deren Verfahrensrechte und insofern auch das Recht auf Eigentum durch das Verfahren zum Erlass der Verordnung verletzt; effektiver gerichtlicher Rechtsschutz könne nicht gewährt werden. Dass die Verordnung der Umsetzung der Sanktionsvorgaben des Sicherheitsrats diene, hat den EuGH nicht davon abgehalten, seine Gerichtsbarkeit auszuüben und die strittige Verordnung zu prüfen. Er argumentiert, dass die Sicherheitsratsresolution unberührt bliebe, da das Urteil sich auf die Nichtigkeitserklärung eines EG-Rechtsaktes beschränke. Außerdem belasse das UN-Recht den Mitgliedstaaten freie Wahl für die Übernahme der Resolutionen und damit Umsetzung der Sanktionen. Im Rahmen der Darlegung, warum eine Nichtjustiziabilität der Verordnung ausscheide, stellt der Gerichtshof zudem ausdrücklich fest, dass das Verfahren vor dem Sanktionsausschuss die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes offenkundig nicht biete.

Dass der EuGH die besondere Bedeutung des Sicherheitsrats und der Sanktionsumsetzung für die Wahrung des Weltfriedens betont, kann nicht kaschieren, dass er der EG-Rechtsordnung und den darin verankerten Menschenrechten Vorrang vor den verbindlichen Vorgaben des Sicherheitsrats einräumt. Auch wenn die Umsetzung den UN-Mitgliedstaaten freigestellt ist, bleibt die Verpflichtung zur Verhängung von Sanktionen gegen die aufgelisteten Personen vorbehaltlos bestehen. Die prozessualen Ände-

Der EuGH stellte ausdrücklich fest, dass das Verfahren vor dem Sanktionsausschuss die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes offenkundig nicht biete.

²² Siehe <http://www.un.org/sc/committees/dfp.shtml>

²³ Den präventiven Charakter betont etwa S/RES/1822 v. 30.6.2008; zweifelnd Larissa van den Herik, *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual*, *Leiden Journal of International Law*, 20. Jg., 4/2007, S. 797–806.

²⁴ Richtlinien des Ausschusses, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 7.

²⁵ So die Parlamentarische Versammlung, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 6; ähnlich Clemens A. Feinäulge, *Die Terrorlisten des Sicherheitsrates – Endlich Rechtsschutz des Einzelnen gegen die Vereinten Nationen?*, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 40. Jg., 3/2007, S. 75–78.

²⁶ Näher dazu Christina Eckes, *Sanctions against Individuals – Fighting Terrorism within the European Legal Order*, *European Constitutional Law Review*, 4. Jg., 2/2008, S. 205–224.

²⁷ Zu den verschiedenen Sanktionsregimes im Rahmen der Europäischen Union und der unterschiedlichen Bewertung vgl. Piet Eeckhout, *Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit*, *European Constitutional Law Review*, 3. Jg., 2/2007, S. 183–206.

²⁸ EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Rdnrn. 181ff.

²⁹ EuG, Rs. T-253/02 (Ayadi), Rdnrn. 144ff.

³⁰ EuGH, verb. Rs. C-402/05P und C-415/05P (Kadi & al Barakaat), Rdnrn. 322ff.

Das Urteil des EuGH dürfte einen Anreiz für nationale Gerichte darstellen, die Umsetzung der Sanktionen kritischer zu prüfen.

rungen, die der EuGH anmahnt, implizieren jedoch, dass ein Terrorverdächtiger im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens die Verhängung von Sanktionen durch die EG verhindern kann. Damit wird ein absoluter, indirekt wirkender Vorrang des UN-Rechts gegenüber dem EG-Recht zurückgewiesen.

Ferner ist gegenwärtig noch ungeklärt, ob die EU-Mitgliedstaaten weiterhin unilateral Sanktionen verhängen können oder wegen eines Verstoßes gegen die EG-Grundrechte daran gehindert sind.³¹ Angesichts der integrationsfreundlichen Judikatur des EuGH zum Anwendungsbereich des Europarechts scheint dies nicht ausgeschlossen. Ohnehin dürfte das Urteil einen Anreiz für nationale Gerichte darstellen, die Umsetzung der Sanktionen kritischer zu prüfen. Schließen sich aber weitere Gerichte an und heben nationale Umsetzungsmaßnahmen auf, ist die Effektivität der Terrorismusbekämpfung deutlich beeinträchtigt. Der Konflikt zwischen der Völkerrechtsordnung, der EG-Rechtsordnung und den nationalen Rechtsordnungen mit ihren jeweiligen Ansprüchen auf Vorrang drohte dann zu eskalieren. Dass für diesen Fall sich das Resolutionsrecht nicht durchsetzen und bei weiteren Urteilen, die im Vorgehen des Sicherheitsrats eine Verletzung von Menschenrechten erkennen, das Ansehen der Vereinten Nationen leiden wird, dürfte eine realistische Einschätzung sein.

Auswege aus dem Dilemma

Es bietet sich an, auf Ebene der Vereinten Nationen ein Individualbeschwerderecht einzuführen und ein unabhängiges, gerichtsähnliches Organ einzusetzen.

Glücklich, wer in der Europäischen Union lebt. Diesem kann Rechtsschutz durch den EuGH gewährt werden, der im Rahmen seiner Zuständigkeit entschlossen ist, die Verfahrensrechte der Betroffenen zu schützen. Glück ist jedoch ein schlechtes Argument in der internationalen Politik und keines im internationalen Recht. Die gegenwärtige Situation ist unbefriedigend: Beharrt der Sicherheitsrat auf der Umsetzung der Sanktionen nach dem gegenwärtigen Modell und folgen die Mitgliedstaaten ihm, verspielen die Vereinten Nationen ihre Glaubwürdigkeit im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Verweigern sich die Staaten, leidet die Effektivität der multilateralen Bekämpfung des Terrorismus. Dies gilt auch, wenn die Nachprüfung der Listenaufnahme und -streichung durch nationale Gerichte in weitem Umfang eröffnet würde. Eine Vielzahl möglicherweise sich widersprechender Urteile und unterschiedliche rechtsstaatliche Standards würden die Einheitlichkeit der Terrorismusbekämpfung gefährden.

Dieses Dilemma kann nur der Sicherheitsrat selbst lösen. Er muss seine Rolle als Ermittlungsbehörde, Kläger, Richter und Gesetzgeber überdenken. Nach der Vorstellung der Gründer waren die Vereinten Nationen eine staatenzentrierte Organisation; die Staaten waren mögliche Adressaten von Maßnahmen, die der Sicherheitsrat zur Friedenssicherung in Notsituationen ergreift. Jener hat sich von dieser Vor-

stellung jedoch emanzipiert und zwischenzeitlich in vielen Bereichen staatsähnliche Aufgaben übernommen. Je mehr er aber diese Rolle ausfüllt, ›Gesetze‹ erlässt und Maßnahmen gegen Privatpersonen trifft, desto wichtiger wird es, dass der Sicherheitsrat auch für sich die Verpflichtungen anerkennt, denen die Staaten unterliegen. Dazu zählt insbesondere der Schutz der Menschenrechte. Hier gilt es, einen gerechten Ausgleich zwischen dem Ziel einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus einerseits und dem Schutz des Einzelnen andererseits zu schaffen. Dafür bietet sich an, auf Ebene der Vereinten Nationen ein Individualbeschwerderecht einzuführen und ein unabhängiges, gerichtsähnliches Organ, das über die Aufnahme in und Streichung aus der Liste anhand des rechtlich bestimmten ›associated with‹-Maßstabs entscheidet, einzusetzen.³² Der Sicherheitsrat hat nicht zuletzt mit den Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda bewiesen, dass er die partielle Völkerrechtssubjektivität von Individuen anerkennt. Die Möglichkeit von Privaten, unmittelbar auf völkerrechtlicher Ebene Rechtsschutz zu suchen, wäre auch kein Novum, wie Art. 34 der Europäischen Menschenrechtskonvention verdeutlicht. Schließlich hätte die Einsetzung eines solchen Organs dem EuGH wohl die Chance gegeben, die Umsetzung im Rahmen der EU mit Hilfe der EG unter Zurücknahme seiner Gerichtsbarkeit zu gestatten.³³ Diese Chance, die Effektivität der Terrorismusbekämpfung rechtsstaatlich abzusichern, hat der Sicherheitsrat verpasst.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bekundet in ihrer Präambel, dass Frieden nicht gegen die Menschenrechte und die Herrschaft des Rechts gewonnen werden kann. Gleiches gilt für die Terrorismusbekämpfung.³⁴ Der Sicherheitsrat sollte sich an diese, von der Generalversammlung vor nunmehr über 60 Jahren gewonnene Erkenntnis erinnern.

³¹ In diese Richtung denkt bereits Generalanwalt Poiares Maduro, Schlussanträge in der Rs. C-415/05 P (al Barakaat), Rdnr. 30.

³² Zu den Optionen vgl. auch Simon Chesterman, Berichterstatter der österreichischen Initiative 2004–2008 über den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Herrschaft des Rechts, UN-Dok. A/63/69-5/2008/270 v. 7.5.2008, S. 18f.

³³ Angedeutet EuGH, verb. Rs. C-402/05P und C-415/05P (Kadi & al Barakaat), Rdnr. 322; ähnlich Generalanwalt Poiares Maduro, Schlussanträge in der Rs. C-415/05 P (al Barakaat), Rdnr. 54.

³⁴ Die Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, UN-Dok. A/RES/60/288 v. 8.9.2006, bezeichnet die Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit als einer der vier Grundlagen des Kampfes gegen den Terrorismus (unter Teil IV); vgl. dazu auch den Bericht des Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 5), Abs. 110ff. sowie die UN-Dok. A/RES/61/40 v. 4.12.2006.