

B. Funktionsweise und Individualwirkung des 1267-Sanktionsregimes

I. Einleitung: UN-Sanktionen allgemein

Der UN-Sicherheitsrat trägt die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, Art. 24 Abs. 1 UNCh.¹ Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe wird ihm in Kapitel VII der UN-Charta ein Instrumentarium von Handlungsmöglichkeiten an die Hand gegeben, das von Empfehlungen und vorläufigen Maßnahmen über gewaltlose bis hin zu militärischen Sanktionen reicht² und das zum Einsatz kommen kann, sofern der Sicherheitsrat die Bedrohung oder den Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung festgestellt hat. Während militärische Sanktionen der gewaltsamen Durchsetzung des Völkerrechts dienen, werden gewaltlose Sanktionen, wie etwa das Embargo, eingesetzt, um durch eine Kombination von wirtschaftlichem und politischem Druck den sanktionierten Staat zur Kooperation zu bewegen.³ Nach den Erfahrungen mit den negativen humanitären Fol-

¹ Für einen Überblick zum Sicherheitsrat und seinen Zuständigkeiten Wood, *United Nations, Security Council*, in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, 2008, [www.mpepil.com], zuletzt besucht am 2. Mai 2010; Kolb, *Introduction au droit des Nations Unies*, 2008, S. 146 ff.; Malone, *Security Council*, in: Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, S. 116 ff.

² Vgl. Art. 39-42 UN-Charta. Als Auswahl an Literatur zum Thema UN-Sanktionen seien genannt Cortright/Lopez/Gerber-Stellingwerf, *Sanctions*, in: Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, S. 349 ff.; Bruha, *Security Council*, in: Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Band 2, 1995, S. 1147, 1149 (Rz. 8); Gowlland-Debbas, *Sanctions Regimes under Article 41 of the UN Charter*, in: Gowlland-Debbas (Hrsg.), *National Implementation of United Nations Sanctions, A Comparative Study*, 2004, S. 3, 4; siehe zu Kapitel VII auch Frowein/Krisch, *Introduction to Chapter VII*, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 2002, S. 701 ff. Zur Entwicklung von UN-Sanktionen und zur Sanktionspraxis eingehend Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, 2007, S. 43 ff., 79 ff.

³ Vgl. Schaller, *Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Artikel 41 UN-Charta*, 2003, S. 18; allgemein zu Wirtschaftssanktionen des Si-

gen für die Zivilbevölkerung, wie etwa bei der Wirtschaftsblockade im Irak, ging der Sicherheitsrat dazu über, gezielt Sanktionen auf die politisch Verantwortlichen zu konzentrieren, um so die Wirksamkeit der Sanktionen zu erhöhen und zugleich die Zivilbevölkerung zu schonen (sogenannte *smart sanctions*).⁴ Die entsprechenden Beschlüsse des Sicherheitsrates sind von den UN-Mitgliedstaaten anzunehmen und durchzuführen (Art. 25 UNCh). Die Verpflichtungen aus der UN-Charta haben gemäß Art. 103 UNCh Vorrang vor Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, falls sich diese und die Verpflichtungen aus der Charta widersprechen.

II. Funktionsweise des 1267-Sanktionsregimes

Im Kampf gegen den Terrorismus⁵ hat die Sanktionspraxis des UN-Sicherheitsrats⁶ eine neue Wendung erfahren: Mit Erlass der Resolution

cherheitsrats *Schrijver*, *The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: an International Law Perspective*, in: *Post* (Hrsg.), *International Economic Law and Armed Conflict*, 1994, S. 123 ff.

⁴ *Frowein/Krisch*, Article 41, in: *Simma* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 2002, S. 735, 738; vgl. auch *Farrall*, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, 2007, S. 131 f.; eingehender zu Finanzsanktionen *Cortright/Lopez/Rogers*, *Targeted Financial Sanctions: Smart Sanctions That Do Work*, in: *Cortright/Lopez* (Hrsg.), *Smart Sanctions, Targeting Economic Statecraft*, 2002, S. 23 ff.

⁵ Zur Behandlung von Terrorismus im Rahmen der UN *Newman*, *A Crisis of Global Institutions?*, *Multilateralism and International Security*, 2007, S. 117 ff.; *Boulden*, *Terrorism*, in: *Weiss/Daws* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2007, S. 427 ff. *Klein*, *Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme: dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands?*, in: *Hommage à la professeure Katia Boustany, Revue Québécoise de Droit International*, Sonderheft, 2007, S. 132, 147, fragt, ob nicht der Kampf gegen den Terrorismus auf Betreiben der einflussreicheren Sicherheitsratsmitglieder gegenüber Krieg und Hunger, die in vielen der weniger einflussreichen UN-Mitglieder ein viel größeres Problem als die Terrorismusbekämpfung darstellten, überbetont wird.

⁶ Zu den verschiedenen Fällen, in denen Terrorismus vom Sicherheitsrat unter dem Aspekt der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit behandelt wurde, s. *Klein*, *Le droit international à l'épreuve du terrorisme*, RdC Band 321 (2006), 2007, S. 203, 330 ff. Allgemeiner zur Rolle der UN bei der Terrorismusbekämpfung *Schaller*, *Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung*, in:

1267 (1999) und deren Folgeresolutionen⁷ wenden sich Sanktionen der UN gezielt gegen Einzelpersonen, die – anders als in anderen Resolutionen – keine einem Staat zuzurechnenden hohen politischen Funktionen sind.⁸

1. Die Architektur des Sanktionsregimes

Die Resolutionen des 1267-Regimes richten sich gegen alle Mitglieder und Unterstützer der Taliban, *Al-Qaidas* und *Osama bin Ladens*.⁹ Deren Namen werden in einer Sanktionsliste geführt, die von den UN verwaltet wird. Jedem Gelisteten droht, dass seine Gelder und anderen Finanzmittel eingefroren (im Folgenden bezeichnet als: Kontenspernung)¹⁰ und ein Ein- und Durchreiseverbot sowie ein Waffenembargo gegen ihn verhängt werden.¹¹ Diese nach Kapitel VII der UN-Charta beschlossenen Sanktionen sind nach Art. 25 UNCh für die UN-

Schneckener (Hrsg.), Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung, 2007, S. 13 ff.

⁷ Resolution 1267 (1999) vom 15. Oktober 1999, gefolgt insbesondere von Resolution 1333 (2000) vom 19. Dezember 2000 und Resolution 1390 (2001) vom 16. Januar 2002.

⁸ Ein Beispiel einer Resolution, in der ehemalige Regierungsmitglieder eines Staates als Einzelpersonen adressiert werden, ist etwa Resolution 1483 (2003) vom 22. Mai 2003, deren Ziff. 23 (b) eine Sperrung aller „funds or other financial assets or economic resources that have been removed from Iraq, or acquired, by Saddam Hussein or other senior officials of the former Iraqi regime ...“ vorsieht.

⁹ Zur Behandlung des Afghanistankonflikts durch den Sicherheitsrat allgemein *Dorronsoro*, *The Security Council and the Afghan Conflict*, in: *Lowe/Roberts/Welsh/Zaum* (Hrsg.), *The United Nations Security Council and War, The Evolution of Thought and Practice since 1945*, 2008, S. 452 ff. Zu den Strukturen und Verhaltensmustern von Al-Qaida *Tophoven*, *Neue terroristische Strukturen: Osama bin Laden und die „Al-Qaida“*, in: *Frank/Hirschmann* (Hrsg.), *Die weltweite Gefahr, Terrorismus als internationale Herausforderung*, 2002, S. 245 ff.

¹⁰ S. *Ohler*, *Terrorismusbekämpfung mit den Instrumenten der Finanzmarktaufsicht*, *Die Verwaltung* 41 (2008) 3, S. 405 ff., zu den einzelnen Instrumenten der Finanzmarktaufsicht nach deutschem Recht.

¹¹ So zuletzt bestätigt in Resolution 1904 (2009) vom 17. Dezember 2009, Ziff. 1.

Mitgliedstaaten verbindlich. Der Normsetzung durch die UN folgt damit die Normumsetzungspflicht der UN-Mitgliedstaaten. Verwaltet wird die Liste von einem Sanktionskomitee. Dieses ist ein Unterorgan des Sicherheitsrates und spiegelt ihn in seiner Besetzung wider.¹² Es entscheidet hinsichtlich der von ihm geführten Sanktionsliste sowohl über Aufnahme als auch Streichung von Terrorverdächtigen.¹³ Weil Listung und Streichung für die vorliegende Untersuchung von grundlegender Bedeutung sind, sollen die entsprechenden Verfahren kurz vorgestellt werden.

2. Die „Sanktionsnorm“

Zum 1267-Regime sind mehrere Resolutionen verabschiedet worden.¹⁴ Sie alle müssen, um das 1267-Regime verstehen zu können, im Wege einer Synopse zusammengelesen werden, weil etwa die eine Resolution die Sanktion anordnet, während die andere mögliche Ausnahmen dazu statuiert.¹⁵ Eine hier vorgeschlagene „Sanktionsnorm“ kann insofern als Verständnishilfe dienen, als sie Inhalte, die erst durch verschiedene Resolutionen Eingang in das Sanktionsregime gefunden haben, komprimiert in einem Satz darstellt. Die Verwendung des Begriffs „Sanktionsnorm“ ist dabei nicht im strengen Sinne von „Rechtsnorm“ zu verstehen, sondern soll in erster Linie den Anklang der Formulierung an eine abstrakt und prägnant gestaltete Rechtsregel aufnehmen und insofern der Veranschaulichung dienen.

Die „Sanktionsnorm“ lautet:

¹² Art. 29 UN-Charta; Verfahrensrichtlinien des Sanktionskomitees in der ergänzten Fassung vom 9. Dezember 2008, Ziff. 1 (b).

¹³ Vgl. Verfahrensrichtlinien des Sanktionskomitees in der ergänzten Fassung vom 9. Dezember 2008, Ziff. 6 (a), 7 (h)(iii), 7 (g)(vi).

¹⁴ Insgesamt sind mittlerweile mehr als ein Dutzend Resolutionen zum 1267-Regime verabschiedet worden. Diese werden im Einzelnen in Kapitel F. besprochen.

¹⁵ In Resolution 1452 (2002) vom 20. Dezember 2002 etwa sind ausschließlich Ausnahmen von der Kontensperrung geregelt, während die vorangegangenen Resolutionen, die die Sanktionen angeordnet haben, unberührt bleiben. Der Zusammenhang verschiedener Resolutionen wird auch durch die Bezugnahme späterer Resolutionen auf vorangegangene Resolutionen deutlich.

„Wenn eine natürliche oder juristische Person als in Verbindung stehend mit *Al-Qaida*, *Osama bin Laden* oder den Taliban in die Liste des Sanktionskomitees aufgenommen worden ist, sind alle UN-Mitgliedstaaten verpflichtet, die Gelder und sonstigen finanziellen Vermögenswerte dieser Personen einzufrieren und gegen sie ein Ein- und Durchreiseverbot sowie ein Waffenembargo zu verhängen“.

Die „Sanktionsnorm“ ermöglicht damit das schnelle Erkennen von Voraussetzungen und Rechtsfolgen des 1267-Sanktionsregimes. Weil das Handeln hinsichtlich der einzelnen Elemente dieses Satzes sowohl in die Zuständigkeiten der UN-Ebene als auch der nationalen bzw. regionalen Ebene fällt, wird so auch die Mehrebenenstruktur des 1267-Regimes sichtbar.

3. Listungsverfahren¹⁶

Das Sanktionskomitee prüft die Aufnahme neuer Namen in die Liste gestützt auf Eingaben der UN-Mitgliedstaaten. Bevor diese einen Listungsvorschlag machen, sollen sie beim Heimat- und/oder Ansässigkeitsstaat um weitere Informationen nachsuchen. Sie sollen Namen so früh wie möglich melden. Eine strafrechtliche Anklage oder Verurteilung ist dabei nicht Voraussetzung, weil die Sanktionen als präventive Maßnahme angesehen werden. Die Listungsvorschläge werden vom Komitee am Maßstab des „associated with“-Standards geprüft, dem Kriterium der Verbundenheit des Betroffenen mit *Al-Qaida*, *Osama bin Laden* oder den Taliban.¹⁷ Zusammen mit dem Listungsvorschlag

¹⁶ Die Darstellung des Listungsverfahrens folgt, soweit in den Fußnoten zum folgenden Abschnitt nicht anders vermerkt, den Verfahrensrichtlinien des Sanktionskomitees in der ergänzten Fassung vom 9. Dezember 2008, Ziff. 6.

¹⁷ Dieser „associated with“-Standard wurde bestätigt und konkretisiert in Resolution 1617 (2005) vom 29. Juli 2005, Ziff. 2, sowie jüngst erneut bestätigt in Resolution 1904 (2009) vom 17. Dezember 2009, Ziff. 2. Danach deuten unter anderem die folgenden Handlungen oder Aktivitäten darauf hin, dass eine Person, eine Gruppe, ein Unternehmen oder eine Einrichtung mit der *Al-Qaida*, *Osama bin Laden* oder den Taliban verbunden ist:

a) die Beteiligung an der Finanzierung, Planung, Erleichterung, Vorbereitung oder Begehung von Handlungen oder Aktivitäten durch, zusammen mit, unter dem Namen oder im Namen von oder zur Unterstützung der *Al-Qaida*, *Osama bin Ladens* oder der Taliban oder einer ihrer Zellen, Unterorganisationen, Splittergruppen oder Ableger,

müssen die Staaten zu dessen Stützung eine möglichst detaillierte Falldarstellung liefern, die mit spezifischen Tatsachen die Verbindung des Betroffenen mit *Al-Qaida* etc. belegen, die Natur der beigebrachten Beweise (wie etwa Geheimdienstinformationen, Gerichtsurteile, Medieninformationen) nennen sowie weitere Beweise und Dokumente enthalten muss. Außerdem muss der Staat, falls Teile der Falldarstellung vertraulich behandelt werden sollen, dies mitteilen.¹⁸ Die Staaten müssen außerdem ein Standardformular ausfüllen, das im Interesse einer optimalen Identifizierung des Betroffenen Namen, Aliasnamen, Geburtsdatum usw. abfragt.¹⁹ Das Sanktionskomitee entscheidet über eine Listung nach dem Konsensprinzip. Kann jedoch auch nach erneuten Beratungen kein Konsens erzielt werden, wird die Sache an den Sicherheitsrat weitergeleitet.

Neue Listungen sind allen Mitgliedstaaten zusammen mit dem zur Veröffentlichung freigegebenen Teil der Falldarstellung bekanntzugeben. Eine Zusammenfassung der Gründe für die Listung ist im Internet zugänglich zu machen. Innerhalb von drei Werktagen nach Listung muss das Sekretariat die Ständige Vertretung desjenigen Landes benachrichtigen, in dem sich die betroffene Person mutmaßlich befindet und im Fall von natürlichen Personen deren Heimatstaat.²⁰ Einzuschließen sind in diese Benachrichtigung der zur Veröffentlichung freigegebene Teil der Falldarstellung, eine Beschreibung der Wirkungen der Listung, des Verfahrens zur Streichung von der Liste und die Vorschriften über mögliche Ausnahmen. Die so benachrichtigten Staaten sind verpflichtet, alle denkbaren Maßnahmen zu ergreifen, um zeitnah den Gelisteten mit gleichem Inhalt einschließlich auch der Nennung der Sanktionen und der Gründe für die Listung zu informieren.

b) die Lieferung, der Verkauf oder die Weitergabe von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial an diese,

c) die Rekrutierung für diese oder

d) die sonstige Unterstützung ihrer Handlungen oder Aktivitäten.

¹⁸ Resolution 1904 (2009) vom 17. Dezember 2009, Ziff. 11.

¹⁹ *Ibid.*, Ziff. 13.

²⁰ *Ibid.*, Ziff. 18.

4. Streichungsverfahren²¹

Das Verfahren zur Streichung von der Liste (Streichungsverfahren, Delisting-Verfahren) kann von dem Gelisteten initiiert werden, indem er sich entweder direkt an die Ombudsperson bei den UN wendet oder an seinen Heimat-/Ansässigkeitsstaat. In jedem Fall muss der Betroffene seinen Delisting-Antrag rechtfertigen und erklären, warum er die Voraussetzungen für eine Listung nicht (mehr) erfüllt. Wählt er den Weg über seinen Heimat-/Ansässigkeitsstaat, so muss sich der adressierte Staat, sofern er dem Antrag Folge leistet, an den Staat, der die Listung vorgeschlagen hat (Vorschlagsstaat) wenden, um weitere Informationen einzuholen und Verhandlungen über die Streichung zu führen. Der Vorschlagsstaat kann umgekehrt ebenfalls Informationen verlangen. Auch der Vorsitzende des Sanktionskomitees kann in die Verhandlungen einbezogen werden. Wenn der Staat des Gelisteten nach Prüfung der Informationen eine Streichung befürwortet, so soll er versuchen, den Vorschlagsstaat zur Einreichung eines gemeinsamen oder getrennten Streichungsantrags zu überreden. Er kann, falls der Vorschlagsstaat dies ablehnt, seinen eigenen Streichungsantrag trotzdem beim Komitee einreichen.

Wählt der Antragsteller den Weg über die Ombudsperson, so leitet diese den Streichungsantrag zur Information und möglichen Äußerung an die Mitglieder des Sanktionskomitees, den Heimat-/Ansässigkeitsstaat und den Vorschlagsstaat, die zuständigen UN-Organen und nach ihrem Ermessen an weitere Staaten weiter.²² All diese Staaten und UN-Organen sollen binnen zweier Monate weitere Informationen mitteilen, die im Zusammenhang mit dem Streichungsantrag von Bedeutung sind.²³ Die Ombudsperson kann mit diesen Staaten in Dialog treten, um deren Meinungen und etwaigen weiteren Informationsbedarf zu ermitteln.²⁴ Der Antrag ist zudem auch an das Monitoring Team, ein Expertengremium, das dem Sanktionskomitee zuarbeitet, weiterzuleiten, das innerhalb von zwei Monaten alle zu dem Streichungsantrag verfügbaren Informationen (einschließlich etwa Gerichtsentscheidungen), eine auf Tat-

²¹ Die Darstellung des Streichungsverfahrens folgt, soweit in den Fußnoten zum folgenden Abschnitt nicht anders vermerkt, den Verfahrensrichtlinien des Sanktionskomitees in der ergänzten Fassung vom 9. Dezember 2008, Ziff. 7.

²² Annex II zur Resolution 1904 (2009) vom 17. Dezember 2009, Ziff. 2.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

sachen gestützte Bewertung der vom Antragsteller gelieferten Informationen sowie noch zu klärende Fragen an die Ombudsperson zu übermitteln hat.²⁵ Nach Ablauf der zwei Monate – soweit die Frist nicht ausnahmsweise verlängert werden muss – legt die Ombudsperson dem Sanktionskomitee einen schriftlichen Fortschrittsbericht vor, einschließlich der Einzelheiten darüber, welche Staaten Informationen geliefert haben.²⁶

Damit ist das Stadium der Informationssammlung beendet und die Ombudsperson moderiert daran anschließend einen zweimonatigen Zeitraum des Austauschs zwischen den Staaten, dem Sanktionskomitee, dem Antragsteller und dem Monitoring Team, indem sie etwa Fragen an den Antragsteller richtet, etwaige Antworten an die anderen Beteiligten weiterleitet und den Dialog koordiniert.²⁷ Zum Abschluss verfasst sie für das Sanktionskomitee einen umfassenden Bericht, der neben einer Zusammenfassung aller antragsrelevanten Informationen und der Beschreibung der ausgeführten Tätigkeiten der Ombudsperson insbesondere die – aus ihrer Sicht – wesentlichen Argumente in Bezug auf den Streichungsantrag darlegt.²⁸

Das Sanktionskomitee hat zur Durchsicht des Berichts dreißig Tage Zeit, dann wird der Streichungsantrag auf die Tagesordnung des Komitees gesetzt.²⁹ Bei der Prüfung des Streichungsantrags stellt die Ombudsperson den Bericht vor und beantwortet Fragen der Mitglieder des Sanktionskomitees.³⁰ Das Komitee beschließt dann, ob dem Streichungsantrag stattgegeben wird.³¹ Im Falle der Stattgabe wie der Ablehnung der Streichung unterrichtet die Ombudsperson den Antragsteller.³² Im Fall der Ablehnung sendet sie dem Antragsteller innerhalb von fünfzehn Tagen nach Mitteilung der Ablehnung durch das Sanktionskomitee den Beschluss sowie gegebenenfalls weitere erläuternde Anmerkungen, einschlägige Informationen über den Beschluss und eine aktualisierte Zusammenfassung der Gründe für die Listung zu und be-

²⁵ *Ibid.*, Ziff. 3.

²⁶ *Ibid.*, Ziff. 4.

²⁷ *Ibid.*, Ziff. 5 bis 7.

²⁸ *Ibid.*, Ziff. 7.

²⁹ *Ibid.*, Ziff. 8.

³⁰ *Ibid.*, Ziff. 9.

³¹ *Ibid.*, Ziff. 10.

³² *Ibid.*, Ziff. 11 und 13.

schreibt den Verfahrensablauf und den zur Veröffentlichung vorgesehenen Teil des Sachverhalts.³³

Für beide Verfahrensoptionen (Ombudsperson oder Heimat-/Ansässigkeitsstaat) gilt, dass innerhalb von drei Werktagen nach Streichung von der Liste das UN-Sekretariat die Ständige Vertretung des Landes benachrichtigen muss, in dem sich die betroffene Person mutmaßlich befindet und im Fall von natürlichen Personen deren Heimatstaat.³⁴ Die so benachrichtigten Staaten sollen den Gelisteten zeitnah über die Streichung informieren.

Das Delisting-Verfahren (Verfahren zur Streichung von der UN-Liste der Terrorverdächtigen) nach Erlass der Sicherheitsratsresolution 1904 (2009):

³³ *Ibid.*, Ziff. 12 und 13.

³⁴ Resolution 1904 (2009) vom 17. Dezember 2009, Ziff. 27.

III. Besonderheiten des 1267-Sanktionsregimes

1. Die quasi-unmittelbare Individualgerichtetheit des 1267-Sanktionsregimes

Das 1267-Sanktionsregime gewinnt seinen besonderen Charakter durch seine quasi-unmittelbare individuelle Eingriffswirkung durch die Listung von Individuen auf UN-Ebene.³⁵ Der vom Sanktionskomitee Gelistete wird schon von diesem konkret bestimmt und feststehenden Sanktionen unterworfen. Dies erscheint zunächst nicht ungewöhnlich, denn solche Listungen gehören zu typischen Maßnahmen im Rahmen des Handelns des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta. Dies wird auch am Sanktionsregime nach UN-Resolution 1373 (2001) deutlich, das allgemein zum Kampf gegen den Terrorismus aufruft. Allerdings überlässt dieses die Mittel dafür, einschließlich etwaiger Listungen – anders als das 1267-Regime – den UN-Mitgliedern. Aber auch die Listung von Personen direkt durch die UN-Ebene ist nicht ganz neu: So wurden auch schon in der Vergangenheit etwa sudanesisches Stammesoberhäupter namentlich bestimmt und Sanktionen unterworfen, um sie als führende Figuren für friedensgefährdende Handlungen zur Verantwortung zu ziehen.³⁶ Doch darin liegt der Unterschied zum 1267-Regime. Dieses adressiert im Kampf gegen den Terrorismus nicht einzelne Individuen, die effektive Staatsgewalt ausüben, sondern sämtliche Mitglieder *Al-Qaidas* und der Taliban und auch alle ihre unmittelbaren Verbündeten, ja sogar ihre Helfershelfer. Es ist bei den gelisteten Personen also kein Bezug zu einem bestimmten Staat mehr vorhanden und zugleich werden unbestimmt viele Personen adressiert.³⁷ Die „Hochzo-

³⁵ Detailliert und anschaulich zu dieser Eingriffswirkung *Meyer/Macke*, Rechtliche Auswirkungen der Terroristenlisten im deutschen Recht, Höchstgerichtliche Rechtsprechung im Strafrecht (HRRS) (2007) 12, [www.hrr-straft.de], zuletzt besucht am 2. Mai 2010, S. 445 ff.

³⁶ Resolution 1672 (2006) vom 25. April 2006.

³⁷ Ein Sanktionsregime „dazwischen“ stellt das durch Resolution 1844 (2008) vom 20. November 2008 eingerichtete Regime dar, das sich mit Kontensperrung, Ein- und Durchreiseverbot sowie Waffenembargo gegen jeden richtet, der Frieden, Sicherheit und Stabilität in Somalia gefährdet. Zwar richtet sich dieses Sanktionsregime auch an einen unbestimmten Personenkreis und gerade nicht nur an Regierungsvertreter, doch besteht ein Staatsbezug zu Somalia. Offenbar halten die UN das 1267-Regime für mittlerweile rechtsstaatlich so ausgewogen, dass sie in Resolution 1844 (2008) das Listing- und Delisting-Verfahren des 1267-Regimes weitgehend wörtlich übernehmen.

nung“ der Listung auf die UN-Ebene führt rechtlich zwar nicht zu der einer EU-Verordnung vergleichbaren allgemeinen Geltung unmittelbar in jedem UN-Mitgliedstaat,³⁸ sondern die Listung muss weiterhin national erst umgesetzt werden. Die Eingriffswirkung kann dennoch als quasi-unmittelbar beschrieben werden, weil die Listung für die UN-Mitgliedstaaten nach Art. 25 UNCh Bindungswirkung entfaltet, nach Art. 103 UNCh widersprechenden Verpflichtungen aus anderen internationalen Verträgen vorgeht und den UN-Mitgliedstaaten hinsichtlich des „Ob“, also des Ergreifens der festgelegten Maßnahme gegen die durch Listung festgelegte Person, keinerlei Ermessensspielraum belässt.³⁹ Entscheidend ist, dass durch die „Hochzonung“ der Listung auf UN-Ebene den Mitgliedstaaten gerade die Möglichkeit genommen wird, nach ihren nationalen rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen vorzugehen, insbesondere gegen nationale Umsetzungsakte national Rechtsschutz zu gewähren. Was sie vorgesetzt bekommen, ist eine fertige Liste mit Namen von Personen, gegen die dann die beschlossenen Sanktionen wie die Kontensperrung ohne weitere Prüfung zu verhängen sind.

Die beschriebene quasi-unmittelbare Individualgerichtetheit des 1267-Sanktionsregimes, die die Betroffenheit von Individuen bewirkt, aber keine Kontrollmöglichkeit vorsieht, hat dazu geführt, dass sich die Listungen wegen ihrer menschenrechtlichen Eingriffswirkung vielfachen Angriffen ausgesetzt sehen.⁴⁰ Auf diese menschenrechtliche Relevanz ist daher jetzt noch einzugehen.

³⁸ Vgl. Art. 288 UAbs. 2 AEUV.

³⁹ Dies gilt vorbehaltlich geringfügiger Abweichungsmöglichkeiten aus humanitären Gründen nach Resolution 1452 (2002), vgl. *Schöndorf-Haubold*, Internationale Sicherheitsverwaltung, Erscheinungsformen, normative Steuerung und Kontrolle, in: *Trute/Groß/Röhl/Möllers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 575, 588. Von der abschließenden Bestimmung der Sanktionsadressaten durch das Sanktionskomitee und der Rolle der UN-Mitgliedstaaten als bloßen „Zwangsvollstreckern“ spricht *Fremuth*, Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats, Vereinte Nationen 57 (2009) 3, S. 111, 112. Auch sonst wirkt das Völkerrecht zunehmend auf die nationalen Rechtsordnungen ein, s. etwa zum Umweltrecht *Wolfrum*, Ansätze eines allgemeinen Verwaltungsrechts im internationalen Umweltrecht, in: *Trute/Groß/Röhl/Möllers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 665, 677 ff.

⁴⁰ S. unten, Kapitel H.

2. Die menschenrechtliche Relevanz des 1267-Sanktionsregimes

Die menschenrechtliche Dimension des Sanktionsregimes zeigt sich schon bei den Voraussetzungen einer Listung: dazu gehört die Mitgliedschaft bei *Al-Qaida* oder den Taliban. Genauso eingeschlossen sind aber auch die mit diesen Personengruppen unmittelbar „Verbundenen“ sowie sogar alle Helfershelfer. Während so die Zahl der potentiell adressierten Personen und Gruppen erhöht wird, wird in gleichem Maße die Bestimmtheit der Listungsvoraussetzungen und die Vorhersagbarkeit der Sanktionsanwendung vermindert. Es genügt eine schwache, leicht zu bejahende Verbindung zu den inkriminierten Gruppen, um die Sanktionsfolge auszulösen. Dieser geringen Anforderung für eine Listung stehen andererseits erheblich einschneidende Maßnahmen auf der Rechtsfolgende gegenüber: Die Kontensperrung kann dem Betroffenen jegliche wirtschaftliche Handlungsmöglichkeit abschneiden, wobei vermeintlich ausgleichende Ausnahmemöglichkeiten erst den UN notifiziert werden müssen.⁴¹ Und auch das Ein- und Durchreiseverbot kann empfindlich treffen und den Gelisteten zum Gefangenen in seinem Staat machen.⁴² Wegen dieser empfindlichen Wirkungen⁴³ wurde die Listung im 1267-Sanktionsregime auch schon als „*mort civile*“ bezeichnet.⁴⁴ Abgesehen von diesen existenziellen Fragen erzeugt das 1267-Sanktionsregime auch sonstige schwer zu rechtfertigende Konsequenzen, wie etwa die negative Betroffenheit Dritter, die wegen der Listung ihres Vertragspartners mit diesem geschlossene zivilrechtliche Verträge nicht mehr erfüllen können.⁴⁵

⁴¹ Resolution 1452 (2002) vom 20. Dezember 2002, Ziff. 1.

⁴² So etwa im Fall *Nada*, s. unten, H.I.2.

⁴³ *Rieß*, Wären die Antiterrorlisten grundrechtswidrig?, AW-Prax, 6/2008, S. 248 ff.

⁴⁴ *Meyer/Macke*, Rechtliche Auswirkungen der Terroristenlisten im deutschen Recht, Höchststrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht (HRRS) (2007) 12, [www.hrr-strafrecht.de], zuletzt besucht am 2. Mai 2010, S. 445, 465.

⁴⁵ S. hierzu den Fall *Möllendorf und Möllendorf-Niehuus*, EuGH, Urteil vom 11. Oktober 2007, C-117/06, Slg. 2007, I-8361 sowie unten, H.II.1.

IV. Fazit

Das 1267-Sanktionsregime hat sich den Kampf gegen den Terrorismus durch *Osama bin Laden*, *Al-Qaida* und die Taliban auf die Fahnen geschrieben. Zu diesem Zweck werden diese und alle ihre Verbündeten durch die UN gelistet und den Sanktionen der Kontensperrung, des Ein- und Durchreiseverbots sowie eines Waffenembargos unterworfen.

Für die Listung als Terrorverdächtiger wie für die Streichung von der Liste wurde mittlerweile ein detailliertes Verfahren entwickelt. Die quasi-unmittelbare Individualgerichtetheit des Sanktionsregimes und seine daraus resultierende Menschenrechtsrelevanz haben vielfache (gerichtliche) Angriffe und sonstige Bedenken gegenüber den Listungen hervorgerufen. Aus diesen Bedenken insbesondere hinsichtlich der menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Ausgestaltung des Sanktionsregimes ergibt sich ein Legitimationsproblem für das 1267-Regime, weil es mangels der als nötig empfundenen Kontrolle in vielen Staaten nicht auf hinreichende Akzeptanz stößt. Dies gefährdet die Funktionsfähigkeit des 1267-Regimes, weil die UN weiterhin auf die Umsetzung des Regimes durch ihre Mitgliedstaaten angewiesen sind.

Das individualgerichtete Handeln der UN-Ebene mit Eingriffswirkung für die Gelisteten erinnert an die Ausübung von Hoheitsgewalt, wie sie von nationaler Ebene bekannt ist. National muss sich solche Ausübung von Hoheitsgewalt im Rechtsstaat allerdings rechtlich rechtfertigen. Zu prüfen ist daher im kommenden Kapitel, ob beim 1267-Regime von der Ausübung von Hoheitsgewalt gesprochen werden kann und wenn ja, ob und wie sich diese rechtfertigen muss.

Hoheitsgewalt im Völkerrecht

Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche
Fassung

Feinäugle, C.A.

2011, XXVI, 418 S. 1 Abb., Hardcover

ISBN: 978-3-642-20470-8