

Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen

Der Al-Qaida-Sanktionsausschuss unter deutschem Vorsitz 2011/2012

Manfred Mimler



In der Praxis des Al-Qaida-Sanktionsausschusses des UN-Sicherheitsrats treffen die Maxime politischer Ermessensfreiheit im Handeln des Sicherheitsrats und der Anspruch Betroffener auf Rechtsschutz unvermittelt aufeinander. Die bislang zögerliche Haltung des Ausschusses bei der Aufhebung von Sanktionen sowie Eigenheiten des Al-Qaida-Sanktionsregimes verstärken diese Diskrepanz, die deutliche Kritik hervorruft. Reformmaßnahmen, vor allem das Ombudsverfahren, können Abhilfe schaffen.

Dr. Manfred Mimler, geb. 1947, ist Regierungsdirektor a.D. Er war zuletzt tätig im Auswärtigen Amt in der Abteilung Vereinte Nationen und Globale Fragen. Er war dort von 2007 bis 2012 u.a. zuständig für die Bearbeitung des Al-Qaida- und Taliban-Sanktionsregimes der Vereinten Nationen.

Mit Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 richtete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss ein. Durch die Verhängung von Sanktionen sollte die Taliban-Führung in Afghanistan dazu bewegt werden, ihre Unterstützung für die Al-Qaida-Organisation einzustellen und deren Anführer Osama bin Laden an einen zur Strafverfolgung berechtigten Staat auszuliefern. Hintergrund waren die Bombenanschläge gegen die amerikanischen Botschaften in Nairobi und Daressalam vom August 1998, für die Bin Laden und Al-Qaida verantwortlich gemacht wurden. Mit weiteren Maßnahmen, so vor allem Sicherheitsratsresolution 1390 nach den Anschlägen in den USA vom 11. September 2001, wurde das Sanktionspaket auf Bin Laden und Mitglieder der Al-Qaida-Organisation sowie deren Unterstützerkreise ausgedehnt.

Auf Vorschlag von UN-Mitgliedstaaten nahm der Sanktionsausschuss Personen oder Organisationen in die Konsolidierte Liste (consolidated list) auf, gegen die Sanktionen (Einfrieren von Finanzmitteln, Reisebeschränkungen, Waffenembargo) wirksam wurden.

Die gegen Al-Qaida und die Taliban gerichteten Resolutionen des Sicherheitsrats werden mit Bezug auf Kapitel VII UN-Charta (Bedrohung des Weltfriedens) verabschiedet; die Umsetzung daraus abgeleiteter Maßnahmen ist für die UN-Mitgliedstaaten bindend. Das Al-Qaida/Taliban-Sanktionsregime war in anderthalbjährigem Turnus durch sogenannte Folge-resolutionen verlängert worden.

Schließlich wurde der Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss am 17. Juni 2011 getrennt in einen Taliban-Sanktionsausschuss (Resolution 1988) und einen Al-Qaida-Sanktionsausschuss (Resolution 1989). In diesem Beitrag wird das Hauptaugenmerk auf den Al-Qaida-Sanktionsausschuss gelegt, da an diesem spezifischen Sanktionsformat die Problematik der UN-Sanktionspolitik besonders deutlich wird. Der Taliban-Sanktionsausschuss dagegen reiht sich ein in das herkömmliche, länderbezogene Sanktions-

format. Mit Interesse ist zu verfolgen, ob Reformen im Al-Qaida-Sanktionsregime Auswirkungen haben werden auf das herkömmliche Sanktionsformat.

Das Al-Qaida-Sanktionsregime in der Kritik

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist auch Aufgabe der Vereinten Nationen – soweit besteht Einigkeit in der politischen Öffentlichkeit. Mehrere Gründe sprechen dafür:

- Transnational und überregional handelnde Terrorgruppen, allen voran Al-Qaida, erfordern ein entsprechend aufgestelltes, auf weltweite Kooperation ausgerichtete Abwehrregime;
- Terrorgruppen wie die Al-Qaida stellen eine anhaltende Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar, deren Wahrung die Kernaufgabe der Vereinten Nationen ist; und
- Abwehrmaßnahmen der Vereinten Nationen werden, da getragen von der internationalen Gemeinschaft, als legitim angesehen.

Der Fall Kadi

In puncto Legitimität wurden in den letzten Jahren jedoch zunehmend Zweifel laut: Das Al-Qaida-Sanktionsregime steht wegen mangelhafter Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze im Sanktionsverfahren in der Kritik.¹ Als exemplarisch für diese Vorwürfe mag der Fall des saudischen Staatsbürgers Jassin Kadi herangezogen werden, der im Jahr 2001 auf die Konsolidierte Liste gesetzt worden war. Gegen die Umsetzung der UN-Sanktionen durch die Europäische Union hatte Kadi Klage eingereicht. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte im Zuge dieses Verfahrens mit Urteil vom 3. September 2008 zwischen der Verhängung der Sanktionen durch den UN-Sanktionsausschuss und deren Umsetzung durch die EU unterschieden; dabei habe die Union, so das höchste europäische Gericht, ihren eigenen Rechtsgrundsätzen Rechnung zu tragen; dazu zählt insbesondere der Grundsatz der Gewährung rechtlichen Gehörs und des effektiven Rechtsschutzes. Der EuGH räumte dem Europäischen Rat eine dreimonatige Frist zu rechtskonformen Nachbesserungen bei der Umsetzung ein. Nach entsprechenden Korrekturen verfügte die EU erneut die Umsetzung der Sanktionen gegen Kadi, der mit Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 30. September 2010 erneut und wieder erfolgreich dagegen klagte. Das Gericht monierte weiterhin Mängel bei rechtlichem Gehör und

effektivem Rechtsschutz: Bei einem Widerspruch gegen Entscheidungen für die Aufnahme in die Liste seien diese umfassend zu prüfen, ihnen zugrundeliegende Informationen seien grundsätzlich offenzulegen. Zudem rügte das Gericht die lange Dauer der Anwendung der Sanktionen, die ihrem stets postulierten präventiven Charakter widerspreche. Gegen dieses erstinstanzliche Urteil hat die Europäische Kommission beim EuGH Berufung eingelegt. Sie bezieht sich dabei insbesondere auf die Verpflichtung aller UN-Mitgliedstaaten, Maßnahmen des Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII UN-Charta unmittelbar umzusetzen.

Einige Beobachter schließen angesichts dieser Disparitäten eine Kollision der Rechtskreise Völkerrecht und europäisches Recht nicht mehr aus. EU-Staaten fänden sich dann in dem Dilemma, entweder Verpflichtungen gegenüber den UN nur unter Verstoß gegen europäisches Recht nachkommen zu können oder europäisches Recht zu wahren unter Verletzung völkerrechtlicher Pflichten.²

In der Diskussion über die Sanktionspolitik der UN waren Unstimmigkeiten zwischen den sicherheitspolitischen Maßnahmen einerseits und der Wahrung rechtsstaatlicher Standards andererseits, wie sie in der Praxis des Sanktionsausschusses angelegt sind, frühzeitig erkannt worden. In einem im Juni 2006 den Vereinten Nationen vorgelegten Bericht sah das »Watson Institute for International Studies« Verbesserungsbedarf in vier Bereichen:

1. Benachrichtigung der Personen oder Organisationen über ihre Aufnahme in die Liste,
2. Zugang für in der Liste aufgeführte Personen oder Organisationen zum Sanktionsausschuss,
3. rechtliches Gehör und
4. wirksamer Rechtsschutz.

Die Studie, die von Deutschland, der Schweiz und Schweden finanziert worden war, wurde als offizielles UN-Dokument veröffentlicht.³

In seinem im Oktober 2009 vorgelegten Folgebericht erkennt das Institut Fortschritte bei der Beachtung rechtsstaatlicher Standards im Sanktionsregime an. So seien die Benachrichtigung auf der Liste aufgeführter Personen und Organisationen sowie der Zugang der Betroffenen zum Sanktionsausschuss hinreichend geregelt worden. Erhebliche Defizite bestünden allerdings nach wie vor beim wirksamen Rechtsschutz.⁴

Angesichts dieser deutlichen Kritik am Sanktionsverfahren mutet es befremdlich an, dass die vom Al-Qaida-Sanktionsausschuss verhängten gezielten Sanktionen – auch »smart sanctions« genannt – ursprünglich als bedeutender Fortschritt gegenüber den zuvor praktizierten umfassenden Ländersanktionen gewertet wurden.⁵ Insbesondere die vom Sicherheitsrat ab 1990 gegen Irak verhängten Wirtschaftsblockaden trafen weniger das Regime von Saddam Hussein als vielmehr das Gros der Zivilbevölkerung;

ungewollte Solidarisierungseffekte mit dem Regime waren eine der Folgen.

Anders ist dies bei gezielten, sogenannten Individualsanktionen: Hier verliert sich der oder die Betroffene nicht in der Anonymität der breiten Masse, er oder sie wird konkret benannt, mit Namen, Geburtsort und -datum. Die Auswirkung der Sanktionen ist personifiziert, das zwischenstaatliche Handeln des Sicherheitsrats schlägt auf die Ebene des Individuums durch. Politisches Kalkül des Rates in seiner ihm eigenen Ermessensfreiheit kollidiert mit dem Anspruch des Einzelnen auf eine Behandlung gemäß rechtsstaatlicher Normen und Regularien.

Wegen der bestehenden Rechtsunsicherheit sind UN-Mitgliedstaaten deutlich zurückhaltender bei neuen Anträgen. Insofern ist die Legitimität des Verfahrens auch Voraussetzung für die Effektivität des Sanktionsregimes.

Über den Faktor Legitimität hinaus sind zwei weitere Kriterien für eine Bewertung der Effektivität des Sanktionsregimes heranzuziehen: Die Zielgenauigkeit und die wirksame Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen. Zwar steht der Faktor Legitimität gegenwärtig mit Recht im Vordergrund, die Effektivität und damit die Akzeptanz des Sanktionsregimes beruhen letztlich auf dem ausgewogenen Zusammenwirken dieses Faktorenbündels. Diese Maxime war richtungsweisend für den deutschen Vorsitz im Sanktionsausschuss.

Erste Reformmaßnahmen

Als Deutschland Anfang 2011 im Zuge seiner zweijährigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat den Vorsitz im damaligen Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss übernahm, waren vor allem unter dem vorausgegangenen Vorsitz Österreichs wichtige Reformschritte zur Stärkung rechtsstaatlicher Grundsätze im Sanktionsverfahren initiiert oder bereits abgeschlossen worden. Im Jahr 2008 erteilte der Sicherheitsrat mit Resolution 1822 dem Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss den Auftrag, innerhalb von zwei Jahren sämtliche Eintragungen auf der Konsoli-

Die vom Al-Qaida-Sanktionsausschuss verhängten gezielten Sanktionen wurden ursprünglich als bedeutender Fortschritt angesehen.

Die Legitimität des Verfahrens ist auch Voraussetzung für die Effektivität des Sanktionsregimes.

¹ Vgl. Christian Schaller, Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, Vereinte Nationen (VN), 4/2005, S. 132–138.

² Vgl. Michael Lysander Fremuth, Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats. Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Ritzern und verpassten Chancen, VN, 3/2009, S. 111–116, hier S. 116.

³ Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures, The Watson Institute for International Studies, Brown University, Rhode Island/USA, 30.3.2006 oder auch UN Doc. A/60/887-S/2006/331 v. 14.6.2006.

⁴ Vgl. Addressing Challenges to Targeted Sanctions. An Update of the »Watson Report«, Rhode Island/USA, Oktober 2009, S. 23.

Mit Einrichtung des Büros der Ombudsperson gelangt nun jeder Entlistungsantrag vor den Sanktionsausschuss.

dierten Liste (damals insgesamt 488) zu überprüfen, vor allem mit Blick auf mögliche Streichungen. Der Vorgang wurde termingerecht Mitte 2010 abgeschlossen und führte dazu, dass insgesamt 45 Eintragungen von der Liste gestrichen wurden. Die Resolution verfügte zudem, dass die Eintragungen künftig alle drei Jahre überprüft werden müssen.

Im Jahr 2009 richtete der Sicherheitsrat mit Resolution 1904 das Büro der Ombudsperson im UN-Sekretariat ein. Die Ombudsperson wurde beauftragt, Anträge auf Streichungen entgegenzunehmen, sie informationell in umfassender Weise aufzubereiten und schließlich dem Sanktionsausschuss einen ausführlichen Bericht zum jeweiligen Antrag mit einschlägigen Bemerkungen (observations) vorzulegen. Zwar lag die Entscheidung über den Antrag weiterhin beim Sanktionsausschuss, die Ombudsperson brachte im Entlistungsverfahren gegenüber der im Jahr 2006 mit Resolution 1730 eingerichteten Koordinierungsstelle (focal point) dennoch einen wesentlichen Fortschritt: Die Koordinierungsstelle, die für die länderbezogenen Sanktionsregime weiterbesteht, nahm zwar Anträge auf Streichung von Personen und Organisationen entgegen, leitete diese aber lediglich an die jeweiligen Pass- und Wohnstaaten sowie an den Staat weiter, der die Aufnahme beantragt hatte; in deren Ermessen lag es, dem Sanktionsausschuss einen Antrag auf Streichung zu unterbreiten. Mit Einrichtung des Büros der Ombudsperson gelangt nun jeder Entlistungsantrag vor den Sanktionsausschuss; die ›Türsteher‹-Funktion einzelner Staaten wurde beseitigt und das Entlistungsverfahren somit ›individualisiert‹; der direkte Zugang betroffener Personen und Organisationen zum Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss war nun prozedural gewährleistet.

Das Sanktionsregime wurde getrennt in einen Al-Qaida-Sanktionsausschuss sowie einen Taliban-Sanktionsausschuss.

Reformen unter deutschem Vorsitz 2011/2012

Dieser Reformkurs wurde unter deutschem Vorsitz in zweifacher Hinsicht fortgeführt und gestärkt:

- Das Sanktionsregime wurde getrennt in einen Al-Qaida-Sanktionsausschuss gemäß den Resolutionen 1267 und 1989 sowie einen Taliban-Sanktionsausschuss gemäß Resolution 1988.
- Das auf das Al-Qaida-Sanktionsregime beschränkte Büro der Ombudsperson wurde substanziell aufgewertet und seine Kompetenzen ausgeweitet.

Nach Übernahme des Vorsitzes im Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss hatte die deutsche Ständige Vertretung bei den UN in New York im Juni 2011 ein Seminar veranstaltet, das sich vorrangig mit der Zielorientierung des Sanktionsregimes befasste. Dabei stand die Frage im Mittelpunkt, ob der transnationale, islamistisch inspirierte Terrorismus weiter-

hin auf eine gemeinsame Urheberschaft von Al-Qaida und den Taliban zurückzuführen sei. Vor allem unter Hinweis auf die im Gegensatz zu Al-Qaida eindeutig national ausgerichtete Agenda der Taliban wurde diese Frage von den versammelten Expertinnen und Experten im Grundsatz verneint. Es gibt über die Regionen verstreute Al-Qaida-Ableger wie ›Al-Qaida auf der arabischen Halbinsel‹ oder ›Al-Qaida im islamischen Maghreb‹; ähnliche Verzweigungen gibt es bei den Taliban nicht.

Taliban-Sanktionsausschuss

Am 17. Juni 2011 richtete der Sicherheitsrat mit Resolution 1988 ein eigenes Taliban-Sanktionsregime ein, das analog zu anderen, länderbezogenen Sanktionsinstrumenten zur Überwindung innerstaatlicher Konflikte und zu nationaler Aussöhnung beitragen soll. Der Taliban-Sanktionsausschuss, der unter deutschem Vorsitz eingerichtet wurde, arbeitet mit dieser Zielrichtung eng mit der afghanischen Regierung zusammen, für die die Entlistung aussöhnungswilliger und kooperativer Taliban Priorität hat. Mit der Einsetzung einer Kontaktgruppe in Kabul, der neben Mitgliedern des Sicherheitsrats einschlägige afghanische Ministerien und Behörden angehören, soll zielführende Kooperation erleichtert werden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der afghanischen Regierung wurden im Jahr 2012 durch die Folgeresolution 2082 erweitert.

Al-Qaida-Sanktionsausschuss

Im Al-Qaida-Sanktionsregime, das unter der ebenfalls am 17. Juni 2011 verabschiedeten Resolution 1989 fortgeschrieben wurde, sind deutliche Fortschritte bei der Stärkung rechtsstaatlicher Grundsätze zu verzeichnen, dies vor allem durch eine Aufwertung des Büros der Ombudsperson.

Deren Berichte an den Sanktionsausschuss zu Entlistungsanträgen enthalten nun nicht mehr bloße Bemerkungen, sondern Empfehlungen (recommendations). Diese Änderung in der Diktion ist von sanktionspolitischem Gewicht: Eine Empfehlung der Ombudsperson auf Streichung kann vom Ausschuss nur dann zurückgewiesen werden, wenn innerhalb von 60 Tagen dazu ein Konsens hergestellt wird. Alternativ kann auf Antrag eines Ausschussmitglieds, das die Empfehlung auf Streichung ablehnt, der Sicherheitsrat angerufen werden. Dieser entscheidet dann mit der üblichen Mehrheit von neun Stimmen bei Wahrung des Vetorechts der ständigen Mitglieder; von dieser Möglichkeit ist bislang noch kein Gebrauch gemacht worden.

Bis Ende 2012 gingen beim Büro der Ombudsperson 36 Entlistungsanträge ein; über 21 davon wurde entschieden, und bei 20 kam es zur Entlistung. Zu erwähnen ist, dass Jassin Kadi, der nach wie vor die europäische Gerichtsbarkeit beschäftigt, am 5. Oktober 2012 über das Ombudverfahren von

der Al-Qaida-Sanktionsliste gestrichen wurde. Diese Hürde, dass sich alle Staaten über die Ablehnung eines Entlistungsantrags einig sein müssen, wurde auch für entsprechende Vorlagen von UN-Mitgliedstaaten eingerichtet, die den Antrag auf Aufnahme ursprünglich gestellt hatten (designating states).⁶

Entlistungsanträge erforderten bis zur Verabschiedung von Resolution 1989 die einstimmige Annahme durch den Sanktionsausschuss. Nun verlangt ihre Ablehnung nach entsprechender Empfehlung der Ombudsperson Einstimmigkeit im Gremium. Die Umkehr von Positivkonsens in Negativkonsens, ist sie nur eine formale Spielerei?

Bei genauerem Hinsehen gelang hier dem Sicherheitsrat – ob gewollt oder nicht – ein Kunststück: Die Möglichkeit zur Gewährung wirksamer Verfahrensrechte für gelistete Personen und Organisationen wurde gestärkt, ohne das klassische Selbstverständnis des Sicherheitsrats zu beeinträchtigen – eines Organs, dessen Mitglieder Entscheidungen in erster Linie nach politischem Interesse und in eigenem Ermessen fällen. Denn diese Entscheidungsfreiheit, die sich bei Positivkonsens zulasten eines Antrags auf Entlistung ausgewirkt hatte, arbeitet unter Negativkonsens zugunsten einer Streichungsempfehlung.

Der im Jahr 2008 mit Resolution 1822 eingeleitete, im Folgejahr mit Resolution 1904 verfeinerte Überprüfungsprozess wurde weitergeführt. So sind in sechsmonatigem Turnus Eintragungen von Personen zu überprüfen, die mangelhafte Daten zur Identifizierung enthalten; als Mindestanforderung werden Angaben zum vollen Namen, Geburtsort und -datum sowie zur Nationalität der Person erwartet.

Im gleichen Turnus werden Eintragungen zu Personen überprüft, die Berichten zufolge verstorben sind (reportedly deceased). Bei Personen, die dem Al-Qaida-Aufruf zum ›globalen Dschihad‹ folgten, sind sichere Erkenntnisse zu ihrem Ableben oder gar eine Sterbeurkunde kaum beizubringen. Der Sanktionsausschuss begnügt sich daher mit einer offiziellen Erklärung dieses Inhalts vonseiten des Pass- oder Wohnstaats. Für Organisationen, die Berichten zufolge nicht mehr existieren (defunct entities), gelten entsprechende Überprüfungsprozeduren.

Bei Entlistungen in solchen Fällen ist die Frage der Vererbung oder des Transfers der freigegebenen Vermögenswerte zu überprüfen, die natürlich nicht erneut für die Unterstützung terroristischer Handlungen verwendet werden sollen. Diese Problematik erwies sich als besonders gravierend im Fall Osama bin Ladens, der nach seinem Tod am 2. Mai 2011 erst am 21. Februar 2013 von der Liste gestrichen wurde. Absatz 32 der Resolution 2083 vom 17. Dezember 2012 forderte unter Verweis auf die einschlägige Regelung in Resolution 1373 besondere Sorgfalt bei der Freigabe von Vermögenswerten nach einer Entlistung Osama bin Ladens.

Diese Regularien, obwohl sie nicht zwingend zu Streichungen führen, tragen dennoch zur Sensibilisierung der Arbeit des Ausschusses und zur Dynamisierung des Sanktionsverfahrens bei – ganz im Sinne ständiger Anpassung der Sanktionsliste an die terroristische Bedrohungslage (living list).

Hier ist ein Verweis auf die Kernaufgabe des Al-Qaida-Sanktionsregimes angebracht. Die Maxime der Prävention, also das grundlegende Mandat des Sanktionsausschusses, setzt auf Selbstkorrekturen, auf Distanzierung vom Terrorismus, die bei den auf der Liste stehenden Personen oder Organisationen durch die Sanktionen ausgelöst werden sollen. Es ist nur konsequent, solche Verhaltensänderungen durch regelmäßige Überprüfungen zu verifizieren. Schließlich sind sie es, die den Erfolg der Sanktionsmaßnahmen erweisen; ein andauerndes Verbleiben auf der Liste käme einem Eingeständnis des Scheiterns der Sanktionspolitik gleich. So gesehen müsste es das Anliegen des Sanktionsausschusses sein, möglichst rasch möglichst viele Namen von der Liste zu streichen.

Die Aufwertung des Ombudsverfahrens liegt ganz auf der Linie der Dynamisierung der Ausschussarbeit im Allgemeinen und der Wiederbelebung des Präventionsgedankens im Besonderen: Die Distanzierung vom Al-Qaida-Netzwerk ist für die Ombudsperson das entscheidende Kriterium bei der Bewertung von Anträgen auf Entlistung.

Ausblick

Im Vorfeld der im Dezember 2012 anstehenden Verlängerung der Mandate für den Al-Qaida- und den Taliban-Sanktionsausschuss veranstaltete die deutsche Ständige Vertretung ein Expertenseminar. Die Diskussion über das Al-Qaida-Sanktionsregime behandelte drei Schwerpunkte:

1. Bedrohung durch den Al-Qaida-Komplex
2. Al-Qaida-Bedrohung begegnen: Umsetzung der Sanktionen verbessern
3. Das Büro der Ombudsperson: Standards für die Überprüfung klären

Damit wurden die Aspekte behandelt, die aus Sicht des deutschen Vorsitzes die Effektivität des Sanktionsregimes ausmachen: Zielgenauigkeit, wirksame Umsetzung, Legitimität der Sanktionsmaßnahmen.

⁵ Vgl. Peter Wallensteen/Helena Grusell, Targeting the Right Targets? The UN Use of Individual Sanctions, *Global Governance*, 18. Jg., 2/2012, S. 207–230. Zur Wirksamkeit von Sanktionen generell siehe Peter Rudolf, Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung, SWP-Studie S 30, Berlin November 2006.

⁶ Jeder UN-Mitgliedstaat kann einen Antrag auf Entlistung stellen, die Hürde des Negativkonsenses für eine Ablehnung besteht jedoch nur bei Anträgen von ›designating states‹.

Durch Resolution 1989 wurde das Verfahren zur Streichung von Namen aus der Liste vereinfacht.

Ein andauerndes Verbleiben auf der Liste käme einem Eingeständnis des Scheiterns der Sanktionspolitik gleich.

Das Al-Qaida-Sanktionsregime ist im Vergleich zu anderen UN-Sanktionsregimen bei der Anwendung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen am fortschrittlichsten.

Von seinem Selbstverständnis her handelt der Sicherheitsrat als zwischenstaatliches Organ nach politischem Ermessen, das nicht justiziabel ist.

Zu 1. Herausragendes Merkmal bei der vom Al-Qaida-Komplex ausgehenden Bedrohung, so die Einschätzung der Expertinnen und Experten, ist die Diversifizierung der Terrorstrukturen, sowohl in regionaler Hinsicht als auch beim Täterprofil. Beim Auftreten der von Al-Qaida inspirierten Terrorgruppen, etwa in Jemen, Somalia, in der Maghreb/Sahel-Region oder in Nordnigeria, sei zu beobachten, dass Elemente der Al-Qaida-typischen Ideologie des ›globalen Dschihad‹ sich vermengen mit regionalen oder lokalen Konflikten. Der Einfluss der Führung der ›Kern‹-Al-Qaida auf die operativen Planungen und Aktionen dieser Gruppen sei gering, ihr Vorgehen erfolge im Wesentlichen nach eigener Interessenlage. Symptomatisch für die nachlassende organisatorische Kohärenz im Al-Qaida-Komplex ist auch das Auftreten eines neuen Tätertyps, des sich oft über das Internet selbst-radikalisierten sogenannten Einsamer-Wolf-Terroristen.

Zu 2. Diese Entwicklungen, so die Auffassung im Expertenkreis, erschweren die effektive Umsetzung gezielter Sanktionen. Die zunehmende regionale Fragmentierung und der abnehmende organisatorische Zusammenhalt machten die Feststellung des ›Verbunden mit‹-Standards (associated with) schwieriger, welcher das entscheidende Kriterium für die Aufnahme in die Sanktionsliste ist. Gerade für den Bereich der Terrorfinanzierung dürfte es (noch) komplizierter werden, entsprechende Nachweise zu führen. Angesichts dieser geänderten Situation sollte die sanktionspolitische Grundfrage gestellt werden, ob der Al-Qaida-Komplex noch unter dem gemeinsamen Dach des 1267/1989-Sanktionsregimes adäquat erfasst werden kann oder ob nicht vielmehr spezifische länderbezogene Sanktionsregime die Bedrohungslage besser reflektieren würden.

Zu 3. Nach einhelliger Auffassung der Seminarteilnehmer leistet das Büro der Ombudsperson einen wichtigen Beitrag zur Förderung rechtsstaatlicher Grundsätze im Sanktionsverfahren; die Akzeptanz der Sanktionsmaßnahmen und damit letztlich ihre Wirksamkeit würden dadurch gestärkt.

Folgende Prinzipien sollten, so der Tenor der Diskussion, richtungsweisend für die Arbeit der Ombudsperson sein:

- Personen und Organisationen sollten nur dann auf der Liste aufgeführt sein, wenn sie wesentlich und absichtlich (knowingly and intentionally) mit dem Al-Qaida-Netzwerk in Verbindung stehen.
- Die Ombudsperson sollte auch künftig ihre Empfehlungen nur auf diejenigen Informationen stützen, die ihr zur Verfügung gestellt werden; bei Informationsverweigerung durch Mitgliedstaaten stärkt diese Regelung tendenziell einen Antragsteller auf Entlastung.
- Bei der Frage der Zulässigkeit von Informationen, die unter Folter oder Anwendung anderer

illegaler Methoden zustande kommen, schwankte die Diskussion zwischen kategorischer Ablehnung und einer pragmatischeren Sichtweise. Nach Auffassung der deutschen Vertreter würde die Zulässigkeit unter Folter erlangter Informationen die Anwendung eben solcher Methoden fördern und die Glaubwürdigkeit des Sanktionsregimes untergraben.

Einige Seminarteilnehmer warfen die Frage auf, warum nur den auf der Al-Qaida-Sanktionsliste aufgenommenen Personen und Organisationen die Möglichkeit eröffnet ist, über die Ombudsperson die Streichung von der Liste zu betreiben; eine Ausweitung des Mandats der Ombudsperson auf andere UN-Sanktionsregime sei in Erwägung zu ziehen.

Implizit wird hier deutlich, dass das Al-Qaida-Sanktionsregime im Vergleich zu anderen UN-Sanktionsregimen bei der Anwendung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen nun am fortschrittlichsten ist – ein Merkmal, das auch mit seinen Eigenheiten zusammenhängt.

Eigenheiten des Al-Qaida-Sanktionsregimes

Erstens handelt der Al-Qaida-Sanktionsausschuss nicht isoliert. Er ist eingebunden in die politischen Rahmenbedingungen, die Handlungsoptionen bei der Terrorabwehr vorzeichnen, dabei auch gewissen Präferenzen wie etwa der Sicherheitsvorsorge Vorschub leisten. Bemüht man die vermeintliche, freilich unechte Polarität von Sicherheit und Freiheit, so überrascht es nicht, dass nach den Anschlägen vom 11. September 2001 das Pendel stark in Richtung Sicherheitsvorsorge ausschlug;⁷ diese Aktionsrichtung zeigte sich generell beim Aus- und Umbau der Sicherheitsarchitektur in vom Al-Qaida-Terrorismus betroffenen Staaten. Inzwischen hat sich im Anti-Terror-Diskurs ganz überwiegend die Erkenntnis durchgesetzt, dass Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit keine gegensätzlichen, sondern komplementäre Elemente effektiver Terrorabwehr sind und sein müssen. Wenn etwa aus Furcht vor Klagen keine Listungsanträge mehr gestellt werden, führt sich das Sanktionsregime *ad absurdum*.

Zweitens weisen die rechtsstaatlichen Defizite im Sanktionsverfahren, besonders akzentuiert durch die Welle der Aufnahmeanträge nach den Anschlägen vom 11. September 2001, auch auf systemische Unstimmigkeiten hin. Von seinem Selbstverständnis her handelt der Sicherheitsrat als zwischenstaatliches Organ nach politischem Ermessen, das nicht justiziabel ist; durch die Verhängung gezielter Sanktionen greift er jedoch in den Grundrechtsbestand von Personen und Organisationen ein, die einen Anspruch auf Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien haben. Der Sicherheitsrat in Gestalt des Sanktionsausschusses tritt hier als Exekutivinstanz auf, die im Gegensatz zu entsprechenden einzelstaatlichen Organen keiner Gerichtsbarkeit unterworfen

ist. Das Prinzip politischer Ermessensfreiheit trifft im Al-Qaida-Sanktionsregime unvermittelt auf den individuellen Anspruch auf Rechtssicherheit – dies übrigens im Gegensatz zur allgemeinen Anti-Terror-Resolution 1373 aus dem Jahr 2001, die die UN-Mitgliedstaaten als Akteure bei der Bekämpfung des Terrorismus anspricht und verantwortlich macht.

Eine dritte Besonderheit des Al-Qaida-Sanktionsregimes wirkt sich gleichermaßen zuungunsten gelisteter Personen und Organisationen aus und verstärkt ihren Status als ›Quasi-Geächtete‹. Im Unterschied zu den länderbezogenen Sanktionsregimen, mit deren Hilfe eine Beilegung innerstaatlicher Konflikte erreicht werden soll, steht das Al-Qaida-Sanktionsregime außerhalb eines politischen Prozesses. Al-Qaida als substaatlich strukturiertes, transnational agierendes Netzwerk mit abstruser Programmatik kann nicht als Akteur im internationalen System fungieren; es ist, wenn man so will, nicht satisfaktionsfähig.⁸ Während etwa im Fall des Taliban-Sanktionsregimes die afghanische Regierung im Zuge der Aussöhnungsbemühungen Streichungen beantragt, dem Regime also eine politische Dynamik verleiht, ist die originäre Al-Qaida-Liste eher statisch. Die dort aufgeführten Personen sind in dem Sinne tatsächlich staatenlos, als sie für keinen UN-Mitgliedstaat ein politischer Faktor sind, um den man sich bemühen sollte – hier durch Antrag auf Streichung von der Liste.

Diese Besonderheiten führten dazu, dass das Sanktionsregime, eingerichtet mit dem Ziel der Prävention, faktisch strafenden Charakter annahm. Dieses Abdriften blieb nicht unbemerkt: Betrachtet man die Entwicklung im Sanktionsregime seit seiner Einsetzung im Jahr 1999, so kann man gewisse Abschnitte ausmachen. Jüngste Studien erkennen in dieser Abfolge eine zunehmende ›Verregelung‹ des Sanktionsverfahrens, durch welche die Ermessensfreiheit der Ausschussmitglieder als handlungsleitender Faktor konterkariert, ausgeglichen und tendenziell reguliert wird.⁹ Diese Entwicklung wurde angestoßen und getragen von der zunehmenden Kritik am Sanktionsregime, auf die der Sicherheitsrat, vielleicht etwas zögerlich, doch letztlich mit angemessener Anpassungsbereitschaft reagiert hat.

Bestimmte Resolutionen des Sicherheitsrats können als Wegmarken dieser Entwicklung herangezogen werden: Resolution 1617 aus dem Jahr 2005, die mit dem ›Verbunden mit‹-Standard genauere Kriterien für die Aufnahme in die Liste vorgab, sowie die Resolutionen 1730, 1904 und 1989, die über die Koordinierungsstelle und die Einrichtung und Stärkung des Büros der Ombudsperson erstmals direkte Abhilfemöglichkeiten für aufgeführte Personen und Organisationen geschaffen, später erweitert haben. Mit Resolution 2083 vom 17. Dezember 2012 wurde das Mandat der Ombudsperson auf 30 Monate verlängert und somit weiter gestärkt.

Abschließend stellt sich die Frage, wie der deutsche Vorsitz im Al-Qaida-Sanktionsausschuss 2011/2012 mit Blick auf die Entwicklungen im Sanktionsverfahren einzuordnen und zu bewerten ist.

Unter den Kriterien für ein effektives Sanktionsregime, das sich für den Bereich der EU der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Umsetzung der Sanktionen ausgesetzt sieht, kam dem Faktor Legitimität vorrangige Bedeutung zu. Entscheidend dafür ist, dass das Ombudsverfahren gefestigt wird, was mit der nun erfolgten Festschreibung seiner Regularien und der Erweiterung der Mandatsdauer erreicht sein dürfte. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Verfahren nicht noch ausgebaut und verfeinert werden könnte; hier wird es für die folgenden Vorsitze ausreichend zu tun geben, insbesondere bei der Frage einer Ausweitung des Ombudsverfahrens auf andere UN-Sanktionsregime. Ein fest etabliertes Ombudsverfahren fördert auch die Zielgenauigkeit des Sanktionsregimes, nicht nur durch die Überprüfung einzelner Eintragungen, sondern auch durch die Weiterentwicklung von Standards, die für die Aufnahme in die Liste relevant sind – ein willkommenes Nebenprodukt der Ombudsarbeit. Zielgenauigkeit heißt auch Trennschärfe, für deren Beachtung sich der deutsche Vorsitz eingesetzt hat; denn mancherorts besteht die Neigung, Dissidenz und Terrorismus gleichzusetzen.

Mit der Stärkung vor allem von Legitimität und Zielgenauigkeit dürfte das Al-Qaida-Sanktionsregime während des deutschen Vorsitzes weiter an Effektivität und Akzeptanz gewonnen haben.

Im Unterschied zu den länderbezogenen Sanktionsregimen steht das Al-Qaida-Sanktionsregime außerhalb eines politischen Prozesses.

Das Sanktionsregime, eingerichtet mit dem Ziel der Prävention, nahm faktisch strafenden Charakter an.

⁷ Vgl. Thomas Gehring/Thomas Dörfler, *Division of Labour and Rule-based Decision-making within the UN Security Council. The Al-Qaida/Taliban Sanctions Regime*. (Unveröffentlichtes Manuskript, vorgelegt am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der Universität Bamberg). Die Autoren geben an, dass die Anzahl der Eintragungen von sieben im Jahr 2000 auf 397 im Jahr 2003 anstieg.

⁸ Diese Unterschiedlichkeit mag auch der Grund dafür sein, dass Wallensteen/Grusell, a.a.O. (Anm. 5) das Al-Qaida-Sanktionsregime von ihrer Betrachtung ausnehmen.

⁹ Vgl. Gehring/Dörfler, a.a.O. (Anm. 7).