

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Verhältnis der Bundesregierung und der Europäischen Union
zur Hamas**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Verhältnis der Bundesregierung und der EU zur Hamas

Sachstand WD 3 - 3000 - 263/08

Abschluss der Arbeit: 28.07.2008

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Bei der Recherche war das Auswärtige Amt behilflich.

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

Die Entscheidung der Bundesregierung, keine Kontakte mit der Hamas zu unterhalten, ist im Rahmen einer allgemeinen politischen Positionsbestimmung erfolgt. Sie ist nicht Gegenstand eines förmlichen Kabinettsbeschlusses gewesen. Vielmehr hat die Bundesregierung diese Linie festgelegt. Die Hamas befindet sich seit dem 12. September 2003 auf der EU-Liste der terrorismusverdächtigen Personen und Organisationen. Der grundlegende Beschluss ist der gemeinsame Standpunkt GASP/2002/931 vom 27.12.2001 und die am selben Tag erlassene Verordnung 2580/2001 des Rates. Der „GS 931“ enthält nur Finanzsanktionen, erwähnt also weder ein Waffenembargo noch Reisebeschränkungen.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1.	Einleitung	4
2.	Rechtsqualität der Entscheidung der Bundesregierung	5
3.	Listungsverfahren der EU	6
3.1.	Völker- und europarechtliche Grundlagen	6
3.2.	Listung nach SR-Res. 1267	6
3.2.1.	Inhalt	6
3.2.2.	Listungsverfahren	7
3.2.3.	Umsetzung durch die EU	7
3.3.	Listung nach SR-Res. 1373	8

1. Einleitung

Das Bemühen um einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten ist ein Schwerpunkt deutscher Außenpolitik. Ein zentrales internationales Forum hierfür ist das sogenannte Quartett aus EU, USA, Russland und Vereinten Nationen. Daher setzte sich Deutschland während seiner EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 besonders für eine Wiederbelebung des Quartetts ein. Es gelang schließlich, das Nahost-Quartett wieder verstärkt in die Bemühungen um einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten einzubeziehen.

Die Hamas lehnt die Kriterien des Nahost-Quartetts ab und hat sich deswegen und angesichts anhaltender terroristischer Angriffe auf israelische Bürger und israelisches Territorium sowie des gewaltsamen Putschs im Juni 2007 nach Auffassung der Bundesregierung¹ ins Abseits gestellt. Vor diesem Hintergrund lehnt die Bundesregierung Kontakte mit Hamas ab und weiß sich in dieser Sichtweise mit ihren Partnern in der Europäischen Union einig. Partner der israelischen Regierung im Annapolis-Prozess² und in der internationalen Gemeinschaft ist die palästinensische Autonomiebehörde unter Präsident Mahmoud Abbas. Dies ist die Linie, die der Rat der Europäischen Union am 10. April 2006 festgelegt (siehe **Anlage**) und in den Ratschlussfolgerungen vom 23./24. Juli 2007 zuletzt bestätigt hat.

Artikel 15 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) regelt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU den Inhalt und die Wirkung von Ratsbeschlüssen, mit denen gemeinsame Standpunkte eingenommen werden. Art. 15 Satz 2 definiert den möglichen Inhalt gemeinsamer Standpunkte und verdeutlicht damit deren Leit- und Bündelungsfunktion. Ein gemeinsamer Standpunkt legt nämlich „das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geografischer oder thematischer Art“ fest. Konzept ist hier im Sinne sowohl eines Zusammenfassens der nationalen Politiken als auch eines Plans zur Lösung eines Problems zu verstehen³. Bestätigt wird dies durch Artikel 19 Abs. 1 EUV. Nach dessen UAbs. 1 Satz 2 treten die Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen für die gemeinsamen Standpunkte ein, was ein gleichsinniges „koordiniertes“ (vgl. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1), also gebündeltes Auftreten sicherstellt. Ergänzend bestimmt Art. 19 Abs. 1

-
- 1 Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (BT-Drs. 16/8747) der Abgeordneten Jürgen Trittin, Kerstin Müller (Köln), Uta Koczy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/8993, Seite 4.
 - 2 Die Internationale Nahost-Konferenz in Annapolis/USA im November 2007 stellt eine wichtige Wegmarke für den Frieden im Nahen Osten dar. Die Konfliktparteien versuchen, ihre Differenzen in direkten, bilateralen Gesprächen zu überwinden, und werden dabei von internationaler und regionaler Unterstützung getragen.
 - 3 Nicht übersehen werden sollte, dass der Begriff „Konzept“ der deutschen Fassung eigentümlich ist. Im Englischen heißt es „approach“, im Französischen „position“.

UAbs. 1, dass in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen ein gemeinsamer Standpunkt auch dann zur Geltung kommt, wenn nicht alle Mitgliedstaaten dort vertreten sind. Denn die übrigen Mitgliedstaaten haben dann dort für den gemeinsamen Standpunkt einzutreten. D. h., sie müssen den aufgrund von Art. 15 festgelegten Plan zur Lösung der „bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art“ vortragen, jedenfalls aber in dessen Sinn handeln⁴. Nach Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 EUV sind die Mitgliedstaaten, die Ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrates sind, gehalten, sich auch in dieser Funktion für „die Standpunkte“ der Union einzusetzen, und zwar „unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen“. Nach Art. 15 Satz 3 EUV tragen die EU-Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten in Einklang steht. Damit wird für die Mitgliedstaaten die Rechtspflicht begründet, ihre nationale Außen- und Sicherheitspolitik an dem gemeinsamen Standpunkt auszurichten.⁵ Für den Einklang ihrer Politik mit den gemeinsamen Standpunkten „Sorge (zu) tragen“, bedeutet zwar, dass gemeinsame Standpunkte (anders als gemeinsame Aktionen) ein konkretes Verhalten nicht vorschreiben können. Doch geben sie rechtsverbindlich einen politischen Orientierungspunkt vor und dienen damit als „Leitstrahlen“, um zu gewährleisten, dass sich die mitgliedstaatlichen Politiken in ein Ganzes eingliedern und zur Kohärenz bündeln. Die einzelstaatlichen Politiken dürfen also dem gemeinsamen Standpunkt nicht widersprechen. Gemeinsame Standpunkte sind insbesondere im Hinblick auf die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus formuliert worden.

Hamis befindet sich seit dem 12. September 2003 auf der EU-Liste der terrorismusverdächtigen Personen und Organisationen.

2. Rechtsqualität der Entscheidung der Bundesregierung

Die Entscheidung der Bundesregierung, keine Kontakte mit der Hamas zu unterhalten, ist nicht Gegenstand eines förmlichen Kabinettsbeschlusses gewesen, wie das Auswärtige Amt mitteilte. Vielmehr hat die Bundesregierung diese Linie im Rahmen allgemeiner politischer Positionsbestimmungen festgelegt.

Die Regierung hat sich damit eine Selbstbeschränkung bei ihrem außenpolitischen Handeln auferlegt, die selbstverständlich auch für die nach geordneten Behörden gilt. Eine rechtliche Außenwirkung für Dritte hat sie nicht. Die Entscheidung der Bundesregierung wirkt nur innerorganschaftlich. Deshalb kann nicht von einem generellen Kontaktverbot gesprochen werden.

4 Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Auflage 2007, Art. 15 EUV Rn. 5.

5 Cremer, in: Calliess/Ruffert, a. a. O.; Art. 15 EUV, Rn. 2.

3. Listungsverfahren der EU

3.1. Völker- und europarechtliche Grundlagen

Die Vereinten Nationen (VN) und die Europäische Union (EU) verfügen über zwei unterschiedliche Sanktionsverfahren zur Terrorismusbekämpfung und –prävention. Ersteres basiert auf Sicherheitsratsresolution (SR-Res.) 1267 (1999), letzteres auf SR-Res. 1373 (2001). Das Listungsverfahren nach SR-Res.1267 bezieht sich nur auf Taliban, Al Qaida und assoziierte Personen und Vereinigungen; jenes nach SR-Res. 1373 auf alle anderen Terroristen (Personen und Vereinigungen) weltweit, d.h. nicht nur auf islamistische Terroristen.

Das Sanktionsregime nach SR-Res. 1267 gibt den Staaten eine verbindliche Liste von Personen und Entitäten vor, die vom Al Qaida / Taliban-Sanktionsausschuss selbst ausgewählt wurden. Die EU-Mitgliedstaaten haben diesem Regime durch den gemeinsamen Standpunkt (GS) GASP⁶/2002/402 und die EG-Verordnung 881/2002 des Rates Rechnung getragen.

Nach SR-Res. 1373 sind die VN-Mitgliedstaaten darüber hinaus verpflichtet, zur Terrorismusprävention eigene rechtliche Instrumente der Sanktionierung vorzuhalten. In deren Ausgestaltung – vor allem in der Auswahl der zu listenden Personen und Entitäten – sind die VN-Mitgliedstaaten weitgehend frei. Der Rat nahm zur Realisierung dieser Verpflichtung den gemeinsamen Beschluss GASP/2002/931 an und erließ die Verordnung 2580/2001. In beiden Fällen (Umsetzung von SR-Res. 1267 und 1373) handelt es sich um in den EU-Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht.

3.2. Listung nach SR-Res. 1267

3.2.1. Inhalt

Auf der Grundlage der am 15.Oktober 1999 verabschiedeten SR-Res. 1267 wurde ein Sanktionsausschuss eingerichtet, dessen Zusammensetzung mit dem SR identisch ist; er wird zur Zeit vom belgischen Botschafter bei den VN geleitet. Das „Al Qaida and Taliban Sanctions Committee“ (ATSC) hat sich selbst Richtlinien („Guidelines“) gegeben, die das Listungsverfahren regeln.

Die ATSC-Liste besteht aus vier Sektionen:

- Personen, die den Taliban zugerechnet werden: z.Zt. 142 Einträge,
- Vereinigungen, die den Taliban zugerechnet werden: z.Zt. kein Eintrag

6 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.



- Personen, die Al Qaida zugerechnet werden: z.Zt. 242 Einträge,
- Vereinigungen, die Al Qaida zugerechnet werden: z.Zt. 113 Einträge.

Zurzeit umfasst die ATSC-Liste also 497 Personen und Vereinigungen. Die VN-Internetseite enthält ebenfalls eine Aufstellung der von der Liste Gelöschten (letzte Aktualisierung: 14.11.2007: 11 Personen, 24 Vereinigungen). Die ATSC-Liste kann jederzeit im Internet aufgerufen werden⁷; aktuell ist der Stand vom 03.07.2008 eingestellt. Die Liste ist als pdf-Dokument gestaltet und erlaubt mit Hilfe der Suchfunktion die Suche nach konkreten Namen.

Materiell-rechtlich werden durch die ATSC-Listung Vermögenswerte eingefroren, Finanztransaktionen unterbunden, der Verkauf von Waffen verboten und grenzüberschreitende Reisen verboten. Mithin handelt es sich also um erhebliche Eingriffe in die Grundrechte der Personen und Vereinigungen; Leitgedanke ist die präventive Abwehr terroristischer Akte, für die das Unterbinden der Finanzströme sowie der Reisetätigkeit von wesentlicher Bedeutung sind.

3.2.2. Listungsverfahren

Listungen können von jedem beliebigen VN-Mitgliedstaat beantragt werden. Die Vorschläge werden dem ATSC vorgelegt, das darüber entscheidet. Die Information der Betroffenen über ihre Listung ist Sache des betreffenden VN-Mitgliedstaates. Die Richtlinien des ATSC rufen die VN-Mitgliedstaaten hierzu auf, aber letztlich liegt es im Ermessen des jeweiligen Staates, dies umzusetzen.

Das ATSC-Sekretariat legt im jährlichen Turnus dem Ausschuss die Eintragungen der Namen auf der Sanktionsliste vor, die vier Jahre oder länger nicht aktualisiert wurden. Jedes Ausschussmitglied kann eine Überprüfung von Listungen beantragen, die ergebnisoffen ist. Um aktuelle Informationen zur jeweiligen Listung ersucht der Ausschuss den Staat/die Staaten, der/die die Listung beantragt hat/haben, und den Staat, dessen Staatsbürgerschaft die gelistete Person besitzt, ggfs. auch den Staat, in dem die gelistete Person oder Vereinigung ihren (Wohn)-Sitz hat.

3.2.3. Umsetzung durch die EU

Am 06.03.2001 nahm der Rat der EU die EG-Verordnung 467/2001 an, mit der die Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan verboten und Embargomaßnahmen gegen die Taliban beschlossen wurden. Am 27.05.2002 hat der Rat dann den Gemeinsamen Standpunkt GASP/2002/402 angenommen. Der „GS 402“ bestimmt in Bezug auf Al Qaida und Taliban im Wesentlichen:

7 <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>.



- Verbot des Verkaufs von Waffen (Art. 2),
- Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten (Art. 3),
- Verbot der Ein- und Durchreise (Art. 4).

Am selben Tag beschloss der Rat die EG-Verordnung Nr. 881/2002, die sich auf die Waffen- und Finanzsanktionen bezieht und zwei Anhänge enthält: Anhang I gibt die Namen der ATSC-Liste wieder, Anhang II führt die zuständigen Behörden in den EU-Mitgliedstaaten auf, an die relevante Informationen zu übermitteln sind (für Deutschland: Deutsche Bundesbank)⁸. Art. 7 der VO 881/2002 ermächtigt die EU-Kommission, die Verordnung (und damit die Liste) ständig zu aktualisieren, d.h. Änderungen der ATSC-Liste werden 1:1 umgesetzt. In Deutschland werden die Aktualisierungen durch Bekanntmachungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie im Bundesanzeiger publiziert.

3.2.4. Rechtsschutz

Erst durch SR-Res. 1730 (2006) wurde u.a. auf deutsche Initiative hin im VN-Sekretariat ein so genannter „focal point“ eingerichtet. Anträge auf „Entlistung“ können von Einzelpersonen, Gruppen, Firmen und Vereinigungen (d.h. von den Gelisteten selbst) an den „focal point“ gerichtet werden. Dieser gibt zunächst den Staaten, die den jeweiligen Listungsantrag gestellt haben, Gelegenheit zur Bewertung und Stellungnahme. Dann wird der ATSC befasst, der im Konsens entscheidet. Eine gerichtliche Überprüfung der Listung ist bisher nur auf nationalem Wege und auf der Ebene der EU möglich.

3.3. Listung nach SR-Res. 1373

Das auf SR-Res. 1373 (2001) basierende Sanktionsverfahren der EU erfasst auch die „Hamis“ einschließlich „Hamis-Izz al-Din al-Qassem“.

Der grundlegende Beschluss ist der gemeinsame Standpunkt GASP/2002/931 vom 27.12.2001 und die am selben Tag erlassene Verordnung 2580/2001. Der „GS 931“ enthält nur Finanzsanktionen, erwähnt also weder ein Waffenembargo noch Reisebeschränkungen. Er enthält einen Anhang von (damals) 29 Personen und 13 Vereinigungen; die VO 2580 enthält wiederum die Liste der zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten. Die aktuelle mit GS GASP/2008/586 vom 15. Juli 2008 beschlossene Liste umfasst 46 Personen und 48 Vereinigungen. Die Hamas befindet sich weiterhin unter ihnen.

Listungsanträge können von jedem Staat gestellt werden, also auch von Nicht-EU-Mitgliedstaaten. Die Beratung der Anträge erfolgte bis Mitte 2007 im „Clearing Hou-

8 Vgl. Seite 13 der VO.

se“, einem vertraulich tagenden Gremium der EU-Mitgliedstaaten, das am 01.07.2007 zu einer regulären Rats-AG aufgewertet wurde (Committee on Common Position 931). Grundlage für eine Listung sind nach GS 931 „ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien“, aufgrund deren eine zuständige Behörde eines EU-Mitgliedstaates die Aufnahme von Ermittlungen oder Strafverfolgung beschlossen hat oder eine Verurteilung erfolgt ist.

Die Liste wird regelmäßig, mindestens einmal pro Halbjahr, überprüft und jeweils im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Während die Liste als solche demnach öffentlich zugänglich ist, unterliegt die Beschlussfassung über die Aufnahme in die Liste und die Löschung von ihr strikter Vertraulichkeit. Auf eine Klage der iranischen Volksmudjaheddin hin beanstandete das Europäische Gericht erster Instanz am 12.12.2006 Rechtsschutzlücken im Listungsverfahren der EU, die unter deutscher Ratspräsidentschaft in intensiver Arbeit behoben wurden. Nach dem neuen, mit Ratsbeschluss vom 28.06.2007 verabschiedeten Verfahren müssen Gelistete über die Listung informiert werden. Ihnen sind auf Antrag die Gründe für die Listung mitzuteilen. Ferner erhalten sie die Möglichkeit rechtlichen Gehörs, d. h. es wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, Unterlagen zu ihrer Entlastung vorzulegen. Schließlich werden sie auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, nach Art. 230 Abs. 4 und 5 des EG-Vertrags Klage auf Aufhebung des Listungsbescheids gegen die EU (Rat/Kommission) zu erheben.

