

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Silke Stokar von Neuforn, Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 16/11711 –**

### **Beachtung des Grundrechts der Unternehmen auf informationelle Selbstbestimmung bei Verwendung so genannter Antiterrorlisten**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Resolutionen 1267 (1999) und 1390 (2002) (Taliban und Al-Qaida) sowie 1373 (2001) (Terrorismus im Allgemeinen) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, sowie parallel die Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 des Rates der Europäischen Union sind neuartige Wirtschaftssanktionen gegen Individuen zum Zweck der Terrorismusbekämpfung. Im Gegensatz zu klassischen Embargomaßnahmen, die sich gegen Staaten als Völkerrechtssubjekte richten, sollen mit diesen Embargomaßnahmen die namentlich in den Listen aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, die durch Feststellung des UN-Sicherheitsrates dem Terrorismus zugerechnet werden, von allen wirtschaftlichen Ressourcen abgeschnitten werden.

Die Umsetzung der EU-Verordnung verlangt von den oft international tätigen Unternehmen seit 2002 faktisch bei allen Handelsgeschäften eine Identifizierung aller potentiellen Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner. In der Praxis findet daher ein Abgleich aller Kunden, Bewerber, Mitarbeiter und Pensionäre, Lieferanten und Partner sowie sonstigen Interessenten mit den sich verändernden Listen statt. Umgekehrt besteht ein faktischer Zwang sich selbst identifizieren zu lassen und auch solche personenbezogene Daten preiszugeben, die für das angestrebte Geschäft in der Regel nicht erforderlich sind – um nicht von der Möglichkeit, Geschäfte durchzuführen, ausgeschlossen zu werden. Auch die staatliche Verwaltung muss alle Empfänger staatlicher Leistungen gegen diese Listen prüfen, z. B. Immobilien- und Grundstückskäufer vor der Grundbucheintragung. Da diese Listen häufig nur aus Namen und Aliasnamen ohne weitere Angaben bestehen, muss das Unternehmen sicherstellen, dass nicht lediglich ein Fall von Namensgleichheit vorliegt. Beispielsweise findet man bei einer Recherche in deutschen Telefonbüchern alleine zu sechs gelisteten Personen einschließlich ihrer Aliasnamen 104 Treffer (Stand: 27. Oktober 2008).

Bislang konnten lediglich einige wenige Treffer im Bereich der Banken und Finanzdienstleistungen erzielt werden. So wurden in der Bundesrepublik Deutschland lediglich 15 Konten mit einem Gesamtwert von knapp 4 000 Euro aufgrund der Verordnung (EG) 881/2002 und ein Konto mit 3,81 Euro aufgrund der Verordnung (EG) 2580/2001 eingefroren (vgl. den Umsetzungsbericht der Resolution 1373/2001 von 2004 des „Counter Terrorism Committee“, Quelle: www.un.org, gesehen am 27. Oktober 2008). Zudem wurden drei weitere Fälle bekannt, in denen es etwa um die Nichtzahlung von Arbeitslosengeld II, die Verweigerung einer Haftentschädigung sowie einer Grundbucheintragung ging (vgl. das stern-Interview des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar, Ausgabe vom 8. Mai 2007).

Durch die Identifizierungspflichten wird dagegen in erheblicher Weise in das Grundrecht der Unternehmen auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen, welches zwar (noch) nicht ausdrücklich im Grundgesetz (GG) erwähnt wird, jedoch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) entspricht (vgl. den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18. Juni 2008, Bundestagsdrucksache 16/9607). Dieses Grundrecht ist nach ganz überwiegender Ansicht auch auf juristische Personen anwendbar (vgl. BVerfGE 67, 100 (142); offengelassen in E 95, 220 (242)).

Die Regelungen gegen den Terrorismus müssen in den völker- und menschenrechtlichen Grenzen erfolgen, die unter Ziffer 6 der Resolution 1456 (2003) der Vereinten Nationen genannt sind. Da der Sicherheitsrat diese Grenzen bislang noch nicht konkretisiert hat, bleibt es bislang den Mitgliedstaaten überlassen, dies zu tun.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) hat in der Sache Kadi, in der es um einen gelisteten saudi-arabischen Staatsbürger geht, die Verordnungen des Rates zu diesem Sanktionsregime für nichtig erklärt und erhält sie für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten ab Urteilsverkündung aufrecht, um es dem Rat zu ermöglichen, die festgestellten Verstöße zu heilen (EuGH, Urteil vom 3. September 2008 – C-402/05 P und C-415/05 P). Die EU-Organe hatten bis Anfang Dezember 2008 zu entscheiden, wie sie mit dem Urteil des EuGH umgehen wollen. Prinzipiell besteht die Möglichkeit, eine neue Verordnung zu erlassen, die die Kläger weiter auf der Liste führt, wenn den Anforderungen des EuGH an die Begründung dafür und an ein rechtsstaatliches Verfahren entsprochen wird. Bei der – soweit ersichtlich – noch nicht abgeschlossenen Willensbildung im Rat zu dieser Frage wird die Bundesregierung auch die Vorgaben des Grundgesetzes zu beachten haben.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. L 344 vom 28. Dezember 2001 S. 344) und die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan (ABl. L 139 vom 29. Mai 2002 S. 9), sind unmittelbar anwendbares Sekundärrecht der Europäischen Union.

Der Grundrechtsschutz wird im Recht der Europäischen Union durch Artikel 6 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) gewährleistet. Danach achtet die Europäische Union die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähr-

leistet sind und wie sie sich aus der gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Der für die Überprüfung von Rechtsakten der Europäischen Union zuständige Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in ständiger Rechtsprechung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie auch aus Artikel 8 der Grundrechtecharta entwickelt.

Dagegen wird das unmittelbar anwendbare Sekundärrecht nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüft; das Bundesverfassungsgericht übt insoweit seine Gerichtsbarkeit nicht mehr aus (BVerfGE 73, 339, 387 – „Solange II“). Die in der Anfrage zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts können daher nur bedingt herangezogen werden, um die Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und (EG) Nr. 881/2002 zu bewerten.

1. Sind der Bundesregierung weitere Fälle eingefrorener Konten aufgrund der so genannten Antiterrorlisten bekannt, und wenn ja, wieviele, und welchen Wert hatten diese Konten (bitte einzeln aufzählen)?

Aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 sind in Deutschland Gelder von 17 Personen in Höhe von insgesamt 8 953,07 Euro und aufgrund der Verordnung Nr. 2580/2001 Gelder von einer Person in Höhe von 203,93 Euro eingefroren (Stand 31. Dezember 2008).

2. Wie beurteilt die Bundesregierung nach nunmehr sechs Jahren Erfahrung mit der Umsetzung dieses Verbotes den Erfolg der Antiterrorlisten vor dem Hintergrund, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt (vgl. BVerfGE 35, 382 (400 f.)), wonach auch die Geeignetheit einer Maßnahme zu prüfen ist?

Die Bundesregierung hält die Führung der Listen der Vereinten Nationen und der EU für ein geeignetes, erforderliches und auch verhältnismäßiges Mittel bei der Terrorismusbekämpfung. Terroristische Vereinigungen sowie Einzelpersonen mit Terrorismusbezug benötigen für ihre allgemeine Logistik ebenso wie für konkrete Anschläge finanzielle Mittel und wirtschaftliche Ressourcen. Ihre Operationsfähigkeit wird über die Finanzierungsbekämpfung beschränkt. Die Listungen tragen dadurch zum Schutz vor schweren terroristischen Anschlägen bei.

3. Nach welchem Verfahren wird in der öffentlichen Verwaltung ein entsprechender Abgleich bei allen Empfängern staatlicher Leistungen, z. B. bei Immobilien- und Grundstücksverkäufen vor der Grundbucheintragung, gegen diese Listen vorgenommen, und ggf. in wie vielen Fällen war man seit 2002 erfolgreich bei der Identifizierung von Terroristen?

Es liegt in der Verantwortung der einzelnen Verwaltungsträger sicherzustellen, dass gelisteten Personen, Organisationen oder Vereinigungen keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Zu Identifikationen durch die öffentliche Verwaltung liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

4. Liegen der Bundesregierung für den Bereich der Privatwirtschaft kritische Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände zum Eingriff in das Grundrecht der Unternehmen auf informationelle Selbstbestimmung vor, und wie ist man ggf. diesen Bedenken bislang entgegengekommen, beispielsweise durch Initiativen wie die Begrenzung der Sanktionen auf bestimmte riskante Geschäftsfelder und Risikogebiete wie den Finanzdienstleistungssektor sowie den Außenhandel mit bestimmten, „terrorismusnahen“ Regionen?

Kritische Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände zum Eingriff in das Grundrecht der Unternehmen auf informationelle Selbstbestimmung liegen der Bundesregierung nicht vor.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Qualität der Sanktionslisten, angesichts der nicht ausgeräumten Möglichkeit von Namensverwechslungen?

Die Bundesregierung ist sich der Problematik möglicher Namensverwechslungen bewusst und begrüßt, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dieser Frage in mehreren Resolutionen, insbesondere 1735 (2006) und 1822 (2008) Rechnung getragen hat. Auf der Grundlage dieser Resolutionen sind Antragsteller von Listungen verpflichtet, die Angaben zu den betroffenen Personen so detailliert und konkret wie möglich zu fassen, um Verwechslungen auszuschließen. Analoge Leitlinien gelten beim EU-autonomen Listungsverfahren.

6. Wie beziffert die Bundesregierung die finanziellen Auswirkungen der faktischen Identifizierungspflicht für die betroffenen Unternehmen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung ein eigenes Programm zum „Bürokratieabbau“ und für eine „bessere Rechtsetzung“ verfolgt?

Liegen der Bundesregierung Zahlen oder Schätzungen der betroffenen Unternehmen oder von Interessenvertretungen der Wirtschaft bzgl. der finanziellen Auswirkungen vor?

Belastbare Zahlen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 auf Unternehmen liegen der Bundesregierung nicht vor. Es obliegt der Verantwortung der einzelnen Unternehmen sicherzustellen, dass keine Bereitstellungen von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an Personen, Organisationen oder Vereinigungen erfolgen, gegen die Finanzsanktionen angeordnet sind. Welche Vorkehrungen zur Vermeidung eines Verstoßes gegen die EG-Verordnungen getroffen werden, ist von den einzelnen Unternehmen zu prüfen und festzulegen. Die Europäische Union hat eine über das Internet frei zugängliche Datenbank mit sämtlichen Personen, Organisationen und Vereinigungen erstellt, gegen die Finanzsanktionen angeordnet sind. Diese regelmäßig aktualisierte Datenbank enthält alle Personen, Organisationen und Vereinigungen, gegen die Finanzsanktionen zur Bekämpfung des Terrorismus oder im Zuge länderbezogener Embargomaßnahmen verhängt wurden.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass nach dem Telemediengesetz und dem Bundesdatenschutzgesetz gesetzlich notwendig anonymisierte Geschäftsbeziehungen in Umsetzung der Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 des Rates der Europäischen Union aufzudecken sind und damit die gesetzlich geforderte Anonymität nicht gesichert ist?

Das Telemediengesetz ist nach Einschätzung der Bundesregierung nicht berührt. Eine Kollision mit den Verpflichtungen aus den Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 betreffend die Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an gelistete Personen, Organisationen oder Vereinigungen besteht nicht. Auf die Vorbemerkung wird verwiesen. Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) enthält keine Vorschrift, nach der bestimmte Daten über Geschäftsbeziehungen durch die Unternehmen notwendig anonymisiert werden müssten. Es findet im Übrigen nach § 1 Abs. 3 ohnehin nur Anwendung, sofern keine anderen bereichsspezifischen Rechtsvorschriften einschlägig sind.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung für solche Fälle die Verbesserungen, die eine ausdrückliche Verankerung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung im Grundgesetz für die Betroffenen mit sich bringen würde, insbesondere im Hinblick auf die mit dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verfolgte staatliche Gewährleistungspflicht (vgl. Bundestagsdrucksache 16/9607)?

Auf die Vorbemerkung wird Bezug genommen.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung den Umstand, dass derartige wesentliche Grundrechtseingriffe zum Zweck der öffentlichen Sicherheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 33, 125) einer gesetzlichen Regelung bedürfen?

Die Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und (EG) Nr. 881/2002 sind unmittelbar anwendbares Sekundärrecht der Europäischen Union. Sie wurden auf der Grundlage des EG-Vertrages, insbesondere seiner Artikel 60, 301 und 308 erlassen. Der Rat hat dabei seine Verpflichtung aus Artikel 6 Abs. 2 EUV beachtet.

10. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Rechtsgrundlagen zur Umsetzung der Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 des Rates der Europäischen Union den rechtsstaatlichen Anforderungen an Normenklarheit gerecht werden und damit ein verhältnismäßiger Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen vorgenommen wird?

Die beiden genannten EG-Verordnungen gelten in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unmittelbar und bedürfen insoweit keines weiteren nationalen Umsetzungsakts.

Auf Ebene der Gemeinschaft wird die Verordnung Nr. 881/2002 des Rates regelmäßig aktualisiert und geändert, zuletzt mit Bezug auf Kadi und Al Barakaat durch EG-Verordnung Nr. 1190/2008 der Kommission vom 28. November 2008. Hierbei hat die EG-Kommission nach Auffassung der Bundesregierung die rechtsstaatlichen Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs aus seinem Urteil vom 3. September 2008 in den verbundenen Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, Kadi und Al Barakaat, beachtet, insbesondere zum rechtlichen Gehör und effektiven Rechtsschutz.

Zur Durchführung der Verordnung Nr. 2580/2001 wird regelmäßig eine halbjährliche Überprüfung durch den Rat durchgeführt, um sicherzustellen, dass der Verbleib der Personen oder Körperschaften auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist. Das Europäische Gericht Erster Instanz hat in mehreren Urteilen klare rechtsstaatliche Vorgaben aufgestellt, die beim Erlass dieser Ratsbeschlüsse zu beachten sind, insbesondere Anforderungen an das rechtliche Gehör und den effektiven Rechtsschutz. Der aktuelle Durchführungsbeschluss des Rates wurde vom Rat am 26. Januar 2009 einstimmig angenommen. Hierbei wurden die rechtsstaatlichen Vorgaben des Europäischen Gerichts Erster Instanz beachtet.

Die Bundesregierung hat sich stets dafür eingesetzt, dass bei den Sanktionsmaßnahmen der Gemeinschaft im Rahmen der Terrorismusbekämpfung rechtsstaatliche Garantien gewahrt bleiben und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird. In beiden genannten Fällen werden Gelistete über die Listung als solche und ihre Gründe unterrichtet, sie werden auf Wunsch angehört, und es steht ihnen der Klageweg vor dem Europäischen Gericht erster Instanz bzw. dem Europäischen Gerichtshof offen. Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass die genannten Rechtsinstrumente sowohl rechtsstaatlichen Anforderungen wie auch dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

11. Wie müssen nach Ansicht der Bundesregierung unter Beachtung des Urteils des EuGH in den Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Menschenrechte und die Rechte Dritter bei Umsetzung der Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 des Rates der Europäischen Union gewahrt werden?

Die genannten Maßnahmen greifen in die Rechte der Gelisteten ein (u. a. Eigentumsrecht). Diese Eingriffe dienen dem Schutz der öffentlichen Sicherheit, um eine weitere Finanzierung terroristischer Akte zu verhindern. Wie in der Antwort zu Frage 10 dargestellt, bestehen ausreichende rechtsstaatliche Verfahren zur administrativen und gerichtlichen Überprüfung jeder einzelnen Listung, auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit.

12. Wird sich die Bundesregierung für eine Überarbeitung der Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 des Rates der Europäischen Union einsetzen, um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Wahrung der Menschenrechte und die Rechte Dritter stärker als bisher zu wahren?

Die Bundesregierung setzt sich seit Jahren für eine stete Verbesserung der Verfahren ein. Das Listungsregime der EU, mit dem VN-Sicherheitsrats-Resolution 1373 (2001) durch den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP vom 27. Dezember 2001 und Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus umgesetzt werden, wurde unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft entscheidend verbessert. Auch das Europäische Gericht Erster Instanz hat in seinen Urteilen dieses Verfahren als solches nicht beanstandet. Die Bundesregierung wird sich zudem weiterhin dafür einsetzen, dass die Verordnung Nr. 881/2002 an die Vorgaben der jüngsten EUGH-Rechtsprechung (Urteil vom 3. September 2008 in den verbundenen Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, Kadi und Al Barakaat) angepasst wird.

13. Welche anderen Maßnahmen wird die Bundesregierung auf europäischer Ebene ergreifen, um die vom EuGH festgestellten Verstöße zu heilen?

Innerhalb der EU wird sich die Bundesregierung wie schon bisher dafür einsetzen, dass bei der Umsetzung von VN-Sanktionen durch die EU rechtsstaatliche Verfahren zur Anwendung kommen.

