

Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation gg. Rat der EU und Kommission der EG

Urteil vom 3.9.2008

Rs. C-402/05 P und C-415/05 P

Grundrechtsverletzungen bei der Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrats der VN

VO (EG) Nr. 881/2002

Sachverhalt:

Ab Oktober 1999 erließ der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) eine Reihe von Resolutionen, mit denen er die Mitglieder der VN zum Einfrieren von allen Geldern und Finanzmitteln aufforderte, die der direkten oder indirekten Kontrolle von Personen oder Organisationen unterliegen, die mit Osama bin Laden, den Taliban oder Al-Qaida verbunden sind. Eine regelmäßig aktualisierte Liste des durch die Resolutionen eingerichteten Sanktionsausschusses enthält die Namen dieser Personen und Organisationen.

Zur Umsetzung der Resolutionen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften erließ der Rat mehrere Verordnungen, darunter auch die streitige VO Nr. 881/2002 auf Grundlage der Art. 60, 301 und 308 EG. Anhang I der Verordnungen enthält ebenfalls eine Namensliste der betroffenen Personen und Einrichtungen. Diese Liste wird regelmäßig aktualisiert, um sie an die konsolidierte Liste des Sanktionsausschusses anzupassen. Auf diese Weise gelangten auch die Namen der beiden Kläger auf die der VO Nr. 881/2002 beigefügte Liste. In der Folge wurden weitere Resolutionen und zu deren Umsetzung Verordnungen erlassen.

Die beiden Kläger erhoben vor dem EuG Klagen auf Nichtigerklärung der VO Nr. 881/2002, soweit diese sie betrifft. Sie machten Unzuständigkeit des Rates zum Erlass der VO, deren fehlende allgemeine Geltung und die Verletzung ihrer Grundrechte auf Achtung des Eigentums, auf rechtliches Gehör sowie auf Verteidigung und wirksamen Rechtsschutz geltend.

Das EuG bejahte die Zuständigkeit des Rates, der hier aber Ziele der Union im Bereich

der GASP umgesetzt habe. Es wies den zweiten Klagegrund zurück, da die VO jedermann verbiete, bestimmten Personen Gelder zur Verfügung zu stellen. Bezüglich der Grundrechte befand es sich nur zur Überprüfung anhand von *ius cogens* zuständig, da in anderen Fällen die Gemeinschaft nach Gemeinschaftsrecht an die Resolutionen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) gebunden, *ius cogens* jedoch auch für die Organe der VN verbindlich sei. Die die Grundrechte betreffenden Klagegründe wurden zurück- und folglich die Klagen in vollem Umfang abgewiesen.¹

Mit ihren Rechtsmitteln beantragen die beiden Kläger beim EuGH die Aufhebung der angefochtenen Urteile und die Nichtigerklärung der VO Nr. 881/2002.

Rechtsausführungen:

Herr Kadi rügt das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die streitige VO sowie einen Verstoß des Gerichts gegen mehrere völkerrechtliche Regelungen und deren Folgen für die Grundrechtsprüfung. Al Barakaat macht ebenfalls das Fehlen einer Rechtsgrundlage sowie einen Verstoß gegen Art. 249 EG und die Verletzung einiger Grundrechte geltend.

1) Urteile des EuG vom 21.9.2005, *Ahmed Ali Yusuf & Al Barakaat International Foundation/Rat der EU und Kommission der EG, Yassin Abdullah Kadi/Rat der EU und Kommission der EG*, NL 2005, 255.

Zu den Rechtsmitteln:

1. Zur Rechtsgrundlage der VO Nr. 881/2002:

Die Art. 60, 301 und 308 EG wurden vom EuG als Grundlage für die streitige VO angesehen. Das dagegen vorgebrachte Hauptvorbringen der Kommission, Art. 60 und 301 EG seien für sich genommen bereits eine ausreichende Rechtsgrundlage, ist zurückzuweisen. Diese Normen betreffen nämlich den Erlass von Maßnahmen gegenüber Drittländern. Das Ziel der streitigen VO besteht jedoch in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und nicht darin, auf die Wirtschaftsbeziehungen der Gemeinschaft zu den Drittländern einzuwirken, in denen sich die aufgelisteten Personen und Organisationen befinden.

Nun ist zu prüfen, ob der Rückgriff des EuG auf Art. 308 EG gerechtfertigt war. Erste Voraussetzung ist das Fehlen einer sonstigen Bestimmung im EG-Vertrag, die den Erlass von Maßnahmen wie den in der VO vorgesehenen ermöglicht. Diese Voraussetzung ist erfüllt. Da der Zweck der VO nicht in der Regelung des internationalen Warenverkehrs besteht und eine Verbindung zum Regime eines Drittlandes fehlt, besteht keine Gemeinschaftszuständigkeit auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik oder des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs. Art. 308 EG kann jedoch nicht, wie vom EuG angenommen, auf die Ziele der GASP ausgedehnt werden, sondern ist auf die Ziele der Gemeinschaft beschränkt. Die Einbeziehung des Art. 308 EG konnte aber gleichwohl zur Stützung der VO herangezogen werden. Das Ziel der strittigen VO lässt sich nämlich dem Ziel der Gemeinschaft zuordnen, im Rahmen der GASP beschlossene wirtschaftliche Restriktionen mit Hilfe eines gemeinschaftsrechtlichen Instruments durchzuführen.

Auch die Einbeziehung der Art. 60 und 301 EG erachtet der EuGH als gerechtfertigt. Soweit mit der VO wirtschaftliche und finanzielle Restriktionen verhängt werden, fällt sie nämlich offenkundig in den sachlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmungen. Das Fehlen einer Beziehung der VO-Adressaten zum Regime eines Drittlandes konnte durch den Rückgriff auf Art. 308 EG ausgeglichen werden.

Die Rechtsmittelgründe sind daher in vollem Umfang zurückzuweisen.

2. Zum behaupteten Verstoß gegen Art. 249 EG:

Das EuG hat zu Recht erkannt, der Umstand, dass die im Anhang der VO aufgelisteten Personen und Organisationen unmittelbar betroffen seien, bedeute nicht, dass dieser Rechtsakt keine allgemeine Geltung habe und nicht als VO eingestuft werden könne. Die Adressaten

der VO sind allgemein und abstrakt bestimmt. Das Verbot, bestimmten Personen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, richtet sich an jeden, der materiell über solche Vermögenswerte verfügen kann. Daher ist dieser Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

3. Zu den behaupteten Grundrechtsverletzungen:

Die Kläger rügen die Entscheidung des EuG, nach der die Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der streitigen VO in Hinblick auf die Grundrechte wegen des Vorrangs der SVN auf *ius cogens* beschränkt sei.

Die Mitgliedstaaten und Organe der Gemeinschaft unterliegen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen durch den EuGH. Internationale Verträge können die festgelegte Zuständigkeitsordnung und damit die Autonomie des Rechtssystems der Gemeinschaft nicht beeinträchtigen, deren Wahrung der EuGH aufgrund seiner ausschließlichen Zuständigkeit nach Art. 220 EG sichert.

Zudem sind die Grundrechte integraler Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, deren Wahrung der EuGH zu sichern hat. Maßnahmen, die damit unvereinbar sind, können nicht als rechtens anerkannt werden. Auch Verpflichtungen aus internationalen Übereinkommen können daher diesen Grundsatz nicht beeinträchtigen. Die Rechtmäßigkeitskontrolle des EuGH bezieht sich dabei auf den Gemeinschaftsrechtsakt, mit dem das betreffende internationale Übereinkommen umgesetzt werden soll, nicht auf dieses Übereinkommen als solches. Demnach ist der Gemeinschaftsrichter nicht befugt, die Rechtmäßigkeit einer Resolution des Sicherheitsrates zu prüfen, und sei diese Prüfung auf die Frage beschränkt, ob die betreffende Resolution mit *ius cogens* vereinbar ist. Die Feststellung, dass ein eine Resolution umsetzender Gemeinschaftsrechtsakt gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht verstößt, würde aber den völkerrechtlichen Vorrang dieser Resolution nicht in Frage stellen.

Daher ist zu prüfen, ob durch die Verknüpfung zwischen der durch die VN geschaffenen Völkerrechtsordnung und der Gemeinschaftsrechtsordnung eine materielle gerichtliche Kontrolle der streitigen VO grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Die Gemeinschaft muss bei der Umsetzung einer Resolution nach Kapitel VII der SVN deren Wortlaut und Ziele und die Verpflichtungen aus der SVN berücksichtigen. Art und Weise der Umsetzung sind aber nicht vorgegeben. Aus diesen Punkten lässt sich nicht ersehen, dass eine Rechtmäßigkeitskontrolle der umsetzenden VO ausgeschlossen wäre. Auch im

EG-Vertrag findet sich keine Rechtsgrundlage für deren Nichtjustiziabilität als Folge des völkerrechtlichen Vorrangs der Verpflichtungen aufgrund der SVN. Obwohl der EuGH in manchen Fällen eine Abweichung vom Primärrecht akzeptiert hat, ist eine solche in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte nicht zulässig.

Außerdem kann nach Art. 300 Abs. 6 EG ein völkerrechtliches Abkommen nicht in Kraft treten, wenn der EuGH ein ablehnendes Gutachten über dessen Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag abgegeben hat.

Auch die Rechtsprechung des EGMR, mit der dieser sich in Zusammenhang mit Sicherheitsratsresolutionen in bestimmten Fällen für unzuständig erklärt hat, eignet sich nicht zur Begründung der Nichtjustiziabilität. In diesen Fällen waren nämlich die Handlungen unmittelbar den VN zuzurechnen, nicht den beklagten Staaten. Zudem stellt sich im Unterschied zum EGMR die Frage nach der Zuständigkeit des EuGH im Rahmen der internen und autonomen Rechtsordnung der Gemeinschaft.

Im Verfahren wurde vorgetragen, von einer Überprüfung der streitigen VO müsse auch deshalb abgesehen werden, weil kürzlich durch mehrere Sicherheitsratsresolutionen ein ausreichender Schutz der Grundrechte geschaffen wurde. In der Tat wurden Änderungen am Restriktionssystem vorgenommen, diese erfolgten allerdings erst nach Erlass der streitigen VO, sodass sie im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel grundsätzlich nicht berücksichtigt werden können. Der Umstand, dass es ein kürzlich geändertes Überprüfungsverfahren des Sanktionsausschusses gibt, kann jedenfalls nicht zu einer generellen Nichtjustiziabilität im Rahmen der internen Rechtsordnung der Gemeinschaft führen. Eine solche würde eine erhebliche Abweichung von dem im EG-Vertrag vorgesehenen gerichtlichen Rechtsschutzsystem der Grundrechte darstellen und erscheint in Hinblick darauf, dass das betreffende Verfahren der Überprüfung offenkundig nicht die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes bietet, nicht gerechtfertigt. Der Sanktionsausschuss entscheidet nämlich im Konsens und die Betroffenen haben keine echte Möglichkeit zur Verteidigung ihrer Rechte.

Aus alledem ergibt sich, dass die Gemeinschaftsgerichte im Einklang mit den Befugnissen, die ihnen aufgrund des EG-Vertrags zustehen, eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft in Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gewährleisten müssen, und zwar auch in Bezug auf

diejenigen Handlungen der Gemeinschaft, die wie die streitige VO der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der SVN dienen sollen.

Deshalb beging das EuG einen Rechtsfehler, als es entschied, dass aus dem Verhältnis zwischen der durch die VN entstandenen Völkerrechtsordnung und der Gemeinschaftsrechtsordnung folge, die streitige VO sei bezüglich ihrer materiellen Rechtmäßigkeit nicht justiziabel, sofern es nicht um die Vereinbarkeit mit den Normen des *ius cogens* gehe.

Die angefochtenen Urteile sind daher insoweit aufzuheben. Da das EuG die Grundrechte nur in Hinblick auf *ius cogens* geprüft hat, obwohl es einer umfassenden Prüfung bedurfte, ist auch dieser Teil der Urteile aufzuheben.

Zu den Klagen vor dem Gericht:

Der EuGH erachtet die Klagen auf Nichtigkeitsklärung der streitigen VO für entscheidungsreif und entscheidet nach Aufhebung der Urteile den Rechtsstreit selbst.

Zuerst sind die Rügen bezüglich einer Verletzung der Verteidigungsrechte, insbesondere des rechtlichen Gehörs und der effektiven gerichtlichen Kontrolle, zu prüfen. Angesichts der konkreten Umstände, unter denen die Bf. in die in Anhang I der VO enthaltene Liste aufgenommen wurden, ist festzustellen, dass die Verteidigungsrechte der Kläger offenkundig nicht gewahrt wurden. Der effektive gerichtliche Rechtsschutz ist ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts. Er setzt voraus, dass die fragliche Gemeinschaftsbehörde der betroffenen Person oder Organisation eine Begründung für die Aufnahme in die Liste mitteilt. Dies hat soweit wie möglich zugleich mit dem Beschluss der Aufnahme in die Liste, oder wenigstens sobald wie möglich danach zu geschehen, um den Adressaten die fristgemäße Wahrnehmung ihres Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz zu ermöglichen. Nur so können diese ihre Rechte bestmöglich verteidigen, über die Anrufung des Gemeinschaftsrichters entscheiden und alle maßgeblichen Umstände für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des fraglichen Gemeinschaftsakts vorlegen.

Um das mit der streitigen VO verfolgte Ziel zu erreichen, müssen Maßnahmen des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen jedoch einen Überraschungseffekt haben, weshalb nicht verlangt werden kann, die betreffende Begründung vor der erstmaligen Aufnahme in die Liste mitzuteilen oder die Personen und Organisationen anzuhören.

Die verhängten Restriktionen sind nicht jeder Kontrolle durch den Gemeinschaftsrichter

entzogen. Da der diese Maßnahmen anordnende Rechtsakt aber Fragen der nationalen Sicherheit und des Terrorismus betrifft, muss bei der Kontrolle ein Ausgleich zwischen den legitimen Sicherheitsinteressen und dem Erfordernis hinreichender Verfahrensgarantien geschaffen werden. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass weder die streitige VO noch der ihr vorangehende gemeinsame Standpunkt ein Verfahren für die Mitteilung der Begründung der Aufnahme in die Liste vorsehen. Die Kläger wurden zu keiner Zeit über die ihnen zur Last gelegten Umstände informiert. Da der Rat den Klägern weder die ihre Aufnahme in die Liste rechtfertigenden Umstände mitgeteilt, noch ihnen das Recht auf Auskunft innerhalb einer angemessenen Frist nach Verhängung der Maßnahmen gewährt hat, waren sie nicht in der Lage, ihren Standpunkt sachdienlich vorzutragen. Ihre Verteidigungsrechte, insbesondere ihr Anspruch auf rechtliches Gehör, wurden somit nicht gewahrt. Sie konnten daher ihre Rechte vor dem Gemeinschaftsrichter und auch vor dem EuGH nicht unter zufriedenstellenden Bedingungen verteidigen, weshalb auch das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verletzt wurde. Folglich wurde die streitige VO erlassen, ohne die Verteidigungsrechte oder den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes zu wahren.

Weiters ist Herrn Kadis Klagegrund betreffend das Recht auf Achtung des Eigentums zu prüfen. Das Eigentumsrecht gilt nicht unbeschränkt, seine Ausübung kann Beschränkungen unterliegen, sofern diese dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht unverhältnismäßig sind.

Das Einfrieren von Geldern ist eine Sicherungsmaßnahme, die mit einer erheblichen Beschränkung des Gebrauchs des Eigentums verbunden ist. Fraglich ist, ob diese gerechtfertigt ist, ob also zwischen dem Allgemeininteresse und dem Interesse des Betroffenen ein Gleichgewicht gewahrt wurde. Dem Gesetzgeber verbleibt hier ein weiter Beurteilungsspielraum. Ziele wie jene der streitigen VO können dabei selbst erhebliche negative Konsequenzen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen. Angesichts des für die Völkergemeinschaft grundlegenden Ziels, den Terrorismus zu bekämpfen, kann das Einfrieren von wirtschaftlichen Ressourcen für sich genommen nicht als unverhältnismäßig angesehen werden. Außerdem enthält die streitige VO in ihrer geänderten Fassung Ausnahmen für bestimmte notwendige Aufwendungen. Die VN-Resolu-

tionen sehen regelmäßige Überprüfungen und die Möglichkeit eines Antrags auf Überprüfung beim Sanktionsausschuss vor. Die mit den Restriktionen bewirkten Eigentumsbeschränkungen können daher grundsätzlich gerechtfertigt werden.

Im konkreten Fall ist jedoch daran zu erinnern, dass die anwendbaren Verfahren auch dem Betroffenen eine angemessene Gelegenheit bieten müssen, sein Anliegen den zuständigen Stellen vorzutragen. Die streitige VO wurde aber erlassen, ohne Herrn Kadi eine Garantie für eine solche Möglichkeit zu geben, dies obwohl die Eigentumsbeschränkung wegen ihrer effektiven Dauer und umfassenden Geltung erheblich ist. Es liegt daher eine ungerechtfertigte Beschränkung des Eigentumsrechts vor.

Die Rechtsmittelgründe sind somit begründet und die streitige VO ist, soweit sie die Kläger betrifft, für nichtig zu erklären.

Da aber die sofortige Nichtigkeit die Wirksamkeit der Restriktionen schwer und irreversibel beeinträchtigen könnte und nicht auszuschließen ist, dass deren Anordnung gleichwohl gerechtfertigt sein kann, sind die Wirkungen der VO, soweit sie die Kläger betrifft, für höchstens drei Monate ab dem Tag der Urteilsverkündung aufrecht zu erhalten.

Der EuGH (Große Kammer) hat für Recht erkannt:

1. Die Urteile des EuG vom 21.9.2005, *Kadi/Rat und Kommission* (T-315/01) sowie *Yusuf und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission* (T-366/01) werden aufgehoben.

2. Die VO (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27.5.2002 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 VO (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 wird für nichtig erklärt, soweit sie Herrn Kadi und die Al Barakaat International Foundation betrifft.

3. Die Wirkungen der streitigen VO, soweit sie Herrn Kadi und die Al Barakaat International Foundation betrifft, werden für einen Zeitraum vom höchstens drei Monaten ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils aufrechterhalten.

Baier