

An
die Parlamentsdirektion,
alle Bundesministerien,
alle Sektionen des BKA,
die Ämter der Landesregierungen und
die Verbindungsstelle der Bundesländer
den Verfassungsgerichtshof
den Verwaltungsgerichtshof
den Obersten Gerichtshof
den Asylgerichtshof

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

Betrifft: Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 3. September 2008 in den verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P; Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002, soweit sie Herrn Kadi und die Al Barakaat Foundation betrifft;
Rundschreiben

- Der Gerichtshof hebt Urteile des EuGI auf, in denen dieser die Prüfung der VO 881/2002 zur Verhängung von Sanktionsmaßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen ablehnt.
- Auch eine VO in Umsetzung von Resolutionen des VN-Sicherheitsrates ohne jeglichen Ermessensspielraum ist am Maßstab der Grundrechte zu prüfen.
- Durch eine solche Prüfung der VO wird der völkerrechtliche Vorrang der betreffenden Resolutionen des Sicherheitsrats nicht in Frage gestellt.

I. Zusammenfassung des Urteilstenors

Mit Urteil vom 3. September 2008 in den verb. Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission,¹ hat die Große Kammer des EuGH für Recht erkannt, dass die **Urteile des Gerichts erster Instanz (EuGI)** vom 21. September 2005, Kadi gegen Rat und Kommission (**T-315/01**) sowie Yusuf und Al Barakaat International Foundation gegen Rat und Kommission (**T-306/01**) aufgehoben werden. Zudem erklärt der Gerichtshof die **Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002** über die Anwendung bestimmter restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die

¹ Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/de/content/juris/index.htm>.

mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen (im Folgenden: **streitige Verordnung**)² für **nichtig, soweit sie Herrn Kadi und die Al Barakaat International Foundation betrifft**. Der EuGH legt diesbezüglich fest, dass die **Wirkungen der streitigen Verordnung**, soweit sie Herrn Kadi und die Al Barakaat International Foundation betrifft, für einen Zeitraum von **höchstens drei Monaten** ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils **aufrechterhalten werden**.

II. Ausgangslage und Verfahrensverlauf

Mit Z 6 der **Resolution 1267 (1999) vom 15. Oktober 1999** hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Einsetzung eines Ausschusses (im Folgenden: **Sanktionsausschuss**) beschlossen, der in Z 8 lit. c) der **Resolution 1333 (2002) vom 19. Dezember 2000** vom Sicherheitsrat ersucht wird, auf der Grundlage der von den Staaten und regionalen Organisationen bereitgestellten Informationen eine aktualisierte Liste der Personen und Einrichtungen, einschließlich derjenigen in der Organisation Al-Qaida, zu führen, die als mit Osama bin Laden verbunden bezeichnet werden. Gegen die auf der Liste geführten Personen und Einrichtungen sollen von den Mitgliedstaaten der VN Maßnahmen ergriffen werden, um deren **Gelder und sonstige finanzielle Vermögenswerte einzufrieren**.³

Am 27. Mai 2002 erließ der Rat in Umsetzung dieser Resolutionen⁴ **auf der Grundlage von Art. 60 EG, 301 EG und 308 EG die streitige Verordnung**, die in Art. 2 festlegt, dass „[a]lle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die einer vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Person, Gruppe oder Organisation gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden, eingefroren [werden].“ In **Anhang I der streitigen Verordnung** werden u.a. auch die beiden Kläger angeführt.

Gegen die streitige Verordnung erhoben Herr Kadi und Al Barakaat **Klagen auf Nichtigerklärung der Verordnung**, soweit diese sie betrifft. In ihren Klageschriften rügen die Kläger insb. eine Verletzung ihrer **Grundrechte auf Anspruch auf rechtliches Gehör, auf Achtung des Eigentums sowie auf effektive gerichtliche Kontrolle**. Das EuGI hat beide Klagen im vollen Umfang abgewiesen und eine **Kontrolle der Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung** insb. mit der Begründung

2 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. Nr. L 139 vom 29. Mai 2002, S. 9–22).

3 Mit Resolution 1390 (2002) vom 16. Januar 2002 hat der Sicherheitsrat die Fortsetzung der genannten Maßnahmen beschlossen.

4 Sowie auf Basis des Gemeinsamen Standpunkts 2002/402/GASP des Rats vom 27. Mai 2002.

verweigert, dass bei deren Erlassung die Gemeinschaftsorgane auf Grund einer gebundenen Befugnis zur Umsetzung von Resolutionen des VN-Sicherheitsrats ohne eigenen Ermessensspielraum gehandelt haben, weshalb eine Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der Verordnung eine **inzidente Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Resolutionen** zur Folge haben würde (Rs. T-306/01, Rz. 265f. und Rs. T-315/01, Rz. 214f.). Eine **Ausnahme davon** anerkennt das EuGI nur bezüglich der Rechtmäßigkeit der fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats im Hinblick auf das **ius cogens**, verstanden als internationaler ordre public, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der Vereinten Nationen gilt und von dem nicht abgewichen werden darf. In den konkreten Fällen gelangte das Gericht jedoch zum Ergebnis, dass die betroffenen Eingriffe in das Eigentumsrecht, in die grundlegenden Verteidigungsrechte sowie in das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz **nicht in die Sphäre dieser zwingenden Menschenrechtsnormen** fallen (T-306/01, Rz. 276ff; T-315/01, Rz. 225ff).

Gegen die beiden Urteile des EuGI haben sowohl Herr Kadi als auch die Al Barakaat International Foundation **Rechtsmittel an den Gerichtshof** eingelegt, in dem die Kläger die **Aufhebung des jeweiligen Urteils** sowie die **Nichtigerklärung der streitigen Verordnung** beantragen.

III. Zusammenfassung und Urteilsbegründung des EuGH

Als entscheidungsrelevante Rechtsmittelgründe machen beide Kläger das **Fehlen einer Rechtsgrundlage** für die streitige Verordnung und die **Verletzung ihrer Grundrechte** geltend.

III.1. Zur Rechtsgrundlage der streitigen Verordnung

In ihrem ersten Rechtsmittelgrund machen die Kläger im Wesentlichen geltend, dass das EuGI insofern einen Rechtsfehler begangen habe, als es entschieden hat, dass die streitige Verordnung auf der gemeinsamen Grundlage der Art. 60 EG, 301 EG und 308EG erlassen werden konnte. Fraglich ist in diesem Zusammenhang insb. die **Rechtmäßigkeit der Einbeziehung von Art. 308 EG als zusätzliche Rechtsgrundlage** für die Erlassung der streitigen Verordnung als Ausgleich dafür, dass Art. 60 EG und Art. 301 EG ihrem Wortlaut nach keine Maßnahmen gegen Einzelpersonen und sonstige nichtstaatliche Einrichtungen erfassen (vgl. den Wortlaut in Art. 301 EG, „...um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken...“).

Der Gerichtshof kommt zum Ergebnis, dass **Art. 308 EG in Ergänzung zu Art. 60 EG und Art. 301 EG herangezogen werden kann** (vgl. Rz. 216). Zudem handelt es sich beim mit der streitigen Verordnung verfolgten Ziel – entgegen der Auffassung des EuGI

– um ein **Ziel der Gemeinschaft im Sinne von Art. 308 EG**. Dadurch, dass Art. 60 EG und Art. 301 EG nämlich eine Gemeinschaftsbefugnis zur Verhängung wirtschaftlicher Restriktionen vorsehen, die der Umsetzung im Rahmen der GASP beschlossener Handlungen dienen, sind sie **Ausdruck eines ihnen zugrunde liegenden impliziten Ziels, nämlich den Erlass solcher Maßnahmen durch die wirksame Nutzung eines gemeinschaftsrechtlichen Instruments zu ermöglichen (Rz. 226)**. Dieses Ziel kann, so der EuGH, als Ziel der Gemeinschaft nach Art. 308 EG betrachtet werden (Rz. 227).

III.2. Zur Verletzung bestimmter Grundrechte

Der Gerichtshof hat die Frage, ob die streitige Verordnung unabhängig von ihrem Ursprung in vollem Umfang der Kontrolle durch den Gerichtshof unterworfen ist, bejaht. Die Gemeinschaftsgerichte haben nämlich eine **umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte** als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, und zwar **auch in** Bezug auf diejenigen Handlungen der Gemeinschaft, die wie die streitige Verordnung der **Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta** dienen sollen (Rz. 326).

Die dem Gemeinschaftsrichter obliegende **Rechtmäßigkeitskontrolle bezieht sich lediglich auf den Gemeinschaftsrechtsakt**, d.h. die streitige Verordnung, mit dem die betreffende internationale Übereinkunft (die Resolution des Sicherheitsrates) umgesetzt werden soll, und nicht auf diese Übereinkunft als solche (Rz. 286). **Der Gemeinschaftsrichter ist nicht befugt**, im Rahmen der in Art. 220 EG vorgesehenen ausschließlichen Zuständigkeit **die Rechtmäßigkeit einer solcher Resolution des Sicherheitsrats** zu prüfen, und sei diese Prüfung auf die Frage beschränkt, ob die betreffende Resolution mit dem ius cogens vereinbar ist (Rz. 287).

Die UN-Charta lässt aber grundsätzlich den Mitgliedstaaten die freie Wahl zwischen verschiedenen Modellen für die Übernahme solcher Resolutionen in ihre nationalen Rechtsordnungen. Ein Urteil, mit dem festgestellt wird, dass ein Gemeinschaftsrechtsakt zur Umsetzung einer solchen Resolution gegen eine höherrangige Norm der Gemeinschaftsrechtsordnung verstößt, **stellt somit nicht den völkerrechtlichen Vorrang der betreffenden Resolution in Frage** (Rz. 288).

Die Kontrolle der Gültigkeit einer jeden Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte durch den Gerichtshof ist vielmehr als Ausdruck einer Verfassungsgarantie in einer Rechtsgemeinschaft zu betrachten, einer Garantie, die sich aus dem **EG-Vertrag als autonomem Rechtssystem** ergibt und durch ein völkerrechtliches Abkommen nicht beeinträchtigt werden kann (Rz. 316). Das **EuGI habe somit einen Rechtsfehler begangen**, als es entschieden hat, dass die Gemeinschaftsgerichte für

die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung grundsätzlich nicht zuständig seien. Aus diesem Grund hebt der Gerichtshof die Urteile des EuGI auf.

Der Gerichtshof stellt anschließend fest, dass in den konkreten Verfahren **die Verteidigungsrechte der Rechtsmittelführer, insb. der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle offenkundig nicht gewahrt worden sind.**

Der Gerichtshof räumt zwar ein, dass eine im Voraus erfolgende Mitteilung der Gründe die Wirksamkeit der Maßnahmen des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen beeinträchtigen könnte, die naturgemäß **einen Überraschungseffekt benötigen** und unverzüglich zur Anwendung kommen müssen. Eine Anhörung der Kläger **vor** deren Aufnahme in die Liste kann aus diesem Grund nicht verpflichtend sein.

Die Gemeinschaft hat allerdings der betroffenen Person oder Organisation die Gründe, auf denen die betreffende Maßnahme beruht, soweit wie möglich zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Maßnahme beschlossen wird, oder wenigstens **so bald wie möglich danach** mitzuteilen, um den betreffenden Adressaten die **fristgemäße Wahrnehmung ihres Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz** zu ermöglichen. Der Gerichtshof stellt zudem fest, dass das **Einfrieren von Geldern eine ungerechtfertigte Beschränkung des Eigentumsrechts von Herrn Kadi darstellt**, da die streitige Verordnung erlassen worden ist, ohne Herrn Kadi irgendeine Garantie zu geben, dass er sein Anliegen den zuständigen Stellen vortragen kann.⁵

IV. Schlussfolgerungen

Durch das Urteil stellt der Gerichtshof aus kompetenzrechtlicher Sicht klar, dass der **Rat auf Grundlage von Art. 60 EG und 301 EG in Verbindung mit Art. 308 EG auch zur Verhängung von speziell Einzelpersonen betreffenden Maßnahmen zuständig** ist.

Aus grundrechtlicher Sicht hat der Gerichtshof festgestellt, dass **jegliche Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte** als Ausdruck einer Verfassungsgarantie einer autonomen Rechtsgemeinschaft **kontrolliert werden kann**, was auch durch ein völkerrechtliches Abkommen wie der UN-Charta nicht beeinträchtigt werden könne. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass inzwischen vor dem Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen ein **Verfahren zur Überprüfung der**

⁵ Der Gerichtshof hält gleichzeitig jedoch fest, dass es sich bei den mit der streitigen Verordnung verhängten Restriktionen um Beschränkungen des Eigentumsrechts handelt, die grundsätzlich gerechtfertigt werden könnten (Rz. 366).

gesetzten Maßnahmen besteht, da das betreffende Verfahren **offenkundig nicht die Garantien eines effektiven Rechtsschutzes** bietet (Rz. 322). Innerhalb der dreimonatigen Frist, in der die Wirkungen der streitigen Verordnung aufrecht bleiben, **obliegt es somit dem Rat, einen entsprechenden Rechtsschutz für die Kläger sicherzustellen**. Sollte ein entsprechendes Rechtsschutzverfahren zum Ergebnis kommen, dass einer der Kläger zu Unrecht auf der vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats übernommenen Liste steht, wäre dieser jedenfalls von der Liste des Rats zu streichen, womit eine **Divergenz zur Liste des Sanktionsausschusses** entstehen könnte. Eine solche könnte allenfalls vermieden werden, wenn der **Sanktionsausschuss selbst ein Kontrollverfahren zur Verfügung stellt, das die Garantien des effektiven Rechtsschutzes und die Beachtung der Grundrechte der Betroffenen auf gemeinschaftsrechtlichem Niveau sicherstellt** (vgl. dazu Rz. 322).

6. September 2008
Für den Bundeskanzler:
Georg LIENBACHER

Elektronisch gefertigt