

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Das Terrorlisten-Urteil des EuGH

Der Kampf gegen den Terrorismus stellt das Zusammenspiel von Vereinten Nationen (VN) und Europäischer Union (EU) vor grundlegende Fragen. Ein Ansatz der Terrorbekämpfung der VN ist es, die Finanzquellen der Terrornetzwerke auszutrocknen. Entsprechende Maßnahmen des Sicherheitsrats der VN zielen dabei ausdrücklich auch gegen Privatpersonen – ein Novum im Vorgehen der VN. Auf europäischer Ebene werden diese Maßnahmen nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern von der EU umgesetzt, die selbst nicht Mitglied der VN ist. Inwieweit die EU dabei an die Vorgaben der VN gebunden ist, inwieweit unionsrechtliche Grundrechtsgewährleistungen bei der Umsetzung der Maßnahmen des Sicherheitsrats zu beachten sind, darüber hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Urteil vom 3. September 2008 entschieden.

Die Terrorlisten des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat seit 1999 unterschiedliche Resolutionen erlassen, um gegen Terrorverdächtige vorzugehen. Die ersten derartigen Resolutionen richteten sich gegen die Taliban, dann auch gegen Osama Bin Laden und das Al-Quaida-Netzwerk; spätere Resolutionen hatten andere Zielgruppen wie z. B. Personen aus dem Irak und einigen afrikanischen Bürgerkriegsstaaten. Darin ist geregelt, dass die Finanzmittel einzelner Personen oder Einrichtungen, aus denen sich die Terrornetzwerke mutmaßlich finanzieren, eingefroren werden. Derartige Sanktionen werden als sog. Smart bzw. Targeted Sanctions bezeichnet. Im Gegensatz zu herkömmlichen, sich gegen Staaten richtende Wirtschaftssanktionen schont das Einfrieren von Finanzmitteln einzelner Personen oder Einrichtungen die Zivilbevölkerung weitgehend. Den Resolutionen ist gemeinsam, dass die vorgesehenen Maßnahmen von einem so genannten Sanktionsausschuss, der sich aus Mitgliedern des Sicherheitsrats der VN zusammensetzt, verwaltet und kontrolliert werden. Die Frage, wer die konkreten Sanktionsadressaten der einzelnen Resolutionen festlegt, ist jedoch nicht einheitlich geregelt: Teilweise benennt der Sicherheitsrat nur die allgemeine Zielgruppe, die konkret betroffenen Einrichtungen und Personen werden dann von den umsetzenden Mitgliedern der VN festgelegt. Aufgrund der Resolutionen hingegen, mit denen sich der EuGH im hier besprochenen Urteil auseinanderzusetzen hatte, war der Sanktionsausschuss dafür zuständig, eine Liste der Personen, gegen die sich die Sanktionen richten sollten, zu erstellen und

weiter zu führen. Auf dieser Liste, die auf der Webseite des Ausschusses veröffentlicht wird, stehen derzeit ca. 500 Namen von Individuen und juristischen Personen. Der Sanktionsausschuss stützt sich dabei häufig auf Geheimdienstkenntnisse, die Entscheidung über die Aufnahme einzelner Betroffener wird nicht begründet. Gegen die Aufnahme in eine solche sog. Terrorliste konnte der einzelne Betroffene sich bis zum Jahr 2006 zunächst nur mittels seines Heimat- oder Aufenthaltsstaates wenden, der einen Antrag auf Streichung von der Terrorliste, das sog. De-Listing, an den Sanktionsausschuss richtet. Das Verfahren des De-Listing ist komplex und kann sehr langwierig sein; der Sanktionsausschuss entscheidet hierüber im Konsens. Kann keine Einigung hergestellt werden, entscheidet der Sicherheitsrat.

Im Jahr 2006, zu einem Zeitpunkt, als im hier besprochenen Verfahren bereits die erstinstanzlichen Urteile gefällt worden waren, änderte der Sicherheitsrat durch eine neue Resolution das De-Listing-Verfahren derart, dass nunmehr auch der Einzelne beantragen kann, von der Terrorliste des Sicherheitsrats gestrichen zu werden. Ob dieses Verfahren einen entscheidenden Fortschritt im Bereich des Individualrechtsschutzes mit sich bringt, wird jedoch in der Literatur bezweifelt. Nicht nur wäre ein stark formalisiertes Verfahren zu beschreiben, gleichzeitig würden auch die Mitglieder des Sanktionsausschusses gewissermaßen in eigener Sache entscheiden.

Umsetzung in der EU

Auf der Ebene der Europäischen Union werden die Resolutionen des Sicherheitsrats in einem

zweistufigen Verfahren implementiert. Dazu nimmt zunächst der Rat der Europäischen Union einen gemeinsamen Standpunkt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) an. Dieser gemeinsame Standpunkt wird sodann im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft (EG) durch Ratsverordnungen umgesetzt. Diese Verordnungen gelten in den Mitgliedstaaten unmittelbar auch für und gegen Einzelne, ohne dass sie durch die Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. So werden Finanzdienstleister verpflichtet, das Vermögen der Terrorverdächtigen einzufrieren. Je nach Art der umgesetzten Resolution stellt der Rat der Europäischen Union entweder selbst Listen der betroffenen Personen auf, oder aber – wie in dem für die EuGH-Entscheidung relevanten Fall – die vom Sanktionsausschuss geführten Terrorlisten werden ohne weitere Änderung in einen Anhang der Verordnung aufgenommen.

Die Ausgangsverfahren

Die Kläger der beiden Ausgangsverfahren, u. a. Yassin Abdullah Kadi, ein Terrorverdächtiger aus Saudi-Arabien, und die in Schweden ansässige Barakaat-Stiftung, wurden jeweils vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats im Jahr 2001 auf eine Terrorliste gesetzt, weil sie mit Osama Bin Laden, dem Al-Quaida-Netzwerk oder den Taliban verbunden sein sollten. Diese Terrorliste wurde nach dem beschriebenen Verfahren in der EU umgesetzt und in den Anhang einer Verordnung des Rates aufgenommen. Im Dezember 2001 erhoben die Kläger jeweils gegen die Verordnung, soweit sie davon betroffen waren, Nichtigkeitsklage vor dem zuständigen Gericht erster Instanz der EU (EuG).

Das EuG hat beide Klagen mit Urteilen vom 21. September 2005 abgewiesen. Seines Erachtens sei die Rechtsgrundlage der Art. 60 EGV, 301 EGV und 308 EGV hinreichend, um die angegriffenen Regelungen zu stützen. Da in die Verordnung letztlich die Terrorlisten des Sanktionsausschusses ohne eigenes Ermessen übernommen worden seien, sei inzident die zugrunde liegende Resolution vom EuG zu überprüfen. Die EU sei jedoch nicht befugt, Resolutionen des VN-Sicherheitsrats am Maßstab der EU-Rechts – insbesondere der EU-Grundrechte – zu überprüfen. Vielmehr könne es nur die Vereinbarkeit mit zwingendem Völkerrecht, dem sog. *ius cogens*, prüfen, an das auch die VN gebunden seien. Ein Verstoß hiergegen liege nicht vor. Diese Urteile sind in der Rechtswissenschaft äußerst kontrovers diskutiert worden.

Die Entscheidung des EuGH

Gegen die Urteile des EuG legten die Kläger Rechtsmittel zum EuGH ein. Dieser hob – den Schlussanträgen des Generalanwalts Maduro zu weiten Teilen folgend – die erstinstanzlichen Urteile des EuG auf. Die angegriffene Verordnung sei wegen eines Verstoßes gegen Unionsgrundrechte nichtig. Eine derartige Begründung

erfolgte – soweit ersichtlich – erstmalig. Gleichwohl ordnet der EuGH an, dass die Wirkungen der Verordnung gegenüber den Klägern noch drei Monate aufrechterhalten bleiben, da die Wirksamkeit der möglicherweise doch zu Recht verhängten Sanktionen nicht gefährdet werden sollte. Innerhalb dieser Frist habe der Rat die Möglichkeit, die festgestellten Verstöße zu heilen.

Befugnis zur gerichtlichen Kontrolle

Der EuGH stellt fest, dass die streitige Verordnung nicht deshalb seiner Gerichtsbarkeit entzogen ist, weil sie auf Resolutionen des VN-Sicherheitsrats beruhe. Bereits insofern hebt er das Urteil des EuG auf. Die Argumentation des EuGH nimmt ihren Ausgang im Grundsatz der Rechtsgemeinschaft, in der ein umfassendes System von Rechtsbehelfen geschaffen worden ist und in der dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Organe obliegt. Erinnert wird an die Rechtsprechung, nach der diese Zuständigkeiten nicht durch internationale Übereinkünfte geändert werden können. Zudem betont der Gerichtshof die fundamentale Bedeutung der Grundrechte für die EG. Mit diesen Gesichtspunkten verdeutlicht der EuGH seine Ausgangsposition. Er geht davon aus, dass die Befugnis zur gerichtlichen Kontrolle den Regelfall darstellt und zu den prägenden Elementen der Gemeinschaftsrechtsordnung gehört. Dies beeinflusst die weitere Erörterung erheblich, da eine eventuelle Ausnahme von diesem Regelfall eine hohe Hürde überwinden müsste.

In einem zweiten Schritt stellt der EuGH klar, dass Gegenstand des Verfahrens nur die streitige EG-Verordnung, nicht hingegen die Resolution des Sicherheitsrats selbst sei. Als Prüfungsmaßstab dient also nur Unionsrecht. Die Frage nach der völkerrechtlichen Rechtmäßigkeit der Sanktionen wird hingegen durch den EuGH nicht berührt.

Dann untersucht der EuGH unter verschiedenen Gesichtspunkten, ob angesichts der besonderen Stellung des VN-Sicherheitsrats bei Handlungen der Organe, die dessen Resolutionen umsetzen, eine Ausnahme von einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle begründet werden kann.

Zunächst betont der Gerichtshof seine Rechtsprechung zur Völkerrechtsfreundlichkeit der Unionsrechtsordnung und erkannte die besondere Bedeutung des VN-Sicherheitsrats für die weltweite Wahrung des Friedens und der Sicherheit an. Bei der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats seien die Organe daher verpflichtet, deren Ziele gebührend zu berücksichtigen. Gleichzeitig verweist der Gerichtshof aber darauf, dass die VN-Charta den Mitgliedstaaten Spielräume belasse, wie sie die Resolutionen in ihre Rechtsordnung übernehmen wollen. Insoweit unterstreicht der EuGH also, dass durch die VN-Charta keine eigenständige supranationale Rechtsordnung geschaffen

wird. Die Sanktionen des Sicherheitsrats können somit nach Ansicht des Gerichtshofs nicht direkt auf den Einzelnen durchgreifen, sondern bedürfen des Vollzugs durch die Staaten. Ob die Staaten insoweit Rechtsschutz gewähren, werde durch die Resolution nicht geregelt.

In einer zentralen Passage des Urteils stellt der EuGH fest, dass auch Art. 307 EGV, der das Verhältnis des EG-Vertrags zu früheren völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten betrifft, die gerichtliche Überprüfbarkeit der streitigen Verordnung nicht ausschließen könne. Die Frage nach dem Gehalt von Art. 307 EGV entfaltet vor dem Hintergrund Bedeutung, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt zur EU bereits Mitglied der Vereinten Nationen war. Zwar seien Abweichungen von den Regelungen des EG-Vertrags insoweit prinzipiell denkbar. Dies gelte aber nicht, wenn die Grundlagen der Gemeinschaftsrechtsordnung betroffen seien.

Bemerkenswert ist, dass der EuGH mehrfach die Grundlagen der Gemeinschaft bzw. die Verfassungsgrundsätze des EG-Vertrags als Argumentationsmuster heranzieht. Diese in Art. 6 Abs. 1 des EU-Vertrags aufgezählten Prinzipien werden in besonderer Weise gegen Beeinträchtigungen durch völkerrechtliche Einflüsse geschützt. In der europarechtlichen Diskussion wird mit Blick auf diese Argumentation darüber hinaus erneut die Frage aufgeworfen, ob innerhalb des EU-Primärrechts verschiedene Rangstufen existieren. Eine solche Hierarchisierung könnte einerseits dazu führen, dass Teile der Verträge in besonderem Maße gegen Veränderungen geschützt sind. Andererseits könnten diese Grundprinzipien allgemein eine normative Leitfunktion entfalten. Dies würde dazu führen, dass auch das EU-Primärrecht, soweit es möglich ist, im Lichte dieser Grundsätze auszulegen wäre. Eine solche Lesart könnte über den konkret entschiedenen Fall hinaus erhebliche Folgen für die Struktur des Unionsrechts haben. Eine andere, begrenztere Lesart des Urteils könnte dahin gehen, dass die Aussagen des EuGH über eine besondere Berücksichtigung der Verfassungsgrundsätze allein den Bereich der internationalen Beziehungen betreffen.

Dass der Gerichtshof seine Entscheidung mit tragenden Verfassungsprinzipien begründet, deutet weiterhin darauf hin, dass diese Entscheidung in ihren Auswirkungen eng begrenzt sein dürfte. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit der Unionsrechtsordnung gilt zwar nicht ausnahmslos. Man wird die Entscheidung aber möglicherweise so verstehen können, dass unterhalb einer Verletzung der besonders geschützten Grundlagen der Union eine Relativierung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht erfolgen soll. Insofern würde das Urteil keine grundsätzliche Neubestimmung des Verhältnisses von Völkerrecht und Unionsrechtsordnung herbeiführen.

Die Grundrechtsprüfung des EuGH

Nachdem der EuGH damit – im Gegensatz zu den erstinstanzlichen Urteilen des EuG – die gerichtliche Überprüfbarkeit von EG-Verordnungen, mit denen die Sanktionen des Sicherheitsrats in EG-Recht umgesetzt werden, bejaht hat, nimmt er die konkrete inhaltliche Prüfung am Maßstab zweier EU-Grundrechte vor: dem Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und dem Eigentumsgrundrecht. Beide leitet der EuGH in ständiger Rechtsprechung als ungeschriebene Rechtssätze aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der EU-Mitgliedstaaten sowie den menschenrechtlichen Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ab. In jüngster Zeit hat der EuGH zusätzlich auch auf die Rechte der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta) verwiesen, denen aber vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon keine formelle Rechtswirkung zukommt. In der hier besprochenen Entscheidung greift der EuGH diese Argumentation ebenfalls auf und verweist auf die Rechtsschutzgewährleistungen der Grundrechtecharta. Im Ergebnis sieht der EuGH beide Grundrechte als verletzt an.

Das Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz umfasst nach Auffassung des Gerichtshofs insbesondere, dass die Aufnahme einer Person oder Organisation in eine Terrorliste begründet und dass diese Begründung dem Betroffenen schnellstmöglich mitgeteilt werden muss. Denn, so der EuGH, nur dadurch werde ein Betroffener in die Lage versetzt, zu entscheiden, ob es für ihn von Nutzen ist, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Daneben stellt der Gerichtshof fest, dass eine Begründung auch notwendig sei, um dem Gemeinschaftsrichter eine rechtliche Überprüfung der Aufnahme in eine Terrorliste überhaupt zu ermöglichen. Da den Betroffenen im konkreten Fall weder die Umstände mitgeteilt worden waren, die zu ihrer Aufnahme in die Terrorliste geführt hatten, noch sie die Möglichkeit hatten, im Rahmen einer Anhörung Auskunft darüber zu erhalten, sieht der EuGH das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz als verletzt an.

Bei der Prüfung des Grundrechts auf Eigentum geht der EuGH zweistufig vor. Er geht erstens davon aus, dass das Einfrieren der Finanzmittel von Einzelpersonen zwar keine Enteignung, aber eine Beschränkung des Gebrauchs des Eigentums darstellt und insoweit das Eigentumsgrundrecht betroffen ist. Zweitens prüft er, ob mit dieser Einschränkung ein legitimes Ziel verfolgt und ob bei der Anwendung der Verordnung das Eigentumsrecht der Kläger im konkreten Fall hinreichend berücksichtigt wurde. In der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sieht der EuGH ein für die Völkergemeinschaft grundlegendes Ziel und folgert daraus, dass das Einfrieren von Finanzmitteln eine grundsätzlich rechtfertigungsfähige Beschränkung des Eigen-

tumsgrundrechts ist. Hinsichtlich der Frage, ob das Einfrieren im Fall der beiden Kläger gerechtfertigt war, stellt der EuGH wieder auf die Möglichkeit des Betroffenen ab, seine Position den zuständigen Stellen vorzutragen. Diese verfahrensrechtliche Rechtsposition sei untrennbar mit dem Grundrecht auf Eigentum verbunden. Da es an einer solchen verfahrensrechtlichen Sicherung der Eigentumsrechte des Herrn Kadi und der Barakaat-Stiftung in der Verordnung fehlte, kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass das Einfrieren ihrer Finanzmittel durch diese Verordnung neben dem Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz auch ihr Eigentumsgrundrecht verletze.

Ausblick

Die EU-Organe müssen nun bis Anfang Dezember 2008 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 rechtstaatliches Verfahren entsprochen wird. Dazu wird es möglicherweise erforderlich sein, sich auf diplomatischem Wege beim Sicherheitsrat zu bemühen, die entsprechenden Informationen zu erlangen. Wie der EuGH in anderem Zusammenhang angedeutet hat, könnte eine Option, die Vertraulichkeit von Informationen zu gewährleisten, darin bestehen, dass diese nur den entscheidenden Richtern zur Verfügung gestellt werden (sog. in camera-Verfahren). Diese könnten dann sowohl über die Geheimhaltungsbedürftigkeit als auch über die Stichhaltigkeit der Beweise entscheiden. Der Willensbildungsprozess im Rat über das weitere Vorgehen in diesen Fragen ist soweit ersichtlich noch nicht abgeschlossen.

F. Arndt, M. Königeter, Fachbereich WD 2 – Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe
Dr. C. Last, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- EuGH, Urteil vom 3. September 2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat.
- Generalanwalt Maduro, Schlussanträge vom 16. Januar 2008, EuGH verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat.
- EuG, Urteil vom 21. September 2005, Rs. T-315/01, Yassin Abdullah Kadi/Rat und Kommission.
- EuG, Urteil vom 21. September 2005, Rs. T-306/01, Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission.
- Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolution 1822 (2008) vom 30. Juni 2008.
- Homepage des "Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee", <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml> (30.10.2008).
- Feinäugle, Clemens, „Die Terroristen des Sicherheitsrates – Endlich Rechtsschutz des Einzelnen gegen die Vereinten Nationen?“, Zeitschrift für Rechtspolitik 2007, S. 75 ff.
- Ley, Isabelle, „Legal Protection Against the UN-Security Council Between European and International Law: A Kafkaesque Situation?“, German Law Journal 8 (2007), S. 279 ff.
- Ohler, Christoph, „Gemeinschaftsrechtlicher Rechtsschutz gegen personengerichtete Sanktionen des UN-Sicherheitsrats“, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2008, S. 630 ff.