

E n t s c h e i d u n g s a n m e r k u n g

Gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz gegen europarechtlich umgesetzte VN-Sanktionen

Gemeinschaftsgerichte sind zuständig für die Prüfung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft zur Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen erlassen werden. (nicht amtlicher Leitsatz)

EGV Art. 60, 301, 308; VO (EG) 881/2002; VO (EG) 467/2001

EuGH, Urt. v. 3.9.2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05¹

I. Rechtsgebiet, Problemstellung und Examensrelevanz

Das Urteil setzt einen (vorläufigen) Schlussstrich unter einen Rechtsstreit, der materiell in der internationalen Terrorismusbekämpfung und damit in der Schnittmenge zwischen Völkerrecht, Europarecht und nationalem Recht spielt und prozedural zunächst das Europäische Gericht 1. Instanz befasst hat.² Das EuG war mit Nichtigkeitsklagen gegen zwei Verordnungen angerufen worden, die ihrerseits zur Umsetzung mehrerer Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen erlassen worden waren. Mit diesen Resolutionen reagierte der Sicherheitsrat auf Terrorakte durch die Taliban und später auch durch Al-Qaida: Als „intelligente Sanktion“ („smart sanctions“) sehen diese Resolutionen vor, sämtliche Gelder der Taliban und der Al-Qaida einzufrieren. Wer zum Umfeld dieser Terrororganisationen zu zählen ist, ergibt sich aus einer vom Sanktionsausschuss des VN-Sicherheitsrats geführten Liste, die ständig aktualisiert wird. An diese Liste wird wiederum auf EG-Ebene der Anhang zu den entsprechenden Verordnungen angepasst. Als die Kläger, der saudische Staatsangehörige Yassin Abdullah Kadi und die in Schweden ansässige Al Barakaat International Foundation, sich auf dieser Liste wieder- und ihre Gelder eingefroren fanden, riefen sie das EuG an. Dieses sah sich dem Problem ausgesetzt, zwei Verordnungen am Maßstab des Gemeinschaftsrechts überprüfen zu müssen, die eins zu eins den Resolutionen des Sicherheitsrates entsprechen und damit zwar formell als Sekundärrecht der Europäischen Gemeinschaft zu qualifizieren sind, materiell aber solches der Vereinten Nationen wiedergeben. Das EuG scheute den Konflikt mit dem Völkerrecht und wies die Klagen ab: In formeller Hinsicht seien die Verordnungen von der Rechtsetzungszuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft gedeckt, und in materieller Hinsicht verbiete sich eine Prüfung am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte, da die Mitgliedstaaten nach dem Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen den Resolutionen des Sicherheitsrats nachkommen müssten und diese Norm Vorrang vor dem Gemeinschafts-

¹ Das Urteil ist auf den Seiten des EuGH abrufbar: <http://curia.europa.eu/>

² Vgl. EuG, Urt. v. 21.9.2005, Rs. T-315/01, Slg. 2005, II-3649 (Kadi/Rat und Kommission) sowie EuG, Urt. v. 21.9.2005, Rs. T-306/01, Slg. 2005, II-3533 (Yusuf u.a./Rat und Kommission).

recht habe. Gegen dieses im deutschen Schrifttum viel beachtete Urteil³ legten die beiden Kläger vor dem Europäischen Gerichtshof Rechtsmittel ein, der daraufhin nun die Nichtigkeit der relevanten Verordnung feststellte, soweit sie die Kläger betrifft.

II. Die Entscheidung

Dem Urteil ist im Grundansatz und im Ergebnis, nicht jedoch in der konkreten Begründung zuzustimmen. Denn die Nichtigkeit der streitbefangenen Verordnung ergibt sich schon aus der fehlenden Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft (1) und nicht erst aus ihrer materiellen Unvereinbarkeit mit verschiedenen Grundrechtsgewährleistungen (3). Die Annahme einer grundsätzlichen Prüfungsbefugnis der Gemeinschaftsgerichte zur Prüfung auch solcher sekundärrechtlicher Normen, die der Umsetzung von VN-Resolutionen dienen, ist dagegen zu begrüßen (2). Besondere Beachtung verdient schließlich auch der Rechtsfolgenausspruch (4).

1. Zuständigkeitsverteilung zwischen EU, EG und Mitgliedstaaten

Das Recht der Europäischen Union ist geprägt vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. EUV, Art. 5 Abs. 1 EGV). Danach bedarf es für das Handeln der Union bzw. der Gemeinschaft einer Rechtsgrundlage in den Verträgen. Ob und in welchen Vorschriften eine solche für den Erlass der streitbefangenen Verordnung der Europäischen Gemeinschaft vorliegt, war schon in dem Verfahren vor dem EuG umstritten. Gestützt ist die Verordnung auf die Art. 60, 301 und 308 EGV. Art. 60 EGV steht systematisch im Kapitel über den freien Kapital- und Zahlungsverkehr und erlaubt dessen Einschränkung auf Grund von Maßnahmen nach Art. 301 EGV. Art. 301 EGV wiederum erlaubt der Gemeinschaft, auf der Grundlage von Beschlüssen im Rahmen der GASP – hier knüpft das Gemeinschaftsrecht an das politische Handeln der Union an – Wirtschaftssanktionen gegenüber Drittstaaten zu erlassen. Die Schwierigkeit im Fall der streitigen Verordnung besteht darin, dass sie abstrakt gegen die Taliban bzw. Al-Qaida und konkret gegen die im Anhang genannten Personen gerichtet ist, nicht aber gegen dritte Staaten. Das EuG erkannte in Maßnahmen gegen einzelne Personen aber eine notwendige Ergänzung der drittstaatsgerichteten Art. 60 und 301

³ Vgl. v. *Arnauld*, UN-Sanktionen und gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz, AVR 44 (2006), 201; *Steinbarth*, Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, ZEuS 2006, 269; *Möllers*, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, EuR 2006, 426; *Ohler*, Die Verhängung von „smart sanctions“ durch den UN-Sicherheitsrat – eine Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, EuR 2006, 848; *Haltern*, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, JZ 2007, 537; *Kämmerer*, Die Urteile „Kadi“ und „Yusuf“ des EuG und ihre Folgen, EuR 2008, Beiheft 1, 65.

EGV und stützte diese Ergänzung auf die subsidiäre Rechtsetzungsbefugnis des Art. 308 EGV.⁴

Wie der EuGH zu diesem Kompetenzmosaik aus Art. 60, 301 und 308 EGV steht, ist aufgrund der stark vom Vorbringen der Parteien im Rechtsmittelverfahren geprägten Argumentationsgliederung und der kaum mehr verständlichen Sprache des Gerichts mit ihrer Mischung aus direkter und indirekter Rede und zahlreichen doppelten Verneinungen nicht leicht zu erkennen. Was bleibt, ist der Eindruck einer vielfältig widersprüchlichen und inkonsistenten Begründung, die das Ergebnis als große Überraschung erscheinen lässt.

Zunächst hebt der EuGH hervor, dass die Art. 60 und 301 EGV für sich genommen keine geeignete und hinreichende Rechtsgrundlage für die streitige Verordnung darstellen, da sich die in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen nicht gegen Drittstaaten, sondern gegen Individualpersonen richten (Rn. 167 f.). Begründet wird dies neben Wortlaut und Kontext auch mit dem Ziel der Verordnung: Dieses bestehe darin, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen, nicht jedoch darin, auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten einzuwirken.

Sodann erteilt der EuGH der Konzeption des EuG eine Abgabe, Art. 308 EGV auf solche Maßnahmen zu erstrecken, mit denen nicht ein Ziel der Gemeinschaft, sondern ein Ziel der Union verfolgt wird. Indem Art. 308 EGV ausschließlich auf die Ziele der Gemeinschaft, nicht jedoch auf diejenigen der Union rekurriert, bildet er keine Rechtsgrundlage für Maßnahmen, die Ziele der Union verwirklichen sollen, wie dies für den Kampf gegen die Finanzierung des internationalen Terrorismus der Fall ist. Dieses enge Verständnis des Gemeinschaftsbezugs des Art. 308 EGV ist zu begrüßen, soll nicht die das geltende Primärrecht prägende Unterscheidung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union zu Lasten der Kompetenzen der Mitgliedstaaten nivelliert werden.

Um so erstaunlicher und im Ergebnis nicht nachvollziehbar ist deshalb die Argumentation, mit der der EuGH sich sodann doch für die zulässige Abstützung der streitigen Verordnung auf Art. 60, 301 und 308 EGV ausspricht: „Soweit mit dieser Verordnung wirtschaftliche und finanzielle Restriktionen verhängt werden, fällt sie offenkundig in den sachlichen Anwendungsbereich der Art. 60 und 301 EGV“, heißt es unter Rn. 213. Und weiter differenziert der EuGH – der Ansicht des Vereinigten Königreichs folgend – zwischen dem eigentlichen Ziel, „das unter die GASP falle und die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffe“, und dem der streitigen Verordnung eigenen, „rein instrumentellen Ziel“, das in der Einführung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen liege (Rn. 221 f.). Mit dieser Erhebung des eigentlichen Mittels zum „instrumentellen Ziel“ geht eine derartige Erweiterung und Aufweichung des final konstruierten Art. 308 EGV einher, dass es sodann nicht mehr wundert, wenn der EuGH ausführt: „Indem die Art. 60 und Art. 301 EGV eine Gemeinschaftsbefugnis zur Verhängung wirt-

schaftlicher Restriktionen vorsehen, die der Umsetzung im Rahmen der GASP beschlossener Handlungen dienen, sind sie nämlich Ausdruck eines ihnen zugrunde liegenden impliziten Ziels, nämlich, den Erlass solcher Maßnahmen durch die wirksame Nutzung eines gemeinschaftsrechtlichen Instruments zu ermöglichen.“ (Rn. 226). Diese „instrumentelle“ Interpretation des Zielbegriffs nivelliert nicht nur die zuvor betonte Unterscheidung zwischen der Union und der Gemeinschaft „als integrierte, aber verschiedene Rechtsordnungen“ (Rn. 202), sondern missachtet vor allem die Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten: Die Mitgliedstaaten sind für die Durchsetzung der für sie verbindlichen VN-Resolutionen des Sicherheitsrates zuständig, nicht die Europäische Gemeinschaft, die gar nicht Mitglied des Vereinten Nationen ist und als Internationale Organisation nach der geltenden VN-Charta auch nicht werden kann. Sollte der Anwendungsbereich des Art. 308 EGV auch in Zukunft und in anderen Sachbereichen mittels einer instrumentellen Interpretation um implizite Ziele der Gemeinschaft ausgeweitet werden, wäre die Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten erheblich aus dem Gleichgewicht gebracht. Dass Art. 352 Abs. 1 AEUV, so der Lissabonner Vertrag denn in Kraft tritt, nicht mehr zwischen den Zielen der Gemeinschaft und denen der Union unterscheidet, sondern konsequent nur noch von den Zielen der Union und darüber hinaus auch von den Verträgen im Plural spricht, nimmt dieser Kritik nicht die Schärfe. Denn erstens wird die neue, dann als „Flexibilitätsklausel“ bezeichnete subsidiäre Rechtsetzungsbefugnis prozedural flankiert durch die Einbindung der nationalen Parlamente, und zweitens besteht die Gefahr, die tatbestandlich erweiterte Flexibilitätsklausel des Art. 352 Abs. 1 AEUV mittels der nun gefundenen Interpretation noch weiter auszulegen.

2. Prüfungsbefugnis der Gemeinschaftsgerichte

Fällt die Verordnung nach Auffassung des EuGH in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft, ist es nur konsequent, sie sodann ungeachtet der Tatsache, dass sie materiell Resolutionen des VN-Sicherheitsrates wiedergibt, vorbehaltlos der Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gemeinschaftsgerichte zu unterwerfen. Denn die Gemeinschaft ist eine Rechtsgemeinschaft, in der weder ihre Mitgliedstaaten noch ihre Organe der Rechtmäßigkeitskontrolle entzogen sind (Rn. 281). In diesem Punkt unterscheidet sich der EuGH somit eklatant von dem angegriffenen Urteil des EuG, das die Verordnung in materieller Hinsicht nur insoweit für justiziabel hielt, wie es um die Vereinbarkeit mit den Normen des *ius cogens* ging. Zugleich hebt der EuGH ausdrücklich hervor, dass sich die den Gemeinschaftsgerichten obliegende Rechtmäßigkeitskontrolle auf den Gemeinschaftsrechtsakt bezieht, mit dem die betreffende internationale Übereinkunft umgesetzt werden soll, und nicht auf diese Übereinkunft als solche (Rn. 286). Sofern eine Maßnahme der Gemeinschaft, die der Umsetzung einer Resolution des VN-Sicherheitsrates dienen soll, wegen Verstoßes gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht von einem Gemeinschaftsgericht für unwirksam erklärt wird, wird deshalb der Vorrang der Resolution als solcher nicht in Frage gestellt.

⁴ Skeptisch schon *Rossi*, in: *Calliess/Ruffert*, EGV/EUV, 3. Aufl. 2007, Art. 308 Rn. 28.

Die volle Justiziabilität sämtlichen Handelns der Gemeinschaft ist dem EuGH aber zu Recht wichtiger als die Völkerrechtskonformität, so dass der Preis, eventuell völkerrechtswidrig zu handeln, für die Einhaltung der Gemeinschaftsrechtsordnung allemal gerechtfertigt erscheint. Der EuGH führt hierzu aus: „Die Kontrolle der Gültigkeit einer jeden Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte durch den Gerichtshof ist 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“ (Rn. 316).

3. Grundrechtliche Gewährleistungen

Die nachfolgende materielle Überprüfung der Verordnung nimmt der EuGH vor allem am Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes sowie am Grundrecht der Eigentumsfreiheit vor.

Was den aus dem Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes abgeleiteten Anspruch auf rechtliches Gehör betrifft, so geht der EuGH von einer Beschränkbarkeit zu Gunsten der Wirksamkeit der streitigen Maßnahmen sowie aus zwingenden Gründen der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten aus (Rn. 338 ff.). Im konkreten Fall allerdings sieht weder die streitige Verordnung noch der gemeinsame Standpunkt, auf den die Verordnung verweist, ein Verfahren vor, in dem die Betroffenen über die Umstände und Gründe informiert werden, die zu ihrer Aufnahme in den Anhang geführt haben. Auch dem EuGH sind diese Gründe nicht vorgelegt worden, so dass der Gerichtshof konsequent feststellt, „dass er nicht in der Lage ist, die Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung zu prüfen, sowie sie die Rechtsmittelführer betrifft, woraus der Schluss zu ziehen ist, dass deren Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz auch aus diesem Grund [...] nicht gewahrt worden ist“ (Rn. 351).

In Bezug auf das Eigentumsrecht geht der EuGH davon aus, dass das Einfrieren von Geldern angesichts der bedeutenden Ziele des Kampfes gegen die Bedrohungen, die durch terroristische Handlungen auf dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit lasten, für sich genommen nicht als unverhältnismäßig angesehen werden kann (Rn. 363). Im konkreten Fall des Herrn Kadi sei dessen Eigentumsgrundrecht allerdings „ungerechtfertigt beschränkt“, weil die streitige Verordnung erlassen wurde, „ohne ihm irgendeine Garantie zu geben, dass er sein Anliegen den zuständigen Stellen vortragen kann, und dies in einer Situation, in der die Beschränkung seiner Eigentumsrechte im Hinblick auf die umfassende Geltung und effektive Dauer der gegen ihn verhängten Restriktionen als erheblich betrachtet werden muss.“ (Rn. 369). Die Verletzung des materiellen Eigentumsgrundrechts stellt sich im konkreten Urteil somit als unmittelbare Folge der Verletzung des primär prozeduralen Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz dar.

4. Rechtsfolge: Personell beschränkte und aufschiebend befristete Nichtigkeit

Beim Ausspruch der Rechtsfolge verlässt den EuGH der Mut, den er mit der grundsätzlichen Eröffnung der Prüfungsbefugnis auch gegenüber solchen Maßnahmen, die inhaltlichgleich Resolutionen des VN-Sicherheitsrates wiedergeben und „umsetzen“, bewiesen hat. Denn obwohl der EuGH jedenfalls in Bezug auf den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes erkannt hat, dass der Verstoß schon in der abstrakten Verordnung und nicht erst in ihrer konkreten Anwendung zu sehen ist, beschränkt er die Nichtigkeit der Verordnung auf die Rechtsmittelführer. Grundsätzlich dagegen wirken Nichtigkeitsurteile nach Art. 231 Abs. 1 EGV dagegen erga omnes.⁵

Außerdem hat der EuGH von seiner Befugnis nach Art. 231 Abs. 2 EGV Gebrauch gemacht, die Nichtigkeit der Verordnung (soweit sie die Rechtsmittelführer betrifft), aufschiebend zu befristen: Weil die Nichtigkeit allein auf Verfahrensfehlern beruht, so der ductus des EuGH, lasse sich nicht ausschließen, dass sich die Anordnungen gegenüber den Rechtsmittelführern in der Sache gleichwohl als gerechtfertigt erweisen können. Dem Rat steht deshalb nun ein Zeitraum von drei Monaten zur Verfügung, in dem er die festgestellten Verstöße heilen kann. Bis zum Ablauf dieser Frist bleibt die Verordnung auch gegenüber den Rechtsmittelführern gültig. Eine solch weitgehende Heilungsmöglichkeit erscheint unangemessen und wird dem Grundsatz auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz weder abstrakt noch im konkreten Fall gerecht. Eine Heilung innerhalb der Gerichtsverfahren vor dem EuG und dem EuGH mag sinnvollerweise in Betracht kommen; eine Heilungsmöglichkeit darüber hinaus schwächt die praktische Bedeutung des Verfahrensgrundrechts erheblich ab und führt vor allem nicht zur Rechtssicherheit und zum Rechtsfrieden. Denn die nachgetragenen Gründe können ihrerseits zu einem neuen Rechtsstreit führen. Schon deshalb setzt das Urteil des EuGH eben nur einen vorläufigen Schlussstrich unter diesen Rechtsstreit.

Prof. Dr. Matthias Rossi, Augsburg

⁵ Statt vieler *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 4. Aufl. 2007, Art. 231 Rn. 2 m.w.N.