
Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Die Entscheidungen des EuG in den Rs. „Yusuf u.a.“ sowie „Kadi“

Sebastian Steinbarth*

Inhalt

I. Einleitung	270
II. Tatsächlicher Hintergrund	272
III. Die Entscheidungen des EuG	273
1. Gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundlage	274
2. Justitiabilität der Gemeinschaftsgrundrechte	277
IV. Vertrag über eine Verfassung für Europa	282
V. Ergebnis	285

Das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus wirft grundlegende Fragen der Verknüpfung von Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht auf.¹ Vor welchen rechtsstaatlichen Herausforderungen die Gemeinschaftsrechtsordnung bei der Terrorismusbekämpfung im Zusammenhang mit völkerrechtlich motivierten Wirtschaftssanktionen steht, zeigen die beiden Urteile des Gerichts erster Instanz (EuG) vom 21. September 2005 in der Rechtssache *Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation* sowie in der Rechtssache *Yassin Abdullah Kadi*.² Im

* Sebastian Steinbarth LL.M., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Jörg-Detlef Kühne an der Universität Hannover. Der Beitrag knüpft an eine Masterarbeit an, die der Verfasser im Rahmen des LL.M.-Studiengangs an der Katholieke Universiteit Leuven bei Prof. Dr. Koen Lenaerts LL.M., M.P.A. (beide Harvard), Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, geschrieben hat. Für die intensive Diskussion des Themas sei Tim Corthaut LL.M. (Harvard) gedankt.

¹ Vgl. *v. Bubnoff*, Terrorismusbekämpfung – eine weltweite Herausforderung, NJW 2002, S. 2672 ff.; *Jimeno-Bulnes*, After September 11th: the fight against terrorism in national and European law. Substantive and procedural rules: some examples, ELJ 10 (2004), S. 235 (246).

² EuG, Urt. v. 21.9.2005, Rs. T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation / Rat der EU und Kommission der EG*; EuG, Urt. v. 21.9.2005, Rs. T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi / Rat der EU und Kommission der EG*, noch nicht in aml. Slg., unter <http://curia.eu.int/> abrufbar. Vgl. auch die in beiden Rs. ergangenen Beschlüsse: Beschluss des Präsidenten des EuG, Rs. T-306/01 R, Slg. 2002, II-2387, worin ein Antrag der Kläger auf einstweilige Anordnung zurückgewiesen

Folgenden soll eine erste Bewertung der Entscheidungen vorgenommen werden, da absehbar ist, dass auch der EuGH mit der Frage der Rechtmäßigkeit von individuellen Sanktionen befasst sein wird.³

I. Einleitung

Gegenstand der beiden Urteile sind gemeinschaftsrechtliche Sanktionen gegenüber Personen und Einrichtungen, die nach den Erkenntnissen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in den internationalen Terrorismus verwickelt sind. Der EG-Vertrag stellt für Wirtschafts- und Finanzsanktionen in den Art. 60, 301 EGV eine Rechtsgrundlage bereit, wobei beide Vorschriften die Zuständigkeit der Gemeinschaft davon abhängig machen, dass ein aufgrund der Bestimmungen des EU-Vertrags über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angenommener Gemeinsamer Standpunkt oder eine Gemeinsame Aktion ein Tätigwerden der Gemeinschaft verlangen. Dieses Zusammenspiel von Unions- und Gemeinschaftsrecht soll die Entscheidungsprärogative der Mitgliedstaaten im Bereich der GASP wahren und zugleich gewährleisten, dass die getroffenen Maßnahmen am supranationalen Charakter des Gemeinschaftsrechts teilhaben.⁴ Die hier zu besprechenden Entscheidungen sind die ersten Urteile des EuG in Bezug auf Rechtsakte, die die Gemeinschaft im Kampf gegen den internationalen Terrorismus erlassen hat.⁵ Zusammen mit zwei noch anhängigen Verfahren bilden sie eine Gruppe von Klagen, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sich die angefochtenen Maßnahmen gegen Personen und Einrichtungen richten, die als mit Osama bin Laden, der Al-Qaida oder den Taliban verbunden gelten.⁶ Eine zweite Gruppe von Verfahren betrifft Sanktionen⁷ gegen solche Personen und Einrichtungen, die ohne

wird; Beschluss des Präsidenten der Zweiten erweiterten Kammer des EuG, Rs. T-306/01, ABl. Nr. C 35 v. 7.2.2004, S. 19, worin angeordnet wird, die Namen der Kläger *Abdirisak Aden* und *Abdulaziz Ali* aus dem Register zu streichen.

³ Gegen beide Entscheidungen des EuG sind Rechtsmittelverfahren vor dem EuGH anhängig: C-415/05 P, *Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation / Rat der EU*, sowie C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi / Rat der Europäischen Union und Kommission der EG*.

⁴ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 301, Rdnr. 2; *Bohr*, Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community, EJIL 4 (1993), S. 256 (266).

⁵ Vgl. Pressemitteilung des EuG Nr. 79/05 v. 21.9.2005.

⁶ Anhängig sind noch die Verfahren in Rs. T-318/01, *Omar Mohamed Othman*, ABl. Nr. C 68, v. 16.3.2002, S. 13, sowie Rs. T-253/02, *Chafiq Ayadi*, ABl. Nr. C 289, v. 23.11.2002, S. 25.

⁷ Verordnung EG/2580/2001 des Rates v. 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Einrichtungen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: ABl. Nr. L 344, v. 28.12.2001, S. 7.

eine Verbindung zu Osama bin Laden, der Al-Qaida oder den Taliban in den internationalen Terrorismus verwickelt sind.⁸ Im Zusammenhang mit diesen Sanktionen war auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in dem Verfahren *Segi und Gestoras Pro-Amnistía* bereits mit der Kontrolle von GASP-Rechtsakten befasst.⁹ Zwar können Gemeinschaftsrechtsakte nicht unmittelbar Gegenstand einer Menschenrechtsbeschwerde vor dem EGMR sein, weil die Gemeinschaft der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bislang nicht beigetreten ist. Allerdings erlaubt es die „Matthews“-Rechtsprechung des EGMR, gegebenenfalls die EG-Mitgliedstaaten für Konventionsverstöße durch Gemeinschaftsrechtsakte verantwortlich zu machen, um zu verhindern, dass sie sich durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft dem Rechtsschutzsystem der EMRK entziehen.¹⁰ Dementsprechend hatten die beiden baskischen Vereinigungen Segi und Gestoras Pro-Amnistía ihre Menschenrechtsbeschwerden auch gegen alle Mitgliedstaaten der EG gerichtet. Die beiden Organisationen machten geltend, durch einen im Rahmen der GASP angenommenen Gemeinsamen Standpunkt verdächtigt worden zu sein, Verbindungen zum internationalen Terrorismus zu unterhalten.¹¹ Das Einfrieren von Konten wurde allerdings nicht angeordnet, weshalb der EGMR auch die Möglichkeit einer Verletzung von Konventionsrechten verneinte und die Beschwerden als unzulässig abwies.¹² Für die Frage des Rechtsschutzes gegen gemeinschaftsrechtliche individuelle Wirtschafts- und Finanzsanktionen ist die Entscheidung gleichwohl von Bedeutung, weil der EGMR in einem *obiter dictum* angedeutet hat, dass die Beschwerden selbst dann nicht zulässig gewesen wären, wenn die in Ausführung des Gemeinsamen Standpunkts ergangene Verordnung gegenüber den Organisationen das Einfrieren von Konten angeordnet hätte, da in diesem Fall der Rechtsweg zu den Gemeinschaftsgerichten eröff-

⁸ Anhängig sind: Rs. T-228/02, *Organisation des Modjabedines du Peuple d'Iran*, ABl. Nr. C 247, v. 12.10.2002, S. 20, sowie Rs. T-47/03, *Jose Maria Sison / Rat der EU*, ABl. Nr. C 101, v. 26.4.2003, S. 41; vgl. dazu auch den ablehnenden Beschluss des Präsidenten des EuG, Rs. T-47/03 R, Slg. 2003, S. II-2047 bezüglich des Erlasses einer einstweiligen Anordnung. Bereits abgewiesen wurden folgende Klagen: EuG, Rs. T-206/02, *Kurdischer Nationalkongress*; EuG, Rs. T-229/02, *PKK und Kurdischer Nationalkongress*; EuG, Rs. T-333/02, *Gestoras Pro-Amnistía*; EuG, Rs. T-338/02, *Segi*, noch nicht in amtl. Slg., unter <http://curia.eu.int/> abrufbar.

⁹ EGMR (ZE), 23.5.2002, *Segi und Gestoras Pro-Amnistía u.a./Belgien u.a.*, Nr. 6422/02 u. 9916/02, CEDH 2002-V. Vgl. auch die in Fn. 8 genannten Verfahren der gleichen Vereinigungen vor dem EuG.

¹⁰ EGMR (GK), 18.2.1999, *Matthews / Vereinigtes Königreich*, Nr. 24833/94, CEDH 1999-I, Rdnrn. 31-33.

¹¹ Die Beschwerden richteten sich gegen den Gemeinsamen Standpunkt 2001/930/GASP des Rates v. 27.12.2001 über die Bekämpfung des Terrorismus, ABl. Nr. L 344 v. 28.12.2001, S. 90, sowie gegen die Verordnung EG/2580/2001 des Rates v. 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. Nr. L 344 v. 28.12.2001, S. 70.

¹² EGMR (ZE), 23.5.2002, *Segi und Gestoras Pro-Amnistía u.a./Belgien u.a.*, Nr. 6422/02 u. 9916/02, CEDH 2002-V.

net und insofern ausreichender Rechtsschutz gewährleistet sei.¹³ Insofern scheidet eine Reservekompetenz des EGMR zur Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes gegen gemeinschaftsrechtliche individuelle Wirtschafts- und Finanzsanktionen aus.

II. Tatsächlicher Hintergrund

Den Urteilen in den Rechtssachen T-306/01 und T-315/01 liegen Nichtigkeitsklagen zugrunde, die auf die Aufhebung der vom Rat erlassenen „Verordnung (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, der Al-Qaida-Organisation und den Taliban in Verbindung stehen“¹⁴, gerichtet sind. In einer der Verordnung beigefügten Liste werden die Kläger, bei denen es sich in der Rechtssache *Yusuf und Al Barakaat* um einen schwedischen Staatsbürger saudi-arabischer Herkunft sowie um eine als gemeinnützig anerkannte Gesellschaft schwedischen Rechts und in der Rechtssache *Kadi* um einen saudi-arabischen Staatsbürger mit finanziellen Interessen in der EU handelt, namentlich genannt und mit Osama bin Laden, der Al-Qaida-Organisation sowie den Taliban in Verbindung gebracht.¹⁵ Als Sanktion wird in Artikel 2 der Verordnung das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen angeordnet. Diese Maßnahmen bezwecken die Umsetzung der vom Sicherheitsrat am 16. Januar 2002 verabschiedeten Resolution 1390 (2002), wie aus dem vom Rat auf der Grundlage des EU-Vertrags im Rahmen der GASP angenommenen „Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP betreffend restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen“¹⁶ und aus den Begründungserwägungen der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 ersichtlich ist. In der Resolution 1390 (2002) wird – wie bereits in den Vorgängerresolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) – der internationale Terrorismus als Bedrohung für den Weltfrieden und die

¹³ Ibid.

¹⁴ Verordnung EG/881/2002 des Rates v. 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 Verordnung EG/467/2001, ABl. Nr. L 139 v. 29.5.2002, S. 9.

¹⁵ Die Liste wurde zuletzt geändert durch die Verordnung EG/674/2006 der Kommission v. 28.4.2006 zur 65. Änderung der Verordnung EG/881/2002, ABl. Nr. L 116, v. 29.4.2006, S. 58.

¹⁶ Gemeinsamer Standpunkt 2002/402/GASP des Rates v. 27.5.2002 betreffend restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Standpunkte 96/746, 1999/727, 2001/154 und 2001/771/GASP, ABl. Nr. L 139 v. 29.5.2002, S. 4.

internationale Sicherheit gemäß Art. 39 VN-Charta ausgemacht. Die Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) waren noch allein gegen die Taliban in ihrer Eigenschaft als Machthaber in Afghanistan gerichtet. Diese wurden aufgefordert, Osama bin Laden, dem sie Zuflucht gewährt und ihm so ermöglicht hatten, ein Netz von Ausbildungslagern für Terroristen zu betreiben und Afghanistan als Stützpunkt für die Förderung internationaler terroristischer Aktivitäten zu benutzen, an die zuständigen Behörden zu übergeben. Die nach dem Zusammenbruch der Talibanherrschaft infolge der bewaffneten Intervention der internationalen Koalition verabschiedete Resolution 1390 (2002) ist demgegenüber nicht mehr ausschließlich gegen die Taliban, sondern auch unmittelbar gegen Osama bin Laden und die Mitglieder der Al-Qaida-Organisation sowie ihre Unterstützer gerichtet. Als Sanktion ist in den Resolutionen das selektive Einfrieren von Geldern und sonstigen Finanzwerten, die den genannten Adressaten der Sanktionen zuzurechnen sind oder ihnen zur Verfügung gestellt werden, vorgesehen.¹⁷ Die Identifizierung entsprechender Vermögenswerte erfolgt durch einen aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammengesetzten Sanktionsausschuss, der eine Liste der Personen und Einrichtungen führt, die als mit Osama bin Laden, der Al-Qaida-Organisation oder den Taliban verbunden gelten.¹⁸ Diese Liste des Sanktionsausschusses bildet die Grundlage für die der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 als Anhang beigefügte Liste.

III. Die Entscheidungen des EuG

Das EuG weist die auf Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 gerichteten Klagen als unbegründet ab, wofür es vor allem zwei Erwägungen anführt. Zum einen bestehe mit Art. 60, 301 EGV i.V.m. Art. 308 EGV eine gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundlage für das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen von Privatpersonen im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus. Zum anderen könne eine Verletzung von Rechten der Kläger nicht festgestellt werden, da die völkerrechtlich motivierten Sanktionen der gerichtlichen Kontrolle am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte weitgehend entzogen seien und eine Verletzung von universell anerkannten Menschenrechten nicht vorliege.

¹⁷ Nach *Biehler*, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, AVR 41 (2003), S. 169 (171) sind aufgrund der Resolutionen des Sicherheitsrates in den Mitgliedstaaten der EU bis 2003 rund 400 und in der Schweiz rund 70 Konten eingefroren worden.

¹⁸ Vgl. *Bartelt/Zeidler*, „Intelligente Sanktionen“ zur Terrorismusbekämpfung in der EU, EuZW 2003, S. 712 (713). Auszüge aus den am 7.11.2002 verabschiedeten und am 10.4.2003 geänderten Leitlinien für die Arbeit des Sanktionsausschusses werden vom EuG wiedergegeben, vgl. EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnr. 311; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnr. 264.

1. Gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundlage

Die Frage nach der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlage für das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln ist in dem völkerrechtlichen Zusammenhang zu sehen, in dem diese vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf der Grundlage von Art. 41 VN-Charta beschlossenen Maßnahmen stehen. Es ist seit Mitte der neunziger Jahre gängige Praxis der Vereinten Nationen, so genannte intelligente Sanktionen (*smart sanctions*) zu verhängen.¹⁹ Kennzeichnend dafür ist, dass als Druckmittel nicht mehr ein gegen ein Land gerichtetes Handelsembargo verhängt wird, sondern selektive Maßnahmen, die sich gezielt gegen die Machthaber des betroffenen Landes und die mit ihnen verbündeten Personen oder Organisationen richten (*individual sanctions*).²⁰ So soll die Zivilbevölkerung möglichst geschont und die Zwangswirkung auf das jeweilige Regime beschränkt werden.²¹ Gemeinschaftsrechtlich besteht die Schwierigkeit, dass der EG-Vertrag diese Entwicklung der völkerrechtlichen Praxis (noch) nicht nachvollzieht. Nach dem Wortlaut der Art. 60, 301 EGV unterliegen Wirtschafts- und Finanzsanktionen einer doppelten Beschränkung. Zum einen darf die Gemeinschaft nur Maßnahmen ergreifen, die sich gegen Drittländer richten. Ein Vorgehen gegen Einzelpersonen – insbesondere wenn es sich um Angehörige eines Mitgliedstaates handelt – oder Organisationen ist deshalb ausgeschlossen. Zum anderen muss der Zweck der Maßnahme darauf gerichtet sein, die Wirtschaftsbeziehungen zum jeweiligen Drittland auszusetzen. Das in der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 vorgesehene Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln solcher Personen, die Osama bin Laden, die Al-Qaida-Organisation oder die Taliban unterstützen, erfüllt keine dieser Voraussetzungen. Die Maßnahmen richten sich nicht gegen Drittländer, sondern gegen Einzelpersonen und Organisationen, die im Fall der Kläger Angehörige eines Mitgliedstaates sind oder dort ihren Sitz haben. Zudem bezwecken die Maßnahmen nicht die Aussetzung der Wirtschaftsbeziehungen zu einem Drittland, sondern dienen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch den Zugriff auf dessen Hintermänner und Geldgeber. Der geforderte Drittlandsbezug lässt sich auch nicht durch eine Gleichsetzung der Taliban mit dem afghanischen Staat begründen, da die Verordnung zeitlich nach dem Zusammenbruch der Talibanherrschaft verabschiedet wurde. Folglich ist in den Art. 60, 301 EGV keine ausreichende Rechtsgrundlage für das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln zu sehen.²² Gleiches gilt für Art. 308 EGV, wonach der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments auch dann tätig werden kann, wenn

¹⁹ Bartelt/Zeidler, (Fn. 18), S. 713; vgl. zum WTO-Recht v. Unger, Die Zulässigkeit ‚humanitärer Wirtschaftssanktionen‘ in und neben dem WTO-Recht, KritJ 2004, S. 37 ff.

²⁰ Bartelt/Zeidler, (Fn. 18), S. 713.

²¹ Vgl. EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnr. 113; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnr. 90.

²² Ibid., Rdnrn. 131-133 bzw. Rdnrn. 95-97.

der EG-Vertrag keine Rechtsgrundlage enthält, ein Handeln aber gleichwohl erforderlich ist, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines der Ziele der Gemeinschaft zu verwirklichen. Die in der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 enthaltenen Maßnahmen dienen ausschließlich der Eindämmung des internationalen Terrorismus und sind nicht dazu bestimmt, im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines der in Art. 2 und 3 EGV genannten Gemeinschaftsziele zu verwirklichen. Weder das Ziel der Schaffung einer gemeinsamen Handelspolitik gemäß Art. 3 I lit. b EGV noch das Ziel der Schaffung eines den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützenden Systems gemäß Art. 3 I lit. g EGV rechtfertigen die Verhängung von Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegenüber Personen und Organisationen, die im Verdacht stehen, zur Finanzierung des internationalen Terrorismus beizutragen.²³ Insofern scheidet auch Art. 308 EGV als alleinige Rechtsgrundlage aus.

Gleichwohl nimmt das EuG eine Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Erlass individueller Wirtschafts- und Finanzsanktionen an und beruft sich dafür – wie schon der Rat in seinen Begründungserwägungen zur Verordnung (EG) Nr. 881/2002 – auf die Art. 60, 301 EGV i.V.m. Art. 308 EGV als zusammengesetzte Rechtsgrundlage.²⁴ Dabei geht es vom besonderen Charakter der Art. 60, 301 EGV innerhalb des EG-Vertrags aus, die als Schnittstelle zwischen Unions- und Gemeinschaftsrecht die GASP mit den Instrumenten des EG-Vertrags umsetzen und damit ausschließlich die Verwirklichung eines Unionsziels gemäß Art. 2 EUV bezwecken.²⁵ Reichen die in den Art. 60, 301 EGV eingeräumten Befugnisse dafür nicht aus, so gestattet das Gericht für weitergehende Maßnahmen einen Rückgriff auf Art. 308 EGV als ergänzende Rechtsgrundlage zu den Art. 60, 301 EGV, obwohl das beabsichtigte Handeln keines der Ziele des EG-Vertrags verwirklicht.²⁶ Diese Argumentation verdient im Ergebnis Zustimmung, erlaubt sie doch, die Entwicklung der völkerrechtlichen Praxis im Gemeinschaftsrecht nachzuvollziehen, ohne dass eine nur schwer zu erreichende, aber dennoch aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gebotene Änderung des EG-Vertrags erforderlich ist.²⁷ Um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, die im Verfassungsvertrag vorgesehene Verschmelzung der bisherigen Säulenstruktur der Union auf richterrechtlicher Grundlage vorwegzunehmen, hätte das Gericht aber präziser auf das Verhältnis von Unions- und Gemeinschaftsrecht eingehen müssen. Das wird deutlich, wenn der

²³ Ibid., Rdnrn. 134-157 bzw. Rdnrn. 98-121.

²⁴ Ibid., Rdnrn. 158-170 bzw. Rdnrn. 122-135.

²⁵ Ibid., Rdnr. 160 bzw. Rdnr. 124.

²⁶ Ibid., Rdnr. 164 bzw. Rdnr. 128.

²⁷ Ebenfalls zustimmend *Kotzur*, Eine Bewährungsprobe für die Europäische Gemeinschaft, EuGRZ 2006, S. 19 (21); *Tietje/Hamelmann*, Gezielte Finanzsanktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu Menschenrechten, JuS 2006, S. 299 (300).

Blick auf das vom EuG bemühte Kohärenzerfordernis gerichtet wird. Darunter ist das Gebot zu verstehen, kompetenziell unterschiedlich zuzuordnende Politikbereiche innerhalb der Union aufeinander abzustimmen.²⁸ Im Sinne einer inneren Kohärenz bestimmt Art. 1 III 2 EUV, dass es Aufgabe der Union ist, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten. Im Sinne einer – hier einschlägigen – äußeren Kohärenz achtet die Union gemäß Art. 3 II 1 EUV auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik.²⁹ Diese Abstimmungspflicht richtet sich nach Art. 3 II 2 EUV an den Rat und die Kommission, sofern diese auf der Grundlage des EU-Vertrags handeln.³⁰ Da sich eine kohärente Politik aber nur bei wechselseitiger Rücksichtnahme erreichen lässt, muss diese Verpflichtung ebenso gelten, wenn der Rat und die Kommission aufgrund des EG-Vertrags tätig werden. Andernfalls wäre die Gemeinschaft nicht verpflichtet, ihre Maßnahmen mit den Entscheidungen der beiden anderen Säulen abzustimmen.³¹ Fraglich ist nur, wie sich eine solche Bindung der Gemeinschaft begründen lässt. Eine ausdrückliche Bindungsübernahmeklausel hinsichtlich des unionsrechtlichen Kohärenzgebots enthält der EG-Vertrag nicht.³² Auch zählt Art. 3 EUV nicht zu den Vorschriften der Titel II und III des EU-Vertrags, die die Gemeinschaftsverträge ausdrücklich ändern und nach Art. 47 EUV auch die Gemeinschaften binden. Das gemeinschaftsrechtliche Gebot der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 10 EGV beschränkt sich auf den Schutz von Gemeinschaftsinteressen, so dass eine Rücksichtnahme auf außerhalb der Gemeinschaften liegende Belange der Unionsstaaten, etwa im Rahmen des GASP, nicht verlangt wird.³³ Um gleichwohl die gebotene Wechselseitigkeit der Kohärenzverpflichtung zu gewährleisten, ist von einer impliziten Änderung des Gemeinschaftsrechts durch Art. 3 II EUV auszugehen.³⁴ Das hat zur Folge, dass das Kohärenzgebot – ähnlich wie Art. 6 II EUV, der hinsichtlich der Grundrechte der EMRK und den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ebenfalls eine implizite Änderung des Gemeinschaftsrechts bewirkt – für die Gemeinschaft im Rang ungeschriebenen primären Gemeinschaftsrechts gilt.³⁵ Stehen einzelne Bestimmungen des EG-Vertrags einer kohärenten Umsetzung der Ziele des Unions-

²⁸ Calliess, in: ders./Ruffert, (Fn. 4), Art. 1 EUV, Rdnr. 41.

²⁹ Zur Unterscheidung von innerer und äußerer Kohärenz vgl. Calliess, (Fn. 28), Rdnr. 42.

³⁰ Blanke, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 4), Art. 3 EUV, Rdnr. 16.

³¹ Pechstein / König, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, Rdnr. 114.

³² Vgl. dies., Rdnr. 115.

³³ Bunk, Die Verpflichtung zur kohärenten Politikgestaltung im Vertrag über die Europäische Union, 1999, S. 89.

³⁴ Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 3 EUV, Rdnr. 13; ebenso Hilf/Pache, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 3 EUV, Rdnr. 25.

³⁵ Pechstein / König, (Fn. 31), Rdnr. 115.

vertrages entgegen und lassen sich beide Positionen auch nicht durch Auslegung in Einklang bringen, so ist ein Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz herzustellen. Ein solcher Fall liegt den beiden Entscheidungen des EuG zugrunde. Lässt sich die geforderte Kohärenz zwischen der GASP als Ziel des EU-Vertrags und den Kompetenzen des EG-Vertrags in Art. 60, 301 EGV sowie Art. 308 EGV nicht im Wege der Auslegung herstellen, so ist mit dem EuG ein überzeugender Ausgleich zwischen beiden Positionen darin zu sehen, dass ein Rückgriff auf Art. 308 EGV i.V.m. Art. 60, 301 EGV auch möglich ist, wenn das in Aussicht genommene Handeln allein den Zielen des EU-Vertrags dient. Zwar erscheint die Annahme einer impliziten Änderung des Gemeinschaftsrechts unter demokratischen wie rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht als wünschenswert. Sie bleibt aber zulässig, nicht zuletzt weil es an einer dem Art. 79 I 1 GG vergleichbaren Bestimmung im Unions- bzw. Gemeinschaftsrecht fehlt. Der EuGH hat in seinem ersten Gutachten zum EWR-Vertrag eine implizite Änderung des Gemeinschaftsrechts zumindest dann akzeptiert, wenn sie die Grundlagen der Gemeinschaft selbst unberührt lässt.³⁶ Da der Rückgriff auf Art. 308 EGV i.V.m. Art. 60, 301 EGV zur Umsetzung der Ziele der GASP auf den Bereich von individuellen Wirtschafts- und Finanzsanktionen beschränkt bleibt, kann schwerlich angenommen werden, dass die Kernbereichsschranke des EuGH überschritten wird. Insofern hätte sich die im Hinblick auf eine Überwindung des strikten Nebeneinanders von Unions- und Gemeinschaftsrecht ebenso erforderliche wie wünschenswerte Vereinheitlichung der Zielbestimmungen von EU-Vertrag und EG-Vertrag auf der Grundlage der geltenden Verträge juristisch präziser begründen lassen.

2. Justitiabilität der Gemeinschaftsgrundrechte

In beiden Verfahren machen die Kläger geltend, dass sie durch die Verordnung (EG) Nr. 881/2002, in der ihre Namen auf einer Liste von Unterstützern des internationalen Terrorismus veröffentlicht werden und die das Einfrieren ihrer Konten bewirkt, in ihren Gemeinschaftsgrundrechten verletzt werden.³⁷ So seien neben dem Verfügungsrecht über ihr Eigentum auch ihre Verteidigungsrechte beeinträchtigt, da sie weder angehört noch über die Gründe und Beweise für die Aufnahme ihrer Namen in die Verordnung informiert worden seien und sie auch keine Möglichkeit zur gerichtlichen Kontrolle hätten. Die Besonderheit der beiden Verfahren besteht darin, dass die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 gemeinschaftsrechtlich umsetzt, was der auf der Grundlage des EU-Vertrags im Rahmen der GASP handelnde Rat in dem Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP angenommen hat, der seinerseits die Durchführung der Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrates

³⁶ EuGH, Gutachten C-1/91, Slg. 1991, S. I-6079, Rdnr. 46.

³⁷ EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnrn. 190-204; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnrn. 136-152.

der Vereinten Nationen bezweckt und die dort angeordneten Sanktionen umsetzt. Insofern würde eine Überprüfung der Verordnung auf ihre Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsgrundrechten eine inzidente Kontrolle des Gemeinsamen Standpunktes und der Resolution des Sicherheitsrates ebenfalls am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte bewirken. Wird der Blick zunächst auf die Resolution des Sicherheitsrates gerichtet, so ist zunächst festzustellen, dass deren inzidente Überprüfung in einem Verfahren, das einen Gemeinschaftsrechtsakt zum Gegenstand hat, in einer auf Rechtsstaatlichkeit verpflichteten Gemeinschaft nicht von vornherein ausgeschlossen ist.³⁸ Sowohl der Charta der Vereinten Nationen als auch dem EG-Vertrag ist jedoch zu entnehmen, dass eine solche Kontrolle nicht dazu führen darf, dass die wirksame Umsetzung der Resolution gefährdet wird. Zu erreichen ist das durch eine entsprechende Beschränkung der gerichtlichen Kontrolldichte.³⁹ Zunächst verpflichtet Art. 25 VN-Charta die Mitglieder der Vereinten Nationen, Beschlüsse des Sicherheitsrates im Einklang mit der VN-Charta anzunehmen und durchzuführen. Dabei kommt der in Art. 25 VN-Charta statuierten Durchsetzungspflicht aufgrund von Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) eine Vorrangwirkung gegenüber entgegenstehendem innerstaatlichem Recht zu. Ein Mitgliedstaat der Vereinten Nationen ist somit völkerrechtlich daran gehindert, einer Resolution des Sicherheitsrates Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts entgegenzuhalten, selbst wenn es sich dabei um mit Verfassungsrang gewährleistete Grundrechte handelt. Diese Vorrangwirkung wird in Art. 103 VN-Charta auf Verpflichtungen ausgeweitet, die dem betreffenden Staat aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen obliegen. Daher können die Mitgliedstaaten ihrer Umsetzungspflicht in Bezug auf Resolutionen des Sicherheitsrates auch keine anders lautenden gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen entgegenhalten. Für die Gemeinschaft selbst folgt der Vorrang von Sicherheitsratsresolutionen hingegen nicht unmittelbar aus der VN-Charta, auch wenn Art. 48 II VN-Charta ausdrücklich erlaubt, dass sich die Mitglieder der Vereinten Nationen auch der internationalen Organisationen, denen sie angehören, zur Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates bedienen. Der Grund dafür ist darin zu sehen, dass die Gemeinschaft nicht Mitglied der Vereinten Nationen ist und die Resolutionen des Sicherheitsrates auch nicht an sie gerichtet sind.⁴⁰ Allerdings besteht eine aus dem EG-Vertrag abzuleitende Verpflichtung, Resolutionen des Sicherheitsrates Vorrang vor entgegenstehenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts einzuräumen. So erkennt Art. 307 I EGV ausdrücklich an, dass der EG-Vertrag Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten aus Übereinkünften mit Drittstaaten, die vor Inkrafttreten des EG-Vertrags oder – bei

³⁸ Vgl. *Schmalenbach*, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, JZ 2006, S. 349 (352 f.); *Kotzur*, (Fn. 27), S. 24.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ So bereits EuG, Rs. T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH*, Slg. 1998, S. II-667, Rdnr. 74. Vgl. *Bohr*, (Fn. 4), S. 265.

später beigetretenen Staaten – vor dem Beitritt geschlossen wurden, nicht berührt.⁴¹ Zudem geht Art. 297 EGV von einem Vorrang der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der VN-Charta aus, indem er verlangt, dass sich die Mitgliedstaaten miteinander ins Benehmen setzen, um zu verhindern, dass solche Verpflichtungen das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigen. Schließlich ist richterrechtlich anerkannt, dass die Gemeinschaft ihre Befugnisse unter Beachtung des Völkerrechts ausübt.⁴² Da die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 der Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrates dient, ist es somit nur folgerichtig, dass das EuG eine Beschränkung seiner Kontrolldichte annimmt.⁴³

Nicht angesprochen wird vom EuG indessen, inwieweit seine Kontrollbefugnis auch deshalb Beschränkungen unterworfen ist, weil die Verordnung nur die Maßnahmen wiederholt, deren Ergreifung bereits der Gemeinsame Standpunkt 2002/402/GASP angeordnet hat.⁴⁴ In diesem Zusammenhang folgt zunächst aus Art. 46 EUV, dass der im Rahmen der GASP angenommene Gemeinsame Standpunkt selbst weder Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein noch indirekt am Maßstab des Unionsrechts überprüft werden kann.⁴⁵ Die Frage der gerichtlichen Kontrolldichte stellt sich aber, wenn im Zuge der Überprüfung der gemeinschaftsrechtlichen Verordnung inzident auch der hinsichtlich der zu ergreifenden Sanktionen inhaltsgleiche Gemeinsame Standpunkt auf seine Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht überprüft wird. Hier könnte insbesondere Art. 220 I EGV, der den Gemeinschaftsgerichten die Aufgabe der Wahrung des Gemeinschaftsrechts überträgt, dafür sprechen, die Verordnung als autonomen Gemeinschaftsrechtsakt zu begreifen und eine umfassende Kontrolle zu gestatten.⁴⁶ Das Grundanliegen der Art. 60, 301 EGV, die Entscheidungsprärogative der Mitgliedstaaten im Bereich der GASP zu wahren, und der Umstand, dass der Gemeinsame Standpunkt vorliegend der Gemeinschaft in Bezug auf die zu ergreifenden Maßnahmen keinerlei Ermessen einräumt, sprechen allerdings dafür, auch hinsichtlich der inzidenten Überprüfung

⁴¹ Für die Bundesrepublik Deutschland kommt die VN-Charta nicht unmittelbar als Übereinkunft i.S.v. Art. 307 EGV in Betracht, da die Bundesrepublik erst 1973 förmlich in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde. Sie hatte allerdings bereits vor dem 1.1.1958 erklärt, die Verpflichtungen aus der VN-Charta einhalten zu wollen. Vgl. EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnr. 237; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnr. 187.

⁴² EuGH, Rs. C-286/90, *Poulsen und Diva Navigation*, Slg. 1992, I-6019, Rdnr. 9.

⁴³ EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnr. 269; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnr. 218.

⁴⁴ Der Gemeinsame Standpunkt 2002/402/GASP des Rates v. 27.5.2002, (Fn. 16), sieht in Art. 3 u.a. vor, dass die Gemeinschaft das Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen anordnet. Hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs der Maßnahme verweist Art. 1 auf die Liste des Sanktionsausschusses der Vereinten Nationen.

⁴⁵ *Cremer*, (Fn. 4), Art. 46, Rdnr. 21.

⁴⁶ So *Krücke*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl. 2003, Art. 46, Rdnr. 27.

des Gemeinsamen Standpunktes eine Beschränkung der gerichtlichen Kontroll-dichte anzunehmen.⁴⁷ Relevant wird diese Frage allerdings nur in Verfahren, in denen der angefochtene Gemeinschaftsrechtsakt zwar keine Resolution des Sicherheitsrates, aber gleichwohl einen vom Rat auf der Grundlage des EU-Vertrags im Rahmen der GASP angenommenen Gemeinsamen Standpunkt umsetzt.⁴⁸ Vorliegend brauchte das EuG dazu nicht Stellung zu nehmen, weil es die Intensität der gerichtlichen Kontrolle bereits aufgrund der Bindung an die Resolution des Sicherheitsrates zurückgenommen hatte.

In der Frage, in welchem Umfang die gerichtliche Kontrolldichte zurückzunehmen ist, hat das EuG einen Weg eingeschlagen, der einerseits den völker-, unions- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entspricht, andererseits aber ein Leerlaufen jeglichen Grundrechtsschutzes vermeidet. Als Prüfungsmaßstab zieht das Gericht die zum *jus cogens* gehörenden übergeordneten Regeln des Völkerrechts als internationalen *ordre public* heran und kontrolliert die Verordnung (EG) Nr. 881/ 2002 allein auf die Vereinbarkeit mit den daraus abzuleitenden Rechtsgehalten.⁴⁹ Zu den zwingenden Regeln des Völkerrechts, die nach Art. 53 WVK als Normen verstanden werden, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt werden als Bestimmungen, von denen nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden können, zählen auch die zwingenden Regeln zum universellen Schutz der Menschenrechte.⁵⁰ Sowohl die Mitglieder als auch die Organe der Vereinten Nationen sind an das *jus cogens* gebunden, was für die zwingenden Regeln zum Schutz der Menschenrechte aus der Präambel der VN-

⁴⁷ Vgl. *Cremmer*, (Fn. 4), Art. 46, Rdnr. 22.

⁴⁸ Bedeutung erlangt dann auch die vom EuGH auf Art. 46 lit. f i.V.m. Art. 47 EUV gestützte Zuständigkeit zur Kontrolle, ob ein auf den EU-Vertrag gestützter Rechtsakt gegen Art. 47 EUV verstößt und deshalb unionsrechtswidrig ist, weil er in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft übergreift. Vgl. EuGH, Rs. C-170/96, *Kommission/ Rat* – „Flughafen-Transit“, Slg. 1998, I-2763, Rdnr. 17; EuGH, Rs. C-124/95, *Centro-Com*, Slg. 1997, I-81, Rdnr. 25; Beschl. des EuG, Rs. T-338/02, *Segi*, Rdnr. 41, noch nicht in aml. Slg., unter <http://curia.eu.int/> abrufbar; EuGH, Rs. C-176/03, *Kommission/ Rat* – „Umweltstraftaten“, Rdnr. 39, noch nicht in aml. Slg.; anhängig: Rs. C-91/05, *Kommission/ Rat* – „Moratorium über leichte Waffen und Kleinwaffen“, ABl. Nr. C 115 v. 14.5.2005, S. 10; *Herrnfeld*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 47 EUV, Rdnr. 18; *Schneider*, Wirtschaftssanktionen, 1999, S. 148; *Garbagnati Ketvel*, The jurisdiction of the ECJ in respect of the CFSP, ICLQ 55 (2006), S. 77 (87 ff.). Nach *Pechstein*, Die Justitiabilität des Unionsrechts, EuR 34 (1999), S. 1 (8) soll sich die Zuständigkeit darauf beschränken, im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit festzustellen. Ebenso *Böse*, Die Zuständigkeiten des EuGH im Bereich der „3. Säule der EU“, EuR 33 (1998), S. 678 (681); *Schütz/Sauerbier*, Die Jurisdiktion des EuGH im Unionsrecht, JuS 2002, S. 658 (663).

⁴⁹ EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnrn. 277-282; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnrn. 226-231; für die Anwendung eines darüber hinausgehenden, europäischen *ordre public* *Kotzur*, (Fn. 27), S. 24 f.

⁵⁰ *Fischer*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, S. 193.

Charta sowie aus Art. 53, 64 WVK folgt.⁵¹ Als zwingende Regeln zum universellen Schutz der Menschenrechte führt das EuG zugunsten der Kläger einerseits das in Art. 17 I der VN-Menschenrechtserklärung gewährte Recht auf Eigentum sowie das in Art. 8 derselben Erklärung und in Art. 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährte Recht auf Zugang zu den Gerichten an, sieht beide Rechte jedoch nicht als verletzt an. Nach Art. 17 II der VN-Menschenrechtserklärung sei das Recht auf Eigentum nur bei willkürlichem Eigentumsentzug verletzt, woran es beim bloßen Einfrieren von Geldern fehle.⁵² Ein Verstoß gegen das Recht auf Zugang zu den Gerichten könne nicht angenommen werden, weil das allgemeine Interesse an der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, das eine Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle erfordere, unter dem Gesichtspunkt der Maßnahmegefährdung das Individualrechtsschutzinteresse der Kläger überwiege.⁵³

Auch wenn den Klägern in der Sache damit nicht geholfen ist, verdient der Ansatz des EuG Zustimmung, die Verordnung und damit inzident auch den Gemeinsamen Standpunkt sowie die Resolutionen des Sicherheitsrates am Maßstab der zum *jus cogens* gehörenden übergeordneten Regeln des Völkerrechts als internationalem *ordre public* zu kontrollieren.⁵⁴ Es entsteht der Eindruck, dass sich das EuG in deutlich stärkerem Maße um die Berücksichtigung der Individualrechtspositionen der Kläger bemüht als dies der EuGH in den beiden die Rechtmäßigkeit von Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien betreffenden Entscheidungen *Bosphorus* und *Ebony Maritime* getan hat, wo die Beschlagnahme eines Flugzeuges sowie eines Öltankschiffs im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ohne jede weitere Differenzierung mit dem Hinweis auf die bezweckte Beendigung von Kriegszustand und Menschenrechtsverletzungen gerechtfertigt wurden.⁵⁵ Wird allerdings berücksichtigt, dass die durch das Einfrieren von Konten entstandenen Rechtsverletzungen nicht mehr rückgängig gemacht werden können und die Geltendmachung von Staatshaftungsansprüchen angesichts der beschränkten gerichtlichen Kontrolldichte

⁵¹ Vgl. die vom EuG genannten Nachweise, EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnr. 282; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnr. 231. Kritisch *Payandeh*, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, ZaöRV 66 (2006), S. 41 (48).

⁵² EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnrn. 294-302; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnrn. 243-251.

⁵³ EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnr. 344; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnrn. 288. Sehr kritisch zu vergleichbaren Verhältnismäßigkeitsabwägungen in der Rspr. des EuGH I. Canor, „Can two walk together, except they be agreed?“ The relationship between international law and European law, CMLR 35 (1998), S. 137 (162).

⁵⁴ Ebenso *Tietje/Hamelmann*, (Fn. 27), S. 301; für eine weitergehende Kontrolle *Payandeh*, (Fn. 51), S. 69 f.

⁵⁵ EuGH, Rs. C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS/Minister for Transport, Energy and Communications u.a.*, Slg. 1996, I-3953, Rdnr. 26; EuGH, Rs. C-177/95, *Ebony Maritime SA und Loten Navigation Co. Ltd/Prefetto della Provincia di Brindisi u.a.*, Slg. 1997, I-1111, Rdnr. 38.

keinen Erfolg verspricht,⁵⁶ so stellt sich die weitergehende Frage, ob den Gemeinschaftsgrundrechten nicht doch Schutzgehalte entnommen werden können, die trotz der beschränkten Kontrollichte für die Betroffenen eine Verbesserung ihrer Rechtsstellung bewirken. An dieser Stelle soll keineswegs die Bindung der Gemeinschaft an die Vorrangwirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates in Frage gestellt werden. Es ist aber zu berücksichtigen, dass eine gerichtliche Kontrolle der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 nur soweit ausgeschlossen ist, wie diese die Umsetzung der Resolution 1390 (2002) bezweckt. Hinsichtlich der völkerrechtsautonomen Regelungen der Verordnung bleiben die Zuständigkeiten des EuG dagegen unberührt, so dass es in diesem Bereich nicht daran gehindert ist, einen Verstoß gegen die Gemeinschaftsgrundrechte festzustellen. Das Gericht hätte daher die Frage aufwerfen können, ob der Rat eine aus dem gemeinschaftsrechtlichen Recht auf ein faires Verfahren abzuleitende Schutzpflicht verletzt hat, indem er die Verordnung erlassen hat, ohne ein subjektives Recht der Betroffenen gegen den jeweiligen Mitgliedstaat auf Neuvorlage des Falls vor den Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates aufzunehmen. Wie erforderlich eine diesbezügliche Schutzpflicht ist, wird daran erkennbar, dass die Betroffenen ohne einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch gegen den jeweiligen Mitgliedstaat nur im Fall einer missbräuchlichen Verweigerung der Neuvorlage vorgehen könnten.⁵⁷

IV. Vertrag über eine Verfassung für Europa

Werden die beiden Entscheidungen des EuG damit verglichen, was der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE)⁵⁸ in Bezug auf die Zulässigkeit individueller Wirtschafts- und Finanzsanktionen vorsieht, so greift das Gericht den Ergebnissen des VVE in wesentlichen Bereichen voraus. Das gilt zunächst für die Frage der Rechtsgrundlage, was bei einer Analyse der Bestimmungen des VVE ersichtlich wird. Während Art. III-322 I VVE den Regelungsgehalt der Art. 60, 301 EGV übernimmt und am Drittlandsbezug der Sanktionen festhält, gestattet Art. III-322 II VVE nunmehr auch die Ergreifung von Maßnahmen gegen natür-

⁵⁶ Kadelbach, Staatshaftung für Embargoschäden, JZ 1993, S. 1134 (1138 f.); Stein, Außenpolitisch motivierte (Wirtschafts-)Sanktionen – nach wie vor eine rechtliche Grauzone?, in: Fs. Bernhardt, 1995, S. 1129 (1140).

⁵⁷ EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnr. 317; EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, (Fn. 2), Rdnr. 270.

⁵⁸ Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 1. Der Vertrag wurde am 29.10.2004 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet und von mittlerweile 15 Staaten ratifiziert. In Frankreich und den Niederlanden wurde der VVE in Referenden abgelehnt. Die Ratifizierung durch 8 Mitgliedstaaten steht weiterhin aus (Stand: 24.5.2006).

liche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten. Anders als Art. 60, 301 EGV unterscheidet Art. III-322 I VVE zwischen Europäischen Verordnungen und Europäischen Beschlüssen als Rechtsform der zu ergreifenden Maßnahmen, was vor dem Hintergrund der Begriffsbestimmungen in Art. I-33 VVE als Trennung zwischen Gesetzgebungsakten mit allgemeiner Geltung und Einzelfallentscheidungen ohne normativen Charakter zu verstehen ist.⁵⁹ Wie dabei im Einzelnen abzugrenzen ist, überlässt der Verfassungsvertrag der Rechtsprechung. Für das geltende Gemeinschaftsrecht nennt das EuG als Kriterium zur Abgrenzung von Verordnung und Entscheidung die allgemeine Geltung und verweist diesbezüglich auf die ständige Rechtsprechung des EuGH sowie den Wortlaut von Art. 249 II EGV.⁶⁰ Demzufolge ist unerheblich, ob sich der Adressatenkreis einer Verordnung der Zahl oder sogar der Identität nach bestimmen lässt.⁶¹ Angesichts der grundlegenden rechtsstaatlichen Bedeutung der Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und Einzelfallentscheidungen für den Individualrechtsschutz und die formellrechtliche Anhörungs- und Begründungspflicht drängt sich sowohl im gegenwärtigen Gemeinschaftsrecht wie auch für den Verfassungsvertrag die Frage auf, ob nicht in Parallele zur Allgemeinverfügung gemäß § 35 S. 2 VwVfG die Anerkennung von generell-konkreten Einzelfallentscheidungen geboten ist.⁶²

Hinsichtlich der Beschränkung der gerichtlichen Kontrolldichte bei völkerrechtlich motivierten Wirtschafts- und Finanzsanktionen ergeben sich durch den Verfassungsvertrag aufgrund der unverändert bestehenden völkerrechtlichen Vorrangwirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates nur marginale Veränderungen gegenüber dem geltenden Gemeinschaftsrecht.⁶³ Insofern bleibt auch die Aufnahme der Grundrechtecharta der Europäischen Union in den Verfassungsvertrag ohne Auswirkungen. Festgehalten wird vom Verfassungsvertrag weiterhin am zweistufigen Beschlussverfahren bei Wirtschafts- und Finanzsanktionen. Der Erlass solcher Sanktionen ist unverändert an eine Entscheidung im Rahmen der GASP gebunden, die nunmehr als Europäischer Beschluss bezeichnet wird.⁶⁴ Ungeachtet

⁵⁹ Zu Bestrebungen des Konvents zur Vereinfachung der Rechtsakte vgl. die Kurzniederschrift v. 22.10.2002 über die Sitzung der Gruppe IX „Vereinfachung“ v. 17.10.2002, CONV 363/02 sowie den Schlussbericht derselben Gruppe v. 29.10. 2002, CONV 424/02.

⁶⁰ EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnrn. 185, 187.

⁶¹ Ibid.

⁶² In diese Richtung zielt auch der von den Klägern in der Rs. T-306/01 geltend gemachte Verstoß der Verordnung EG/881/02 gegen Art. 249 EGV, auch wenn dieser Klagegrund vom EuG unter Hinweis auf die st. Rspr. des EuGH als unbegründet zurückgewiesen wurde, vgl. EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, (Fn. 2), Rdnrn. 172-189.

⁶³ Zur unterschiedlichen Regelungstechnik von Art. 46 EU und Art. III-376 I VVE vgl. *Garbagnati Ketvel*, (Fn. 48), S. 100.

⁶⁴ Der Europäische Beschluss gemäß Art. III-297 VVE tritt im Bereich der GASP als einheitliche Maßnahme an die Stelle der Gemeinsamen Strategie nach Art. 13 II EUV, der Gemeinsamen Aktion nach Art. 14 I EUV und des Gemeinsamen Standpunkts nach Art. 15 EU.

der Zusammenführung von EU-Vertrag und EG-Vertrag in ein einheitliches Vertragsdokument und der grundsätzlichen Verschmelzung der bisherigen Säulenstruktur der Union⁶⁵ bleibt der im Rahmen der GASP gemäß Art. III-376 I VVE angenommene Europäische Beschluss der Zuständigkeit des Gerichtshofs entzogen.⁶⁶ Zwar sieht Art. III-308 VVE ebenso wie Art. 47 EUV vor, dass die Durchführung der GASP die übrigen im Verfassungsvertrag vorgesehenen Verfahren und Befugnisse unberührt lässt.⁶⁷ Dennoch ist Art. III-376 I VVE zu entnehmen, dass die Gemeinschaftsgerichte auch nach dem Verfassungsvertrag nur unter entsprechender Absenkung der Kontrolldichte in der Lage sind, inzident die Rechtmäßigkeit des von Art. III-322 VVE vorausgesetzten im Rahmen der GASP angenommenen Europäischen Beschlusses zu überprüfen. Ausnahmen gelten nach Art. III-376 II VVE nur für die Beachtung des Art. III-308 VVE⁶⁸ und für die Überprüfung von individuellen Wirtschafts- und Finanzsanktionen gemäß Art. III-322 II VVE. Die Gründe dafür, warum sich der Verfassungskonvent im Bereich der GASP nicht für eine Ausweitung der Rechtsprechungszuständigkeiten entscheiden konnte, finden sich in den Beratungen des Konvents und seiner Untergliederungen. So hat der vom Konvent eingesetzte Arbeitskreis über die Arbeitsweise des Gerichtshofs eine Rechtsprechungszuständigkeit zur gerichtlichen Kontrolle im Bereich der GASP diskutiert, letztlich aber keine Einigung erzielt.⁶⁹ Zugunsten einer umfassenden Kontrollkompetenz wurde angeführt, dass dies die Konsequenz aus der Verpflichtung der Union zu Rechtsstaatlichkeit und ihrer Bindung an die Grundrechtecharta sei.⁷⁰ Dagegen wurde jedoch eingewandt, dass eine solche Zuständigkeit die Wirksamkeit und Entwicklung der GASP gefährden und das institutionelle Gleichgewicht verschieben könnte.⁷¹ Als Folge des fehlenden Konsenses hat das Präsidium davon abgesehen, dem Konvent eine Kompetenz des Gerichtshofs zur gerichtlichen Kontrolle der GASP vorzuschlagen und stattdessen für den am *status quo* orientierten Wortlaut von Art. III-376 I VVE optiert.⁷²

⁶⁵ Vgl. *Cremona*, The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action, CMLR 40 (2003), S. 1347; *Garbagnati Ketvel*, (Fn. 48), S. 98.

⁶⁶ *Thym*, Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy, ELJ 10 (2004), S. 5 (16).

⁶⁷ Im Unterschied zu Art. 47 EUV gilt die Unberührtheitsklausel nach Art. III-308 II VVE auch in umgekehrter Richtung, d.h. die übrigen Verfahren und Befugnisse des Verfassungsvertrags lassen ebenso die Durchführung der GASP unberührt.

⁶⁸ Es handelt sich um die Kodifizierung der Flughafentransit-Rspr. des EuGH, vgl. dazu Fn. 43.

⁶⁹ Vgl. den Schlussbericht des Arbeitskreises über die Arbeitsweise des Gerichtshofes v. 25.3.2003, CONV 636/03 sowie den ergänzenden Bericht zur Frage der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik v. 16.4.2003, CONV 689/1/03 REV 1.

⁷⁰ Ergänztender Bericht zur Frage der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik v. 16.4.2003, CONV 689/1/03, Rdnr. 5.

⁷¹ *Ibid.*

Eine signifikante Verbesserung des Individualrechtsschutzes gegen individuelle Wirtschafts- und Finanzsanktionen im Vergleich zum geltenden Gemeinschaftsrecht und den Entscheidungen des EuG könnte allerdings Art. III-322 III VVE bewirken. Diese Vorschrift bestimmt, dass in den zur Verhängung von Wirtschafts- und Finanzsanktionen erlassenen Rechtsakten die „erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz“ vorgesehen sein müssen. Im Zusammenhang mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Art. II-107 VVE sowie der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung wirksamen Rechtsschutzes in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gemäß Art. I-29 I VVE, könnte Art. III-322 III VVE im Sinne des oben für das Gemeinschaftsrecht aus dem Recht auf ein faires Verfahren abgeleiteten Anspruchs auf Neuvorlage des Falls vor dem Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates zu verstehen sein. Der offen formulierte Wortlaut von Art. III-322 III VVE lässt jedoch befürchten, dass als „erforderliche Bestimmungen über den Rechtsschutz“ bereits humanitäre Ausnahme- und Befreiungstatbestände genügen, wie sie auch die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 in dem nachträglich eingefügten Artikel 2a vorsieht.⁷³

V. Ergebnis

Die beiden Urteile des EuG in den Rechtssachen *Yusuf* und *Al Barakaat* sowie *Kadi* verdienen im Ergebnis Zustimmung. Die Gemeinschaft darf gemäß Art. 60, 301 EGV i.V.m. Art. 308 EGV die Gelder von solchen Personen und Einrichtungen einfrieren, die in den internationalen Terrorismus verwickelt sind und Osama bin Laden, Al-Qaida oder die Taliban unterstützen. Bei diesen völkerrechtlich motivierten Sanktionen ist die gerichtliche Kontrolldichte wegen der auch vom EG-Vertrag anerkannten Vorrangwirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen beschränkt. Sowohl in der Frage der Rechtsgrundlage als auch der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Sanktionen konnten jedoch zusätzliche Argumente aufgezeigt werden, die die Argumentation des EuG weiter stützen.

⁷² Übermittlungsvermerk des Präsidiums an den Konvent über die Artikel über den Gerichtshof und das Gericht v. 2.5.2003, CONV 734/03, Kommentar zu Art. 240a; vgl. *Garbagnati Ketvel*, (Fn. 48), S. 100.

⁷³ Vgl. Verordnung EG/561/2003 des Rates v. 27.3.2003 zur Änderung der Verordnung EG/881/2002 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, im Hinblick auf Ausnahmen vom Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, ABl. Nr. L 82 v. 29.3.2003, S. 1.

