

Antiterrormaßnahmen der Vereinten Nationen und Grundrechtsschutz in der Union

Die Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichte zur Kontrolle gemeinschaftsrechtlicher Umsetzungsakte von UN-Maßnahmen gegen die Taliban und Al Qaida

Sonja Neudorfer *

1. Einleitung	979
2. Antiterrormaßnahmen des Sicherheitsrates und ihre Umsetzung in der EU	980
2.1. Die Maßnahmen gegen die Taliban und Al Qaida	980
2.2. Beseitigung der größten rechtsstaatlichen Defizite	982
2.2.1. Verbesserung der Informationslage	982
2.2.2. Streichungsverfahren (“ <i>De-Listing</i> ”)	983
2.3. Umsetzung der Resolutionen	984
3. Rechtsschutz gegen Sanktionen des Sicherheitsrates vor den Gerichten der Europäischen Gemeinschaft	985
3.1. Die Beurteilung der Bindungswirkung der Resolutionen und des korrekten Prüfungsmaßstabes	985
3.1.1. Die Bindungswirkung der Resolutionen nach Ansicht des EuG	985
3.1.2. Die Frage des Prüfungsmaßstabes – der “ <i>ius-cogens</i> -Ansatz” des EuG	988
3.1.3. Das Urteil des EuGH – die Gemeinschaftsgrundrechte als Prüfungsmaßstab	992
3.2. Die Grundrechtsprüfung der Gemeinschaftsgerichte	996
3.2.1. Die <i>ius-cogens</i> -Prüfung des EuG	996
3.2.2. Die Grundrechtsprüfung des EuGH	998
4. Würdigung und Ausblick	1000
Summary	1005

1. Einleitung

Die Verhütung terroristischer Aktionen stellt heute einen bedeutenden Bestandteil in den internationalen Beziehungen der Staaten dar. Die Maßnahmen, die der UN-Sicherheitsrat gegen die Taliban und Al Qaida ergriffen hat, weisen aber grobe Mängel im Hinblick auf den gewährten Menschenrechtsschutz auf.¹ Im Folgenden sollen zwei Entscheidungen des EuG² und das im anschließend durchgeführten

* Mag., Projektmitarbeiterin, Universität Salzburg. Herzlicher Dank gilt Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin für die kritische Durchsicht des Manuskripts und viele wertvolle Anregungen.

¹ Zum Spannungsverhältnis zwischen Antiterrormaßnahmen und Grundrechtsschutz vgl. Bianchi, Human Rights and the Magic of *Ius Cogens*, EJIL 19 (2008), 491 (498) m.w.N.

² EuG, Urteil vom 21.09.2005, Rs. T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf und Al Barakaat International Foundation* gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie Urteil vom selben Tag, Rs. T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi* gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mittlerweile hat sich das EuG in einem Urteil den Ausführungen des EuGH angeschlossen (vgl. EuG, Urteil vom 11.06.2009, Rs. T-318/01, *Omar*

Rechtsmittelverfahren ergangene Urteil des EuGH³ analysiert werden. Darin setzten sich die Gemeinschaftsgerichte mit der Frage auseinander, inwieweit Personen, die von Maßnahmen des Sicherheitsrates betroffen sind, Rechtsschutzmöglichkeiten auf europäischer Ebene zukommen. Grundlegend für die Beantwortung dieser Frage ist das Verhältnis zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Vereinten Nationen. Beeinflusst waren die Gerichte aber wohl auch von äußeren Faktoren. Einerseits mussten sie für einen effektiven Grundrechtsschutz auf Gemeinschaftsebene sorgen, um den Ansprüchen, die der EGMR und die nationalen Gerichte der EU-Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgerichte stellen, gerecht zu werden. Andererseits bestand aber auch die Befürchtung, dass durch eine zu weite Ausdehnung des Kontrollanspruchs der Gemeinschaft die Autorität des Sicherheitsrates und die Wirksamkeit der Maßnahmen gegen den Terrorismus beeinträchtigt werden könnten.⁴

Bevor im Detail auf die Entscheidungen der Gemeinschaftsgerichte eingegangen wird, sollen zunächst die Maßnahmen dargestellt werden, die der Sicherheitsrat gegen die Taliban und Al Qaida ergriffen hat; dabei werden auch die seit dem Urteil des Gerichts erster Instanz erfolgten Verbesserungen im Bereich des Rechtsschutzes der Betroffenen beleuchtet. Der letzte Abschnitt beschäftigt sich mit den Anpassungen, die auf Gemeinschaftsebene vorgenommen wurden, um den vom EuGH in seinem Urteil aufgestellten Anforderungen gerecht werden zu können. Außerdem werden abschließend noch die möglichen Folgen des Urteils des EuGH für das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union untersucht. Die Arbeit geht jedoch ausschließlich auf die Problematik des Menschenrechtsschutzes ein. Die ebenfalls umstrittene Frage, ob die Gemeinschaft zur Erlassung der Verordnungen überhaupt zuständig war und aus welchen Kompetenzen sich diese Zuständigkeit gegebenenfalls ergibt, soll hier auf sich beruhen.

2. Antiterrormaßnahmen des Sicherheitsrates und ihre Umsetzung in der EU

2.1. Die Maßnahmen gegen die Taliban und Al Qaida

Bereits im Oktober 1999 begann der Sicherheitsrat, gemäß Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen verstärkt Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus zu ergreifen. Mit Resolution 1267 (1999) wurden spezielle Sanktionen

Mohammed Othman gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften).

³ EuGH, Urteil vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation* gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

⁴ Vgl. auch Kämmerer, Die Urteile "Kadi" und "Yusuf" des EuG und ihre Folgen, EuR, Beiheft I 2008, 65 (84 f.).

gegen die Taliban beschlossen, die durch die Resolutionen 1333 (2000) und 1390 (2002) auf Osama bin Laden und die Organisation Al Qaida sowie Personen und Personengruppen⁵, die mit ihnen in Verbindung stehen, ausgedehnt wurden. Diese Sanktionen umfassen unter anderem das Einfrieren oder Sicherstellen von Geldmitteln und anderen finanziellen Ressourcen. Ziel ist es, die verantwortlichen Personen direkt zu treffen und nachteilige Auswirkungen auf die unbeteiligte Bevölkerung so weit wie möglich zu vermeiden.⁶

Mit den Resolutionen wird weder eine staatliche Beschlagnahme noch der Verfall des Vermögens beabsichtigt. Sie richten sich vielmehr an die Schuldner der angeführten Personen und tragen ihnen auf, keine Rechtsgeschäfte ihrer Gläubiger im Zusammenhang mit den eingefrorenen Finanzmitteln auszuführen und auch tatsächliche Vermögensverschiebungen zu verhindern. Es handelt sich also um Sicherungsmaßnahmen.⁷

Das Besondere an diesen so genannten "*smart*" oder "*targeted sanctions*" besteht darin, dass ein vom Sicherheitsrat eingesetzter Sanktionsausschuss ("*1267-Committee*") die Betroffenen auswählt und auf eine Liste setzt.⁸ Der Ausschuss besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates.⁹ Allen UN-Mitgliedstaaten kommt ein Antragsrecht zu, das bisher aber beinahe ausschließlich von den USA in Anspruch genommen worden ist.¹⁰ Für die Aufnahme in die Liste bedarf es einer Konsensentscheidung im Sanktionsausschuss, wobei von der Zu-

⁵ Auf die Frage, ob der Sicherheitsrat überhaupt ermächtigt ist, seine Maßnahmen nicht gegen Drittstaaten, sondern unmittelbar gegen Einzelpersonen zu richten, kann in diesem Rahmen nicht eingegangen werden (vgl. dazu etwa Ohler, Die Verhängung von "smart sanctions" durch den UN-Sicherheitsrat – eine Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, EuR 2006, 848 (853 f.); Kotzur, Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft/Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat, EuGRZ 2005, 592 ff., EuGRZ 2006, 19 (22 f.); Schmah, Effektiver Rechtsschutz gegen "targeted sanctions" des UN-Sicherheitsrats? EuR 2006, 566; Schmalenbach, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, JZ 2006, 349 (350).

⁶ Vgl. Meyer, Lost in Complexity – Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, ZeuS 2007, 1 (3); Ohler (Anm. 5), 848 (850); Schmah (Anm. 5), 566 (566 f.); Steinbarth, Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Die Entscheidungen des EuG in den Rs. "Yusuf u.a." sowie "Kadi", ZEuS 2006, 269 (274); Cameron, UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, Nordic Journal of International Law 72 (2003), 159 (174 f.). Zur Entwicklung dieser "*smart sanctions*" vgl. auch Bianchi, Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion, EJIL 17 (2006), 881 (881 f.).

⁷ Vgl. dazu Ohler (Anm. 5), 848 (851).

⁸ Ende Mai 2009 enthielt die Liste etwa 500 Namen betroffener Personen und Personengruppen; vgl. dazu die Ausführungen des Vorsitzenden des Sanktionsausschusses in seinem Briefing vom 26.05.2009 an den Sicherheitsrat, Seite 3, Punkt 13; abrufbar auf der Website des Sanktionsausschusses unter <<http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/2009-05-22%20Comprehensive%20version.pdf>>.

⁹ Bartelt/Zeitler, "Intelligente Sanktionen" zur Terrorismusbekämpfung in der EU, EuZW 2003, 712 (713); Biehler, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, AVR 2003, 169 (171); Meyer (Anm. 6), 1 (5); Ohler (Anm. 5), 848 (851); Steinbarth (Anm. 6), 269 (273).

¹⁰ Vgl. Meyer (Anm. 6), 1 (5, 34); Biehler (Anm. 9), 169 (172, Anm. 8); Al-Jumaili, Stationen im Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung – New York – Brüssel – Berlin, NJOZ 2008, 188 (192) m.w.N.; Ohler (Anm. 5), 848 (861) m.w.N.

stimmung eines Mitgliedes ausgegangen wird, wenn dieses nicht innerhalb von fünf Tagen widerspricht.¹¹ Die UN-Mitgliedstaaten sind an diese Liste gebunden und müssen die beschlossenen Sanktionen gegen die dort genannten Personen durchführen.¹²

2.2. Beseitigung der größten rechtsstaatlichen Defizite

2.2.1. Verbesserung der Informationslage

Im Zusammenhang mit der Aufnahme in die Liste wurde kritisiert, dass die Eintragungen in der Regel auf "bloßen Zuruf"¹³ der Mitgliedstaaten erfolgten und die nötigen Informationen unter Berufung auf Gründe der nationalen Sicherheit weder den anderen Staaten noch den Betroffenen mitgeteilt wurden.¹⁴ Diesbezüglich haben die Resolutionen 1735 (2006) und 1822 (2008) Verbesserungen bewirkt. Nunmehr sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, genaue Informationen darüber anzugeben, warum die betroffene Person in die Liste aufzunehmen ist, und die entsprechende Informationsquelle offenzulegen.¹⁵ Die Staaten sind weiters gehalten, jenen Teil der Informationen zu bezeichnen, der der betroffenen Person und anderen Staaten mitgeteilt werden kann.¹⁶ Das Sekretariat der Vereinten Nationen benachrichtigt in der Folge die ständige Vertretung des Staates, in dem sich der Betroffene vermutlich aufhält, sowie jene seines Heimatstaates und stellt eine Kopie des veröffentlichten Teiles der Informationen zur Verfügung.¹⁷ Die informierten Staaten müssen entsprechend dem nationalen Recht und der herrschenden Praxis die Personen von der Aufnahme in die Liste und den damit in Zusammenhang stehenden Rechten (Streichung, Ausnahmen aus humanitären Gründen) verständigen.¹⁸

¹¹ Ziffer 4 der Guidelines des Sanktionsausschusses; vgl. auch Tomuschat, Die Europäische Union und ihre völkerrechtliche Bindung, EuGRZ 2007, 1 (11).

¹² Vgl. Kotzur (Anm. 5), 19 (20); Kämmerer (Anm. 4), 65 (66 f.).

¹³ Albin, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, ZRP 2004, 71 (72). Ebenso Hörmann, Völkerrecht bricht Rechtsgemeinschaft? Zu den rechtlichen Folgen einer Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates durch die EG, AVR 44 (2006), 267 (309) m.w.N.

¹⁴ Vgl. Albin (Anm. 13), 71 (72 f.); Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, JZ 2007, 537 (538, 539); Möllers, Wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen gegenüber Privatpersonen oder Organisationen ohne hinreichende Verbindung zu einem bestimmten Drittland, EuR 2006, 424 (430 f.); Biehler (Anm. 9), 169 (172, 179); Meyer (Anm. 6), 1 (5 f., 32); Kämmerer, Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall "Kadi": Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit?, EuR 2009, 114 (115).

¹⁵ Vgl. Ziffer 5 Res. SR 1735 (2006).

¹⁶ Vgl. Ziffer 6 Res. SR 1735 (2006) sowie die schärfere Formulierung in Ziffer 12 Res. SR 1822 (2008).

¹⁷ Vgl. Ziffer 10 Res. SR 1735 (2006).

¹⁸ Vgl. Ziffer 11 Res. SR 1735 (2006) sowie Ziffer 17 Res. SR 1822 (2008).

Seit der Resolution 1822 (2008) ist der Sanktionsausschuss dazu verpflichtet, auf Basis der zur Veröffentlichung freigegebenen Informationen eine Zusammenfassung der Gründe für die Aufnahme in die Liste auf seiner Internetseite einsehbar zu machen. Auch für die Personen, die sich bereits auf der Liste befinden, werden in Zusammenarbeit mit den Staaten, die die Aufnahme beantragt haben, solche Zusammenfassungen erstellt.¹⁹ Bis jetzt²⁰ kann auf diese Informationen aber nur eingeschränkt zugegriffen werden.

2.2.2. Streichungsverfahren (“*De-Listing*”)

Gerichtlicher Rechtsschutz zur Überprüfung der Aufnahme in die Liste besteht bisher nicht.²¹ Ein Verfahren zur Streichung eines Namens war ursprünglich nur in den *Guidelines* des Sanktionsausschusses geregelt.²² Danach ist zur Streichung ein einstimmiger Beschluss des Sanktionsausschusses erforderlich. Kann keine Einstimmigkeit erzielt werden, so wird die Angelegenheit dem Sicherheitsrat übertragen. Das Streichungsverfahren stellt eine besondere Form der Ausübung diplomatischen Schutzes dar. Der Einzelne ist durch seinen Aufenthalts- oder Heimatstaat mediatisiert und somit selbst in keiner Weise am Verfahren beteiligt. Die Informationslage der Betroffenen hat sich durch die Resolution 1822 (2008) zwar deutlich verbessert, sie haben aber nach wie vor keine Antrags- oder Verteidigungsrechte und werden vom Ausschuss vor der Entscheidung auch nicht angehört. Besonders problematisch ist freilich die Tatsache, dass dasselbe Gremium sowohl über die Aufnahme in die Liste als auch über die Streichung entscheidet.²³

Ein zusätzliches Verfahren zur Streichung von der Liste wurde mit Resolution 1730 (2006) eingeführt.²⁴ Im Sekretariat der Vereinten Nationen wurde eine Koordinierungsstelle (*focal point*) eingerichtet, an die sich die betroffenen Personen unmittelbar wenden können. Letztlich bleiben sie aber davon abhängig, dass sich eines der Mitglieder des Sanktionsausschusses für ihre Streichung ausspricht. Um tatsächlich von der Liste gelöscht zu werden, ist darüber hinaus weiterhin ein einstimmiger Beschluss des Ausschusses erforderlich. Der Betroffene kann in diesem Verfahren seine Argumente zwar selbst in dem Ansuchen vorbringen, er hat aber weiterhin keine Rechtsstellung im Streichungsverfahren. Es handelt sich ebenfalls

¹⁹ Vgl. Ziffer 13 Res. SR 1822 (2008).

²⁰ 10.11.2009.

²¹ Vgl. Meyer (Anm. 6), 1 (6).

²² Vgl. Ziffer 8 lit. e der Guidelines. Siehe auch Ohler (Anm. 5), 848 (859 f.).

²³ Vgl. dazu Ohler (Anm. 5), 848 (861); Haltern (Anm. 14), 537 (542 f.); Al-Jumaili (Anm. 10), 188 (193).

²⁴ Das genaue Verfahren ist im Anhang der Resolution festgelegt und wurde in die Guidelines des Sanktionsausschusses übernommen (vgl. Ziffer 8 lit. d der Guidelines).

um eine Form der Gewährung diplomatischen Schutzes mit Mediatisierung des Einzelnen.²⁵

Außerhalb der Resolutionen und der *Guidelines* sind keine Rechtsbehelfe vorgesehen, anhand derer eine gerichtliche Überprüfung der Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen (im Folgenden SVN) möglich wäre. Art. 50 SVN sieht nur die Möglichkeit der Anhörung durch den Sicherheitsrat vor. Der Zugang zum IGH wird dem Einzelnen durch Art. 34 Abs. 1 des IGH-Statuts versperrt.²⁶

2.3. Umsetzung der Resolutionen

Die vom Sicherheitsrat unter Kapitel VII der Satzung angenommenen Resolutionen richten sich an die UN-Mitgliedstaaten, die gem. Art. 25 SVN zu deren Umsetzung in nationales Recht verpflichtet sind. Gem. Art. 48 Abs. 2 SVN können sie sich hierzu auch der internationalen Organisationen bedienen, in denen sie Mitglied sind.²⁷ Da die Außenwirtschaftskompetenz der EU-Mitgliedstaaten weitgehend auf die EG übergegangen ist, hat diese die Resolutionen des Sicherheitsrates für ihre Mitgliedstaaten umgesetzt. Dies geschah in einem zweistufigen Verfahren. Zuerst wurden die Resolutionen jeweils in einem Beschluss im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf intergouvernementaler Ebene angenommen. Diese Beschlüsse bildeten sodann die Grundlage für die Umsetzung in Gemeinschaftsrecht.²⁸ Die Resolutionen des Sicherheitsrates wurden gemäß diesem Verfahren wortgleich in EG-Verordnungen übernommen und die Liste des Sank-

²⁵ Vgl. Kotzur, Kooperativer Grundrechtsschutz in der Völkergemeinschaft. Zur Rechtsmittelentscheidung des EuGH (Große Kammer) vom 03.09.2008 in den verb. Rsn. Kadi u.a., EuGRZ 2008, 673 (674); Kämmerer (Anm. 4), 65 (80 f.); Kämmerer (Anm. 14), 114 (115 f.); Scholz, Die "Antiterrorliste" des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, NVwZ 2009, 287.

²⁶ Vgl. auch Meyer (Anm. 6), 1 (6); Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, ZaöRV 66 (2006), 41 (43); Lavranos, Das Rechtsprechungsmonopol des EuGH im Lichte der Proliferation internationaler Gerichte, EuR 2007, 440 (464); Albin (Anm. 13), 71 (72); Ohler (Anm. 5), 848 (849 Anm. 6); Schmahl (Anm. 5), 566 (568); Tomuschat, Case Note, CML Rev. 43 (2006), 537 (538).

²⁷ Vgl. Bartelt/Zeitler (Anm. 9), 712; Meyer (Anm. 6), 1 (7); Steinbarth (Anm. 6), 269 (278).

²⁸ Vgl. zur Umsetzung der Resolutionen auf Gemeinschaftsebene v. Arnauld, UN-Sanktionen und gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz. Die "Soweit-Rechtsprechung" des Europäischen Gerichts Erster Instanz, AVR 2006, 201 (204); Kotzur (Anm. 5), 19 (21); Steinbarth (Anm. 6), 269 (270); Lavranos, UN Sanctions and Judicial Review, Nordic Journal of International Law 76 (2007), 1 (3); Al-Jumaili (Anm. 10), 188 (195-198); Nettesheim, U.N. Sanctions against Individuals – A Challenge to the Architecture of European Union Governance, CML Rev. 44 (2007), 567 (571 ff.). Zur Beurteilung der Frage der Kompetenzgrundlage durch den EuGH vgl. Kotzur (Anm. 25), 673 (676); Scholz (Anm. 25), 287 (288); Schmalenbach, Bedingt kooperationsbereit: Der Kontrollanspruch des EuGH bei gezielten Sanktionen der Vereinten Nationen, JZ 2009, 35 (37); Ohler, Gemeinschaftsrechtlicher Rechtsschutz gegen personengerichtete Sanktionen des UN-Sicherheitsrats, EuZW 2008, 630 (631).

tionsausschusses in einem Anhang I angefügt. Ändert der Sanktionsausschuss seine Liste, so ist die Kommission ermächtigt, die Liste im Anhang I daran anzupassen.²⁹

Bei den auf Gemeinschaftsebene umgesetzten “*smart sanctions*” des Sicherheitsrates handelt es sich um eine neue Form der Bekämpfung des internationalen Terrorismus,³⁰ in deren Zusammenhang sich unter Rechtsschutzgesichtspunkten neuartige Probleme stellen.³¹ Ihre Lösung ist keinesfalls eindeutig, was insbesondere die Tatsache belegt, dass EuG und EuGH in ihren Entscheidungen zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Während das Gericht erster Instanz eine Bindung der Gemeinschaft an das Recht der Vereinten Nationen annimmt und daraus eine Beschränkung seiner Prüfungskompetenz auf die Kontrolle am Maßstab des *ius cogens* ableitet, prüft der EuGH den Gemeinschaftsrechtsakt selbst uneingeschränkt anhand der Gemeinschaftsgrundrechte. Welchem dieser Lösungsansätze nun tatsächlich der Vorzug gebührt und welche unterschiedlichen Auswirkungen sie auf die Frage der Verletzung der Grundrechte der betroffenen Personen haben, soll im Folgenden näher untersucht werden.

3. Rechtsschutz gegen Sanktionen des Sicherheitsrates vor den Gerichten der Europäischen Gemeinschaft

3.1. Die Beurteilung der Bindungswirkung der Resolutionen und des korrekten Prüfungsmaßstabes

3.1.1. Die Bindungswirkung der Resolutionen nach Ansicht des EuG

Grundlegend für die Beantwortung der Frage, ob durch die streitige Verordnung die Grundrechte der Beschwerdeführer verletzt wurden, ist die Analyse des Zusammenwirkens von nationalem Recht, Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht. Daher setzt sich das Gericht erster Instanz zunächst mit diesem Problem auseinander. Es hält fest, dass die EU-Mitgliedstaaten an die Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen, denen Vorrang sowohl vor nationalem Recht als auch Völkervertragsrecht zukommt, völkerrechtlich gebunden sind.³² Diesen Bindungen werde gemeinschaftsrechtlich durch Art. 297 EG und Art. 307 EG Rech-

²⁹ Vgl. Meyer (Anm. 6), 1 (7); Kämmerer (Anm. 4), 65 (67); Kotzur (Anm. 5), 19 (21); Bartelt/Zeitler (Anm. 9), 712 (713 f.); Lavranos (Anm. 28), 1 (3).

³⁰ Vgl. Biehler (Anm. 9), 169 (171).

³¹ Die Zulässigkeit der Kontrolle von Sanktionen des UN-Sicherheitsrates ohne einen bestehenden Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaftsorgane wurde bis dahin von den Gemeinschaftsgerichten nicht behandelt (vgl. v. Arnould (Anm. 28), 201 (202 f.); Nettesheim (Anm. 28), 567 (588 f.)).

³² EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 182-184; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 232-234.

nung getragen.³³ Für die Gemeinschaft nimmt das EuG hingegen keine unmittelbare völkerrechtliche Bindung an die Resolutionen an.³⁴

Das Gericht geht jedoch davon aus, dass die Gemeinschaft bereits aus ihrem Gründungsvertrag an die Verpflichtungen aus den Resolutionen gebunden ist. In seiner Begründung stützt es sich dabei im Wesentlichen auf zwei Argumente, zum einen auf den Grundsatz, dass niemand mehr Befugnisse übertragen kann als ihm selbst zustehen, die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses aber bereits selbst durch die Satzung verpflichtet waren und so die Gemeinschaft nicht von diesen Pflichten befreien konnten. Zum anderen zieht das EuG eine Analogie zur Rechtsprechung des EuGH zur Geltung des GATT in der Gemeinschaft. Nach Ansicht des EuG ergibt sich somit für die Gemeinschaft aus dem EG-Vertrag die Pflicht, soweit ihr dazu die Befugnis zukommt, alle Bestimmungen zu erlassen, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind.³⁵

Der „*nemo-plus-iuris-Ansatz*“ war in Deutschland lange Zeit unter dem Schlagwort „Hypothekentheorie“ Gegenstand von Diskussionen.³⁶ Es stellte sich die vergleichbare Frage, ob Deutschland Hoheitsrechte nur unter Berücksichtigung der Grundrechte übertragen könne. Mittlerweile geht die Lehre aber fast einhellig davon aus, dass bei der Errichtung einer internationalen Organisation nicht Hoheitsrechte der einzelnen Mitgliedstaaten in dem Sinn übertragen werden, dass die Hoheitsrechte der Organisation die Summe der von den Mitgliedstaaten übertragenen Rechte darstellen. Vielmehr entsteht ein neuer Hoheitsträger mit originären Hoheitsrechten.³⁷ Diese Überlegungen sind auch auf die gegenständliche Frage übertragbar.³⁸ Aus dem „*nemo-plus-iuris-Ansatz*“ kann somit ebenso wenig eine Bindung der Gemeinschaft an das Recht der Vereinten Nationen abgeleitet werden, wie eine Bindung der Gemeinschaft an die Grundrechte der einzelnen Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich des zweiten Arguments des Gerichts erster Instanz ist fraglich, ob eine analoge Anwendung der Rechtsprechung zum GATT tatsächlich möglich ist. Zwar ist richtig, dass die Gemeinschaft – anders als in der heutigen WTO – nicht selbst Mitglied des GATT war, wohl aber ihre Mitgliedstaaten.³⁹ Insoweit ist die Situation mit dem vorliegenden Fall vergleichbar. Der wesentliche Unterschied besteht aber darin, dass der Gemeinschaft im Bereich der Außenhandelspolitik schon damals eine ausschließliche Kompetenz zukam und der Kommission auch die

³³ EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 185-190; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 235-240.

³⁴ EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 192; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 142.

³⁵ EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 207; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 257.

³⁶ So Tomuschat (Anm. 26), 537 (543).

³⁷ Vgl. dazu mit Nachweisen zum Meinungsstand Tomuschat, in Bonner Kommentar, 42. Lfg. (1981), Art. 24, Rn. 15, 17; weiters Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 30. Lfg. (1992), Art. 24 Abs. I, Rn. 55 f.

³⁸ Vgl. etwa Hörmann (Anm. 13), 267 (273 f.).

³⁹ Vgl. Tietje/Hamelmann, Gezielte Finanzsanktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu Menschenrechten – EuG, BeckRS 2005, 70726, JuS 2006, 299 (300).

Teilnahme an den Verhandlungen des GATT zugestanden wurde. Diese beiden Aspekte spielten eine entscheidende Rolle in der Argumentation des EuGH. Der hier betroffene Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik unterliegt im Gegensatz dazu großteils den intergouvernementalen Regeln der GASP. Die EG ist nur gemäß Art. 301 EG und Art. 60 EG berechtigt, Beschlüsse der GASP sekundärrechtlich umzusetzen. Zwar ist in Bezug auf Art. 301 EG umstritten, ob es sich um eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft handelt. Für Art. 60 Abs. 1 EG ergibt sich hingegen eindeutig aus dessen Absatz 2, dass eine konkurrierende Zuständigkeit vorliegt. Eine Teilnahme der Gemeinschaftsorgane im Bereich der Vereinten Nationen ist ebenfalls nicht möglich.⁴⁰ Somit fehlt es aber gerade an den für den EuGH entscheidenden Voraussetzungen für die Annahme einer Nachfolge der EG in die Stellung ihrer Mitgliedstaaten, weshalb der analoge Schluss des EuG nicht vertretbar ist.

Auch aus den Bestimmungen des Gemeinschaftsvertrages selbst ergibt sich meines Erachtens keine Bindung der Gemeinschaft an das UN-Recht. Zwar wird in der Lehre diskutiert, ob sich Bindungswirkungen aus Art. 307 EG ableiten lassen,⁴¹ dies ist aber keinesfalls zwingend. Auch das EuG sieht Art. 307 Abs. 1 EG und Art. 297 EG lediglich als Bestätigung dafür, dass sich die Mitgliedstaaten nicht durch Gründung der EG von ihren Pflichten aus der Satzung der Vereinten Nationen lösen wollten.⁴² Insoweit ist dem Gericht zu folgen. Art. 297 EG schafft lediglich Pflichten der *Mitgliedstaaten* zur Verhinderung negativer Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt durch die Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten. Man kann die Vorschrift zwar in dem Sinn verstehen, dass sie das Weiterbestehen völkerrechtlicher Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit und deren Erfüllung durch die Mitgliedstaaten implizit anerkennt, als Bindung der Gemeinschaft kann sie aber nicht aufgefasst werden. Eine Bindung ergibt sich ebenso wenig aus Art. 307 EG. Auch diese Bestimmung ist als Bestätigung der Weitergeltung der völkerrechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten zu verstehen, wozu sie die nötigen Voraussetzungen schafft. Selbst entgegenstehendes Primärrecht hindert die Mitgliedstaaten nicht an der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen. Sowohl Art. 297 EG als auch Art. 307 Abs. 1 EG beabsichtigen folglich, den Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit zur Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten zu geben. Dass die Gemeinschaft *selbst* zur Erfüllung dieser Pflichten tätig werden müsste, ergibt sich daraus aber nicht.⁴³

Freilich ist auch die Gemeinschaft *berechtigt*, die völkerrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten umzusetzen, soweit ihr dazu Kompetenzen einge-

⁴⁰ So auch Ohler (Anm. 5), 848 (863); Ohler (Anm. 28), 630 (631); Nettesheim (Anm. 28), 567 (585).

⁴¹ Vgl. dazu Kokott, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (2003), Art. 301 EGV, Rn. 12; Art. 302 EGV, Rn. 25; Art. 307 EGV, Rn. 30.

⁴² Vgl. EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 196; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 246.

⁴³ In diesem Sinn auch Schmalenbach (Anm. 5), 349 (352); Nettesheim (Anm. 28), 567 (584). Ebenfalls gegen eine Verpflichtung der Gemeinschaft etwa Hörmann (Anm. 13), 267 (277-279).

räumt sind. Entschließt sich die EG aber, anstelle der Mitgliedstaaten zu handeln, ist sie dabei inhaltlich an die Resolutionen des Sicherheitsrates gebunden. Denn sobald die Gemeinschaft eingeschritten ist, ist den Mitgliedstaaten eine selbstständige Umsetzung verwehrt. Handelte die Gemeinschaft aber nicht im Sinne der Resolution, so könnten die Mitgliedstaaten ihre völkerrechtlichen Pflichten nicht mehr erfüllen. Deshalb ist die Gemeinschaft aus Art. 10 EG verpflichtet, im Falle eines Tätigwerdens so vorzugehen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen gerecht werden.⁴⁴

3.1.2. Die Frage des Prüfungsmaßstabes – der “*ius-cogens*-Ansatz” des EuG

Die Frage der Bindung der Gemeinschaft an die Satzung der Vereinten Nationen und damit an die Resolutionen des Sicherheitsrates ist also umstritten.⁴⁵ Verneint man eine Bindung, besteht jedenfalls keine Einschränkung der Rechtsprechungskompetenz der Gemeinschaftsgerichte.⁴⁶ Daher wird im Folgenden der Prämisse des EuG gefolgt und eine Bindung an die Satzung der Vereinten Nationen angenommen. Unter Zugrundelegung dieser Annahme soll untersucht werden, ob auch in diesem Fall die Gemeinschaftsgrundrechte als Prüfungsmaßstab herangezogen werden können.

In Weiterführung seiner oben erläuterten Erwägungen kommt das Gericht zu der Auffassung, dass die Gemeinschaftsorgane bei der Umsetzung der fraglichen Resolutionen aufgrund einer “gebundenen Befugnis”⁴⁷ gehandelt haben und deshalb auf den Inhalt der Verordnung keinerlei Einfluss ausüben konnten. Eine gerichtliche Überprüfung der Verordnung anhand der Gemeinschaftsgrundrechte käme deshalb einer inzidenten Kontrolle der Resolution des Sicherheitsrates gleich. Angesichts der Bindung der Gemeinschaft an diese Beschlüsse verstieße eine Kontrolle am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte sowohl gegen den EU- und den EG-Vertrag (Art. 5 EG, Art. 10 EG, Art. 297 EG und Art. 307 Abs. 1 EG sowie Art. 5 EU) sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofes als auch gegen das Völkerrecht (Art. 25 SVN, Art. 48 SVN und Art. 103 SVN sowie Art. 27 WVK).⁴⁸ Da sich aber sowohl aus der Wiener Vertragsrechtskonvention als auch aus der Satzung der

⁴⁴ So auch Schmalenbach (Anm. 5), 349 (352). Allgemein zu den Pflichten der Gemeinschaft aus Art. 10 EG vgl. etwa Streinz, in: Streinz, EUV/EGV. Vertrag über die Gründung der Europäischen Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2003), Art. 10 EGV, Rn. 47 ff. sowie Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. (2003), Bd. 1, Art. 10 EG, Rn. 11.

⁴⁵ Gegen eine Bindung etwa Lysen, Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters, *Nordic Journal of International Law* 72 (2003), 291 (297); Harings, Die EG als Rechtsgemeinschaft (?) – EuG versagt Individualrechtsschutz, *EuZW* 2005, 705. Für eine Bindung hingegen v. Arnould (Anm. 28), 201 (206 f.); Tietje/Hamelmann (Anm. 39), 299 (301); Kotzur (Anm. 5), 19 (24); Steinbarth (Anm. 6), 269 (278 f.); Tomuschat (Anm. 11), 1 (10).

⁴⁶ So auch v. Arnould (Anm. 28), 201 (205).

⁴⁷ EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 214; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 265.

⁴⁸ EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 214-225; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 265-276.

Vereinten Nationen eine Bindung auch des Sicherheitsrates an das *ius cogens* ableiten lasse,⁴⁹ nimmt das EuG als Grenze für die Bindungswirkungen der Resolutionen die zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts an. Folglich hält es eine Prüfung anhand dieses Maßstabes für zulässig.⁵⁰

Entgegen der Ansicht des EuG ist die Frage der Bindung der Gemeinschaft an das Recht der Vereinten Nationen für die Zulässigkeit einer Grundrechtsprüfung am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte aber nicht allein entscheidend. Ausschlaggebend ist vielmehr der Rang, den die Norm innerhalb des Gemeinschaftsrechts einnimmt.⁵¹

Die Resolutionen des Sicherheitsrates sind jedenfalls für ihre Adressaten – die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – bindend. Die Frage ihres Ranges in den nationalen Rechtsordnungen bestimmen aber weder sie selbst noch die Satzung der Vereinten Nationen. Dies bleibt den Mitgliedstaaten überlassen.⁵² So gilt in vielen Staaten der Europäischen Union das inkorporierte Völkerrecht nur unter der Voraussetzung, dass es im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht steht.⁵³ Die vom EuG angeführten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten⁵⁴ stehen dem nicht entgegen.⁵⁵ Insbesondere ist auch eine Überprüfung der Umsetzungsakte durch die nationalen Gerichte in der Satzung nicht ausgeschlossen.⁵⁶ Dasselbe muss aber auch für eine Kontrolle der Rechtsakte durch die Gemeinschaftsgerichte gelten. Den Rang der Resolutionen innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung bestimmt daher ausschließlich das Gemeinschaftsrecht selbst.⁵⁷ Danach entscheidet sich die Frage der Kontrolle durch die Gemeinschaftsgerichte und des gegebenenfalls anzuwendenden Prüfungsmaßstabes. Steht die zu prüfende Norm unterhalb des Primärrechts, so ist eine Kontrolle am Maßstab der Gemein-

⁴⁹ Zur Frage des Ausmaßes der Rechtsbindung des Sicherheitsrates vgl. Thallinger, *Sense and Sensibility of the Human Rights Obligations of the United Nations Security Council*, ZaöRV 67 (2007), 1015 (1022-1031); Payandeh (Anm. 26), 41 (44-48); Hörmann (Anm. 13), 267 (286 f.); Aust/Naske, *Rechtsschutz gegen den UN-Sicherheitsrat durch europäische Gerichte? Die Rechtsprechung des EuG zur Umsetzung "gezielter Sanktionen" aus dem Blickwinkel des Völkerrechts*, ZöR 61 (2006), 587 (601 f., 609 f.); Bartelt/Zeitler (Anm. 9), 712 (716); Cameron (Anm. 6), 159 (167 f., 173 f., 178-181); Kämmerer (Anm. 4), 65 (67 f.); Kotzur (Anm. 5), 19 (23); Lysen (Anm. 45), 291 (293 ff.); Meyer (Anm. 6), 1 (25 ff.); Ohler (Anm. 5), 848 (856 ff.); Steinbarth (Anm. 6), 269 (280 f.); Tomuschat (Anm. 26), 537 (545 f.); Tomuschat (Anm. 11), 1 (6 ff.).

⁵⁰ EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 226-231; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 277-282.

⁵¹ So auch Schmalenbach (Anm. 5), 349 (353).

⁵² Vgl. Nettesheim (Anm. 28), 567 (589 f.); Schmalenbach (Anm. 5), 349 (353); Hörmann (Anm. 13), 267 (289). Für das Völkerrecht allgemein Bleckmann, *Europarecht*, 6. Aufl. (1997), § 8, Rn. 648.

⁵³ So Schmahl (Anm. 5), 566 (574); Kotzur (Anm. 5), 19 (24); Biehler (Anm. 9), 169 (175); Harings (Anm. 45), 705; Hörmann (Anm. 13), 267 (289, 308).

⁵⁴ Art. 25, Art. 48 und Art. 103 SVN sowie Art. 27 WVK; vgl. EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 222; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 273.

⁵⁵ Vgl. Schmalenbach (Anm. 5), 349 (353).

⁵⁶ Vgl. Kotzur (Anm. 25), 673 (678); Ohler (Anm. 28), 630 (632).

⁵⁷ Vgl. Lavranos (Anm. 28), 1 (11). Für völkerrechtliche Verträge vgl. Moser, *EU-Recht und völkerrechtliche Verträge in der Judikatur des EuGH*, in: Schroeder (Hrsg.), *Europarecht als Mehrebenensystem. Beiträge zum 7. Österreichischen Europarechtstag 2007* (2008), 89 (100).

schaftsverträge durchzuführen. Steht sie hingegen auf derselben Stufe wie das Primärrecht oder ist sie ihm sogar übergeordnet, so scheidet eine solche Kontrolle aus.

Völkerrecht ist innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung grundsätzlich ohne Umsetzung verbindlich,⁵⁸ sein Vorrang erstreckt sich aber nicht auf das Primärrecht.⁵⁹ Das ergibt sich für die in der Gemeinschaft abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge aus Art. 300 Abs. 6 EG⁶⁰ und gilt ebenso für den Bereich des Völkerergewohnheitsrechts⁶¹. Auch wenn der EuGH seine Offenheit gegenüber dem Völkerrecht und die Bedeutung desselben in der Europäischen Union immer wieder betont, zeigen seine Urteile doch, dass er die Union als eine geschlossene Einheit sieht. Völkerrecht kann darin nur dann Rechtswirkungen entfalten, wenn es einer Prüfung des EuGH am Maßstab der Verträge standhält.⁶² Man kann also davon ausgehen, dass auch den Resolutionen des Sicherheitsrates in der Gemeinschaftsrechtsordnung zwar Vorrang vor dem Sekundärrecht zukommt, sie jedoch am Maßstab des übergeordneten Primärrechts kontrolliert werden können.⁶³

An dieser Rangordnung ändern auch die vom EuG angeführten Bestimmungen des Gemeinschaftsvertrages nichts. Art. 10 EG und Art. 307 EG begründen keinen Anwendungsvorrang des UN-Rechts vor dem Gemeinschaftsrecht, sondern bedeuten nur eine "Selbststrücknahme der Gemeinschaft".⁶⁴ Letztlich kann auch nicht

⁵⁸ Für völkerrechtliche Verträge vgl. Art. 300 Abs. 7 EG sowie Moser (Anm. 57), 89 (94 f.); sowie Tomuschat, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. (2004), Bd. 4, Art. 300 EG, Rn. 66; Mögele, in: Streinz, EUV/EGV. Vertrag über die Gründung der Europäischen Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2003), Art. 300 EGV, Rn. 77. Für die allgemeinen Regeln des Völkerrechts vgl. EuGH, Urteil vom 16.06.1998, Rs. C-162/96, *A. Racke GmbH & Co.* gegen Hauptzollamt Mainz, Rn. 45 f. sowie Tomuschat, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. (2004), Bd. 4, Art. 281 EG, Rn. 41; Kokott, in: Streinz, EUV/EGV. Vertrag über die Gründung der Europäischen Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2003), Art. 281 EGV, Rn. 14.

⁵⁹ Vgl. etwa Nettesheim, Normenhierarchien im EU-Recht, *EuR* 2006, 737 (761); Schmalenbach (Anm. 5), 349 (352).

⁶⁰ Vgl. etwa Hörmann (Anm. 13), 267 (292); Tomuschat (Anm. 11), 1 (3); Bleckmann (Anm. 52), Rn. 660-663; Tomuschat (Anm. 58), Art. 300 EG, Rn. 83 f.; v. Bogdandy/Bast/Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht. Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, *ZaöRV* 62 (2002), 77 (106). Vgl. außerdem Moser (Anm. 57), 89 (100); Herdegen, *Europarecht*, 11. Aufl. (2009), 148 f.; Mögele (Anm. 58), Art. 300 EGV, Rn. 74.

⁶¹ Vgl. dazu Herdegen (Anm. 60), 148 f.; Schmalenbach, Die Europäische Union und das universelle Völkerrecht, in: Schroeder (Hrsg.), *Europarecht als Mehrebenensystem. Beiträge zum 7. österreichischen Europarechtstag 2007* (2008), 67 (68 ff.); Tomuschat (Anm. 58), Art. 281 EG, Rn. 43 m.w.N.; Bleckmann (Anm. 52), Rn. 660-663; Kokott (Anm. 58), Art. 281 EGV, Rn. 18.

⁶² Vgl. Nettesheim (Anm. 28), 567 (582). Zur bisherigen Rechtsprechung des EuGH vgl. auch Kunoy, *The Jurisdiction of the ECJ to Review the Legality of the Transposition of an International Act in the EC Legal Order*, *Nordic Journal of International Law* 76 (2007), 19 (19-29).

⁶³ Ebenso Lavranos (Anm. 28), 1 (11 f.).

⁶⁴ So zutreffend Schmalenbach (Anm. 5), 349 (353); ihr folgend Meyer (Anm. 6), 1 (14). Für einen Vorrang der Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen hingegen etwa Steinbarth (Anm. 6), 269 (278 f.).

der Annahme gefolgt werden, dass die Mitgliedstaaten bei Gründung oder im Rahmen der Weiterentwicklung der Gemeinschaft diese implizit an das UN-Recht binden und ihm überdies *Vorrang* vor dem gesamten Gemeinschaftsrecht einräumen wollten. Dagegen spricht jedenfalls der Wortlaut der Art. 297 EG und Art. 307 EG.⁶⁵

Aus diesen Überlegungen ergibt sich somit zusammenfassend, dass eine Kontrolle der Resolutionen des Sicherheitsrates am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte nicht ausgeschlossen ist. Im vorliegenden Fall geht es primär aber gar nicht um die Kontrolle der Resolutionen. Denn obgleich diese innerhalb des Gemeinschaftsrechtes unmittelbar anwendbar sind,⁶⁶ richten sie sich doch nur an die Mitgliedstaaten bzw. an die Gemeinschaftsorgane, die an deren Stelle tätig werden. Rechte und Pflichten der Rechtsunterworfenen ergeben sich erst aus einem entsprechenden Umsetzungsakt. Die Frage der Möglichkeit der Kontrolle dieser Umsetzungsakte ist nunmehr Gegenstand der Verfahren vor den Gemeinschaftsgerichten.

Die betroffenen Verordnungen müssen als "gewöhnliche" Gemeinschaftsrechtsakte aufgefasst werden, für die Art. 230 EG eine umfassende Kontrolle durch die Gerichte bestimmt. Eine Ausnahme für Umsetzungsakte völkerrechtlicher Pflichten kennt der Gemeinschaftsvertrag nicht. Die Gemeinschaftsrichter sind folglich nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die strittigen Verordnungen zu kontrollieren, da sie nicht selbst über ihren Zuständigkeitsbereich bestimmen dürfen.⁶⁷ Kontrollmaßstab ist das übergeordnete Primärrecht, eine Abänderung desselben durch das rangniedrigere Völkerrecht konnte nicht erfolgen.⁶⁸ Als Prüfungsmaßstab dienen daher uneingeschränkt die Gemeinschaftsgrundrechte.⁶⁹ Die insofern bestehende inzidente Kontrolle der Resolutionen hat für deren Bestehen freilich keine Auswirkungen. Ebenso wenig ändert sich etwas an der völkerrechtlichen Pflicht der Mitgliedstaaten zu deren Umsetzung.⁷⁰

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen erscheint die Schlussfolgerung des EuG, wonach eine Kontrolle der strittigen Verordnungen am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte nicht zulässig ist, selbst unter Annahme einer Bindung der Gemeinschaft an das Recht der Vereinten Nationen nicht im Einklang mit den Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung.⁷¹

⁶⁵ Vgl. dazu Schmalenbach (Anm. 5), 349 (353).

⁶⁶ Unter der Annahme einer Bindung der Gemeinschaft an UN-Recht.

⁶⁷ So auch Ohler (Anm. 5), 848 (862).

⁶⁸ A.A. etwa v. Arnauld (Anm. 28), 201 (207).

⁶⁹ Für eine Anpassung des Maßstabes der Gemeinschaftsgrundrechte aufgrund der besonderen Situation hingegen Möllers (Anm. 14), 424 (428); ihm folgend Ohler (Anm. 5), 848 (864); Haltern (Anm. 14), 537 (541); Nettesheim (Anm. 28), 567 (594).

⁷⁰ Vgl. Ohler (Anm. 5), 848 (862); Lavranos (Anm. 28), 1 (13 f.).

⁷¹ Eine Beschränkung des Prüfungsmaßstabes auf das *ius cogens* begrüßend hingegen Steinbarth (Anm. 6), 269 (281 f.); Tietje/Hamelmann (Anm. 39), 299 (301).

3.1.3. Das Urteil des EuGH – die Gemeinschaftsgrundrechte als Prüfungsmaßstab

Nach Erlass der beschriebenen Urteile haben sich Herr *Kadi* und die *Al Barakaat International Foundation* an den EuGH gewandt. Der Gerichtshof hatte sich im Rahmen dieser Verfahren mit denselben Fragestellungen auseinanderzusetzen wie das Gericht erster Instanz, kam aber in allen angesprochenen Punkten zu abweichenden Ergebnissen und bejahte eine umfassende Prüfung der Verordnung am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte.

Zu Beginn seiner Beurteilung setzt sich der EuGH ebenso wie das EuG mit der Frage nach dem Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht und der damit in Zusammenhang stehenden Frage nach dem relevanten Prüfungsmaßstab auseinander. Er weist zunächst darauf hin, dass es sich bei der Gemeinschaft um eine Rechtsgemeinschaft handle, in der sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle durch die Gemeinschaftsgerichte insbesondere auf Einhaltung der Grundrechte unterliegen. Internationale Übereinkünfte hätten keinen Einfluss auf die Zuständigkeitsordnung innerhalb der Gemeinschaft und die "Autonomie des Rechtssystems"^{72, 73}. Anschließend werden vorweg drei Punkte klargestellt: erstens, dass sich die Rechtmäßigkeitskontrolle der Gemeinschaftsgerichte in einem Fall wie dem vorliegenden auf den Gemeinschaftsrechtsakt beschränke, also die völkerrechtliche Verpflichtung nicht berühre; zweitens, dass es den Gemeinschaftsgerichten nicht erlaubt sei, eine Resolution des Sicherheitsrates zu kontrollieren, und sei es nur am Maßstab des *ius cogens*; und drittens, dass die Feststellung der Verletzung von Primärrecht durch den Umsetzungsakt den "völkerrechtlichen Vorrang" der Resolution nicht in Frage stelle.⁷⁴ Damit werden bereits grundlegende Annahmen des EuG widerlegt.

Im Gegensatz zu den Urteilen des EuG geht der EuGH lediglich von einer indirekten Bindung an den Wortlaut und die Ziele der Resolution des Sicherheitsrates aus. Wird nämlich wie im vorliegenden Fall im Rahmen eines gemeinsamen Standpunktes oder einer gemeinsamen Aktion der GASP vorgesehen, dass die Gemeinschaft zur Umsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrates tätig werden soll, so ist die Gemeinschaft dazu verpflichtet. Mit dieser Handlungspflicht ist nach Ansicht des Gerichtshofes auch die Verpflichtung verbunden, die Maßnahmen im Sinne des Sicherheitsrates umzusetzen.⁷⁵ Eine indirekte Bindung der Gemeinschaft an die Ziele der Vereinten Nationen folgt somit nicht nur aus Art. 10 EG⁷⁶, sondern auch aus den Rechtsakten der GASP.⁷⁷ Den Prüfungsmaßstab im Verfahren

⁷² EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 282.

⁷³ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 281-284.

⁷⁴ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 286-288.

⁷⁵ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 295 f.

⁷⁶ Vgl. die Ausführungen oben unter 3.1.1.

⁷⁷ Ebenfalls für eine Bindung der Gemeinschaft aus den Beschlüssen der GASP bereits Hörmann (Anm. 13), 267 (279 f.) sowie Schmalenbach (Anm. 61), 67 (84).

vor dem EuGH vermag diese Bindung aber nicht zu beeinflussen. Vorschriften des EG-Vertrages können nämlich keinesfalls durch Entscheidungen im Rahmen der GASP abgeändert werden.⁷⁸ Außerdem ergibt sich das aus den Ausführungen des EuGH zum hierarchischen Verhältnis zwischen UN-Recht und Gemeinschaftsrecht.⁷⁹ Der Gerichtshof legt sich zwar nicht ausdrücklich darauf fest, ob die Satzung der Vereinten Nationen in die Gemeinschaftsrechtsordnung eingegliedert ist oder nicht. Er nimmt jedoch im Einklang mit den in seiner früheren Rechtsprechung herrschenden Prinzipien⁸⁰ an, dass selbst wenn die Verpflichtungen aus der Satzung Teil der Normenhierarchie der Gemeinschaft wären, sie im Rang jedenfalls unterhalb des Primärrechts und der allgemeinen Grundsätze stünden. Zur Begründung dieser These zieht er die Bestimmungen des Art. 300 Abs. 6 und Abs. 7 EG heran. Zwar mag zutreffen, dass Art. 300 EG für die Beurteilung des Verhältnisses zwischen Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Vereinten Nationen nicht unmittelbar maßgeblich ist,⁸¹ der Gerichtshof scheint daraus aber einen allgemeinen Grundsatz für die Bestimmung des Ranges von innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung geltendem Völkerrecht abzuleiten.⁸² Damit erübrigt sich für ihn auch die Beantwortung der Frage nach der Geltung der Satzung im Gemeinschaftsrecht und einer daraus resultierenden direkten Bindung der Gemeinschaft an diese.

Ebenso wie das EuG untersucht der EuGH, ob sich aus den Besonderheiten des Verhältnisses zwischen Gemeinschaftsrechtsordnung und Völkerrechtsordnung Ausnahmen von den aufgestellten Grundsätzen ergeben. Er kommt jedoch zu dem Schluss, dass sich aus dem EG-Vertrag, insbesondere aus Art. 307 EG und Art. 297 EG keine Argumente für einen Vorrang der Satzung der Vereinten Nationen und einen daraus resultierenden Ausschluss der Kontrolle der Verordnung ableiten lassen. Der Gerichtshof begründet dies aber im Gegensatz zu den obigen Ausführungen mit der Vorrangwirkung des Art. 6 Abs. 1 EU.⁸³ Zwar betrifft Art. 307 EG nur die Beziehung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, nicht jedoch jene zwischen der Gemeinschaft und den Vereinten Nationen.⁸⁴ Die Bedeutung der Norm für die Überlegungen des EuGH wird meiner Ansicht nach aber vor dem Hintergrund der Ausführungen des Generalanwalts schlüssig. Er diskutiert die Frage, ob die Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte gebunden sind, wenn sie gemäß Art. 307 EG handeln. Sollte der Gerichtshof nämlich die angefochtene Verordnung wegen Verstoßes gegen die Gemeinschaftsgrundrechte für nichtig erklären und bestünde eine entsprechende Kontrolle durch den EuGH

⁷⁸ Vgl. zur Unmöglichkeit einer Abänderung des EG-Vertrages durch Selbstbindung der Organe der Union bzw. der Gemeinschaft Schmalenbach (Anm. 61), 67 (84).

⁷⁹ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 305-309.

⁸⁰ Vgl. die Ausführungen oben unter 3.1.2.

⁸¹ So Kämmerer (Anm. 14), 114 (120).

⁸² Vgl. dazu auch Kokott (Anm. 58), Art. 281 EGV, Rn. 18 m.w.N.

⁸³ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 298-304. Zustimmung Ohler (Anm. 28), 630 (632); Kotzur (Anm. 25), 673 (678); Schmalenbach (Anm. 28), 35 (38).

⁸⁴ Ebenso Ohler (Anm. 28), 630 (632); Kotzur (Anm. 25), 673 (678).

auch für den Fall der Umsetzung der Verpflichtungen aus der Resolution durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Rechtsordnungen, so wären die Mitgliedstaaten aufgrund des Verstoßes der Resolution gegen die Gemeinschaftsgrundrechte an einer selbstständigen Umsetzung⁸⁵ ebenfalls gehindert. Aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. 307 EG i.V.m. Art. 10 EG) könnte sich dann eine Pflicht zur Unterlassung der Kontrolle durch den EuGH ableiten lassen.⁸⁶ Der Vorrang des Art. 6 Abs. 1 EU gegenüber Art. 307 EG schließt dies nach Ansicht des Generalanwalts und des EuGH jedoch aus.

Eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte bei Handlungen gem. Art. 307 EG ist nur unter der Annahme möglich, dass Art. 6 Abs. 1 EU Vorrang gegenüber Art. 307 EG zukommt. Außerdem müsste die Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichte zur Kontrolle solcher Handlungen der Mitgliedstaaten gegeben sein.⁸⁷ Zur Begründung der Vorrangwirkung des Art. 6 EU sowie der Kontrollkompetenz der Gemeinschaftsgerichte dient dem EuGH die Annahme bestandsfester "Verfassungsgrundsätze des EG-Vertrags". Zu diesen Prinzipien zählt er jedenfalls die Achtung der Menschenrechte⁸⁸ und die Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gemeinschaftsgerichte gem. Art. 220 EG^{89, 90}. Eine genaue Begründung für den Vorrang dieser Grundsätze gegenüber sonstigem Primärrecht bleibt der EuGH allerdings schuldig. Formalrechtlich betrachtet steht Art. 307 EG als Norm des Primärrechts auf derselben Stufe wie die genannten Prinzipien.⁹¹ Auch sein Wortlaut spricht dafür, dass die Mitgliedstaaten bei ihren Handlungen gem. Art. 307 EG von sämtlichen Bindungen aus dem Gemeinschaftsrecht freigestellt sein sollten, also weder eine Prüfungskompetenz der Gemeinschaftsgerichte noch eine Bindung an die Gemeinschaftsgrundrechte besteht.⁹² Unter Zugrundelegung der Überlegungen des EuGH ist die Schlussfolgerung, dass sich aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue gem. Art. 307 EG i.V.m. Art. 10 EG kein Vorrang vor

⁸⁵ Lavranos (Anm. 28), 1 (14 f.), lehnt die Anwendbarkeit des Art. 307 EG auf den vorliegenden Fall mangels eines Konflikts zwischen den Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen und dem Gemeinschaftsrecht bereits *a priori* ab.

⁸⁶ Vgl. die Ausführungen des Generalanwaltes in seinen Schlussanträgen vom 16.01.2008 in der Rs. *Kadi* (Anm. 2) und vom 23.01.2008 in der Rs. *Yusuf* (Anm. 2), jeweils Rn. 29-31.

⁸⁷ Ebenso Schmalenbach (Anm. 28), 35 (38).

⁸⁸ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 285.

⁸⁹ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 282.

⁹⁰ Vgl. Schmalenbach (Anm. 28), 35 (38); weiters Kämmerer (Anm. 14), 114 (119), der außerdem "die Autonomie des Gemeinschaftsrechtssystems einschließlich der gemeinschaftsvertraglich verfestigten Zuständigkeitsordnung" zu diesen Verfassungsprinzipien zählt.

⁹¹ Zum Rangverhältnis zwischen Art. 220 EG und Art. 307 EG ebenso Kämmerer (Anm. 14), 114 (119 f.).

⁹² Allerdings ist die Annahme bestandsfester Bestimmungen im Primärrecht nicht neu. Vgl. dazu die Ausführungen des EuGH im ersten EWR-Gutachten vom 14.12.1991, Rs. 1/91, Slg. 1991, I-6079, Rn. 72. Siehe dazu außerdem Nettesheim (Anm. 59), 737 (740-746) und v. Arnould, Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts. Gedanken im Prozess der Konstitutionalisierung Europas, EuR 2003, 191 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen zu der Diskussion, die das Gutachten des EuGH ausgelöst hat.

den in Art. 6 EU festgeschriebenen Grundsätzen ableiten lässt, freilich konsequent. Eine solche Auslegung steht auch jedenfalls im Einklang mit der in letzter Zeit vermehrten Orientierung der Gemeinschaft an den Grundrechten.

Vorerst mag es so erscheinen, als ob der EuGH mit der Erstreckung des Prüfungsmaßstabes auf die Gemeinschaftsgrundrechte mit im Gemeinschaftsrecht bestehenden Prinzipien brechen würde. Gibt eine Richtlinie der Gemeinschaft den Inhalt der mitgliedstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen bereits vollständig vor, so werden diese, obwohl sie nationale Rechtsakte darstellen, am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte beurteilt. Im hier vorliegenden Fall eines Gemeinschaftsrechtsaktes, der durch die Resolution des Sicherheitsrates inhaltlich vollständig determiniert ist, sollen hingegen die Gemeinschaftsgrundrechte als Prüfungsmaßstab dienen.⁹³ Das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten kann aber nicht mit demjenigen der Gemeinschaft zu den Vereinten Nationen gleichgesetzt werden.⁹⁴ Beide Verhältnisse werden von unterschiedlichen Rechtsordnungen geregelt und unterliegen unterschiedlichen Prinzipien. Da hier von zwei verschiedenen Systemen ausgegangen werden muss, kann von einem Bruch keinesfalls die Rede sein.

Ungeteilte Zustimmung verlangt außerdem die Argumentation des EuGH im Hinblick auf eine mögliche Zurücknahme der Kontrolle nach dem angeblichen Vorbild des EGMR. Dieser habe sich in einigen Fällen für unzuständig erklärt, Handlungen, die der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates dienen, zu kontrollieren. Dasselbe solle nun auch für die Prüfungskompetenz des EuGH gelten.⁹⁵ Die Zuständigkeiten des EuGH und des EGMR folgen aus den ihnen jeweils eigenen Zuständigkeitsbestimmungen. Etwaige Beschränkungen der Zuständigkeit des EGMR können daher nicht unmittelbar auf den EuGH übertragen werden. Dieser muss seine im Gemeinschaftsvertrag vorgesehenen Zuständigkeiten ausüben. Zweifel an der Argumentation des Gerichtshofes entstehen jedoch aufgrund der darauf folgenden Ausführungen. Der EuGH setzt sich vergleichsweise umfassend mit dem Gedanken der Kommission auseinander, in Anbetracht des den Vereinten Nationen geschuldeten Respekts die Rechtmäßigkeitsprüfung der Verordnung nicht vorzunehmen, selbst wenn dies zulässig wäre.⁹⁶ Letztlich weist er ihn aber mit der Begründung zurück, dass das auf Ebene der Vereinten Nationen vorgesehene Rechtsschutzverfahren nicht den Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes entspricht, weshalb "eine solche Nichtjustiziabilität [...] nicht gerechtfertigt"⁹⁷ werden könne.⁹⁸ Konsequenter wäre es meines Erachtens gewesen, auch dieses Argument mit dem Verweis auf die autonome Rechtsordnung der Gemeinschaft, innerhalb der die Frage der Rechtmäßigkeitskontrolle geregelt wird und an

⁹³ Vgl. Kämmerer (Anm. 14), 114 (122).

⁹⁴ So auch Hörmann (Anm. 13), 267 (296).

⁹⁵ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 310-317.

⁹⁶ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 318-325.

⁹⁷ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 322.

⁹⁸ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 321 f.

deren Zuständigkeitsverteilung der EuGH gebunden ist, zurückzuweisen. Die Frage der Ausübung von Rechtsprechung ist keine Frage des Ermessens der zuständigen Gemeinschaftsrichter.⁹⁹ Es drängt sich der Verdacht auf, dass der EuGH mit diesen Ausführungen den Vereinten Nationen eine ähnliche Selbstbeschränkung seiner Rechtsprechungskompetenz in Aussicht stellen wollte, wie dies der EGMR in seiner *Bosphorus*-Entscheidung¹⁰⁰ gegenüber dem EuGH getan hat. Angesichts der gravierenden Mängel im Rechtsschutzverfahren vor den Vereinten Nationen wird sich die Frage der Zurücknahme der Rechtsprechungskompetenz des EuGH wohl nicht allzu bald stellen. Sollte man sich aber tatsächlich zu einer Einschränkung der Kontrollkompetenz zu Gunsten der Vereinten Nationen entscheiden, sollten derartige Schritte aber jedenfalls von den Mitgliedstaaten als "Herren der Verträge" unternommen werden und nicht durch den EuGH alleine erfolgen.

3.2. Die Grundrechtsprüfung der Gemeinschaftsgerichte

3.2.1. Die *ius-cogens*-Prüfung des EuG

Im Rahmen der konkreten Grundrechtsprüfung treten nun die Schwierigkeiten zu Tage, die mit dem vom EuG gewählten Prüfungsmaßstab verbunden sind. Das Gericht prüft die Einhaltung des Grundrechts auf Achtung des Eigentums¹⁰¹, des Anspruches auf rechtliches Gehör¹⁰² und des Grundrechts auf effektive gerichtliche Kontrolle¹⁰³, jeweils im Ausmaß des *ius cogens*. Eine Verletzung kann es aber hinsichtlich keines dieser Rechte feststellen.

Schon das Bestehen von *ius cogens* war lange Zeit umstritten, wurde aber in Art. 53 WVK festgeschrieben. Ein Verfahren zur Erzeugung von zwingendem Völkerrecht besteht jedoch nicht. Die WVK enthält lediglich eine Definition des Begriffs. Damit ist aber nicht viel gewonnen, da kaum nachgewiesen werden kann, dass die "Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit"¹⁰⁴ eine Norm als zwingend akzeptiert hat. Versteht man unter dem Begriff "Gesamtheit" aber nicht "alle" Staaten, sondern nur die "Allgemeinheit der Staaten", besteht kein Unterschied zur Erzeugung universellen Völkerrechts. Zusätzlich ist es erforderlich, dass die Norm ihre Grundlage in den "gemeinsam geteilten, grundlegenden und unabdingbaren Werten" der Staaten findet, eine Tatsache, die nicht an der Norm selbst erkennbar ist, sondern nur durch eine Untersuchung der Rechtsüberzeugung der Völkerrechtssubjekte ermittelt werden kann. Aufgrund dieser Schwierigkeiten konnte man auch

⁹⁹ Ebenso Schmalenbach (Anm. 28), 35 (39).

¹⁰⁰ EGMR, Urteil vom 30.06.2005, Beschwerdenummer 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Rn. 155 f., 165.

¹⁰¹ EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 234-252; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 285-303.

¹⁰² EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 253-276; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 304-331.

¹⁰³ EuG, Rs. *Kadi* (Anm. 2), Rn. 277-291; EuG, Rs. *Yusuf* (Anm. 2), Rn. 332-346.

¹⁰⁴ Art. 53 WVK.

im Rahmen der Verhandlungen über die WVK keinen Konsens über bestehende zwingende Normen des Völkerrechts erzielen.¹⁰⁵ Auch das EuG findet ersichtlich keine Kriterien zur Beurteilung, ob die relevanten Grundrechte zum Bereich des *ius cogens* zählen und setzt sich mit dieser Frage nicht ausdrücklich auseinander.¹⁰⁶ Zwar nimmt ein Teil der Lehre für den Großteil der Menschenrechte *ius-cogens*-Qualität an,¹⁰⁷ dies ist aber im Hinblick auf die strengen Kriterien zur Entstehung von zwingendem Völkerrecht zurückzuweisen. Für die Verhütung und Bestrafung von Völkermord, das Verbot von Sklaverei, Folter und Rassendiskriminierung ist aber wohl von *ius-cogens*-Qualität auszugehen.¹⁰⁸

Ob das Grundrecht auf Achtung des Eigentums zwingendes Völkerrecht darstellt, ist hingegen zweifelhaft. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, auf die das EuG verweist, ist nicht verbindlich, sondern eine bloße Empfehlung. Auch in die beiden Internationalen Menschenrechtspakete wurde der Schutz des privaten Eigentums nicht aufgenommen. Die Ursache dafür sind die Meinungsverschiedenheiten, die lange Zeit zwischen den marktwirtschaftlich und den planwirtschaftlich orientierten Staaten bestanden haben. Die globale Situation hat sich freilich mittlerweile verändert. Sowohl die Europäische Menschenrechtskonvention in ihrem ersten Zusatzprotokoll als auch die Amerikanische Menschenrechtskonvention sowie die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker erkennen den Schutz des Eigentums an. Die ehemals unter sowjetischem Einfluss gestandenen Staaten in Mittel- und Osteuropa und Russland sind der EMRK beigetreten. Es ist daher zwar nicht zwingend, aber durchaus vertretbar anzunehmen, dass Eigentumsschutz mittlerweile zu Völkergewohnheitsrecht geworden ist. Dass ihm aber darüber hinaus der Rang von *ius cogens* zukommt, ist zweifelhaft.¹⁰⁹

Im Rahmen der Prüfung des Anspruchs auf rechtliches Gehör unterlässt das Gericht jeglichen konkreten Verweis auf eine Verankerung dieses Grundrechts im

¹⁰⁵ Vgl. Zemanek, Das Völkervertragsrecht, in: Neuhold/Hummer/Schreuer (Hrsg.), Handbuch des Völkerrechts, 4. Aufl. (2004), Bd. I, 45 (69); Payandeh (Anm. 26), 41 (55 f.); zu den Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Frage, ob eine Norm zum *ius cogens* zählt vgl. auch Meyer (Anm. 6), 1 (29 f.) m.w.N.; Kotzur (Anm. 5), 19 (24) m.w.N.; Tietje/Hamelmann (Anm. 39), 299 (301).

¹⁰⁶ Ebenso etwa van den Herik/Schrijver, Human Rights Concerns in Current Targeted Sanctions Regimes from the Perspective of International and European Law, in: Watson Institute for International Studies (Hrsg.), Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures. White Paper prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University (2006), 9 (20) (abrufbar unter <http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf>); Tietje/Hamelmann (Anm. 39), 299 (301).

¹⁰⁷ So McDougal/Lasswell/Chen, Human Rights and World Public Order. The Basic Policies of an International Law of Human Dignity (1980), 345-350, 360. Vgl. dazu auch Bianchi (Anm. 1), 491 (495).

¹⁰⁸ Zu dieser Frage vgl. Tietje/Hamelmann (Anm. 39), 299 (301); van den Herik/Schrijver (Anm. 106), 9 (20); Aust/Naske (Anm. 49), 587 (608) m.w.N.; Bartelt/Zeitler (Anm. 9), 712 (716, Anm. 72) beschränken den Bereich des *ius cogens* auf die gem. Art. 4 IPBPR notstandsfesten Rechte und zählen die hier betroffenen Grundrechte folglich nicht dazu.

¹⁰⁹ Vgl. Tomuschat (Anm. 26), 537 (547 f.); Aust/Naske (Anm. 49), 587 (608); Kämmerer (Anm. 4), 65 (81 f.). Ebenfalls kritisch hinsichtlich einer Qualifikation als *ius cogens* Tomuschat (Anm. 11), 1 (8 f.); Ohler (Anm. 5), 848 (859); Kämmerer (Anm. 14), 114 (126).

Völkerrecht, ganz zu schweigen von einer Beurteilung der *ius-cogens*-Qualität.¹¹⁰ Die Bejahung dieses Ranges ist aber jedenfalls “problematisch”¹¹¹.

Auch im Hinblick auf das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz ist die *ius-cogens*-Qualität umstritten. Wie das EuG ausführt, ist das Recht auf Zugang zu den Gerichten sowohl in Art. 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in Art. 14 IPBPR enthalten, zählt aber nicht zu den notstandsfesten Rechten gem. Art. 4 Abs. 2 IPBPR. Den völkerrechtlichen Rang dieses Rechtes prüft das EuG hingegen nicht, sondern geht schlichtweg von *ius-cogens*-Qualität aus.¹¹² Der IGH¹¹³ hat zwar bereits anerkannt, dass sich aus den Menschenrechten eine Pflicht zur Gewährung von Rechtsschutz ergebe, zu deren Rechtsqualität aber ebenfalls nicht Stellung genommen.¹¹⁴

Es ist also durchaus als fraglich anzusehen, ob die betroffenen Grundrechte tatsächlich zum Bereich des *ius cogens* zu zählen sind.¹¹⁵ Angesichts dieser Unklarheiten wäre eine ausführlichere Behandlung dieser Frage in den Urteilen des EuG wünschenswert gewesen. Gehören sie nicht zu den zwingenden Normen des Völkerrechts und sind sie somit auch nicht Teil des vom EuG gewählten Prüfungsmaßstabes, so scheidet eine Verletzung dieser Grundrechte bereits *a priori* aus.

3.2.2. Die Grundrechtsprüfung des EuGH

Die Grundrechtsprüfung des EuGH orientiert sich an völlig anderen Prinzipien als die des EuG. Anders als das Gericht erster Instanz legt er keinen eingeschränkten Prüfungsmaßstab zugrunde, sondern zieht als Maßstab wie üblich die Gemeinschaftsgrundrechte heran.

Zunächst prüft der EuGH die Verletzung der Grundrechte auf effektiven Rechtsschutz und rechtliches Gehör. Er erkennt zwar an, dass unter den gegebenen Umständen Einschränkungen der Grundrechte möglich sein müssen. So bestehe keine Pflicht, den Betroffenen bereits vor Erlass der Verordnung zu hören. Auch bei der Gewährung von Informationen sei auf die Gefahren für die internationale Sicherheit Bedacht zu nehmen. Ein gänzlicher Ausschluss der Informationsrechte sei aber nicht zulässig. Daher liege eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor. Dieser Anspruch und die Garantie effektiven Rechtsschutzes beeinflussen sich aber wechselseitig. Die Betroffenen hatten aufgrund des Informati-

¹¹⁰ Ebenso Tomuschat (Anm. 26), 537 (549).

¹¹¹ Tietje/Hamelmann (Anm. 39), 299 (301); Meyer (Anm. 6), 1 (30), beurteilt diese Frage als “heftig umstritten”. Bianchi (Anm. 6), 881 (905 f.), nimmt hingegen für viele Elemente des Rechtes auf ein faires Verfahren *ius-cogens*-Qualität an.

¹¹² Ebenso Tomuschat (Anm. 26), 537 (549).

¹¹³ IGH, Urteil vom 05.02.1970, *Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd*, Second Phase, ICJ Reports (1970), 3 (47), Rn. 91.

¹¹⁴ Vgl. Tietje/Hamelmann (Anm. 39), 299 (301). Gegen *ius-cogens*-Qualität in dem vom EuG angenommenen Ausmaß etwa Kämmerer (Anm. 4), 65 (82); für die Annahme von *ius-cogens*-Qualität etwa Schmahl (Anm. 5), 566 (573).

¹¹⁵ Vgl. Kämmerer (Anm. 4), 65 (81).

onsmangels keine Möglichkeit, sich vor dem EuGH effektiv zu verteidigen. Somit stellt der Gerichtshof auch eine Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz fest. Darüber hinaus sieht sich der EuGH nicht in der Lage, die Rechtmäßigkeit der Verordnung im Hinblick auf die Betroffenen zu beurteilen, was seiner Ansicht nach ebenfalls eine Verletzung des Rechtes auf effektiven Rechtsschutz bedeutet.¹¹⁶

In einem zweiten Schritt prüft der EuGH die Verletzung des Grundrechts auf Achtung des Eigentums. Er erkennt an, dass die Beschränkung des Gebrauchs des Eigentums durch die streitige Verordnung erheblich ist. Angesichts der Bedeutung des verfolgten Zieles, der vorgesehenen Ausnahmen aus humanitären Gründen sowie der vorhandenen Überprüfungsmöglichkeiten bestehe jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, die Beschränkung zu rechtfertigen. Mit den Garantien des Art. 1 1. ZPEMRK sei aber das Recht des Betroffenen verbunden, in einem Verfahren die Gelegenheit eingeräumt zu bekommen, seinen Standpunkt vorzubringen. Ein solches Verfahren stand den Betroffenen nicht zur Verfügung. Daraus ergibt sich nach Ansicht des EuGH eine ungerechtfertigte Beschränkung des Grundrechts auf Achtung des Eigentums.¹¹⁷

Den Ausführungen des EuGH ist zuzustimmen. Im Hinblick auf die Prüfung der Verfahrensrechte i.S.d. Art. 6 Abs. 1 EMRK bleibt noch zu ergänzen, dass der Anwendungsbereich der Vorschrift eröffnet ist.¹¹⁸ Der Gerichtshof untersucht in seinen Ausführungen nicht, ob überhaupt ein *civil right* oder eine strafrechtliche Anklage im Sinne der EMRK Gegenstand des Verfahrens ist. Vom Vorliegen einer strafrechtlichen Anklage kann wohl nicht ausgegangen werden. Zwar kann sich der strafrechtliche Charakter einer Maßnahme auch daraus ergeben, dass sie konkludent einen strafrechtlichen Vorwurf beinhaltet und auf die Lage des Betroffenen ähnliche Auswirkungen hat.¹¹⁹ Die Resolutionen des Sicherheitsrates stellen eine eindeutige Verbindung der auf die Liste gesetzten Personen mit terroristischen Strafhandlungen her. Dennoch verfolgen die Maßnahmen ausschließlich Sicherungswirkungen, wenn auch auf unabsehbare Zeit. Solche Maßnahmen werden jedoch nicht als *criminal charges* im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK angesehen.¹²⁰ Jedenfalls erfüllt sind aber die Voraussetzungen für das Vorliegen eines *civil right*.¹²¹ Da es sich bei dem Einfrieren der Gelder aber nur um vorläufige Maßnahmen handelt, könnte allenfalls problematisch sein, ob dem Verfahren maßgebliche (*decisive*)

¹¹⁶ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 333-353.

¹¹⁷ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 354-371.

¹¹⁸ Zum beschränkten Anwendungsbereich des Art. 6 EMRK vgl. Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 2. Aufl. (2006), Art. 6 EMRK, Rn. 4; Peukert, in: Frowein/Peukert, Europäische MenschenrechtsKonvention. EMRK-Kommentar, 2. Aufl. (1996), Art. 6 EMRK, Rn. 5.

¹¹⁹ Vgl. Meyer (Anm. 6), 1 (19); Meyer-Ladewig (Anm. 118), Art. 6 EMRK, Rn. 14; Peukert (Anm. 118), Art. 6 EMRK, Rn. 48. Vgl. auch EGMR, Urteil vom 21.02.1984, Beschwerdenummer 8544/79, *Öztürk/Deutschland*, Rn. 55.

¹²⁰ So auch Lysen (Anm. 45), 291 (299); Meyer (Anm. 6), 1 (19 f.); ebenfalls zweifelnd Cameron (Anm. 6), 159 (192). Vgl. allgemein Meyer-Ladewig (Anm. 118), Art. 6 EMRK, Rn. 17, mit Verweis auf die Rechtsprechung.

¹²¹ So auch Bianchi (Anm. 6), 881 (907).

Bedeutung im Sinne der Rechtsprechung des EGMR für den Bestand des Rechtes zukommt. Diese Voraussetzung ist bei bloß vorläufigen Maßnahmen in der Regel nicht erfüllt. Da es im gegenständlichen Verfahren aber gar nicht zu einem Hauptverfahren im eigentlichen Sinn kommt, sondern das Einfrieren der Gelder tatsächlich bereits die Hauptmaßnahme darstellt, ist jedoch von der Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK auszugehen.¹²²

Im Übrigen kann nur bestätigt werden, dass Einschränkungen des Rechtes auf effektiven Rechtsschutz und rechtliches Gehör aus Gründen der nationalen Sicherheit möglich sind, ein vollständiger Ausschluss aber nicht zulässig ist.¹²³ Es trifft freilich zu, dass die im Verfahren festgestellten Mängel bereits auf die Resolution des Sicherheitsrates zurückzuführen sind.¹²⁴ Das ändert aber nichts daran, dass die Gemeinschaftsorgane bei der Erlassung von Rechtsakten die Gemeinschaftsgrundrechte wahren müssen und von den Gemeinschaftsgerichten dahingehend kontrolliert werden. Die Resolution des Sicherheitsrates kann diese im Gemeinschaftsrecht festgelegte Ordnung nicht verändern.

Bei der Prüfung des Grundrechts auf Achtung des Eigentums geht der EuGH richtigerweise davon aus, dass dieses Recht auch prozessuale Verpflichtungen enthält.¹²⁵ Dies ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des Art. 1 1. ZPEMRK, folgt aber aus der Rechtsprechung des EGMR. So sind die Staaten verpflichtet, Regelungen vorzusehen, die es dem Betroffenen ermöglichen, den zuständigen Entscheidungsträgern seine Ansichten vorzutragen und sich so wirksam zu verteidigen.¹²⁶ Solche Garantien fehlen den von der Verordnung der Gemeinschaft betroffenen Personen, der Gerichtshof stellt konsequenterweise eine Verletzung des Grundrechts auf Achtung des Eigentums fest.

4. Würdigung und Ausblick

Der EuGH hat den Ball, den ihm der EGMR in seiner *Bosphorus*-Entscheidung zugespielt hat, aufgenommen und – im Gegensatz zum Gericht erster Instanz – für einen effektiven Grundrechtsschutz innerhalb der Gemeinschaft gesorgt. Nach seiner Entscheidung stellt sich jedoch die Frage, wie die Gemeinschaftsorgane mit

¹²² Vgl. Meyer (Anm. 6), 1 (18 f.). Ebenfalls bejahend Cameron (Anm. 6), 159 (192).

¹²³ Zur diesbezüglichen Rechtsprechung des EGMR vgl. EGMR, Urteil vom 10.07.1998, Beschwerdenummer 62/1997/846/1052–1053, *Tinnelly & Sons Ltd and others and McElduff and others v. the United Kingdom*, Rn. 76 f. (mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 15.11.1996, Beschwerdenummer 70/1995/576/662, *Chahal v. the United Kingdom*, Rn. 131); weiters EGMR, Urteil vom 19.06.2002, Beschwerdenummer 24265/94, *Devenney v. the United Kingdom*, Rn. 26. Vgl. zu dieser Frage auch Meyer (Anm. 6), 1 (22); Cameron (Anm. 6), 159 (193); Meyer-Ladewig (Anm. 118), Art. 6 EMRK, Rn. 41.

¹²⁴ So Kämmerer (Anm. 14), 114 (125).

¹²⁵ Kämmerer (Anm. 14), 114 (126), vermisst eine "stichhaltige Begründung" für den Einfluss der verfahrensrechtlichen Mängel auf die Grundrechtsverletzung.

¹²⁶ So Meyer-Ladewig (Anm. 118), Art. 1 1. ZPEMRK, Rn. 4 b, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR.

den neuen Anforderungen umgehen sollen. Bisher bekamen sie von Seiten der Vereinten Nationen keine Informationen über die Tatsachen- und Beweislage, die zu der Aufnahme in die Liste geführt haben. Sie hatten daher gar keine Möglichkeit, den Betroffenen rechtliches Gehör zu gewähren und die Kriterien im Hinblick auf effektiven Rechtsschutz und Eigentumsschutz zu erfüllen. Ebenso wenig wurden die Mitgliedstaaten über die Beweggründe des Sanktionsausschusses informiert.¹²⁷ Sollten sie bei einer nationalen Umsetzung ebenfalls an die Gemeinschaftsgrundrechte gebunden sein, wäre den Mitgliedstaaten auch dieser Weg verwehrt.

Um den vom EuGH aufgestellten Anforderungen gerecht zu werden, hat die Kommission das Verfahren auf Gemeinschaftsebene neu gestaltet. Beginnend mit der Verordnung vom 8.11.2008¹²⁸ werden die Betroffenen von der Aufnahme in die Liste informiert. Außerdem teilt ihnen die Kommission die Gründe für die Aufnahme in die Liste mit und überprüft, nachdem den Betroffenen Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben wurde, unter Berücksichtigung dieser Äußerungen die Aufnahme in die Verordnung.¹²⁹ Auch in den neuen Verfahren des Herrn *Kadi* und der *Al Barakaat International Foundation* ging die Kommission so vor. Die vom Sanktionsausschuss bereits vorab zur Verfügung gestellten Informationen¹³⁰ wurden von der Kommission an die Betroffenen weitergeleitet, die in der Folge auch darauf antworteten. Die Entfernung ihrer Namen aus dem Anhang der Verordnung konnten die Beschwerdeführer aber nicht erreichen. Die Kommission kam in beiden Fällen zu dem Ergebnis, dass sich auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen keine Gründe für eine Streichung von der Liste ergeben. Mit Verordnung vom 28.11.2008 wurden die Betroffenen wiederum rückwirkend mit 30.05.2002 in den Anhang I der Verordnung (EG) 881/2002 aufgenommen.¹³¹

Ob die vom EuGH aufgestellten Kriterien hinsichtlich eines effektiven Rechtsschutzes in den neuen Verfahren eingehalten werden können, wird wesentlich davon abhängen, wie umfassend die Informationen sind, die die Vereinten Nationen

¹²⁷ Vgl. auch Kämmerer (Anm. 14), 114 (125). Zur fehlenden Weitergabe von Informationen vgl. Haltern (Anm. 14), 537 (538, 539); Möllers (Anm. 14), 424 (430 f.); Biehler (Anm. 9), 169 (172, 179); Meyer (Anm. 6), 1 (5 f., 32). Hörmann (Anm. 13), 267 (317), meint hingegen, dass "ein reger Informationsaustausch zwischen Kommission und UN-Sanktionsausschuss" gegeben war.

¹²⁸ Verordnung (EG) Nr. 1109/2008 der Kommission vom 06.11.2008, ABl. 2008 L 299, 23-24.

¹²⁹ Vgl. Punkt 5 der Erwäggründe der Verordnung (EG) Nr. 601/2009 der Kommission vom 09.07.2009, ABl. 2009 L 179, 54. Falls ihre aktuelle Adresse in der Liste der Vereinten Nationen nicht aufscheint, werden die Betroffenen durch eine Bekanntmachung im Amtsblatt über die Möglichkeit, mit der Kommission in Kontakt zu treten und so die Gründe für die Aufnahme in die Liste zu erfahren, informiert.

¹³⁰ Vgl. dazu die Ausführungen des Vorsitzenden des Sanktionsausschusses in seinem Briefing vom 12.11.2008 an den Sicherheitsrat, Seite 2, Punkt 5 b, abrufbar auf der Website des Sanktionsausschusses unter <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/Briefing%2012%20Nov.%202008%20-%20full%20text.pdf>.

¹³¹ Vgl. dazu die Erwäggründe sowie Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1190/2008 der Kommission vom 28.11.2008, ABl. 2008 L 322, 25-26. Zu dieser Entwicklung vgl. auch Kämmerer (Anm. 14), 114 (129).

an die Europäische Union weiterleiten.¹³² Die bisher im Internet veröffentlichten Zusammenfassungen der Entscheidungsgründe enthalten zwar die Tatsachen, aufgrund derer die Betroffenen in die Liste aufgenommen wurden, es sind jedoch keine Informationen hinsichtlich des Beweismaterials angeführt. Sind die Informationen, die an die Kommission weitergegeben werden, ebenso aufgebaut, wäre damit den Anforderungen des Art. 6 EMRK nicht entsprochen. Teil des Rechts auf ein faires Verfahren ist es nämlich, auch über das vorhandene Beweismaterial informiert zu werden.¹³³ Zwar erkennt auch der EGMR die Notwendigkeit an, aus bestimmten Gründen, etwa wegen der damit verbundenen Gefahr für die nationale Sicherheit, Informationen über bestimmte Beweismittel nicht bekannt zu geben. Dies ist aber nur insoweit zulässig, als es unbedingt erforderlich ist. Den Nachteilen, die den Betroffenen durch diese Einschränkungen entstehen, muss im Verfahren Rechnung getragen werden.¹³⁴ Ob diese Einschränkungen tatsächlich immer unbedingt erforderlich sind und ob die Kommission die entstehenden Informationsdefizite in den einzelnen Verfahren ausreichend ausgleicht, wird der EuGH jeweils für den Einzelfall zu beurteilen haben.

Neue Schwierigkeiten werden sich ergeben, sollten die Gemeinschaftsorgane in einem konkreten Fall zu der Überzeugung gelangen, die betroffene Person werde zu Unrecht in der Liste geführt und könne deshalb innerhalb der Europäischen Union nicht den vom Sicherheitsrat geforderten Sanktionen unterworfen werden. Ob Sanktionsausschuss oder Sicherheitsrat diese Entscheidung übernehmen und den Betroffenen in der Folge von der Liste streichen werden, erscheint zweifelhaft. Konnte das EuG durch seine an einem harmonischen Verhältnis mit dem UN-Sicherheitsrat orientierten Urteile einen möglichen Konflikt noch vermeiden, so tritt dieses Spannungsverhältnis nach dem Urteil des EuGH nun offen zu Tage. Solche Rechtsprechungskonkurrenzen sind auf europäischer Ebene aus den Verhältnissen zwischen nationalen Gerichten, EuGH und EGMR gut bekannt. Nun bahnt sich mit dem Urteil des EuGH ein neuer Konflikt an.¹³⁵

Rechtsprechungskonkurrenzen haben jedoch nicht nur negative Folgen¹³⁶. Sind die beteiligten Entscheidungsträger bereit, sich mit der Rechtsprechung anderer Gerichte zu befassen und sich auch davon in ihren eigenen Entscheidungen beein-

¹³² Kämmerer (Anm. 14), 114 (129) geht davon aus, dass die vom EuGH aufgestellten Kriterien damit "formal gesehen" erfüllt sind.

¹³³ Auch der EuGH kritisiert am Verfahren vor dem Sanktionsausschuss u.a., dass die Betroffenen nicht über die Beweismittel informiert werden (vgl. EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* [Anm. 3], Rn. 325).

¹³⁴ Vgl. Meyer-Ladewig (Anm. 118), Art. 6 EMRK, Rn. 38-41 m.w.N.

¹³⁵ Zu den Ursachen von Jurisdiktionskonflikten sowie Lösungsvorschlägen vgl. Sauer, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen. Die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen (2008).

¹³⁶ Zu den negativen Auswirkungen von Rechtsprechungskonkurrenzen vgl. Lavranos, *Regulating Competing Jurisdictions Among International Courts and Tribunals*, *ZaöRV* 68 (2008), 575 (620).

flussen zu lassen, so treten harmonisierende und stabilisierende Wirkungen ein,¹³⁷ die sich deutlich in der Grundrechtsjudikatur von EGMR, EuGH und den nationalen Gerichten Europas nachweisen lassen.¹³⁸ Durch Verweise auf Urteile anderer Gerichte gewinnt das eigene Urteil an Überzeugungskraft, zusätzlich führt ein solches Vorgehen aber auch zu einer Angleichung der Beurteilungsmaßstäbe und wirkt insofern harmonisierend. Fehlen für eine besondere Problemstellung eigene Rechtsgrundlagen oder Judikatur, kann die Berücksichtigung der Praxis anderer Gerichte ergänzend Hilfestellung leisten. Letztlich können Urteile anderer Gerichte dazu anregen, eigene Prüfungskriterien auch auf neue Konstellationen anzuwenden. In jedem Fall führt dieses Vorgehen zu einer Vereinheitlichung der Judikatur. Durch die so erzielte Stärkung der Urteile werden aber auch Judikaturänderungen seltener, was zu einer Stabilisierung der Rechtsprechung führt.¹³⁹ Auf Gemeinschaftsebene trug nicht zuletzt das Verhältnis zu nationalen Gerichten und dem EGMR entscheidend zur Herausbildung eines effektiven Grundrechtsschutzes bei. So gesehen könnte das Urteil des EuGH neben möglichen Konflikten auch positive Auswirkungen insbesondere auf den Grundrechtsschutz im Zusammenhang mit den Antiterrormaßnahmen der Vereinten Nationen haben.

Das europäische Kooperationsmodell hat sich mittlerweile so weit entwickelt, dass das deutsche BVerfG¹⁴⁰ und der EGMR¹⁴¹ angesichts vergleichbarer Grundrechtsstandards ihre Rechtsprechungskompetenzen zugunsten der Gemeinschaftsgerichte einschränken.¹⁴² Die Organe der EG haben dieses Modell bereits stark ver-

¹³⁷ Vgl. dazu Merli, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, in Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, VVDStRL 66 (2007), 392 (397).

¹³⁸ Zum "konstruktiven Gedankenaustausch im Kooperationsverhältnis" zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem EuGH vgl. Limbach, Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur. Ein Beitrag zur Neubestimmung des Verhältnisses von Bundesverfassungsgericht, Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, EuGRZ 2000, 417 (420); zum "Dialog zwischen EuGH und EGMR" vgl. Berka, EU-Recht und EMRK, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem. Beiträge zum 7. Österreichischen Europarechtstag 2007 (2008), 109 (114-116). Zur Notwendigkeit der Zusammenarbeit der beteiligten Gerichte vgl. auch Möllers (Anm. 14), 424 (429). Zwar verweisen die Gemeinschaftsgerichte auf Entscheidungen anderer europäischer Gerichte (EGMR, EFTA-Gerichtshof), sie beziehen sich aber kaum auf Entscheidungen internationaler Gerichte, vgl. dazu Bronckers, The Relationship of the EC Courts with Other International Tribunals: Non-committal, Respectful or Submissive?, CML Rev. 44 (2007), 601 (603-605).

¹³⁹ So Merli (Anm. 137), 392 (405); zum Verhältnis zwischen EuGH und EGMR generell sowie zu den positiven Auswirkungen einer Zusammenarbeit dieser beiden Gerichtshöfe vgl. auch Scheeck, The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights, ZaöRV 65 (2005), 837-885.

¹⁴⁰ Vgl. das *Solange II*-Urteil, BVerfG 73, 339 (340, 387). Zur Entwicklung der *Solange*-Rechtsprechung des BVerfG vgl. aus jüngerer Zeit Lavranos (Anm. 136), 575 (607-612).

¹⁴¹ EGMR, *Bosphorus* (Anm. 100), Rn. 155 f., 165.

¹⁴² Zu diesem Prinzip der Ausübung von *comity* und den Möglichkeiten, damit das Problem von Rechtsprechungskompetenzen zu lösen, siehe etwa Lavranos (Anm. 26), 440 (465-467). Zu der Gefahr für die Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit des Rechts in einem auf "*comity*" aufgebauten Verhältnis siehe Lebeck, The European Court of Human Rights on the Relation between ECHR and EC-law: the Limits of Constitutionalisation of Public International Law, ZÖR 62 (2007), 195 (231 f.).

innerlicht. Das zeigt sich an ihren Überlegungen zu einer Vermeidung zukünftiger Rechtsprechungskonflikte mit den Vereinten Nationen, die stark an die Einschränkung der Kompetenzen des BVerfG und des EGMR erinnern. So spricht der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen von der Möglichkeit, bei Vorliegen effektiven Rechtsschutzes auf Ebene der Vereinten Nationen von der Ausübung rechtlicher Kontrolle auf Gemeinschaftsebene abzusehen.¹⁴³ Auch der EuGH deutet ein derartiges Vorgehen in seinem Urteil an.¹⁴⁴

Das vorgeschlagene Kooperationsmodell setzt eine Anpassung der Beurteilungskriterien auf UN-Ebene an die des europäischen Rechtsschutzsystems voraus. Auch unter Berücksichtigung der letzten Verbesserungen weichen die Verfahren auf UN-Ebene aber deutlich von einem europäischen Grundrechtsstandard ab.¹⁴⁵ Die Betroffenen haben nun zwar zusätzlich die Möglichkeit, sich über die Koordinierungsstelle direkt an die Vereinten Nationen zu wenden und zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen. Ob sich die Mitglieder des Sanktionsausschusses tatsächlich mit den Äußerungen der Betroffenen auseinandersetzen, bleibt hingegen ihnen überlassen. Wurde das Ansuchen auf Einleitung eines Streichungsverfahrens aber von keinem der Staaten aufgegriffen, ist ein neuerliches Ansuchen über die Koordinierungsstelle nur bei Vorliegen neuer Tatsachen zulässig.¹⁴⁶ Teil des Anspruches auf rechtliches Gehör ist es nach der Rechtsprechung des EGMR aber, dass die Ausführungen des Betroffenen vom Gericht zur Kenntnis genommen und überprüft werden.¹⁴⁷ Dem werden die Überprüfungsverfahren auf Ebene der Vereinten Nationen wohl nicht immer gerecht. Darüber hinaus entscheidet der Sanktionsausschuss sowohl über die Aufnahme in die Liste als auch im Überprüfungsverfahren. Von einer Entscheidung durch ein unabhängiges und unparteiliches Gericht im Sinne der EMRK kann also keinesfalls gesprochen werden.¹⁴⁸ Bis das von EuGH und Generalanwalt angedachte Kooperationsmodell umgesetzt werden kann, sind daher noch einige Anpassungen im System des Grundrechtsschutzes bei den Vereinten Nationen erforderlich.¹⁴⁹

¹⁴³ Vgl. die Ausführungen des Generalanwaltes in seinen Schlussanträgen vom 16.01.2008 in der Rs. *Kadi* (Anm. 2) und vom 23.01.2008 in der Rs. *Yusuf* (Anm. 2), jeweils Rn. 54. Zu den strukturellen Unterschieden zwischen der *Solange*-Rechtsprechung des BVerfG und dem vom EuGH angedachten Modell vgl. Kämmerer (Anm. 14), 114 (122 f.).

¹⁴⁴ EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 322. Zur Frage der Rechtsgrundlage der *Solange*-Methode im Völkerrecht vgl. Lavranos (Anm. 136), 575 (612-616).

¹⁴⁵ Auch der EuGH hält die vorgenommenen Verbesserungen im Verfahren vor dem Sanktionsausschuss nicht für ausreichend (vgl. EuGH, Rs. *Kadi und Al Barakaat* (Anm. 3), Rn. 321); so auch Kämmerer (Anm. 14), 114 (125).

¹⁴⁶ Vgl. Punkt 8 d der Guidelines des Sanktionsausschusses.

¹⁴⁷ Dazu Meyer-Ladewig (Anm. 118), Art. 6 EMRK, Rn. 38.

¹⁴⁸ Ebenso Meyer (Anm. 6), 1 (20).

¹⁴⁹ Auch Hörmann (Anm. 13), 267 (308 ff.), Möllers (Anm. 14), 424 (429) sowie v. Arnould (Anm. 28), 201 (208 f.), gehen davon aus, dass die Gemeinschaftsgerichte angesichts der Mängel im Rechtsschutzverfahren auf UN-Ebene ihre Kontrollkompetenz noch nicht zurücknehmen können. Zu den Schwierigkeiten bei der Etablierung gerichtlichen Rechtsschutzes im Zusammenhang mit den *smart sanctions* des Sicherheitsrates vgl. Tomuschat (Anm. 11), 1 (10 f.).

Auf europäischer Ebene sind die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit besonders günstig, weil die beteiligten Gerichte ihren Urteilen ein vergleichbares Wertesystem zugrunde legen. Entscheidend ist aber nicht zuletzt, dass gerade im Grundrechtsbereich die verschiedenen Rechtsordnungen aufeinander Bezug nehmen.¹⁵⁰ Die Voraussetzungen für eine ähnliche Kooperation zwischen EuGH und UN-Sicherheitsrat sind aber bedeutend schlechter. An den bereits erzielten Verbesserungen im Verfahren vor dem Sanktionsausschuss zeigt sich zwar, dass sich der Sicherheitsrat den Anliegen der Mitgliedstaaten in grundrechtlicher Sicht nicht gänzlich verschließt. Auch die Weitergabe der Entscheidungsgründe in den *Listing*-Verfahren seit dem Urteil des EuGH lässt darauf schließen, dass der Sanktionsausschuss zu einer Zusammenarbeit mit der Europäischen Union gewillt ist. Diese Bereitschaft zur Kooperation wird aber wohl nicht soweit gehen, dass die Verfahren auf UN-Ebene an einen europäischen Grundrechtsstandard angeglichen werden. Dem widerspricht insbesondere die Tatsache, dass es sich beim UN-Sicherheitsrat eben nicht um eine europäische Institution handelt, die im Wesentlichen das europäische Wertesystem verkörpert, sondern um eine internationale Einrichtung, die auf den von allen Staaten geteilten Wertvorstellungen, auf einem weltweiten Grundkonsens, beruht. Ein Kooperationsmodell wie es zwischen den Gerichten auf europäischer Ebene existiert, wird daher zwischen EuGH und UN-Sicherheitsrat nicht ohne Weiteres entstehen können.

Falls der Sicherheitsrat den Grundrechtsschutz auf Ebene der Vereinten Nationen nicht in absehbarer Zeit an europäische Garantien angleichen wird, ist der Versuch des EuGH, durch Einschränkung seiner Rechtsprechungskompetenz einen zukünftigen Konflikt mit den Vereinten Nationen zu vermeiden, zum Scheitern verurteilt. Wie die Beteiligten im Konfliktfall mit der Situation umgehen werden, bleibt abzuwarten. Der Eintritt völkerrechtlicher Staatenverantwortlichkeit der EU-Mitgliedstaaten ist die logische Konsequenz.

Summary¹⁵¹

Antiterror Measures of the United Nations and the Protection of Fundamental Rights in the Union

European Community Courts' Competence to Review Community Implementation of UN Measures Against the Taliban and Al Qaida

By passing the resolutions 1267 (1999), 1333 (2000) and 1390 (2002) the UN Security Council took measures against people and entities supporting the Taliban and Al Qaida, which have been directly affecting the persons and entities accused. These resolutions were implemented by the European Community through EC regulations. Both the Court of

¹⁵⁰ Vgl. auch Merli (Anm. 137), 392 (397) m.w.N.

¹⁵¹ Summary by the author.

First Instance and the European Court of Justice had to decide if these regulations violated fundamental rights. The answer to this question is not at all easy to find. This is especially shown by the fact that the ECJ and the CFI reached completely different results. The CFI held that UN law is binding on the EC. Applying the fundamental rights of EU law to the regulations would result in questioning implicitly the validity of the UN resolutions and consequently in disregarding their binding character. Therefore, the CFI did not apply these rights to the regulation in question. Nevertheless, the CFI assumed that the UN Security Council is bound by *ius cogens*. Should the resolutions violate these norms, they would not be binding on the EC. Consequently, the court applied the norms of *ius cogens* in its judgement, but could not find that the sanction decisions violated them. The ECJ, however, emphasized the autonomy of the EU legal system and examined if the regulation was in accordance with the fundamental rights of EU law. It found violations of the right to property, the right to be heard and the right to effective judicial review. It can be said that unlike the CFI's judgement the ECJ's approach fulfils the principles of both international and EU law.

However, its judgement has made it possible that both the UN Security Council and the courts of the EC decide in the same case, which could lead to different decisions of the two legal bodies. This kind of relation between international legal orders characterised by competition reminds of the relation between the ECJ on the one hand and the national courts and the ECtHR on the other hand. However, as regards the latter constellation the competition between the different legal systems has led to the establishment of better human rights protection within the EC. As a result, the German Federal Constitutional Court and the ECtHR have reduced their jurisdiction. In order to prevent conflicts between the EU and the UN the ECJ considers a similar approach, i.e. reducing its own competences and not deciding in such cases if the UN provides efficient legal protection. However, the relation between the EU and the UN Security Council differs from the relation between the legal systems of the EU Member States, the ECHR and the EU. The UN system is built on a worldwide agreement on values shared by all states. Consequently, it seems highly improbable that the UN will adjust its own standards to the European system. Therefore the ECJ's solution to future conflicts is bound to fail.