

Sicherheit durch Menschenrechte oder Sicherheit statt Menschenrechten?

Der Kampf des Sicherheitsrates gegen den Terrorismus

I. Einleitung

Der Kampf gegen den Terrorismus bringt für Demokratien eine besondere Herausforderung mit sich, denn *“[t]errorism creates much tension between the essential components of democracy. One pillar of democracy – the rule of the people through its elected representatives – may encourage taking all steps effective in fighting terrorism, even if they are harmful to human rights. The other pillar of democracy – human rights – may encourage protecting the rights of every individual, including the terrorists, even at the cost of undermining the fight against terrorism.”*¹

Guantanamo kann heute als das Paradebeispiel angesehen werden, bei dem das Pendel beim Versuch, eine Balance zu finden, deutlich zu weit geschwungen ist.² Demokratische Werte und humanistische Errungenschaften werden plötzlich im Namen der nationalen Sicherheit aufgeopfert.³

1 Barak, Aharon, Judgments of the Israel Supreme Court: Fighting terrorism within the law, S. 9.

2 <http://www.cdt.org/security/usapatriot/brochure.pdf> (zuletzt besucht am 30.09.08).

3 Alice Yotopoulos-Marangopoulos, in: Wolfgang Benedek / Alice Yotopoulos-Marangopoulos, Anti-Terrorist Measures, 2004, S. 6.

Doch nicht nur Amerika befindet sich im Kampf gegen den Terrorismus. Auch die Vereinten Nationen sind seit den Anschlägen vom 11. September 2001 mehr denn je involviert in diesen „Krieg“.⁴ Erschreckend und provozierend mag es erscheinen, dass nun in Bezug auf das Handeln des Sicherheitsrates eine direkte Parallele zu Guantanamo gezogen wurde. So bezeichnete der Rechtsanwalt des Jassin Abdullah Kadi, der vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats auf die Anti-Terror-Liste gesetzt worden war, weil er mit Al Qaida und den Taliban verbunden sein sollte, die Behandlung seines Mandanten als „finanzielles Guantanamo“.⁵ Insbesondere in Anbetracht der zunehmenden Bedeutung, die die Menschenrechte in den letzten Jahren gerade auf dem Gebiet der Vereinten Nationen hinzugewonnen haben, erscheint ein solcher Vergleich nur schwerlich begründet.

Im Folgenden soll zunächst unter (I.) die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte im System der Vereinten Nationen aufgezeigt werden. Daraufhin wird ein Blick auf die Praxis des Sicherheitsrates geworfen werden, um zu untersuchen, wie sich diese gestiegene Bedeutung auswirkt, insbesondere auch im Spezialfall des Kampfes gegen den Terrorismus. (II.). Unter (III.) soll dann ein eingehender Blick auf die aktuelle Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Fall Kadi bezüglich der Europäischen Umsetzung von Anti-Terror-Resolutionen des Sicherheitsrates geworfen werden. Nachdem unter (IV.) der Handlungsbedarf des Sicherheitsrates auf dem Gebiet der Menschenrechte aufgezeigt wird, soll unter (V.) eine abschließende Schlussbemerkung erfolgen.

4 Vgl. hierzu: Christian Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, in Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 2001, S. 535 – 545 (S. 535).

5 Vgl. Reinhard Müller, „Gericht verlangt Rechtsschutz bei Kontoeinfrierungen“ in FAZ.net vom 03.09.08.

II. Die zunehmende Bedeutung der Menschenrechte im System der Vereinten Nationen

Menschenrechte sind mittlerweile ein fester Bestandteil der Vereinten Nationen und haben als solche zunehmende Auswirkungen auf die Politik des Sicherheitsrates.⁶ So ist beispielsweise im Tadić-Urteil vom ICTY klargestellt worden, dass der allgemeine Rechtsgrundsatz „established by law“ dahingehend auszulegen sei, dass dem Angeklagten ein faires Verfahren garantiert werde. Die Kammer hat mithin ohne weitere Ausführungen vorausgesetzt, dass der Sicherheitsrat auch im Rahmen des Kapitel VII an Menschenrechte gebunden ist.⁷

Dies ist keineswegs selbstverständlich. Während zwar eine Bindung des Sicherheitsrates an jus cogens Grundsätze zunehmend vertreten wird, ist eine generelle Bindung an die Menschenrechte (noch) nicht derart weitgehend anerkannt. Zwar zählt zum jus cogens wohl auch ein menschenrechtlicher Mindeststandard.⁸ Für eine umfassendere Bindung, gab es bislang allerdings, zumindest was das Handeln unter Kapitel VII der UN Charter angeht, wenig Anhaltspunkte. In der UN Charter sucht man vergeblich nach derartigen Regelungen. Auch sind die Vereinten Nationen gerade nicht Vertragspartei zu irgendwelchen Menschenrechtsverträgen, so dass sie auch aus dieser Sicht nicht als an

6 Bertrand B. Ramcharan, *The Security Council and the Protection of Human Rights*, 2002, S. ix.

7 Michael Fraas, *Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof*, 1998, S. 86; das ICTY hat in dieser Entscheidung für sich selbst sogar eine Überprüfungscompetenz in Anspruch genommen. ICTY – appeals chamber, decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal of Jurisdiction vom 2. Oktober 1995 (Tadić), Rn. 39; vgl. Jurij Daniel Aston, *Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats - Resolution 1373 (2001) im Kontext*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 62 (2002), S. 257 – 291 (S. 282); Andrea Bianchi, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *The European Journal of International Law (EJIL)* 17 (2007), S. 881 – 919 (S. 912); Torsten Stein, *Das Attentat von Lockerbie vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof*, in *Archiv des Völkerrechts (AVR)* 31 (1993), S. 206 – 229 (S. 373).

8 Matthias Herdegen, *Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates – Aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht*, 1998, S. 27 f.; Ulrich Haltern, *Rechtsschutz in der dritten*

Menschenrechte gebunden anzusehen wären. Allerdings könnte hier gerade im Moment eine Fortentwicklung stattfinden: die Entstehung supranationaler Organisationen, wie der EG, in der Menschenrechte ausdrücklich als Rechtsquelle anerkannt werden, könnte Auswirkungen auch auf die Vereinten Nationen haben.⁹

Insbesondere da auch der Sicherheitsrat, wie beispielsweise in der bereits angesprochenen Anti-Terror Resolution, zunehmend als eine Art supranationaler Gesetzgeber tätig wird,¹⁰ dessen Handlungen direkte Auswirkungen auf Individuen haben,¹¹ könnte und sollte sich parallel zu dieser Entwicklung auch bezüglich der Bindung des Sicherheitsrat etwas ändern.

Völkergewohnheitsrecht ist zwar wohl noch nicht so weit fortgeschritten, als dass eine Bindung des Sicherheitsrates an Menschenrechte allgemein akzeptiert würde, allerdings wird der Trend in diese Richtung, festzumachen an der sich verbreitenden *opinio juris* und der zunehmenden Praxis, immer deutlicher.¹² Eine generelle Bindung könnte

Säule der EU in: Juristische Zeitung (JZ) 2007, S. 772 – 778 (S. 773).

9 Vgl. Bardo Fassbender, Targeted Sanctions and Due Process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter. Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs - Office of the Legal Counsel - 20 March 2006 (final), http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf (zuletzt besucht am 15.09.08), S. 6.

10 Jurij Daniel Aston, Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats - Resolution 1373 (2001) im Kontext, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 62 (2002), S. 257 – 291 (S. 267 ff.); Paul C. Szasz, The Security Council Starts Legislating, in American Journal of International Law (AJIL) 96 (2002), S. 901 – 905 (S. 904).

11 Bardo Fassbender, Targeted Sanctions and Due Process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter. Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs - Office of the Legal Counsel - 20 March 2006 (final), http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf (zuletzt besucht am 15.09.08), S. 6.

12 Helmut Philipp Aust / Nina Naske, Rechtsschutz gegen den UN-Sicherheitsrat durch europäische Gerichte? Die Rechtsprechung des EuG zur Umsetzung „gezielter Sanktionen“ aus dem Blickwinkel des Völkerrechts, in Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR) 61 (2006), S. 587 – 623 (S. 610 ff.); s.a. Bardo Fassbender, Targeted Sanctions and Due Process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions

zwar auch noch dahingehend zu relativieren sein, dass der Sicherheitsrat unter Kapitel VII gleichsam „Notstandsbefugnisse“ ausübt. Somit sollte aber zumindest die Annahme einer Bindung an „notstandsfeste“, also nicht-derogierbare Menschenrechte angestrebt werden.¹³

III. Der Sicherheitsrat und die Menschenrechte in der Praxis

Tatsächlich ist der Sicherheitsrat bei seinen Sanktionen unter Art. 41 UN-Charter darauf bedacht, die grundlegenden Menschenrechte der Betroffenen zu achten.¹⁴ Der Mensch an sich wird als Ausdruck der Achtung vor der individuellen Menschenwürde zunehmend in den Mittelpunkt gestellt. Das Individuum entwickelt sich mehr und mehr vom mediatisierten Objekt des Völkerrechts hin zu einem Völkerrechtssubjekt.¹⁵

Gerade diese Entwicklung kann den einzelnen Menschen allerdings speziell im Rahmen der Sanktionen des Sicherheitsrates auch bedrohen.¹⁶

Während diese zuvor ausschließlich gegen Staaten oder Regime verhängt wurden, werden, (im übrigen aus menschenrechtsschützenden Überlegungen, nämlich zur Vermeidung der nachteiligen Auswirkungen

under Chapter VII of the UN Charter. Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs - Office of the Legal Counsel - 20 March 2006 (final), http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf (zuletzt besucht am 15.09.08), S. 6.

13 Michael Fraas, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof, 1998, S. 83.

14 Alexander Orakhelashvili, The Acts of the Security Council: Meaning and standards of Review, in Max Planck Yearbook of United Nations Law 11 (2007), S. 143 – 195 (S. 175); Dapo Akande, The international Court of Justice and the Security Council: Is there room for judicial control of decisions of the political organs of the United Nations, in International and Comparative Law Quarterly (ICLQ) 46 (1997), S. 309 – 343 (S. 324); Andrew Hudson, Not a great asset: The UN Security Council's Counter Terrorism regime: violating human rights, in Berkeley Journal of International Law 2007, S. 203 – 227 (S. 213) (vgl. U.N. Doc. S/RES/1456 (Jan. 20, 2003), § 6).

15 Ulrich Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in Juristen Zeitung (JZ) 2007, S. 537 – 592 (S. 537).

16 Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in Europarecht (EuR) 2006, S. 426 – 431 (S. 431).

auf die Zivilbevölkerung,¹⁷⁾ in letzter Zeit vorwiegend gezielte Sanktionen (smart sanctions) eingesetzt. Im Zuge des „war against terrorism“ hat der Sicherheitsrat einen Sanktionenausschuss eingeführt, der Listen mit terrorverdächtigen Individuen und privaten Organisationen erstellt und dadurch eine Grundlage zum Einfrieren derer Gelder schafft.¹⁸ Besonders bedeutend ist aufgrund der hohen Anzahl von dort aufgelisteten Individuen und aufgrund ihrer weltweiten Einsetzbarkeit (seit die Taliban in Afghanistan entmächtigt wurden, besteht kein Link mehr zwischen den aufgelisteten Individuen und einem Staat) Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 (und deren Nachfolge-Resolutionen).¹⁹

Durch die Beurteilung des Internationalen Terrorismus als Friedensbedrohung gerät der Sicherheitsrat bei dessen Bekämpfung in den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, in dem gewisse rechtsstaatliche Mindeststandards gegenüber den Grundrechtsträgern zu garantieren sind.²⁰ Die erfolgende Verdichtung internationaler Rechtsetzung verläuft allerdings nicht koordiniert zu einer Verdichtung des internationalen Grund- und Menschenrechtsschutz, so dass ein materielles Ungleichgewicht zwischen internationalen

17 Andrea Bianchi, Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion, in *The European Journal of International Law* (EJIL) 17 (2007), S. 881 – 919 (S. 881); s.a. Defeis, S. 1452.

18 Mehrdad Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV) 66 (2006), S. 41 – 71 (S. 42); Nikolaos Lavranos, UN Sanctions and Judicial Review, in *Nordic Journal of International Law* (NJIL) 76 (2007), S. 1 – 17 (S. 2); Stefanie Schmahl, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats, in *Europarecht* (EuR) 2006, S. 566 – 576 (S. 566 f.).

19 Bardo Fassbender, Targeted Sanctions and Due Process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter. Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs - Office of the Legal Counsel - 20 March 2006 (final), http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf (zuletzt besucht am 15.09.08), S. 4.

20 Die Frage, ob ein Staat eine Bedrohung des Friedens darstellt, ist hingegen eine rein politische Frage (Saskia Hörmann, Völkerrecht bricht Rechtsgemeinschaft? Zu den rechtlichen Folgen einer Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates durch die EG, in *Archiv des Völkerrechts* (AVR) 44 (2006), S. 267 – 320 (S. 310).

Rechtswirkungen und internationalen Rechtsschutzmechanismen entsteht.²¹

Konkret wirkt sich das dergestalt aus, dass sich gelistete Personen, wenn sie innerhalb des 1267-Regimes, also direkt vom Sicherheitsrat gelistet wurden,²² nur äußerst eingeschränkt gegen ihre Listung wehren können. Nicht nur das – möglicherweise universell noch nicht anerkannte Recht auf Eigentum gerät durch das Einfrieren der Gelder in Gefahr – sondern insbesondere das universelle Menschenrecht auf ein faires Verfahren, da auf UN-Ebene kein Gremium existiert, das der Einzelne um Rechtsschutz ersuchen könnte.²³ Die Befürworter der Maßnahmen des Sicherheitsrates rechtfertigen diese dadurch, dass durch sie „ein grundlegendes, im allgemeinen Interesse der Völkergemeinschaft liegendes Ziel verfolgt [werde], nämlich der Kampf gegen den internationalen Terrorismus“.²⁴ Diese Argumentation erinnert jedoch schmerzlich an die „ends-justify-the-means-logic“, welche bei der Reaktion der US Regierung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 schwer kritisiert wurde. Sonderermittler des Europarats Dick Marty kritisierte diese Situation mit

21 Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 426 – 431 (S. 429); Andrew Hudson, Not a great asset: The UN Security Council's Counter Terrorism regime: violating human rights, in *Berkeley Journal of International Law* 2007, S. 203 – 227 (S. 227); Silke Albin, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, in *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 2004, S. 71 – 73 (S. 72); Ulrich Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2007, S. 537 – 592 (S. 537 f.).

22 Für Personen, die beispielsweise unter Resolution 1373 z.B. von der EG gelistet wurden, sind die Rechtsschutzmöglichkeiten nicht so sehr eingeschränkt. Vgl. Fall der Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (EuG, Urteil vom 12. Dezember 2006, Rs. T-228/02).

23 Kirsten Schmalenbach, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2006, S. 349 – 353 (S. 350); Markus Kotzur, Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft / Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat, *EuGRZ* 2005, S. 592 ff., in *Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ)* 2006, S. 19 – 26 (S. 23).

24 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 92.

folgenden harten Worten: „[h]eutzutage hat ein Serienkiller mehr Rechte als ein Mensch, der auf einer Terrorliste steht“.²⁵

Die parallel gelagerten Fälle Yusuf²⁶ und Kadi, machen die angesprochene Problematik deutlich²⁷: die Kläger waren auf die Terrorliste des Sanktionenausschusses gesetzt worden. Die Sicherheitsratsresolutionen, welche dem folgend im Anhang um ihre Namen ergänzt wurden bedürfen allerdings zur Erlangung ihrer Wirksamkeit eines Umsetzungsaktes.²⁸ Zum Erlass eines solchen Umsetzungsaktes sind die UN-Mitglieder gem. Art. 25 UN-Charta verpflichtet. Innerhalb der EG sieht sich nun die Gemeinschaft, obwohl sie selbst weder UN-Mitglied,²⁹ noch Nachfolgerin in die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten i.S.d. Völkerrechts ist,³⁰ „aufgrund ihres Gründungsvertrages“ „in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten“ an die UN-Charta gebunden.³¹ Mithin erlässt sie innerhalb der EG die

25 <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/753/142440/> (zuletzt besucht am 30.09.08)

26 Dieser wurde inzwischen von der Terrorliste gestrichen. Das Verfahren wurde eingestellt.

27 Die ähnlich gelagerten neueren Fälle vom 12. Juli 2006 Rs. T-253/02 (Ayadi) und T-49/04 (Hassan) bringen keine wesentlichen Neuerungen. Lediglich auf die Möglichkeit zu diplomatischem Schutz durch den Heimatstaat wird verstärkt hingewiesen (vgl. Nikolaos Lavranos, UN Sanctions and Judicial Review, in *Nordic Journal of International Law (NJIL)* 76 (2007), S. 1 – 17 (S. 7). Da dies für die hiesige Untersuchung weitgehend unerheblich ist, wird auf diese Fälle nicht näher eingegangen.

28 Vgl. Andrea Bianchi, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *The European Journal of International Law (EJIL)* 17 (2007), S. 881 – 919 (S. 883 f.); Stefanie Schmahl, *Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats*, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 566 – 576 (S. 567).

29 Gem. Art. 4 Ziff. 1 UN-Charta nur „friedliebende Staaten“.

30 Christian Tietje / Sandy Hamelmann, *Gezielte Finanzaktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu den Menschenrechten – EuG, BeckRS 2005, 70 726*, in *Juristische Schulung (JuS)* 2006, S. 299 – 302 (S. 300); Ulrich Haltern, *Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO*, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2007, S. 537 – 592 (S. 538).

31 Markus Kotzur, *Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft / Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat*, *EuGRZ* 2005, S. 592 ff., in *Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ)* 2006, S. 19 – 26 (S. 24); Mehrdad Payandeh, *Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 66 (2006), S. 41 – 71 (S. 53); Ramses A. Wessel, *Editorial: The*

entsprechenden Umsetzungsakte. In Folge von EG-VO 881/2002 wurden die Konten der aufgelisteten europäischen Staatsbürger bis auf weiteres gesperrt. Die Verordnung war in der Gemeinschaft auf Grundlage der Art. 60, 301 und 308 EG zur Durchführung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/402/GASP erlassen worden, welcher wortgleich die Sicherheitsratsresolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) inklusive der angehängten Namenslisten umsetzte.³² So entstehen Handlungen der EG, welche eigentlich deren Justizgewährungspflicht hervorrufen.

Mangels Gerichtsinstantz auf UN-Ebene und aufgrund des Wegfalls des Rechtsschutzes auf nationaler Ebene durch das Tätigwerden der Gemeinschaft³³ suchten die Kläger letztlich auch tatsächlich Rechtsschutz beim EuG.³⁴ Andere regionale Gerichte, wie z.B. das EGMR, sowie nationale Gerichte wie bspw. das BVerfG sind insoweit von ihrer Justizgewährungspflicht „befreit“, als dass sie mit Verweis auf den „im wesentlichen gleichzuachtenden“³⁵ oder „gleichwertigen“³⁶

UN, The EU and JUS COGENS, in *International Organizations Law Review (IOLR)* 3 (2006), S. 1 – 6 (S. 2 f.).

32 Schlussanträge von Generalanwalt Poirares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 3; vgl. Sebastian Steinbarth, Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus – Die Entscheidungen des EuG in den Sachen „Yusuf u.a.“ sowie „Kadi“, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS)* 2006, S. 269 – 285 (S. 272); s.a. Mehrdad Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 66 (2006), S. 41 – 71 (S. 52); Ulrich Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2007, S. 537 – 592 (S. 539); Elena Sciso, Fundamental Rights and article 103 of the UN Charter before the Court of First Instance of the European Communities, in *The Italian Yearbook of International Law, Volume XV*, 2005, S. 137 – 151 (S. 138).

33 Vgl. Kirsten Schmalenbach, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2006, S. 349 – 353 (S. 351); Nikolaos Lavranos, Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance, in *European Foreign Affairs Review (EFAR)* 11 (2006), S. 471 – 490 (S. 486).

34 Francesco Francioni, *Access to justice as a human right*, Oxford, 2007, S. 52.

35 So im Vergleich zum nationalen Grundrechtsstandard: BVerfGE 73, 339, 376 (Solange II).

36 So im Vergleich zu den EMRK-Rechten: Bosphorus in *NJW* 2006, 197, Rn. 155.

Grundrechtsschutz durch den EuGH ihre Prüfungskompetenz reduzieren oder gar ruhen lassen.³⁷

Das Gericht sah sich nun in der prekären Situation, die unmittelbar geltende EG-Verordnung eigentlich überprüfen zu müssen, was allerdings eine inzidente Prüfung der zugrundeliegenden Sicherheitsratsresolutionen mit sich bringen würde.³⁸ Mit Blick auf Art. 25, 48 und 103 SVN und Art. 27 WVRK, sowie Art. 5, 10, 297 und 307 I EG und Art. 5 EU verneinte das EuG eine derartige Zuständigkeit.³⁹

“Demnach ist davon auszugehen, dass die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats grundsätzlich nicht der Kontrolle durch das Gericht unterliegen und dass das Gericht nicht berechtigt ist, ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht – und sei es auch nur inzident – in Frage zu stellen.”⁴⁰

Gemeinschaftsrechtliche Grundrechte, an die die Vereinten Nationen nicht gebunden sind, als materiellen Prüfungsmaßstab anzunehmen, sei angesichts der Vorrangstellung des Völkerrechts verfehlt.⁴¹ Diese

37 Ulrich Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2007, S. 537 – 592 (S. 537).

38 Vgl. Markus Kotzur, Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft / Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat, *EuGRZ* 2005, S. 592 ff., in *Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ)* 2006, S. 19 – 26 (S. 24); Ulrich Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2007, S. 537 – 592 (S. 540); Nikolaos Lavranos, Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance, in *European Foreign Affairs Review (EFAR)* 11 (2006), S. 471 – 490 (S. 474).

39 EuG, Urteil vom 21. September 2005, Rs. T-315/01 (Kadi), § 222, 223; vgl. Christian Tietje / Sandy Hamelmann, Gezielte Finanzaktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu den Menschenrechten – EuG, *BeckRS* 2005, 70 726, in *Juristische Schulung (JuS)* 2006, S. 299 – 302 (S. 301); Andrea Bianchi, Assessing the Effectiveness of the UN Security Council’s Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion, in *The European Journal of International Law (EJIL)* 17 (2007), S. 881 – 919 (S. 912 f.); Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 426 – 431 (S. 527).

40 EuG, Urteil vom 21. September 2005, Rs. T-315/01 (Kadi), Rn. 225.

41 Vgl. Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 426 – 431 (S. 527); Mehrdad Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte,

Selbstbeschränkung komme lediglich zu einem Ende, wo ein materieller Prüfungsmaßstab beginnt. Dies sei, laut EuG, dort, wo das völkerrechtliche jus cogens betroffen werde.⁴² UN-Recht, das gegen zwingende Normen des Völkerrechts verstoße, sei gem. Art. 64 WVRK nichtig und könne mithin nicht mehr gem. Art. 103 UN-Charta als vorrangig gegenüber dem Gemeinschaftsrecht angesehen werden.⁴³ Zwar ist zum jus cogens, wie bereits angesprochen, auch ein menschenrechtlicher Mindeststandard zu zählen.⁴⁴ Allerdings lehnt das EuG, welches letztlich eine Überprüfung am Maßstab des völkerrechtlichen Institut des jus cogens vornimmt⁴⁵ – im Ergebnis eine Verletzung der Rechte der Kläger in diesem schmalen Bereich ab.⁴⁶ Dieses Urteil – und insbesondere die starke Selbstbeschränkung des EuG sah sich zum Teil massiver Kritik ausgesetzt. Diese führe in einer

in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 66 (2006), S. 41 – 71 (S. 57).

42 Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 426 – 431 (S. 527); Christian Tietje / Sandy Hamelmann, Gezielte Finanzaktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu den Menschenrechten – EuG, BeckRS 2005, 70 726, in *Juristische Schulung (JuS)* 2006, S. 299 – 302 (S. 301); Helmut Philipp Aust / Nina Naske, Rechtsschutz gegen den UN-Sicherheitsrat durch europäische Gerichte? Die Rechtsprechung des EuG zur Umsetzung „gezielter Sanktionen“ aus dem Blickwinkel des Völkerrechts, in *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR)* 61 (2006), S. 587 – 623 (S. 592); Elena Sciso, Fundamental Rights and article 103 of the UN Charter before the Court of First Instance of the European Communities, in *The Italian Yearbook of International Law*, Volume XV, 2005, S. 137 – 151 (S. 143).

43 EuG, Urteil vom 21. September 2005, Rs. T-315/01 (Kadi), Rn. 226.

44 Matthias Herdegen, Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates – Aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht, 1998, S. 27 f.; Ulrich Haltern, Rechtsschutz in der dritten Säule der EU in: *Juristische Zeitung (JZ)* 2007, S. 772 – 778 (S. 773).

45 Dieses Vorgehen wurde nachdrücklich von den Klagegegnern kritisiert (EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 266 ff.).

46 Ulrich Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2007, S. 537 – 592 (S. 540); Kirsten Schmalenbach, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2006, S. 349 – 353 (S. 531); Peter-Tobias Stoll, Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung, in *Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl)* 2007, S. 1064 – 1073 (S. 1069); Jochen Abr. Frowein, The UN Anti-Terrorism Administration and the Rule of Law, in Pierre-Marie Dupuy, Bardo Fassbender, Malcolm N. Shaw, Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Festschrift für / Essays in Honour of Christian Tomuschat, Völkerrecht als Wertordnung – Common Values in*

Rechtsgemeinschaft wie der EU, die zu weiten Teilen durch ihre Rechtsstaatlichkeit und den Schutz von Grund- und Menschenrechten legitimiert sei, zu einer „Verunsicherung über den eigenen Anspruch und letztlich über die eigene Identität“.⁴⁷

Während in Bezug auf den Eigentumsschutz durchaus eine Einschränkung angenommen wird, wo die Gefahr besteht, dass Gelder zur Förderung terroristischer Tätigkeiten verwendet werden,⁴⁸ stoßen die Ausführungen des Gerichts bezüglich der Garantie des gerichtlichen Verfahrens auf weniger Zustimmung.⁴⁹

Das „Grundrecht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz“⁵⁰ ist durchaus als Minimalbestand der Anerkennung von Personalität zu rechnen. Ein gewisser Verfahrensstandard muss hierbei gewährleistet werden.⁵¹ Dieser kann allerdings nur dort bestehen, wo das Gericht den zugrundeliegenden Sachverhalt kennt, wird also auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung zumeist aufgrund der vertraulichen Geheimdienstinformationen gerade nicht gegeben sein.⁵²

International law, Kehl, 2006, S. 785 – 795 (S. 795).

47 Ulrich Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in Juristen Zeitung (JZ) 2007, S. 537 – 592 (S. 543).

48 S.a. diesbezüglich EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 366.

49 Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in Europarecht (EuR) 2006, S. 426 – 431 (S. 430); Markus Kotzur, Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft / Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat, EuGRZ 2005, S. 592 ff., in Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ) 2006, S. 19 – 26 (S. 23); Mehrdad Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 66 (2006), S. 41 – 71 (S. 66); Elena Sciso, Fundamental Rights and article 103 of the UN Charter before the Court of First Instance of the European Communities, in The Italian Yearbook of International Law, Volume XV, 2005, S. 137 – 151 (S. 146ff.).

50 Schlussanträge von Generalanwalt Paolo Mengozzi vom 26. Oktober 2006, Rs. C-354/04 P und C-355/04, Rn. 81.

51 Vgl. Andrew Hudson, Not a great asset: The UN Security Council's Counter Terrorism regime: violating human rights, in Berkeley Journal of International Law 2007, S. 203 – 227 (S. 214 f.).

52 Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in Europarecht (EuR) 2006, S. 426 – 431 (S. 430).

Schon der Pflicht zu einer „exact legal description of the offense (“nature”) and of the facts underlying it (“cause”)“, welche zur Ermöglichung einer angemessenen Verteidigung absolut notwendig wäre,⁵³ wird gegenüber den vermeintlichen Terroristen nicht nachgekommen. Der Schritt zu den „entrechteten amerikanischen enemy combatants“ ist unter diesem Gesichtspunkt nicht mehr so groß.

Der UN-Menschenrechtsausschuss hat in der Tat in seinem General Comment Nr. 29 (2001) ausdrücklich hervorgehoben, dass die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (i.S.d. Art. 14 IPBPR) wegen ihrer absoluten Natur zu den notstandsfesten Maßnahmen nach Art. 4 des UN-Menschenrechtspaktes gehöre.⁵⁴

Ähnlich wurde auch im oben bereits angesprochenen Tadić-Urteil das Recht auf effektiven Rechtsschutz als „peremptory norm of international law“ bezeichnet.⁵⁵ Ob sich also die gegebenen Einschränkungen des Verfahrensrechts mit Hinweis auf anerkannte Einschränkungen in Zeiten des staatlichen Notstandes auf völkerrechtlicher Ebene rechtfertigen lassen⁵⁶ erscheint zweifelhaft.

Am 16.01.08 brachte der Generalanwalt Poiares Maduro für den Fall Kadi (Rs. C-402-05 P) seine Schlussanträge heraus und fasste das Urteil des EuG knapp mit folgenden Worten zusammen:

53 Vgl. Art. 5 II EMRK; Art. 7 IV American Convention on Human Rights; s.a. Fox, Campbell and Hartley (18/1989/178/234-236), August 30, 1990, § 40); Lawyers Committee for Human Rights, What is a fair trial? (http://www.humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/fair_trial.pdf - zuletzt besucht am 28.09.08), S. 15.

54 UN-Doc. HRI/GEN/1/Rev. 6, Ziff. 16; vgl. Stefanie Schmahl, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats, in Europarecht (EuR) 2006, S. 566 – 576 (S. 573).

55 ICTY – appeals chamber, decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal of Jurisdiction vom 2. Oktober 1995 (Tadić), Rn. 42 ff.; vgl. Stefanie Schmahl, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats, in Europarecht (EuR) 2006, S. 566 – 576 (S. 573).

56 So Kirsten Schmalenbach, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, in Juristen Zeitung (JZ) 2006, S. 349 – 353 (S. 352).

„Wenn der Sicherheitsrat gesprochen hat, muss der Gerichtshof schweigen.“⁵⁷ Er widerspricht einer solchen Sichtweise vehement und knüpft an das Vorbringen des Rechtsmittelführers an, dass das EuG „das Wesen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft und das Verhältnis dieser Verpflichtungen zu den Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte nach Maßgabe des Vertrags verkannt habe.“⁵⁸ Mit diesem kommt er zu dem Schluss, dass im Verhältnis zwischen Völkerrecht und der (betont autonom und verfassungsrechtlich dargestellten) Gemeinschaftsrechtsordnung „das Völkerrecht [...] diese Rechtsordnung nur unter den durch die Verfassungsgrundsätze der Gemeinschaft aufgestellten Voraussetzungen durchdringen“ könne.⁵⁹ Diesbezügliche Einschränkungen, die die Rechtsmittelgegner auch mit Blick auf eine gewisse Selbstbeschränkung des EGMR anraten, lehnt er kurzerhand mit dem Verweis auf den besonderen Charakter der Gemeinschaftsrechtsordnung ab.⁶⁰ Das Schweigen des Gerichtshofs im Bosphorus-Fall⁶¹ hinsichtlich einer möglichen Zuständigkeitsbeschränkung aufgrund der zugrundeliegenden Sicherheitsratsresolutionen, welche von Generalanwalt Jacobs kurz angesprochen, aber verworfen worden war,⁶² deutet er, wie auch der Rechtsmittelführer als Ablehnung des Ausschlusses einer derartigen gerichtlichen Überprüfung.⁶³ Er beruft sich auf die Urteile *Les Verts*⁶⁴, sowie *Schmidberger*⁶⁵, welche deutlich machen, dass es sich bei der EG um eine Rechtsgemeinschaft

57 Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 1.

58 Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 20.

59 Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 24.

60 Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 23 ff.

61 EuGH-Urteil vom 30. Juli 1996, C-122/95, Slg. 1998, I-973 (Bosphorus).

62 Vgl. Rs. C-84/95, Slg. 1996, I-3953 (Bosphorus), § 53 (Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs).

63 Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 26 ff.

64 EuGH-Urteil vom 23. April 1986, C-294/83, Slg. 1986, 1339 (Les Verts), Rn. 23.

handle, in der keine Maßnahme, die als mit den Menschenrechten unvereinbar anzusehen ist, Bestand haben können.⁶⁶ Zudem nimmt er das Bananenmarkt-Urteil vom 10. März 1998⁶⁷ als Beispielsfall, in dem der Gerichtshof Rechtsakte der Gemeinschaft, mit denen völkerrechtlichen Verpflichtungen im Innenverhältnis Rechtswirkung verliehen werden sollte, bereits daraufhin überprüft habe, ob sie mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts vereinbar waren.⁶⁸

Im Ergebnis kommt er zu dem Schluss, dass das Gericht bei seiner Entscheidung, es besitze keine Zuständigkeit zur Überprüfung der angefochtenen Verordnung im Licht der Grundrechte, einen Rechtsfehler begangen habe. Ihmzufolge sei zumindest der zweite Rechtsmittelgrund des Rechtsmittelführers daher als begründet zu erachten und das angefochtene Urteil aufzuheben.⁶⁹

Würde der EuGH dem nicht folgen, wies Maduro ausdrücklich – gleichsam drohend – auf verschiedene Urteile nationaler Gerichte hin, die aufzeigen sollen, dass in bestimmten Rechtssystemen Schwierigkeiten für die Rezeption des Gemeinschaftsrechts entstünden, würde der Gerichtshof von einer umfassenden Grundrechtsprüfung weiterhin absehen, ohne dass auf internationaler Ebene ein vergleichbarer Rechtsschutz sichergestellt wäre.⁷⁰

65 EuGH-Urteil vom 12. Juni 2003, C-112/00, Slg. 2003, I-5659 (Schmidberger), Rn. 73.

66 Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 31.

67 EuGH-Urteil vom 30. Juli 1996, C-122/95, Slg. 1998, I-973 (Bosphorus).

68 Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 23.

69 Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 40.

70 Vgl. Deutschland: BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 (Görgülü), 2 BvR 1481/04, veröffentlicht in NJW 2004, S. 3407-3412. Tschechische Republik: Ústavní soud, 15 April 2003 (I. ÚS 752/02); Ústavní soud, 21. Februar 2007 (I. ÚS 604/04). Italien: Corte Costituzionale, 19. März 2001, Nr. 73. Ungarn: 4/1997 (I. 22.) AB határozat. Polen: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 27. April 2005, P 1/05, pkt 5.5, Serie A, 2005 Nr. 4, poz. 42, und Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 2. Juli 2007, K 41/05, Serie A, 2007 Nr. 7, poz. 72; zitiert nach den Schlussanträgen von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi), § 31, FN 34.

Solange eine Vergleichbarkeit, also in diesem Fall ein unabhängiges Kontrollverfahren der Sicherheitsratsanktionen auf UN-Ebene nicht bestünde, fiel der EuGH bei einer verbleibenden Selbstbeschränkung nicht auf einen gleichwertigen Grundrechtsschutz zurück, so dass verschiedene Verfassungsgerichte (z.B. das BVerfG) und insbesondere der EGMR ihrerseits die eigene Selbstbeschränkung zurücknehmen müssten.⁷¹

IV. Ein Blick auf die Kadi-Entscheidung des EuGH

Die Entscheidung des EuGH zum Fall Kadi wurde mit Spannung erwartet. Schließlich war der Gerichtshof auf der einen Seite zur gerichtlichen Rechtsschutzgewährung gegen mögliche Grundrechtsverletzungen, auf der anderen Seite (wie von den EU-Mitgliedsstaaten gewünscht) zu einem völkerrechtskonformen Verhalten verpflichtet, um die effektive internationale Terrorismusbekämpfung nicht durch seine dezentrale Kontrollausübung zu behindern.⁷² Allerdings hätten, wie oben angemerkt, die bestehenden institutionellen Defizite im UN-System bei einer Verweigerung der Rechtsschutzgewährleistung einer

71 Vgl. Nikolaos Lavranos, UN Sanctions and Judicial Review, in *Nordic Journal of International Law (NJIL)* 76 (2007), S. 1 – 17 (S. 15); Ulrich Haltern, Rechtsschutz in der dritten Säule der EU in: *Juristische Zeitung (JZ)* 2007, S. 772 – 778 (S. 774). Gerade die Funktion des EGMR ist hier von besonderer Bedeutung, nachdem dieser sich ausdrücklich eine Einzelfallkontrolle in seiner Bosphorus-Entscheidung vorbehielt, während das BVerfG nur einschreiten wird, wenn ein wirksamer Schutz generell nicht mehr gewährleistet wäre (Stefanie Schmahl, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 566 – 576 (S. 576); Nikolaos Lavranos, Das So-Lange-Prinzip im Verhältnis von EGMR und EuGH – Anmerkungen zu dem Urteil der EGMR v. 30.06.2005, Rs. 450 36/98, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 79 ff. (S. 86). EGMR-Richter Ress hatte bereits in seinem Sondervotum zu Bosphorus die in gewissen Punkten mit den Yusuf / Kadi-Fällen vergleichbare EuG-Entscheidungen in den Fällen Segi und Gestoras Pro Amnistía (Rs. C-354/04 P) als Beispiele für eine offensichtlich mangelhafte Grundrechtskontrolle aufgeführt (Ulrich Haltern, Rechtsschutz in der dritten Säule der EU in: *Juristische Zeitung (JZ)* 2007, S. 772 – 778 (S. 777)).

72 Saskia Hörmann, Völkerrecht bricht Rechtsgemeinschaft? Zu den rechtlichen Folgen einer Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates durch die EG, in *Archiv des Völkerrechts (AVR)* 44 (2006), S. 267 – 320 (S. 308).

Kompensation auf anderer Ebene notwendig gemacht, - und somit gegebenenfalls eine noch stärkere Dezentralisierung mit sich gebracht.⁷³

Während die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, das Vereinigte Königreich und der Rat im Wesentlichen der Würdigung des EuG zustimmten, dass die streitige Verordnung, soweit mit ihr Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN Charta umgesetzt würden, in Bezug auf ihre materielle Rechtmäßigkeit grundsätzlich von jeder gerichtlichen Kontrolle – auch im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte – freigestellt und dementsprechend in diesem Umfang nicht justiziabel sei,⁷⁴ widersprach die Klägerseite diesem Vorbringen vehement: „Solange das Recht der Vereinten Nationen denen, die eine Verletzung ihrer Grundrechte behaupteten, keinen angemessenen Schutz biete, müsse es eine Kontrolle der Rechtsakte geben, die die Gemeinschaft zur Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats erlassen habe. Das auf dem diplomatischen Schutz beruhende Überprüfungsverfahren vor dem Sanktionsausschuss biete keinen Schutz der Menschenrechte, der dem Schutz durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) gleichkomme, wie ihn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Urteil *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)/Irland* vom 30. Juni 2005 (Reports of Judgements and Decisions 2005-VI, § 155) gefordert habe.“⁷⁵

Die Entscheidung des EuGH erfolgte letztlich am 03. September 08. Tatsächlich hob der Gerichtshof – gerade in Bezug auf die Grundrechtsverletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör – das angegriffene Urteil mit sehr deutlichen Worten auf: Eine Verletzung des Rechts auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz liege eindeutig vor,

73 Mehrdad Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 66 (2006), S. 41 – 71 (S. 68).

74 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 262.

„[d]a der Rat den Rechtsmittelführern weder die ihnen zur Last gelegten Umstände mitgeteilt hat, mit denen die gegen sie verhängten Restriktionen begründet werden, noch ihnen das Recht gewährt hat, innerhalb einer angemessenen Frist nach Anordnung der betreffenden Maßnahmen Auskunft über diese Umstände zu erhalten“,⁷⁶ „da sie nicht davon unterrichtet worden sind, welche Umstände ihnen zur Last gelegt werden,“⁷⁷ und da diese Verletzung auch nicht im Rahmen der angegriffenen Klagen geheilt worden ist, da nach der Rechtsauffassung des Rates derartige Umstände vom Gemeinschaftsrichter nicht überprüft werden dürfen.“⁷⁸ Die Achtung der Menschenrechte sei jedoch eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaft. Maßnahmen, die mit der Achtung dieser Rechte unvereinbar sind, können in der Gemeinschaft nicht als rechtens anerkannt werden.⁷⁹ Die streitige Verordnung sei mithin, soweit sie die Rechtsmittelführer betrifft, aufzuheben, da sie erlassen worden war, ohne dass eine Garantie in Bezug auf die Mitteilung der den Betroffenen zur Last gelegten Umstände oder ihre Anhörung zu diesen Umständen gegeben wurde. Die grundlegenden Verteidigungsrechte, die einem Grundrechtsträger unveräußerlich zustehen, seien mithin in unzulässiger Weise eingeschränkt.⁸⁰

Kadis Rechtsanwalt stellte erfreut fest, dass mit diesem Urteil nun endlich die bizarre Politik zurückgewiesen werde, Menschen auf Listen zu setzen, ohne dass sie sich dagegen wehren könnten.⁸¹ Da allerdings lediglich das Verfahren rund um die Terrorlisten als rechtswidrig anerkannt werden konnte, kann darüber keine Aussage getroffen werden, ob sich „die

75 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 256.

76 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 348.

77 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 349.

78 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 350.

79 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 284 (vgl. Gutachten 2/94, Randnr. 34; Urteil vom 12. Juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Randnr. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).

80 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 352.

81 Reinhard Müller, „Gericht verlangt Rechtsschutz bei Kontoeinfrierungen“ in FAZ.net

Anordnung derartiger Maßnahmen gegenüber den Rechtsmittelführern in der Sache gleichwohl als gerechtfertigt erweisen kann.“⁸² Um schwere und irreversible Auswirkungen einer Aufhebung der streitigen Verordnung mit sofortiger Wirkung zu vermeiden setzt der Gerichtshof somit gemäß Art. 231 EG fest, die Wirkungen der streitigen Verordnung, soweit die ihren Anhang I bildende Liste die Namen der Rechtsmittelführer enthält, für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils aufrechtzuerhalten.⁸³

V. Der Handlungsbedarf auf Ebene der Vereinten Nationen

Die Errichtung eines neuen unabhängigen Gerichts auf UN-Ebene, das über Einsprüche gegen die Aufnahme in die Liste des Sanktionsausschusses entscheidet,⁸⁴ ist mithin möglicherweise die einzige Möglichkeit, auf die aktuellen Entwicklungen im Völkerrecht angemessen einzugehen und sowohl eine effektive Terrorismusbekämpfung zu gewährleisten als auch die fundamentalen Rechtsgarantien des Individuums zu schützen.

Der Sicherheitsrat hat hierfür eine Frist von höchstens drei Monaten erhalten. Bleibt das Sanktionenregime unverändert, wird das Vertrauen in den internationalen Menschenrechtsschutz weiter abnehmen und der Sicherheitsrat zunehmend an Legitimität verlieren,⁸⁵ was in einem System

vom 03.09.08.

82 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 374.

83 EuGH, Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P, Rn. 373 ff.

84 Vgl. Mehrdad Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 66 (2006), S. 41 – 71 (S. 66); Silke Albin, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, in Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2004, S. 71 – 73 (S. 73).

85 Helmut Philipp Aust, Between self-assertion and deference: European courts and their assessment of UN Security Council resolutions, in Anuario Mexicano de Derecho International, vol. VIII, 2008, S. 51 – 77 (S. 76); Silke Albin, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, in Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2004, S. 71 – 73 (S. 73); Alexander Orakhelashvili, The Acts of the Security Council: Meaning and standards of Review, in Max Planck Yearbook of United Nations Law 11 (2007),

wie dem der Vereinten Nationen, das letztlich wesentlich auf das einverständliche Mitwirken der Mitgliedsstaaten angewiesen ist, vernichtende Auswirkungen mit sich bringen könnte.⁸⁶

In einem derartigen Verlauf würde die Völkerrechtsordnung weiter fragmentiert und die internationale Terrorismusbekämpfung zersplittert werden.⁸⁷ Insbesondere darf auch nicht übersehen werden, dass die Inanspruchnahme einer Überprüfungscompetenz durch das EuG/den EuGH, welche als solche möglicherweise noch nicht so viel Grund zur Besorgnis zu geben vermag, für jedes anderen Gericht der Welt ebenfalls eine solche Überprüfungscompetenz bedeuten würde.⁸⁸ Nicht immer unabhängige Gerichte politisch interessierter UN-Mitglieder könnten damit beginnen, ihre Bürger mit zweifelhaften Vorwänden vor Entscheidungen des Sicherheitsrat zu schützen und damit dessen Effektivität unter Berufung auf das Völkerrecht durchlöchern, wodurch das System der Friedenssicherung insgesamt erheblich bedroht würde.⁸⁹ Die verletzte internationale Gemeinschaft, die durch ihre gemeinsamen Werte zusammengewachsen ist, würde Gefahr laufen, zusammenzubrechen,

S. 143 – 195 (S. 194 f.).

86 Vgl. Andrea Bianchi, Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion, in *The European Journal of International Law (EJIL)* 17 (2007), S. 881 – 919 (S. 916 f.).

87 Stefanie Schmahl, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 566 – 576 (S. 576); Erika De Wet, The International Constitutional Order, in *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)* 2006, S. 51 – 76 (S. 76).

88 Ulrich Haltern, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2007, S. 537 – 592 (S. 539).

89 Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 426 – 431 (S. 429); Erika De Wet / André Nollkaemper, Review of Security Council Resolutions by National Courts, in *German Yearbook of International Law (GYIL)* 45 (2002), S. 166 – 202 (S. 197); Saskia Hörmann, Völkerrecht bricht Rechtsgemeinschaft? Zu den rechtlichen Folgen einer Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates durch die EG, in *Archiv des Völkerrechts (AVR)* 44 (2006), S. 267 – 320 (S. 285); Mehrdad Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 66 (2006), S. 41 – 71 (S. 52); Karl Doehring, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law (Vol. 1)* 1997, S. 91 – 109 (S. 99).

wenn das Vertrauen in die Achtung dieser Basis wegfiel. Derart würde eine Zusammenarbeit aufgegeben, wo wegen der globalen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus ein Auskommen ohne Zusammenarbeit unmöglich geworden ist.⁹⁰

Wäre auf UN-Ebene dagegen ein ausreichender Menschenrechtsschutz garantiert, wäre ein weiteres Eingreifen nationaler oder regionaler Gerichte vermeidbar.⁹¹ Der Sicherheitsrat könnte also die für ihn selbst gefährliche Entwicklung bremsen, indem er auf sie eingeht und das Sanktionenregime in einer Richtung verändert, die die Kritik bezüglich ihrer Konformität mit dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip beruhigt.⁹²

Eine derartige Entwicklung erscheint unter verschiedenen Gesichtspunkten wünschenswert:

Zum einen würde sie die Effektivität des Sicherheitsrat im allgemeinen stärken, insbesondere auch als „a matter of the credibility of the international fight against terrorism“⁹³ dessen Handlungen zur Friedenssicherung.

90 Stefanie Schmahl, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 566 – 576 (S. 576); Erika De Wet, *The International Constitutional Order*, in *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)* 2006, S. 51 – 76 (S. 76).

91 Helmut Philipp Aust, *Between self-assertion and deference: European courts and their assessment of UN Security Council resolutions*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, 2008, S. 51 – 77 (S. 77); Kirsten Schmalenbach, *Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht*, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2006, S. 349 – 353 (S. 353); Ramses A. Wessel, *Editorial: The UN, The EU and JUS COGENS*, in *International Organizations Law Review (IOLR)* 3 (2006), S. 1 – 6 (S. 5f.)

92 Bernd Martenczuk, *The Security Council, the International Court and Judicial Review: What lessons from Lockerbie?* in *European Journal of International Law (EJIL)* 10 (1999), S. 517 – 547 (S. 547); Helmut Philipp Aust, *Between self-assertion and deference: European courts and their assessment of UN Security Council resolutions*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, 2008, S. 51 – 77 (S. 77); Kirsten Schmalenbach, *Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht*, in *Juristen Zeitung (JZ)* 2006, S. 349 – 353 (S. 353).

93 Matthias Hartwig, *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2004*, in *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 66 (2006), S. 985 – 1044 (S. 1017); s.a. Andrea Bianchi, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *The European Journal of International Law (EJIL)* 17 (2007), S. 881 – 919 (S. 915 f.).

Zum anderen könnte so – und möglicherweise nur so – wirklich effektiver Rechtsschutz geleistet werden. Gerichtliche Kontrolle politischer Entscheidungen beruht nämlich immer auf einer gemeinsamen institutionellen Basis zwischen Gericht und politischem Organ, welche zwischen den Vereinten Nationen und nationalen oder europäischen Gerichten gar nicht geschaffen werden könnte.⁹⁴

VI. Schlussbemerkungen

„Rechtsschutz gegenüber Entscheidungen des Sicherheitsrats, der diesen Namen verdient, wird auf Dauer nur auf Ebene der UN entstehen können.“⁹⁵ Die Frist, die dem Sicherheitsrat nun durch das Urteil des EuGH gesetzt wurde, läuft spätestens Anfang Dezember aus. Am 10. Dezember feiert die allgemeine Erklärung der Menschenrechte ihr 60jähriges Bestehen. „In the course of this year,“ - so fordert Louise Arbour (UN High Commissioner for Human Rights) – “unprecedented efforts must be made to ensure that every person in the world can rely on just laws for his or her protection. In advancing all human rights for all, we will move towards the greatest fulfillment of human potential, a promise which is at the heart of the Universal Declaration.”⁹⁶ Möge der Sicherheitsrat sich entsprechend weiter von einem „guardian of peace“ in Übereinstimmung mit Art. 24 der UN-Charta auch zu einem „guardian of human rights“ entwickeln,⁹⁷ und die Menschenrechte – auch im Kampf gegen den Terrorismus schützen, statt diese „im Eifer des Gefechts“ aufzuopfern.

94 Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 426 – 431 (S. 430).

95 Christoph Möllers, Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen, Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in *Europarecht (EuR)* 2006, S. 426 – 431 (S. 431).

96 <http://www.un.org/events/humanrights/2007/statements.shtml> (Stand: 28.09.08).

97 Bertrand B. Ramcharan, *The Security Council and the Protection of Human Rights*, 2002, S. IX.