

UNO-Sanktionen und ihre Umsetzung im schweizerischen Recht

von **Matthias Oesch***

Inhaltsverzeichnis

- I. Einleitung
- II. Unmittelbare Wirkung
- III. Nationale Umsetzung
- IV. Rechtsgrundlagen
- V. Rechtsnatur nationaler Umsetzungsakte
- VI. Grundrechtsbindung
- VII. Epilog

I. Einleitung

Seit dem Ende des Kalten Krieges und der neu etablierten Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates werden im Rahmen der Vereinten Nationen (UNO) regelmässig nicht militärische Sanktionen gegen widerspenstige Staaten und deren Machthaber ergriffen. Ebenso bedienen sich aussen- und wirtschaftspolitisch einflussreiche Nationen und regionale Organisationen autonom nicht militärischer Zwangsmassnahmen, um andere Völkerrechtssubjekte zu einem völkerrechtlich oder ethisch gebotenen Verhalten zu bewegen. Seit dem 11. September 2001 haben überdies Massnahmen im Rahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung massiv an Bedeutung zugenommen.¹ Solche Massnahmen werden häufig in der Form von Wirtschafts- und Finanzsanktionen ergriffen. Auch die Schweiz beteiligt sich an völkerrechtlich verbindlichen Sanktionen im Rahmen der UNO.² Zudem schliesst sie sich gelegentlich autonom Handelsembargos und gezielten Sanktionen an, welche von den wichtigsten Handelspartnern be-

* Assistenzprofessor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Bern; matthias.oesch@iew.unibe.ch. Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag anlässlich der Jahresversammlung der Schweizerischen Vereinigung für Internationales Recht (SVIR) vom 14. November 2008 an der Universität Zürich. Er berücksichtigt Praxis und Literatur bis April 2009.

¹ Siehe zum Begriff des Terrorismus DANIEL THÜRER/FELIX SCHWENDIMANN, Kampf gegen den Terrorismus – Kampf für das Recht, in: Pierre-Marie Dupuy et al. (Hrsg.), Völkerrecht als Wertordnung, Festschrift für Christian Tomuschat, 2006, S. 847, 848 f.

² Dies gilt selbstredend seit dem Beitritt der Schweiz zur UNO am 10. September 2002. Auch vorher hat die Schweiz nicht militärische Sanktionen oft autonom umgesetzt; siehe dazu ROLAND E. VOCK,

geschlossen werden. Zurzeit sind in der Schweiz 16 spezifische Sanktionsverordnungen in Kraft.³

Die Wirksamkeit von gezieltem, nicht militärischem Druck mittels aussenwirtschafts- und finanzpolitischer Instrumente wird grundsätzlich anerkannt. Gleichzeitig schränken nicht militärische Sanktionen die Rechtsstellung von direkt Betroffenen wie auch von unbeteiligten Dritten häufig in schwerwiegender Weise ein. Damit steht die Suche nach einem angemessenen Ausgleich zwischen zwei – konfligierenden – Interessen im Vordergrund: Auf der einen Seite verlangt eine weltweit einheitliche und lückenlose Anwendung von nicht militärischen Zwangsmassnahmen, dass die einschlägigen UNO-Resolutionen im nationalen Recht gleichsam «über Nacht» und ohne weitere vorgängige oder nachträgliche Kontrolle ihrer Recht- und Verfassungsmässigkeit umgesetzt werden. Auf der anderen Seite ist ein solches Vorgehen mit traditionellen Vorstellungen vom guten und gerechten Staat kaum vereinbar. Einzelne Grundrechte der Bundesverfassung (BV) werden in teils eklatanter Weise verletzt. Dies gilt auch für Mindestgarantien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die *Rule of Law*, auf der jedes staatliche Handeln zwingend beruht, und der Schutz elementarer Grundrechtsgewährleistungen – beides zentrale Errungenschaften des modernen Rechtsstaats – stehen auf der Probe. Mehr noch: Sie sind im gegenwärtigen (geo-)politischen Klima des ursprünglich von den Vereinigten Staaten propagierten «*war on terrorism*» akut gefährdet. Hier knüpft der vorliegende Beitrag an. Ausgehend von der unmittelbaren Wirkung von UNO-Sanktionen (II.) schafft er einen Überblick über die Umsetzungspraxis und behördliche Zuständigkeit in der Schweiz (III.), bevor er die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung von UNO-Sanktionen im schweizerischen Recht in Erinnerung ruft (IV.) und über die tatsächliche Rechtsnatur der Umsetzungsakte reflektiert (V.). Schliesslich würdigt der Beitrag die (fehlende) Grundrechtssensibilität der schweizerischen Behörden bei der Umsetzung von UNO-Sanktionen kritisch und schlägt ein alternatives Vorgehen im Sinne einer *Solange*-Praxis vor (VI.). Ein Epilog rundet die Ausführungen ab (VII.).

Die Umsetzung wirtschaftlicher Embargomassnahmen durch die Schweiz, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch (Hrsg.), Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 2007, Rz. 34.

³ Dabei handelt es sich sowohl um UNO- wie auch um autonome Sanktionen; siehe www.seco.admin.ch und den Link zu Themen/Aussenwirtschaft/Sanktionen; Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2008 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen 2008 vom 14. Januar 2009, S. 112 ff.

II. Unmittelbare Wirkung

UNO-Resolutionen entfalten *bindende Wirkung*. Dies gilt unbestrittenermassen für verbindliche, nicht militärische Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates, welche gestützt auf Art. 41 der UNO-Charta erlassen werden. Während der UNO-Sicherheitsrat bis 1990 nur in zwei Fällen verbindliche Sanktionsmassnahmen gemäss Art. 41 der UNO-Charta ergriffen hatte (1966 gegenüber Süd-Rhodesien und 1977 gegenüber Südafrika), hat er seit 1990 in mehr als 20 Fällen nicht militärische Sanktionsmassnahmen gestützt auf diese Bestimmung verhängt. Der ausdrückliche Rekurs auf Art. 41 und damit Kapitel VII der UNO-Charta ist beim Erlass von nicht militärischen Sanktionsmassnahmen durchwegs üblich. Dabei bestätigt Art. 48 der UNO-Charta das bereits in Art. 25 verankerte Prinzip, wonach die Mitglieder der Vereinten Nationen «die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen» haben. Zudem wird mit Blick auf das Namibia-Gutachten⁴ des Internationalen Gerichtshofes (IGH) mittlerweile allgemein anerkannt, dass auch denjenigen Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates, welche ohne ausdrücklichen Rekurs auf Kapitel VII der UNO-Charta erlassen werden, bindende Wirkung zukommt, sofern eine solche Bindungswirkung beabsichtigt ist.⁵ So verhängte der UNO-Sicherheitsrat etwa im Jahr 2006 wirtschaftliche Sanktionsmassnahmen gegen Nordkorea, ohne diesen (einstimmigen) Beschluss ausdrücklich auf Art. 41 bzw. Kapitel VII der UNO-Charta zu stützen.⁶ Es bestehen keine Zweifel, dass den entsprechenden Anordnungen (u.a. Lieferverbot von Gütern und Technologien zur Herstellung von Raketen sowie Verbot damit zusammenhängender Finanzierungsgeschäfte) verbindliche Wirkung zukam.⁷

Verbindliche UNO-Sanktionen beanspruchen in der Schweiz *unmittelbare Geltung*. Es ist kein formeller Transformationsakt notwendig, wie in der Schweiz Völkerrecht gestützt auf das Prinzip des (gemässigten) Monismus unmittelbar gilt.⁸ Dies gilt ebenso für Sekundärrecht von Organen internationaler

⁴ Advisory Opinion on Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), ICJ Reports 1971, paras. 110 ff.

⁵ JÖRG KÜNZLI, Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes, 2008, S. 311; JÖRG PAUL MÜLLER/LUZIUS WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl. 2001, S. 81 f.; VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 11, vertritt demgegenüber die Meinung, dass für die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionsmassnahmen nur Kapitel VII der UNO-Charta als Rechtsgrundlage in Betracht kommt.

⁶ Resolution 1695 (2006). Diese Resolution wurde alsbald durch Resolution 1718 (2006) ergänzt, welche die Sanktionsmassnahmen explizit auf Art. 41 der UNO-Charta stützte.

⁷ KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 312.

⁸ Siehe zur monistischen Tradition in der Schweiz etwa THOMAS COTTIER/MAYA HERTIG, Das Völkerrecht in der neuen Bundesverfassung: Stellung und Auswirkung, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.),

Organisationen, also etwa für Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta. Sofern UNO-Resolutionen darüber hinaus inhaltlich hinreichend bestimmt und klar formuliert sind, damit sie im Einzelfall als Grundlage für eine konkrete Entscheidung dienen können, sind sie als justiziabel und folglich als *self-executing* zu qualifizieren.⁹ Dies trifft auf die meisten UNO-Sanktionen zu, welche keines weiteren politischen Grundsatzentscheides mehr bedürfen, sondern problemlos durch nationale Behörden und Gerichte ausgelegt und angewendet werden können.¹⁰ Nur ganz vereinzelt sehen UNO-Sanktionen Gestaltungsspielräume vor, womit funktionellrechtlich der nationale Gesetzgeber aufgerufen ist, präzisierende und ergänzende Bestimmungen zu erlassen. Im Gegenteil: Die (bewusste) Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den nationalen Gesetzgeber im Rahmen von UNO-Sanktionen wäre merkwürdig. Unbestimmt formulierte UNO-Sanktionen, welche vorgängig ihrer Durchsetzung durch den nationalen Gesetzgeber notwendigerweise weiter konkretisiert und damit erst zur Anwendungsreife gebracht werden müssen, stellen kaum ein taugliches Instrumentarium dar, um das mit der Sanktionsmassnahme bezweckte Ziel effektiv zu erreichen.¹¹ Die schweizerische Praxis zur Durchsetzung von Rüstungsgüterembargos bestätigt die grundsätzliche Bejahung der unmittelbaren Anwendbarkeit. Bis vor kurzem wurden ausschliessliche Rüstungsgüterembargos in der Schweiz regelmässig nicht mittels

Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, 2000, S. 9, 10 f.; Yvo HANGARTNER, Art. 5, in: St. Galler BV-Kommentar, 2. Aufl. 2008, Rz. 45; DANIEL WÜGER, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, 2005, S. 24 ff.; das BGer. hat sich bereits im Jahr 1881 zum Monismus bekannt (BGE 7 774, 782 f. E. 4).

⁹ Siehe zu den Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit von Völkerrecht in der Schweiz etwa BGE 124 III 90, 91 E. 3a; HANGARTNER (zit. Fn. 8), Rz. 46 ff.; MÜLLER/WILDHABER (zit. Fn. 5), S. 182 ff.; WÜGER (zit. Fn. 8), S. 205 ff.; zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von UNO-Sanktionen BGE 133 II 450, 464 E. 8.2; zur uneinheitlichen Staatenpraxis VERA GOWLLAND-DEBBAS, Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law, in: Vera Gowlland-Debbas (ed.), National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study, 2004, S. 33, 39 ff. – Zeitweise wird die unmittelbare Anwendbarkeit von UNO-Sanktionen mit der Begründung abgelehnt, wonach Anordnungen des UNO-Sicherheitsrates Staaten, nicht aber Individuen binden, vgl. KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 515. Diese Ansicht überzeugt meines Erachtens nicht. Mit der unmittelbaren Anwendbarkeit wird der universale und unbedingte Geltungsanspruch von UNO-Sanktionen bekräftigt. Praktisch folgt daraus die Pflicht nationaler Behörden, justiziable UNO-Sanktionen im Zweifelsfall auch dann anzuwenden, wenn sie nicht oder nur teilweise ins nationale Recht transformiert wurden.

¹⁰ Siehe zur Relevanz des Legalitätsprinzips als zentrales Kriterium für die unmittelbare Anwendbarkeit von Völkerrecht THOMAS COTTIER/MATTHIAS OESCH, Die unmittelbare Anwendbarkeit von GATT/WTO-Recht in der Schweiz, in: SZIER 2004, S. 121, 146 ff.; HANGARTNER (zit. Fn. 8), Rz. 47; WÜGER (zit. Fn. 8), S. 461 ff.

¹¹ Siehe zu Beispielen von «imperfekten» UNO-Resolutionen sogleich unten III.

spezifischer Verordnungen ins schweizerische Recht umgesetzt.¹² Im konkreten Einzelfall wurde ein Bewilligungsgesuch für die Ausfuhr von betroffenen Gütern direkt gestützt auf die einschlägige UNO-Resolution i.V.m. Art. 22 KMG bzw. Art. 6 Abs. 2 GKG abgelehnt.¹³ Dies traf etwa auf die Rüstungsgüteranktionen gegenüber Somalia, Armenien/Aserbaidschan, Ruanda, Jemen oder Kongo zu.¹⁴ Erst im Jahr 2006 transformierte der Bundesrat zum ersten Mal ein ausschliessliches Rüstungsgüterembargo (Libanon) ausdrücklich mittels einer spezifischen Verordnung ins schweizerische Recht.¹⁵ Der Grund für diesen «Praxiswechsel» bestand nicht in einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber der unmittelbaren Wirkung von UNO-Resolutionen. Vielmehr werden Rüstungsgüterembargos zunehmend weiter gefasst und umfassen nicht mehr nur klassische Rüstungsgüter wie Waffen und Munition, sondern verbieten weitere Güter wie paramilitärische Ausrüstungsgegenstände, die Vermittlung solcher Güter und die Gewährung von Beratung, Ausbildung und jeglicher anderer Unterstützung im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten. Da solcherart breit formulierte Rüstungsgüterembargos vom Anwendungsbereich des KMG und GKG nicht mehr vollständig abgedeckt sind, hat sich der Bundesrat entschlossen, zukünftig auch dafür den Erlass spezifischer Embargoverordnungen vorzusehen.¹⁶

III. Nationale Umsetzung

Obwohl UNO-Sanktionen grundsätzlich unmittelbare Wirkung erzeugen und auch Individuen direkt verpflichten, sofern sie justiziabel sind, zeigt ein Blick auf die Praxis der Schweiz wie auch anderer monistischer UNO-Mitglieder, dass UNO-Sanktionen durchwegs *mittels spezifischer Erlasse* ins nationale Recht umgesetzt werden. Dies gilt – wie soeben gesehen – in der Schweiz mittlerweile auch für Rüstungsgüterembargos.¹⁷ Dafür stehen zwei Gründe im Vordergrund. Erstens sprechen *Effektivitätsüberlegungen* für eine sorgfältige und

¹² KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 520 f.; MATHIAS-CHARLES KRAFFT/DANIEL THÜRER/JULIE-ANTOINETTE STADLHOFER, Switzerland, in: Vera Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, 2004, S. 523, 541; VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 38 ff.

¹³ Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG, SR 514.51); Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG, SR 946.202).

¹⁴ Resolution 733 (1992), Resolution 853 (1993), Resolution 918 (1994), Resolution 924 (1994), Resolution 1493 (2003).

¹⁵ Verordnung vom 1. November 2006 über Massnahmen betreffend Libanon (SR 946.231.148.9); Resolution 1701 (2006).

¹⁶ VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 41 f.

¹⁷ Siehe oben II.

lückenlose Transformation ins nationale Recht.¹⁸ Die Durchsetzung und Überwachung von Sanktionsmassnahmen fällt erfahrungsgemäss einfacher, wenn sich die betroffenen Behörden und Gerichte am nationalen Recht orientieren können. Dasselbe gilt für direkt und indirekt Betroffene wie etwa Finanzintermediäre im Rahmen von Finanzsanktionen.¹⁹ Die Übersetzung von UNO-Resolutionen in die eigenen Amtssprachen erhöht die Verständlichkeit. Die Veröffentlichung der einschlägigen Verordnungen in der Amtlichen Sammlung (AS) und ihre Aufschaltung auf dem Internet ermöglichen Publizität und Transparenz.²⁰ Zweitens sind UNO-Sanktionen zumindest zeitweise unklar und offen formuliert. Sie belassen – *volens nolens* als Resultat politischer Kompromissarbeit oder unbedacht als Folge unsorgfältiger Resolutionsredaktion – bezüglich der verabschiedeten Anordnungen und Massnahmen *Spielräume* und müssen durch den nationalen Gesetz- oder Verordnungsgeber weiter konkretisiert werden. Diesfalls kommt dem Umsetzungsakt im nationalen Recht entscheidende Bedeutung zu; er bringt die fragliche Sanktionsmassnahme erst zur Anwendungsreife. So wurden etwa die Finanzsanktionen gegen Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung Al-Qaïda oder den Taliban im Jahr 1999 vom UNO-Sicherheitsrat erlassen, ohne (vorderhand) auszuführen, gegen wen sich diese Sanktionen namentlich richteten.²¹ Das mit der entsprechenden Resolution geschaffene Sanktionskomitee veröffentlichte erst ein halbes Jahr später die einschlägige Namenliste. Die Schweiz setzte die UNO-Resolution mittels einer Verordnung um, bevor die UNO die entsprechende Namenliste erstellt hatte, und listete in Anhang 2 eigenständig diejenigen Personen und Organisationen auf, gegen welche die Finanzsanktionen anwendbar waren.²² Ein anderes Beispiel betraf die Sanktionsmassnahmen gegen Nordkorea im Jahr 2006. Dabei erliess der UNO-Sicherheitsrat unter anderem ein Verbot, Luxusgüter nach Nordkorea zu liefern.²³ Er verzichtete allerdings darauf, den Begriff der Luxusgüter zu definieren bzw. mittels einer erklärenden Liste zu präzisieren, welche Produkte damit gemeint sind. Die Schweiz

¹⁸ Siehe dazu auch GOWLLAND-DEBBAS (zit. Fn. 9), S. 46 f.

¹⁹ Ähnlich STEPHANIE EYMANN, Bemerkungen zum Urteil 1A.45/2007 des BGer. vom 14. November 2007 i. S. Youssef Mustapha Nada gegen SECO, in: AJP 2008, S. 244, 248.

²⁰ Sämtliche Embargoverordnungen und deren Anhänge sind in der Schweiz – zusätzlich zur AS und SR – unter www.seco.admin.ch und dem Link zu Themen/Aussenwirtschaft/Sanktionen abrufbar.

²¹ Resolution 1267 (1999); siehe dazu auch VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 168, wonach die von der UNO herausgegebenen Namenslisten ganz generell oftmals Lücken aufweisen und wichtige Informationen für die eindeutige Identifikation einer Person fehlen.

²² Verordnung vom 2. Oktober 2000 über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban (Taliban-Verordnung, SR 946.203).

²³ Resolution 1718 (2006).

erstellte bei der Umsetzung dieser Resolution im schweizerischen Recht eigenmächtig eine 17 Positionen umfassende Liste von Luxusgütern, welche vom Lieferverbot betroffen waren.²⁴ Solcherart unvollständige und «imperfekte» UNO-Sanktionsmassnahmen stellen allerdings eine Ausnahme dar. Eine einheitliche Anwendung und lückenlose Durchsetzung durch alle UNO-Mitgliedstaaten wird damit nicht erreicht.

Der Zweck von Sanktionen kann nur erreicht werden, wenn sie *möglichst schnell* im nationalen Recht umgesetzt werden, d.h. möglichst «über Nacht».²⁵ Dies gilt insbesondere für Finanzsanktionen, d.h. für die Sperrung von Konten, bei welchen eine nicht zeitgleiche Umsetzung im nationalen Recht den Betroffenen ohne Weiteres erlaubt, das Vermögen abzuziehen und vor der Sperrung zu bewahren. Die schweizerische Praxis dazu ist uneinheitlich.²⁶ Häufig werden Sanktionen in der Tat unmittelbar nach der Verabschiedung der fraglichen UNO-Resolution ins schweizerische Recht transformiert. Dies gilt insbesondere in denjenigen Fällen, in denen die nationalen Umsetzungsbehörden bereits im Vorfeld der formellen Annahme der Resolution im UNO-Sicherheitsrat über den genauen Inhalt unterrichtet sind und entsprechende Vorbereitungshandlungen treffen können. So erliess der Bundesrat etwa die Verordnung zur Umsetzung der Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen den Irak und irakische Machthaber im Jahr 1990 einen Tag nach der Resolutionsverabschiedung.²⁷ Zeitweise werden Sanktionen aber auch erst einige wenige Wochen nach dem Erlass einer UNO-Resolution formell umgesetzt, weil die dafür notwendigen Vorbereitungsarbeiten entsprechend Zeit in Anspruch nehmen. In einem Fall wurde sogar deutlich länger mit der Umsetzung zugewartet: Die Inkraftsetzung der Verordnung zur Umsetzung der Finanzsanktionen gegen Charles Taylor, den ehemaligen Staatspräsidenten von Liberia, erfolgte rund acht Monate nach dem Erlass der entsprechenden UNO-Resolution.²⁸ Schliesslich fällt auf, dass die Schweiz die Inkraftsetzung von Umsetzungsmassnahmen zeitlich zusehends mit der Europäischen Gemeinschaft abstimmt. Damit sollen allfällige Nachteile der schweizerischen Wirtschaft verhindert werden. Als Beispiel dafür dienen die Wirtschaftssanktionen gegen den Iran. Der Bundesrat erliess die Verord-

²⁴ Verordnung vom 25. Oktober 2006 über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea (SR 946.231.127.6), Anhang 2.

²⁵ KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 516.

²⁶ Siehe dazu KRAFFT/THÜRER/STADELHOFER (zit. Fn. 12), S. 549 ff.

²⁷ Resolution 661 (1990); Verordnung vom 7. August 1990 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak (SR 946.206).

²⁸ Resolution 1532 (2004); Verordnung vom 19. Januar 2005 über Massnahmen gegenüber Liberia (SR 946.231.16); siehe dazu allerdings auch VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 116, wonach parallel dazu ein Rechtshilfesuch lief und Guthaben mit möglichem Zusammenhang zum Bürgerkrieg in Sierra Leone ohnehin blockiert waren.

nung zur Umsetzung dieser Sanktionen erst drei Wochen nach der Verabschiedung der Resolution durch den UNO-Sicherheitsrat, zwei Tage nach der entsprechenden Anordnung des Rates zur Umsetzung der Sanktionen im Gemeinschaftsrecht.²⁹ Schliesslich zeigt ein kurzer Seitenblick auf die *Praxis in anderen Staaten*, dass die Disziplin zur Umsetzung auffällig variiert. Dies gilt anschaulich für die Finanzsanktionen gegen die UNITA und deren Machthaber in Angola von 1993 bis 2002 und ihre Umsetzung im nationalen Recht.³⁰ Die Schweiz untersuchte die Umsetzung dieser Sanktionen im Auftrag der UNO. Dabei zeigte sich, dass die Mehrheit aller Staaten keine spezifischen Umsetzungsakte erliess.³¹ Entsprechend wurden die Namen der von den Sanktionen betroffenen Personen und Gesellschaften im nationalen Recht nicht veröffentlicht und allenfalls involvierte Finanzintermediäre nicht spezifisch über die Sperrung von Konten und die Blockierung anderer Vermögenswerte informiert.

Der *Vollzug* von Sanktionsmassnahmen obliegt in der Schweiz federführend dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).³² Das Ressort «Sanktionen» im Leistungsbereich «Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen» ist das dafür zuständige Fachamt. Fallweise übernehmen auch andere Verwaltungseinheiten Vollzugs- und Kontrollaufgaben (so etwa das Eidgenössische Finanzdepartement für den Vollzug von Finanzsanktionen, das Bundesamt für Migration für den Vollzug von Ein- und Durchreiseverboten, das Bundesamt für Zivilluftfahrt bezüglich Luftverkehrsbeschränkungen, die Eidgenössische Zollverwaltung für Güterkontrollen an der Grenze oder das Bundesamt für Kultur für den Vollzug von Einschränkungen im internationalen Kulturgüterhandel). Die grundsätzliche Federführung durch das SECO ist primär historisch bedingt. Die frühesten Sanktionsmassnahmen, welche die Schweiz mitgetragen hat, betrafen durchwegs klassische Güterembargos (vorwiegend Waffen- und Rüstungsgüterembargos). Der Vollzug solcher Embargos wurde folglich dem damaligen Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) übertragen, welches 1999 in das neu gegründete Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eingegliedert wurde. Allerdings wäre auch eine andere Zuteilung der Vollzugsaufgaben denkbar gewesen. Auch wenn klassische Güterembargos den zwischenstaatlichen Handel mit Waren betreffen und sich (ausser-) wirtschaftspolitischer Instrumente bedienen,

²⁹ Resolution 1737 (2006); Verordnung vom 14. Februar 2007 über Massnahmen gegenüber der Republik Iran (SR 946.231.143.6); kritisch dazu KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 517.

³⁰ Resolution 864 (1993) betr. die «Uniao Nacional para a Independencia total de Angola» (UNITA).

³¹ VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 174.

³² Der 2. Abschnitt der Embargoverordnungen legt regelmässig fest, welche Verwaltungseinheit für den Vollzug und die Kontrolle der in Kraft gesetzten Zwangsmassnahmen zuständig ist; siehe VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 59.

sind sie *nicht (ausssen-)wirtschaftspolitisch motiviert*.³³ Vielmehr stellen sie Mittel zum Zweck dar, Völkerrechtsverletzungen zu ahnden und die Rechtsbrecher oder Friedensstörer zur Achtung und Durchsetzung des Völkerrechts, namentlich der Menschenrechte, zu zwingen.³⁴ Es handelt sich bei Sanktionsmassnahmen mit Blick auf ihre Zielausrichtung und Begründung demnach um *ausssenpolitische* Massnahmen. Folglich wäre es organisatorisch eigentlich naheliegender, die Federführung für den Vollzug dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu übertragen. Symptomatisch stellen das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) den Bundesratsantrag für die Inkraftsetzung einer Embargoverordnung regelmässig gemeinsam.

IV. Rechtsgrundlagen

Nicht militärische Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates werden in der Schweiz in der Form von bundesrätlichen Verordnungen umgesetzt.³⁵ Diese stützen sich auf das *Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG)*.³⁶ Das Embargogesetz wurde am 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt. Vor allem datenschutzrechtliche Gründe und die Androhung von Gefängnisstrafen bei Embargowiderhandlungen machten erforderlich, eine dergestalt formelle gesetzliche Grundlage zu schaffen. Das EmbG ist rein technischer Natur und als Rahmengesetz konzipiert. Die bisherige Embargopolitik des Bundesrates und eine allfällige Korrektur standen bei der Verabschiedung durch das Parlament nicht zur Debatte. Art. 1 und 2 ermächtigen den Bundesrat, Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung von Sanktionen zu erlassen, «die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts,

³³ Siehe etwa KNUT IPSEN, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, S. 680; MATTHIAS OESCH, *Wirtschaftliche Embargomassnahmen und richterlicher Rechtsschutz in der Schweiz*, in: ZSR 2005, S. 301, 305; ANNE PETERS, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 2. Aufl. 2008, Kap. 13 Rz. 36.

³⁴ Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz) vom 20. Dezember 2000, BBl 2001 1433, 1435.

³⁵ Mittlerweile werden auch ausschliessliche Rüstungsgüterembargos mittels spezifischer Verordnungen gestützt auf das EmbG umgesetzt, siehe dazu oben II.

³⁶ SR 946.231; siehe zum EmbG KRAFFT/THÜRER/STADELHOFFER (zit. Fn. 12), S. 537 ff.; OESCH (zit. Fn. 33), S. 308 f.; KARL WEBER, *Das schweizerische Embargogesetz: Kurzkommentar*, in: *Zeitschrift für Aussenwirtschaft in Recht und Praxis* 2002, S. 304 ff.; VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 43 ff.; MIRKO ZAMBELLI, *L'attuazione delle sanzioni ONU nel diritto svizzero*, in: SZIER 2006, S. 585, 597 ff.

namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen». Vor dem Inkrafttreten des Embargogesetzes diente *Art. 184 Abs. 3 BV* (Art. 108 Ziff. 8 aBV) als relevante Rechtsgrundlage, um nichtmilitärische Sanktionen zu erlassen. Danach ist der Bundesrat ermächtigt, «zur Wahrung der Interessen des Landes» mittels selbständiger, verfassungsunmittelbarer Verordnungen internationale Sanktionen im schweizerischen Recht umzusetzen (oder autonom Sanktionen zu ergreifen), wobei solche Verordnungen – bereits gemäss ausdrücklichem Verfassungstext – zu befristen sind.³⁷ Gemäss Art. 1 Abs. 2 EmbG bleiben Massnahmen des Bundesrates nach Art. 184 Abs. 3 BV auch nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes weiterhin ausdrücklich vorbehalten; dieser Absatz wurde durch den Ständerat nachträglich eingefügt, um die Eigenständigkeit der Schweiz auch im Bereich von Wirtschaftsembargomassnahmen zu betonen.³⁸ Damit hindert das Embargogesetz den Bundesrat nicht, gestützt auf seine Zuständigkeit in der Führung der Aussenpolitik gemäss Art. 184 BV nötigenfalls auch unilateral Sanktionen zu erlassen, ohne dass diese zuvor international beschlossen wurden.

Mittlerweile stützen sich alle Sanktionsmassnahmen der Schweiz auf das Embargogesetz. Im Ingress der jeweiligen Verordnung wird explizit darauf Bezug genommen.³⁹ Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Embargogesetzes bereits geltenden Verordnungen wurden entsprechend angepasst. Die einzige Ausnahme betrifft die Verordnung über die Einziehung eingefrorener irakischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen und deren Überweisung an den «Development Fund for Iraq», welche sich als selbständige Verordnung direkt auf Art. 184 Abs. 3 BV stützt.⁴⁰ Es ist nicht ganz einsichtig, weshalb die generelle Kompetenznorm in der Verfassung und nicht das Embargogesetz als Delegationsgrundlage gewählt wurde. Vermutungsweise wurde diese Kompetenzgrundlage bevorzugt, um spezialgesetzlich (bzw. auf «speziellem Ordnungsweg») Anordnungen der Vollzugsbehörden gestützt auf diese Verordnung ausdrücklich einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Gemäss Art. 4 unterliegen

³⁷ Siehe zu Art. 184 Abs. 3 BV etwa GIOVANNI BIAGGINI, BV-Kommentar, 2007, Art. 184 Rz. 11 ff.; KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 208 ff.; DANIEL THÜRER/BINH TRUONG/FELIX SCHWENDIMANN, Art. 184, in: St. Galler BV-Kommentar, 2. Aufl. 2008, Rz. 17 ff.

³⁸ Obwohl mit dieser Bestimmung materiell keine neue gesetzliche Grundlage geschaffen wurde (deklaratorischer Charakter), siehe Amtl. Bull. SR 2001, 840 f.; Amtl. Bull. NR 2002, 201.

³⁹ Zusätzlich wird im Ingress regelmässig darauf hingewiesen, dass die Verordnung «in Ausführung der Resolution [Nr.] des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen» erlassen wird.

⁴⁰ Verordnung über die Einziehung eingefrorener irakischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen und deren Überweisung an den «Development Fund for Iraq» vom 18. Mai 2004 (SR 946.206.1); siehe dazu OESCH (zit. Fn. 33), S. 309, 319 f.; VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 67 ff. Der Bundesrat hat am 16. Mai 2007 die Geltungsdauer der Verordnung um drei Jahre bis 30. Juni 2010 verlängert (AS 2007 2789).

Einziehungsverfügungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, während Art. 8 EmbG pauschal auf die «allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege» verweist.⁴¹

V. Rechtsnatur nationaler Umsetzungsakte

Mit Blick auf die stattliche Liste von Verordnungen, welche die derzeit existierenden UNO-Sanktionen umsetzen, drängt sich eine Folgefrage auf: Handelt es sich dabei wirklich um *Verordnungen*, d.h. um generell-abstrakt wirkende Massnahmen, oder stellen diese Anordnungen nicht eher *Einzelakte* dar, weil sie überwiegend individuell-konkrete Massnahmen enthalten und damit die Strukturmerkmale einer *Verfügung* aufweisen (und einfach im «Kleid» von Verordnungen daherkommen)?⁴² Hier liegt vieles im Unklaren. Es ist zu vermuten, dass die Antwort unterschiedlich ausfallen mag: Klassische Handelsembargos verbieten typischerweise die Lieferung, den Verkauf und die Durchfuhr von gewissen Gütern (Rüstungsgüter, evtl. weitere Kategorien wie paramilitärische Ausrüstungsgegenstände oder Luxusgüter) in ein Land, dessen völkerrechtswidriges Verhalten eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens darstellt. Diese Massnahmen finden während ihrer Geltungszeit *generell* auf eine individuell nicht bestimmte Vielzahl von Adressaten Anwendung und sind *abstrakt* auf eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten ausgelegt. Demgegenüber werden aber durchaus auch Sanktionsmassnahmen angeordnet, welche Rechte und Pflichten persönlich und sachlich auf den Einzelfall bezogen regeln, d.h. *individuell* für einen einzelnen oder einige wenige, namentlich aufgeführte Adressaten und *konkret* mit Blick auf einen bestimmten, zeitlich und räumlich abgrenzbaren Sachverhalt. Dies gilt etwa für Ein- und Durchreisesperren für Personen, die in den Anhängen zu den Sanktionsverordnungen einzeln aufgeführt werden. Eine solche Anordnung wirkt naturgemäss individuell-konkret.⁴³

⁴¹ Wobei vorliegend offenbleiben kann, ob es auf «speziellem Verordnungsweg» überhaupt möglich war, die restriktive Auslegung des damals geltenden Art. 100 lit. a OG zu «derogieren»; kritisch OESCH (zit. Fn. 33), S. 320.

⁴² Siehe zum Begriff des Rechtssatzes bzw. des Einzelaktes Art. 22 Abs. 4 ParlG; Art. 5 Abs. 1 VwVG; BGE 132 I 229, 236 E 4.4; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2007, § 45 Rz. 15 ff.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005, § 28 Rz. 19; MARKUS MÜLLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, Art. 5 Rz. 20 ff.

⁴³ So werden in der Schweiz *Rayonverbote* etwa gestützt auf kantonale Polizeigesetze (vgl. BGE 132 I 49 zur bernischen «Lex Wasserfallen») oder gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur

Auch Finanzsanktionen, welche die Sperrung von Geldern und weiteren wirtschaftlichen Ressourcen von Personen und Organisationen «verfügen», fallen wohl eher in diese Kategorie. Das Bundesgericht hat diese Ansicht im Urteil *Nada* bestätigt und die Aufnahme einer Person in den Anhang 2 der Taliban-Verordnung zu Recht als Verfügung gewertet.⁴⁴ Unter Umständen könnte wohl auch argumentiert werden, es handle sich bei Finanzsanktionen um eine – für das schweizerische Staatsrecht allerdings eher unvertraute – Konstellation *individuell-abstrakt* wirkender Anordnungen, wie sie sich zwar an eine überschaubare Anzahl namentlich genannter Personen oder Organisationen wenden, gleichzeitig aber nicht konkret auf spezifische Bankkonten abzielen, sondern allgemein auf Vermögenswerte, die sich irgendwo in der ganzen Schweiz befinden mögen.⁴⁵ Schliesslich gilt zu beachten, dass der UNO-Sicherheitsrat häufig verschiedene Zwangsmassnahmen gleichzeitig erlässt und die vorgesehenen Anordnungen in einer einzigen Resolution vereint. Auch die schweizerischen Verordnungen regeln in der Folge diese Massnahmen in einem einzigen Akt (mit den entsprechenden Anhängen) – unter Umständen also mit einem bunten Strauss von individuell, generell, konkret und abstrakt wirkenden Anordnungen.

Die rechtliche Konsequenz der Qualifikation einer Embargoverordnung als Verfügung, die formell im «Kleid» einer Verordnung daherkommt, ist nicht restlos klar.⁴⁶ Zumindest in denjenigen Fällen, in denen der individuell wirkende Charakter deutlich überwiegt, läge es eigentlich auf der Hand, diesfalls die Grundprinzipien, welche das Verfahren auf Erlass einer Verfügung bestimmen, fruchtbar zu machen. Dabei treten vor allem zwei Prinzipien ins Licht. Erstens gewährt Art. 29 Abs. 2 BV einen grundrechtlichen (Mindest-)Anspruch auf

Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS, SR 120) und die entsprechende Ausführungsgesetzgebung regelmässig in der Form von Verfügungen ausgesprochen.

⁴⁴ BGE 133 II 450, 454 E. 2.1; siehe für die Taliban-Verordnung oben Fn. 22. In BGE 132 I 229, 236 E. 4.4, hat das BGer. demgegenüber entschieden, dass die bundesrätliche Sperrung des Vermögens der Familie Mobutu im Jahr 2003 eine Verordnung darstellte und keine (Allgemein-)Verfügung. Wesentlich war u.a., dass die von dieser Sperrung betroffenen Personen nicht individualisiert waren: «La décision du 15 décembre 2003 peut s'appliquer à une pluralité de personnes et à différents biens. Elle présente dès lors un caractère général et abstrait, qui aurait dû conduire à ce qu'elle prenne la forme de l'ordonnance et soit publiée comme telle.»

⁴⁵ Siehe zu individuell-abstrakten Anordnungen TOBIAS JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 111 f.; MÜLLER (zit. Fn. 42), Art. 5 Rz. 25; BEATRICE WEBER-DÜRLLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, Art. 25 Rz. 3; nach soweit ersichtlich überwiegender Meinung gelten individuell-abstrakte Anordnungen als Einzelakte und nicht als Rechtssätze.

⁴⁶ Vgl. PIERRE TSCHANNEN, Art. 182, in: St. Galler BV-Kommentar, 2. Aufl. 2008, Rz. 5, wonach es bei bundesrätlichen Verordnungen im Allg. nicht ausgeschlossen ist, dass sie neben Rechtssätzen mitunter *auch* Einzelakte enthalten dürfen.

rechtliches Gehör. Art. 29 und 30 VwVG konkretisieren diesen allgemeinen Verfahrensgrundsatz für das Verwaltungsverfahren vor Bundesverwaltungsbehörden.⁴⁷ Die verfügende Behörde muss die Betroffenen grundsätzlich anhören. Auf die *vorgängige Anhörung* darf bloss ausnahmsweise und nur in den von Art. 30 Abs. 2 VwVG erschöpfend vorgesehenen Fällen verzichtet werden.⁴⁸ Eine entsprechende Ausnahme vom Anspruch auf rechtliches Gehör, welche auf den Erlass etwa eines Ein- und Durchreiseverbots oder einer Finanzsanktion (sofern eine solche überwiegend Verfügungselemente aufweist) anwendbar wäre, scheint Art. 30 Abs. 2 VwVG nicht zu enthalten. Zugegeben: Es ist aus nahe liegenden Gründen unsinnig, betroffenen Potentaten vor der Blockierung ihrer Bankkonten in der Schweiz das rechtliche Gehör zu gewähren; die Massnahme würde wirkungslos, bevor sie überhaupt erlassen wurde. Gleichwohl bleibt ein rechtsstaatliches Unbehagen. Wenigstens ansatzweise sollte sich die Verweigerung des rechtlichen Gehörs auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können.⁴⁹ Interessanterweise sieht Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über die Einziehung eingefrorener irakischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen und deren Überweisung an den «Development Fund for Iraq» ausdrücklich vor, den Parteien vor Eröffnung einer Einziehungsverfügung schriftlich einen Entwurf dieser Verfügung zuzustellen. Den Parteien steht sodann das Recht zu, innerhalb von 30 Tagen Stellung zu nehmen.⁵⁰ Zweitens sind Verfügungen den Betroffenen rechtsgenügend zu eröffnen und zu begründen. Art. 34–38 VwVG stipulieren die gesetzlichen Anforderungen an die Form einer Verfügung.⁵¹ Gemäss Art. 36 VwVG kann die verfügende Behörde unter anderem von einer persönlichen Eröffnung absehen und die Verfügung stattdessen in einem amtlichen Blatt publizieren, wenn der Aufenthalt einer Partei unbekannt ist und sie keinen erreichbaren Vertreter hat (lit. a) oder wenn eine Partei sich im Ausland aufhält und keinen erreichbaren Vertreter hat bzw. wenn die Zustel-

⁴⁷ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021); siehe zum rechtlichen Gehör im Allg. etwa GEROLD STEINMANN, in: St. Galler BV-Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 29 Rz. 21 ff.; PATRICK SUTTER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, Art. 29 Rz. 1 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI (zit. Fn. 42), § 30 Rz. 35 ff.

⁴⁸ Diese Aufzählung ist abschliessend, siehe BGE 100 Ib 1, 5 E. 2; SUTTER (zit. Fn. 47), Art. 30 Rz. 21.

⁴⁹ Unter Umständen genügt dafür der pauschale Verweis auf Art. 184 Abs. 3 BV und die bundesrätliche Kompetenz, Verfügungen zu erlassen, «wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert». Beim Erlass von Verfügungen gestützt auf diese Bestimmung wird das rechtliche Gehör regelmässig nicht gewährt. Die Literatur äussert sich soweit ersichtlich nicht dazu.

⁵⁰ Siehe für diese Verordnung oben Fn. 40.

⁵¹ Siehe zur Eröffnung einer Verfügung etwa LORENZ KNEUBÜHLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, Art. 34 Rz. 1 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI (zit. Fn. 42), § 29 Rz. 1 ff.

lung an ihren Aufenthaltsort unmöglich ist (lit. b).⁵² Diese Ausnahmen treffen auf Personen, welche sich im Ausland aufhalten, wohl regelmässig zu.⁵³ Es ist mässig, ein Ein- und Durchreiseverbot oder auch eine Sperrung von Bankkonten ausländischen Potentaten persönlich mitzuteilen. Dasselbe gilt aber kaum für Personen, welche in der Schweiz ihren Wohnsitz haben und sich nachweislich in der Schweiz aufhalten. Auch in solchen Fällen wird eine Sanktionsverordnung, die materiell die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist und daher als Verfügung zu qualifizieren ist, denjenigen Personen, gegen welche sie direkt gerichtet ist, nicht persönlich eröffnet und begründet – soweit ersichtlich auch nachträglich nicht.⁵⁴ Das ist rechtsstaatlich problematisch.

VI. Grundrechtsbindung

Eine angemessene *Grundrechtssensibilität* ist bei der Ausgestaltung innerstaatlicher Umsetzungsakte zentral. Im schweizerischen Recht bildet Art. 35 Abs. 2 BV dafür den Ausgangs- und Referenzpunkt: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.»⁵⁵ Dieser Grundsatz gilt zweifelsohne auch für behördliche Massnahmen im Rahmen von UNO-Sanktionen und ihrer Umsetzung im schweizerischen Recht. Bundesrätliche Embargoverordnungen schränken etwa die Aussenwirtschaftsfreiheit,⁵⁶ die Eigentumsgarantie,⁵⁷ die Bewegungsfreiheit⁵⁸ und die Verfahrensgarantien⁵⁹ in zum Teil schwerwiegender Weise ein.

⁵² Siehe dazu KNEUBÜHLER (zit. Fn. 51), Art. 36 Rz. 5 ff.

⁵³ Vgl. zur Unzulässigkeit/Unzumutbarkeit der direkten Zustellung an eine Person im Ausland Urteil des BGer. 4A_161/2008 vom 1. Juli 2008, E. 4.1.; Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, abgedruckt in: VPB 66.128; Entscheid ZRK 2004-043 der Eidgenössischen Zollrekurskommission vom 23. Mai 2005, abgedruckt in: VPB 69.121.

⁵⁴ Bei Finanzsanktionen werden die in der Schweiz domizilierten Finanzintermediäre mittels spezieller *Press Release* über die zu sperrenden Gelder informiert.

⁵⁵ Siehe zur Relevanz der Grundrechte im Bereich der Terrorismusbekämpfung etwa HELEN KELLER, Antiterrormassnahmen: Verfahrensschutz bei der Sperrung von Bankkonten, in: Isabelle Häner (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, 2003, S. 309 ff.; HEINRICH KOLLER, Kampf gegen den Terrorismus – Rechtsstaatliche Grundlagen und Schranken, in: ZSR 2006, S. 107, 119 ff.

⁵⁶ Art. 27 BV; das BGer. hat die Geltung der Aussenwirtschaftsfreiheit in BGE 124 III 321, 331 E. 2g, ausdrücklich anerkannt.

⁵⁷ Art. 26 BV; Art. 1 des 1. ZP zur EMRK, wobei die Schweiz dieses ZP zwar unterzeichnet, bis heute aber nicht ratifiziert hat.

⁵⁸ Art. 10 Abs. 2 BV; Art. 8 EMRK; Art. 12 UNO-Pakt II.

⁵⁹ Art. 29 ff. BV; Art. 6 und 13 EMRK; Art. 2 und 14 UNO-Pakt II.

Entsprechend rechtfertigungsbedürftig sind solche Massnahmen; Art. 36 BV ist einschlägig (sofern eine tangierte Grundrechtsgewährleistung einer Einschränkung im klassischen Sinn überhaupt zugänglich ist).⁶⁰ Diese Grundsätze erfahren im Bereich der Umsetzung von UNO-Sanktionen allerdings eine weitreichende Relativierung: Seit dem bundesgerichtlichen Urteil im Fall *Nada* gilt in der Schweiz der Grundsatz, wonach die Grundrechtskonformität von schweizerischen Embargoverordnungen, welche verbindliche UNO-Resolutionen umsetzen, grundsätzlich nicht überprüft werden kann.⁶¹ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn den schweizerischen Behörden mit Blick auf die verbindlichen Sanktionsmassnahmen *keine Handlungsoption* verbleibt. Als Begründung für die unbedingte Verpflichtung der schweizerischen Behörden, verbindliche Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates ohne weitere Prüfung oder Beachtung rechtsstaatlicher Grundprinzipien umzusetzen, verweist das Bundesgericht auf den absoluten Vorrang der UNO-Charta vor Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften und vor dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten.⁶² Auch wenn von UNO-Sanktionen betroffenen Individuen der Weg an das Bundesgericht (mittlerweile) offensteht, findet in der Folge keine inhaltliche Beurteilung der vorgebrachten Rügen im Licht des schweizerischen Verfassungsrechts und der einschlägigen internationalen Menschenrechtsgarantien statt.⁶³ Das Bundesgericht räumt selber freimütig ein, dass in dieser Situation

⁶⁰ Siehe etwa REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2007, S. 407 f., wonach die aus den Verfahrensgrundrechten fließenden Ansprüche «im Regelfall» keine Beschränkung ertragen und die Schrankenbestimmung von Art. 36 BV keine Anwendung findet.

⁶¹ BGE 133 II 450; dazu etwa EYMANN (zit. Fn. 19), S. 244 ff.; WALTER KÄLIN, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2007/2008, in: ZBJV 2008, S. 791 f.; REGINA KIENER, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2007/2008, in: ZBJV 2008, S. 802 ff.; ROBERT KOLB, Le contrôle de Résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies sous l'angle du respect du jus cogens, in: SZIER 2008, S. 401 ff.

⁶² *Ibid.*, E. 5., mit Verweis auf die Spruchpraxis des IGH (Urteil vom 26. November 1984, Militärische und paramilitärische Tätigkeiten in und gegen Nicaragua, CIJ, Recueil 1984 S. 392 ff., insb. S. 440 Rn. 107; Beschlüsse vom 14. April 1992, Fragen der Auslegung und Anwendung des Montrealer Übereinkommens von 1971 aufgrund des Luftzwischenfalls von Lockerbie, Vorsorgliche Massnahmen, CIJ, Recueil 1992 S. 3 ff. und 114 ff., insb. S. 15 Rn. 39 und S. 126 Rn. 42), die weitgehend zustimmende Lehre (siehe etwa RUDOLF BERNHARDT, in: Bruno Simma et al. [Hrsg.], *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 2. Aufl. 2002, Art. 103 Rz. 9, 23) sowie die beiden Urteile des Gerichtshofs erster Instanz (EuG) der Europäischen Gemeinschaft T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat International Foundation gegen Rat und Kommission*, Slg. 2005, II-3533, Rz. 231 ff., und T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi gegen Rat und Kommission*, Slg. 2005, II-3649, Rz. 176 ff.; siehe zu diesen Urteilen etwa ULRICH HALTERN, Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormassnahmen der UNO, in: JZ 2007, S. 537, 538 ff.

⁶³ Vgl. auch KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 508, wonach eine Prüfung in materieller Hinsicht möglich sei, wenn auch «nur mit äusserst eingeschränkter Kognition». – Immerhin ist mittlerweile unbestritten, dass der Rechtsweg an das BGer. offensteht. Lange war diese Frage unklar; dazu KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 188 ff.; OESCH (zit. Fn. 33), S. 310 ff.

keine effektive Beschwerdemöglichkeit besteht: «Das Bundesgericht kann zwar prüfen, ob und inwiefern die Schweiz an die Resolutionen des Sicherheitsrats gebunden ist; dagegen ist es nicht befugt, die Sanktionen gegen den Beschwerdeführer wegen Grundrechtsverletzungen aufzuheben.»⁶⁴ Die Grenze der Anwendungspflicht von UNO-Resolutionen stellt gemäss Bundesgericht einzig *ius cogens* als zwingendes, für alle Völkerrechtssubjekte verbindliches Recht dar.⁶⁵ Die im Rahmen von UNO-Sanktionsmassnahmen üblicherweise eingeschränkten Grundrechtsgewährleistungen stellen demgegenüber kein *ius cogens* dar.⁶⁶ Schliesslich tönt das Bundesgericht an, dass für die Schweiz eine gewisse Schutzpflicht besteht, betroffene Individuen diplomatisch zu unterstützen, wenn ein *De-Listing*-Verfahren vor dem Sanktionsausschuss des UNO-Sicherheitsrates angestrengt wird.⁶⁷

Sofern die Schweiz allerdings über einen *Handlungsspielraum* verfügt, d.h., wenn eine UNO-Sanktion für die konkrete Ausgestaltung eine gewisse Gestaltungsfreiheit belässt, besteht zweifelsohne die Verpflichtung, grundrechtskonform zu handeln. Diesfalls ist Art. 36 BV einschlägig und zu beachten.⁶⁸ Insbesondere müssen entsprechende Massnahmen verhältnismässig sein. Während das Bundesgericht das allfällige Vorliegen einer Handlungsoption im Fall *Nada* abgelehnt hat, ist ein gewisser Spielraum in anderen Fällen durchaus denkbar.⁶⁹ Dies trifft etwa auf die Konkretisierung offen und unbestimmt formulierter Rechtsbegriffe oder auf die Ausgestaltung von Ausnahmetatbeständen zu. In der Tat sehen UNO-Sanktionen mittlerweile regelmässig vor, die Freigabe gesperrter Gelder zur Vermeidung von Härtefällen oder Güterexporte zu humanitären Zwecken zu erlauben. Auch Art. 2 Abs. 1 EmbG ermächtigt den Bun-

⁶⁴ Ibid., E. 8.3.

⁶⁵ Ibid., E. 7; siehe dazu KOLB (zit. Fn. 61), S. 401 ff. – Darüber hinaus wird in der Lehre auch die Beachtung der Unantastbarkeit der Kerngehalte gefordert, so etwa KÜNZLI (zit. Fn. 5), S. 506 ff. Das BGER. hat sich dazu nicht geäussert.

⁶⁶ Ibid., E. 7, unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Urteile *Yusuf* und *Kadi* des EuG (zit. Rz. 62); siehe zu *ius cogens* etwa WALTER KÄLIN/JÖRG KÜNZLI, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2. Aufl. 2008, S. 80 f., 104; STEFAN OETER, *Ius cogens* und der Schutz der Menschenrechte, in: Stephan Breitenmoser et al. (Hrsg.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber amicorum Luzius Wildhaber*, 2007, S. 499, 507 ff.

⁶⁷ Ibid., E. 9; dazu etwa KÄLIN/KÜNZLI (zit. Fn. 66), S. 104; zum *De-Listing*-Verfahren KATRIN ROSENBERG/JULIA BUSCHOR, *Das Listing- und De-Listing-Verfahren von Terrorverdächtigen durch den Sanktionsausschuss des UN-Sicherheitsrates: Die Rolle der Schweiz*, in: Jusletter vom 14. April 2008, sowie die Verweise unten Fn. 73.

⁶⁸ Dasselbe gilt *a fortiori* für Sanktionen, welche die Schweiz *autonom* (d.h. i.d.R. im Gleichschritt mit den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz, vgl. Art. 1 Abs. 1 EmbG) erlässt; siehe zur diesbezüglichen Praxis im Gemeinschaftsrecht T-228/02, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran/Rat*, Slg. 2006, II-4665, Rz. 89 ff.; dazu HALTERN (zit. Fn. 62), S. 543 ff.

⁶⁹ Ibid., E. 8.1 (bez. Blockierung von Vermögenswerten, Ein- und Durchreiseverbot, Waffenembargo) und E. 10 (bez. Reiseverbot).

desrat ausdrücklich, Ausnahmen zur Unterstützung humanitärer Aktivitäten festzulegen; Abs. 2 wiederholt diese Ermächtigung in Bezug auf die Lieferung von Lebensmitteln, Medikamenten und therapeutischen Mitteln. Embargoverordnungen enthalten regelmässig entsprechende Bestimmungen, wobei die Kompetenz zur Bewilligung im Einzelfall an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) delegiert wird. Interessanterweise kannte bereits die Taliban-Verordnung von 2001, mit der zum ersten Mal auch Schweizer Staatsangehörige und ein Unternehmen mit Sitz in der Schweiz mit Finanzsanktionen belegt wurden, zur Vermeidung von Härtefällen eine Ausnahmeregelung, zur Finanzierung des Lebensunterhalts (wie etwa zur Bezahlung von Lebensmitteln, der Krankenkassenprämien oder der Wohnung) den Zugriff auf gesperrte Gelder ausnahmsweise zu bewilligen. Die einschlägigen UNO-Resolutionen sahen eine solche Härtefallklausel damals noch nicht vor.⁷⁰ Diese durch die Schweiz eigenmächtig verfügte Freigabe eines (kleinen) Teils von gesperrten Finanzwerten zur Bestreitung des Lebensunterhalts versties gegen das verbindliche UNO-Sanktionsregime. Sie war aus völkerrechtlicher Sicht folglich problematisch – wenn auch aus praktischer Sicht durchaus verständlich und geboten.

Damit bleibt der Grundrechtsschutz im Bereich von UNO-Sanktionen *in limbo*. Auf internationaler Ebene fällt die mangelnde Grundrechtssensibilität der UNO selbst ins Licht.⁷¹ Der Sicherheitsrat und der Sanktionsausschuss entscheiden bei der Aufnahme von Personen in die Sanktionslisten (*Listing*) in der Regel gestützt auf vertrauliche Geheimdienstinformationen. Dabei treten die Vereinigten Staaten federführend auf. Ihre Vorschläge werden meist unverändert übernommen.⁷² Das *De-Listing*-Verfahren genügt grundlegenden Anforderungen an eine unabhängige Überprüfungsinstanz nicht.⁷³ Die Mitglieder des Sanktionsausschusses entscheiden konsensual über die allfällige Streichung einer Person von einer Sanktionsliste. Sofern kein Konsens erzielt wird, entscheidet der Sicherheitsrat über den *De-Listing*-Antrag. Die Schweiz setzt sich seit Jahren zwar aktiv dafür ein, das *Listing* und *De-Listing*-Verfah-

⁷⁰ Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000). Erst mit Resolution 1452 (2002) wurde eine Regelung erlassen, welche den Staaten ermöglichte, gesperrte Vermögenswerte teilweise freizugeben; dazu VOCK (zit. Fn. 2), Rz. 107.

⁷¹ Vgl. zur «Menschenrechtsblindheit [der UNO] in eigenen Angelegenheiten» KIRSTEN SCHMALENBACH, Bedingt kooperationsbereit: Der Kontrollanspruch des EuGH bei gezielten Sanktionen der Vereinten Nationen, in: JZ 2009, S. 35, 41.

⁷² HELEN KELLER, Eingefrorene Gelder – ausgehebelte Rechte, in: plädoyer 2/2006, S. 23, 24.

⁷³ BGE 133 II 450, 464 f. E. 8.3; Urteil des EuGH vom 3. September 2008 in der Rs. C-402/05 und C-415/05, *Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation gegen Rat und Kommission* (noch nicht in der Slg. veröffentlicht), Rz. 318 ff.; DANIEL FRANK, UNO-Sanktionen gegen Terrorismus und Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: Stephan Breitenmoser et al. (Hrsg.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber amicorum Luzius Wildhaber*, 2007, S. 237, 242 ff.

ren zu verbessern.⁷⁴ Bis dato sind diese Initiativen – von einigen punktuellen und kosmetischen Verbesserungen abgesehen – soweit ersichtlich allerdings fruchtlos geblieben. Auf nationaler Ebene schliesst das Bundesgericht im Urteil *Nada* – wie oben gesehen – eine umfassende Beurteilung der Grundrechtskonformität von UNO-Sanktionen und entsprechenden Umsetzungsakten mit Blick auf den unbedingten Vorrang von UNO-Recht und darauf gestützten Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates apodiktisch aus, sofern der Schweiz bei der Umsetzung keine Handlungsoption verbleibt. Die bundesgerichtliche Konklusion beruht dabei auf durchaus nachvollziehbaren Erwägungen. Nationale Verfassungsgerichte, welche UNO-Sanktionsmassnahmen im Licht ihrer eigenen rechtsstaatlichen Prämissen überprüfen (Kontrollkompetenz) und ihre Geltung im Verletzungsfall konsequenterweise verneinen (Verwerfungskompetenz), würden die multilateralen Bemühungen der Staatengemeinschaft im Kampf gegen den internationalen Terrorismus untergraben und die ohnehin prekäre Normativität des UNO-Rechts weiter unterminieren: «Die weltweite einheitliche Anwendung der UNO-Sanktionen wäre gefährdet, wenn die Gerichte einzelner Mitgliedstaaten die Sanktionen gegen einzelne Personen oder Einrichtungen wegen allfälliger Verletzungen von Grundrechten gemäss EMRK und UNO-Pakt II – die sich weitgehend mit den Grundrechten der nationalen Verfassungen decken – aufheben oder abändern könnten.»⁷⁵ Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass sich das Bundesgericht mit dem Gedanken schwer tat, soweit ersichtlich als erstes nationales Gericht überhaupt die Prämisse des unbedingten Vorrangs von UNO-Recht bzw. verbindlichen UNO-Resolutionen zu durchbrechen und einem verfassungswidrigen nationalen Umsetzungsakt die Anwendung zu versagen.

Gleichwohl bleibt ein beträchtliches Unbehagen. Die heutige Praxis – keine Beurteilung der Grundrechtskonformität von UNO-Sanktionen und ihrer Umsetzung in der Schweiz – ist offenkundig unbefriedigend. Das Beispiel von Youssef Nada illustriert dies anschaulich: Im November 2001 nahm der UNO-Sanktionsausschuss Nada sowie verschiedene mit ihm verbundene Organisationen in die Liste der von den Sanktionsmassnahmen betroffenen Personen und Organisationen auf. Der Bundesrat ergänzte Anhang 2 der Taliban-Verordnung entsprechend.⁷⁶ Obwohl ein gegen Nada und weitere Personen und Organisatio-

⁷⁴ Siehe dazu etwa die Antworten des Bundesrates auf die Interpellation Marty (05.3697) vom 7. Oktober 2005 und auf die Motion Vischer (07.3872) vom 13. Februar 2008; KELLER (zit. Fn. 72), S. 25; bez. Verbesserungsvorschläge Watson Institute for International Studies, Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures, Providence March 2006 (U.N. Doc. A/60/887-S/2006/331).

⁷⁵ BGE 133 II 450, 460 E. 6.2; vgl. zur Argumentation des notwendigen Vorrangs von UNO-Recht im Allg. auch HALTERN (zit. Fn. 62), S. 538.

⁷⁶ Siehe für die Taliban-Verordnung oben Fn. 22.

nen eingeleitetes Strafverfahren in der Schweiz mangels konkreter Hinweise auf strafbare Handlungen eingestellt wurde, steht Nada bis zum heutigen Tag auf der UNO-Liste und im Anhang der Taliban-Verordnung. Sein Vermögen bleibt blockiert. Zudem steht er aufgrund des Ein- und Durchreiseverbots faktisch unter Hausarrest, da er in Campione, einer italienischen Exklave im Kanton Tessin, wohnhaft ist.⁷⁷ Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob es in der Tat richtig ist, den unbedingten Vorrang des UNO-Rechts unter Hinweis auf das politisch vordringliche Ziel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch die Staatengemeinschaft *volens nolens* zu akzeptieren – oder ob mitgliedstaatliche Gerichte nicht vielmehr dazu berufen sind, die Rechtsschutzlücke *einstweilen* und *solange* zu schliessen, bis auf der Ebene der UNO ein adäquater, grundlegenden rechtsstaatlichen Mindeststandards genügender Überprüfungsmechanismus entwickelt ist.⁷⁸ Diesfalls würden nationale Verfassungsgerichte für sich eine Kontroll- und Verwerfungskompetenz gegenüber Sanktionsmassnahmen für den Fall beanspruchen, in dem eine solche Massnahme elementare grundrechtliche Gewährleistungen (und nicht bloss – wie vom Bundesgericht ausgeführt – *ius cogens* oder – wie von der Lehre zusätzlich gefordert – Kerngehaltsgarantien) verletzt. Ein solches Vorgehen bürge zwar in der Tat die Gefahr, dass damit die einheitliche und unbedingte Anwendung und Durchsetzung der fraglichen Massnahmen durch alle Mitgliedstaaten gefährdet wird.⁷⁹ Gleichzeitig würde es aber ein klares Signal aussenden: Es gibt keine grundrechtsfreien Räume.⁸⁰ Ein solches Vorgehen stünde unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass eine nationale Kontroll- und Verwerfungskompetenz nur so lange besteht, wie das Verfahren des UNO-Sicherheitsrates zur Aufnahme von Personen in die Sanktionsliste und die Möglichkeit einer adäquaten Nachkontrolle elementaren rechtsstaatlichen Prinzipien nicht genügen.⁸¹ Mittelfris-

⁷⁷ Vgl. BGE 133 II 450, 466 f. E. 10.2.

⁷⁸ Ähnlich EYMANN (zit. Fn. 19), S. 250.

⁷⁹ Siehe dazu oben VI.

⁸⁰ FRANK (zit. Fn. 73), S. 259; vgl. auch THÜRER/SCHWENDIMANN (zit. Fn. 1), S. 858, zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Terrorismusbekämpfung: «Es wird zusehends klar, dass die beste Bastion und unentbehrliche Garantie gegen Verletzungen rechtsstaatlicher Werte im Kampf gegen den Terrorismus die Justiz ist.»

⁸¹ Der EuGH hat in der Rs. *Kadi* (zit. Fn. 73) einen anderen Weg gewählt und seine Zuständigkeit zur Beurteilung der Vereinbarkeit der streitigen EG-Verordnung (welche die entsprechenden UNO-Resolutionen umgesetzt hatte) mit gemeinschaftsrechtlichen Grundrechten unter Hinweis auf die «interne und autonome Rechtsordnung der Gemeinschaft» (Rz. 317) bejaht; siehe dazu etwa NIKOLAUS GRAF VITZTHUM, Les compétences législatives et juridictionnelles de la Communauté européenne dans la lutte contre le terrorisme – l'affaire «Kadi», in: ZEuS 2008, S. 375 ff.; ANDREA GATTINI, Annotation, in: CMLRev. 2009, S. 213 ff.; CHRISTOPH OHLER, Gemeinschaftsrechtlicher Rechtsschutz gegen personengerichtete Sanktionen des UN-Sicherheitsrats, in: EuZW 2008, S. 630 ff.; HELEN KELLER/CHRISTINA SCHNELL, Keine eingefrorenen Gelder ohne wirksamen Grundrechts-

tig könnte die Reibung damit, wie ULRICH HALTERN ausführt, durchaus Wärme erzeugen: Der UNO-Sicherheitsrat wäre bei entsprechenden Einwänden nationaler Verfassungsgerichte umso mehr gefordert, die Bestrebungen zur Schaffung eines eigenständigen, sowohl prozedural als auch materiell adäquaten Systems zum Schutz elementarer Grundrechtsgewährleistungen weiter voranzutreiben und zu intensivieren.⁸² Ein solches Vorgehen erinnert offenkundig an die *Solange*-Praxis des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Anerkennung des unbedingten Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Recht.⁸³ Der Vorbehalt des Bundesverfassungsgerichts hat keineswegs das Ende der europäischen Integration bedeutet, sondern – vielmehr – entscheidend zur Entwicklung und Reifung des gemeinschaftseigenen Grundrechtsschutzes beigetragen. Eine ähnliche Entwicklung ist mit Blick auf die Anerkennung des unbedingten Vorrangs von UNO-Resolutionen im Bereich von nicht militärischen Sanktionsmassnahmen ebenso denk- und wünschbar.

Youssef Nada hat das bundesgerichtliche Urteil an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg weitergezogen.⁸⁴ Der EGMR wird sich folglich mit der Vereinbarkeit des schweizerischen Umsetzungsaktes mit den einschlägigen Konventionsgarantien befassen.⁸⁵ Diverse Konventionsgarantien werden dabei offensichtlich verletzt.⁸⁶ Mit Blick auf die bisherige Praxis des EGMR ist zu vermuten, dass der EGMR die Beschwerde als zulässig erachtet, weil die Umsetzung einen hoheitlichen Akt der Schweiz darstellt. Die Verpflichtung zur Umsetzung gestützt auf Art. 103 der UNO-Charta bewirkt nicht, dass der schweizerische Umsetzungsakt direkt der UNO zugerechnet wird und die Schweiz sich unter Rekurs auf das Recht der Vereinten Nationen zu «exkulpiert» vermag. Materiell wird einleitend die Frage zu klären sein, ob Art. 103 der UNO-Charta auch gegenüber der EMRK ein unbedingter Vorrang zukommt und eine inhaltliche Prüfung von nationalen Umsetzungsakten (analog der Argumentation des schweizerischen Bundesgerichts) folglich ausgeschlossen wäre. In der bisherigen Strassburger Praxis sind keine

schutz, in: NZZ vom 17. Oktober 2008, S. 7; HEIKO SAUER, Rechtsschutz gegen völkerrechtsdeterminiertes Gemeinschaftsrecht?, in: NJW 2008, S. 3685 ff.; SCHMALENBACH (zit. Fn. 71), S. 35 ff.

⁸² HALTERN (zit. Fn. 62), S. 547.

⁸³ Vgl. die einschlägigen Urteile BVerfGE 37 (271) (*Solange I*), BVerfGE 73 (339) (*Solange II*), BVerfGE 89 (155) (*Maastricht*), BVerfGE 102 (147) (*Bananenmarktordnung III*).

⁸⁴ Gemäss EYMANN (zit. Fn. 19), S. 251, mit Verweis auf Basler Zeitung vom 8. Januar 2007, S. 2; KÄLIN (zit. Fn. 61), S. 792 f.; der Bundesrat wurde über den Eingang einer entsprechenden Beschwerde bis heute allerdings nicht offiziell informiert.

⁸⁵ Siehe zur Frage, ob die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der UNO-Sanktionen gegen die Taliban und Al-Qaïda für die Einhaltung der Konventionsgarantien verantwortlich sind, FRANK (zit. Fn. 73), S. 249 ff.

⁸⁶ Siehe dazu FRANK (zit. Fn. 73), S. 241 ff.

Anhaltspunkte für eine solche Konklusion ersichtlich.⁸⁷ Folglich wird der EGMR – sofern er seiner ständigen Rechtsprechung zur Beurteilung von mitgliedstaatlichen Rechtsakten, die in Ausführung von übergeordnetem Recht ergehen, folgt (*equivalent protection*-Doktrin) – zu prüfen haben, ob die UNO grundsätzlich über einen der EMRK gleichwertigen Grundrechtsschutz verfügt.⁸⁸ Dem ist – wie oben gesehen – nicht so.⁸⁹ Ein entsprechend mutiges Urteil des EGMR, wonach mitgliedstaatliche Umsetzungsakte von verbindlichen UNO-Sanktionen die einschlägigen Konventionsgarantien verletzen, hätte enorme Signalwirkung. Mehr noch als allfällige Warnrufe nationaler Verfassungsgerichte würde es ein deutliches Zeichen dafür aussenden, dass der globale Kampf gegen den Terrorismus nicht unter Umgehung rechtsstaatlicher Prinzipien, sondern nur im Einklang mit allgemein anerkannten menschenrechtlichen Mindestgarantien zu führen und – so bleibt zu hoffen – zu gewinnen ist.⁹⁰

VII. Epilog

UNO-Sanktionen stehen an der Schnittstelle zwischen völkerrechtlich verbindlichen Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates, aussen- und sicherheitspolitischen Zweckmässigkeitsüberlegungen staatlicher Regierungen und grundrechtlich geschützten Prinzipien des nationalen (und regionalen) Verfassungsrechts. Diese Gebiete weisen viele Berührungspunkte auf, die mit der fortschreitenden zwischenstaatlichen Koordination und Kooperation bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus weiter anwachsen. Gleichzeitig akzentuiert die zunehmend direktere Wirkung von nicht militärischen Zwangsmassnahmen auf individualrechtlicher Ebene das Spannungsverhältnis zwischen ihnen. Dieses

⁸⁷ FRANK (zit. Fn. 73), S. 253 ff.; FRANK MEYER, Lost in Complexity – Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, in: ZEuS 2007, S. 1, 40 ff., vertritt demgegenüber die Ansicht, der EGMR würde sich wohl auf Art. 25 und 103 der UNO-Charta abstützen und von einer materiellen Prüfung Abstand nehmen.

⁸⁸ Siehe insbesondere Urteil der Grossen Kammer vom 30. Juni 2005, *Bosphorus gegen Irland*, Nr. 45036/98, Ziff. 149 ff.; eine Einzelfallprüfung wird nur dann durchgeführt, wenn in einem konkreten Fall der Schutz der Konventionsgarantien als offensichtlich mangelhaft (*manifestly deficient*) betrachtet wird (Ziff. 156); vgl. dazu etwa JÜRGEN BRÖHMER, Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, in: EuZW 2006, S. 71 ff.; CATHRYN COSTELLO, The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe, in: HRLR 2006, S. 87 ff.

⁸⁹ Oben VI.

⁹⁰ Vgl. etwa die globale UNO-Strategie gegen den Terrorismus (8. September 2006, UN Doc. A/60/L.62): «effective counter-terrorism measures and the protection of human rights are not conflicting goals, but complementary and mutually reinforcing».

Spannungsverhältnis gründet im Wesentlichen darin, dass die hauptsächlichen Akteure – der UNO-Sicherheitsrat als «Weltgesetzgeber» auf globaler Ebene und mitgliedstaatliche (Exekutiv-)Behörden als Vollzugsgehilfen auf nationaler Ebene – bis heute unter verschiedenen Prämissen und Regeln operieren. Der UNO-Sicherheitsrat agiert vorwiegend *politisch*. Mitgliedstaatliche Behörden sind an den verfassungsrechtlich fundierten Grundrechtsschutz und damit an das Prinzip des *Rule of Law* gebunden. Wie das Beispiel der Finanz- und Reise-sanktionen gegen Youssef Nada und ihre Umsetzung im schweizerischen Recht durch die Taliban-Verordnung⁹¹ mit bedauerlicher Klarheit zeigt, lassen sich die unterschiedlichen Perspektiven und involvierten Interessen nicht leichthin zu einem befriedigenden Ausgleich bringen.

Reformbedarf besteht hauptsächlich auf internationaler Ebene. Der gewandelte Charakter von Sanktionen – vom klassischen Rüstungsgüterembargo gegen widerspenstige Staaten zu gezielten Massnahmen gegen einzelne Personen als Instrument der Terrorismusbekämpfung – verlangt eine Stärkung der Stellung des Individuums im Völkerrecht. Mit Blick auf die Kompetenzen und Zuständigkeiten, wie sie in der UNO-Charta geregelt sind, steht primär der UNO-Sicherheitsrat in der Pflicht. Er ist aufgerufen, die notwendigen Schritte in die Wege zu leiten, damit beim Erlass nichtmilitärischer Sanktionsmassnahmen elementare rechtsstaatliche Prinzipien, wie sie sich aus den diversen gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und den völkerrechtlichen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte herleiten lassen, angemessen berücksichtigt werden.⁹² Zentral ist dabei eine angemessene Grundrechtssensibilität. Der Mensch steht auch im globalen Kampf gegen den Terrorismus im Mittelpunkt; allfällige Eingriffe in seine elementarsten Freiheits- und Persönlichkeitsrechte sind qualifiziert rechtfertigungsbedürftig. *Solange* das Verfahren des UNO-Sicherheitsrates zur Aufnahme von Personen in die Sanktionsliste und die Möglichkeit einer adäquaten Nachkontrolle grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien nicht genügen, bleibt nationalen und regionalen (Verfassungs-)Gerichten zum Schutz der Grund- und Menschenrechte nichts anderes übrig, als die Rechtsschutzlücke selber – auf Zusehen hin – zu schliessen und betroffenen Personen und Organisationen eine adäquate unabhängige Überprüfung von Sanktionsmassnahmen zu ermöglichen. Das Bundesgericht hat ein solcherart mutiges Vorgehen nicht gewagt. Seit dem Urteil *Nada* ist der Rechtsschutz in der Schweiz diesbezüglich *de facto* inexistent.

⁹¹ Siehe für die Taliban-Verordnung oben Fn. 22.

⁹² Ebenso FRANK (zit. Fn. 73), S. 258.