

Keine eingefrorenen Gelder ohne wirksamen Grundrechtsschutz

Wegweisendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Anwendung von Uno-Sanktionen

Von Helen Keller und Christina Schnell*

Die Kritik an den Uno-Sanktionslisten im Kampf gegen den Terrorismus ist so alt wie die Listen selbst. Nun hat der Europäische Gerichtshof zwei von den Sanktionen betroffenen Parteien recht gegeben, weil ihre Grundrechte verletzt worden seien. Nach Einschätzung der Autorinnen dürfte das Urteil Signalwirkung haben. Es schafft aber auch neuen Handlungsbedarf.

Das Urteil der Grossen Kammer des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den Rechtssachen Kadi und Al-Barakaat von Anfang September (NZZ 4. 9. 08) ist eine mutige Entscheidung. Sie ist deshalb so bedeutsam, weil es dem europäischen Grundrechtsschutz in der internationalen Terrorbekämpfung eine neue Stossrichtung gibt.

Uno-Sanktionen in der EU

In der Europäischen Union hat der internationale Kampf gegen den Terrorismus in den letzten Jahren zu einer stärkeren Verzahnung von Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Vereinten Nationen geführt. Unmittelbar nach den Anschlägen vom September 2001 hat der Uno-Sicherheitsrat zahlreiche Resolutionen zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Sie zielen insbesondere dar-

auf ab, individuelle Massnahmen gegen Personen oder Institutionen zu ergreifen, die der Verbindungen zur Kaida oder zu den Taliban verdächtigt werden. So werden Vermögenswerte von Personen eingefroren, die zuvor vom Uno-Sanktionsausschuss auf die sogenannte Anti-Terror-Liste gesetzt worden sind.

Im Kampf gegen den Terrorismus setzt auch Brüssel die Uno-Resolutionen in das europäische Gemeinschaftsrecht mittels Verordnungen um. Die EU führt eigene Anti-Terror-Listen. Nach Massgabe der einzelnen Resolutionen sind entweder die Namen durch den Uno-Sanktionsausschuss direkt vorgegeben, oder die EU kann in Eigenverantwortung die betreffenden Personen bezeichnen. Das Einfrieren von Konten betrifft einen für die Grundrechte äusserst heiklen Bereich. Es besteht vor allem ein eklatanter Mangel an Rechtsschutz. Daneben ist bei einer jahrelangen Blockierung von Vermögenswerten auch die Eigentumsfreiheit betroffen.

Eine Kehrtwende bringt das Urteil des EuGH, das die bisherige Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz korrigiert. Im erstinstanzlichen Verfahren ging es um die Klage des Saudiarabers Yassin Kadi und der in Schweden ansässigen Gesellschaft Al-Barakaat. Sie hatten beantragt, die Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (EG), auf deren Grundlage gegen sie Massnahmen angeordnet wurden, für nichtig zu erklären. Die Namen beider Kläger befinden sich seit Ende 2001 auf der Anti-Terror-Liste des Uno-Sanktionsausschusses. Die EU übernahm die Namen

auf ihre eigene Liste und fror das Vermögen von Kadi und Al-Barakaat ein. Eine Mitteilung über die ihnen zur Last gelegten Umstände oder eine Gelegenheit zur Anhörung erhielten die Kläger nie. Sie rügten deshalb eine Verletzung ihrer Verteidigungsrechte – des Anspruchs auf rechtliches Gehör und des Rechts auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz.

2005 wies das Gericht erster Instanz (EuG) die Klage ab. Es hielt sich für unzuständig, die Rechtmässigkeit der EG-Verordnung mit Blick auf die Grundrechte der Kläger zu prüfen. Entscheidend war, dass die Uno die Namen direkt vorgegeben hatte. Aus Sicht des EuG hätte die Kontrolle der Verordnung bedeutet, dass es gleichzeitig auch die Rechtmässigkeit der einschlägigen Uno-Resolutionen geprüft hätte. Das Gericht räumte somit den Uno-Sanktionen Vorrang ein. Diese Unterordnung erwies sich als höchst problematisch, denn das Uno-Recht selbst bietet auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung keinen dem Gemeinschaftsrecht vergleichbaren Grundrechtsschutz. Die diesbezügliche Kritik verschiedener Staaten – darunter der Schweiz – hat im Sicherheitsrat bisher nicht zum Ziel geführt.

Der EuGH hat nun entschieden, dass das erstinstanzliche Gericht mit seiner Zuständigkeitsbeschränkung einen Rechtsfehler begangen hat. Er bejaht die Notwendigkeit einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle von EG-Massnahmen, auch wenn sie der Durchführung von Uno-Sanktionen dienen. Der Gerichtshof hat den Vorrang der Uno-Sanktionen somit nicht verneint, ihnen

aber die Zügel des Grundrechtsschutzes und damit der Rechtsstaatlichkeit angelegt. In der Sache erklärte er die Verteidigungsrechte der Kläger sowie die Eigentumsgarantie als verletzt.

Mehrfacher Handlungsbedarf

In Europa sind zahlreiche Privatpersonen und Firmen von den Sanktionsmassnahmen betroffen. Der EuGH liess deshalb die Rechtsgrundlagen nicht mit einem Schlag fallen. Das hätte EU-weit zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit geführt. Als Kompromiss lässt der Gerichtshof die Rechtsgrundlagen für längstens drei Monate bestehen. Bis Anfang Dezember muss der Ministerrat dafür sorgen, dass die Grundrechtsverstösse behoben werden. Das bedeutet, dass auch anderen von den Sanktionsmassnahmen Betroffenen rasch rechtliches Gehör eingeräumt werden muss.

Handlungsbedarf besteht aber auch auf der Ebene der Vereinten Nationen. Das Urteil hat deutlich gemacht, wie wichtig die Überprüfung der Sanktionslisten durch eine unabhängige Instanz auf Uno-Ebene ist. Der Sicherheitsrat tut gut daran, diese Forderung umzusetzen. Andernfalls wird die Verbindlichkeit des Uno-Sanktionsregimes wegen ernsthafter menschenrechtlicher Bedenken noch stärker in Frage gestellt. Das Urteil aus Luxemburg dürfte auch für viele nationale Gerichte eine Signalwirkung haben. Inwieweit das Schweizerische Bundesgericht, das vor einem Jahr im Urteil Nada noch gegenteilig entschieden hat, seine Rechtsprechung ändern wird, bleibt abzuwarten.

NZZ vom 17. Oktober 2008, Nr. 243, S. 7

* Helen Keller ist Professorin für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Zürich, Christina Schnell ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an ihrem Lehrstuhl.