Europäische Hochschulschriften

Rechtswissenschaft

Jan-Peter Wiepert

Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union

PL ACADEMIC RESEARCH

Einleitung

Mit der Entscheidung des EuG vom 30.09.2010[1] hat zum zweiten Mal ein europäisches Gericht einen Rechtsakt, mit dem die Konten des saudischen Geschäftsmannes Abdullah Kadi eingefroren wurden, für nichtig erklärt. Mit diesem Urteil hat eine seit 11 Jahren schwelende Auseinandersetzung zwischen Kadi und der EU ihren nächsten Höhepunkt erreicht, jedoch nur ein vorläufiges Ende gefunden. Die Kommission hat bereits Rechtsmittel zum EuGH eingelegt.[2]

Die Anfänge dieser Auseinandersetzung liegen im Jahre 2001. Damals geriet Kadi in das Visier von Terrorermittlern, die in ihm einen Unterstützer des Terrornetzwerks Al-Qaida vermuteten. Auf Geheiß der UN fror die EU die Konten von Kadi ein. Für den Kläger bedeutet dies, dass ihm nur noch die finanziellen Mittel, die er zur Deckung seines Grundbedarfs an Lebensmitteln, Kleidung und sonstigen Dingen des täglichen Lebens benötigt, zur Verfügung stehen. Gleichzeitig verursacht seine Brandmarkung als Unterstützer des internationalen Terrorismus in sozialer Hinsicht schwerwiegende Folgen.[3] Diese Folgen machen – insbesondere angesichts bereits vorgekommener Personenverwechslungen – eine unabhängige Kontrolle einer solchen Maßnahme unerlässlich. Doch welche Stelle ist für die Kontrolle zuständig? Wer vermag jemandem wie Kadi Rechtsschutz zu gewähren? Diese Fragen stellen sich umso mehr, wenn man bedenkt, dass Initiator dieser Maßnahme gegen Kadi nicht die EU selbst ist, sondern sie „eins zu eins" auf den UN-Sicherheitsrat zurückzuführen ist, der die Verhängung der Sanktionen gegen Kadi forderte. Gegen den Umsetzungsakt der EU erhob Kadi noch im selben Jahr Klage vor dem EuG. Dieser wies die Klage jedoch ab, da er der Auffassung war, dass die EU bei einer „Eins zu Eins"-Umsetzung von UN-Resolutionen nicht an die Unionsgrundrechte gebunden sei.[4] Gegen diese aus Rechtsschutzgesichtspunkten unbefriedigende Entscheidung legte Kadi Rechtsmittel zum EuGH ein. Mit dessen Entscheidung vom September 2008 erreichte der Streit seinen ersten Höhepunkt. Der EuGH stellt sich ausdrücklich gegen das EuG und sprach sich für eine Grundrechtsbindung der EU bei der Umsetzung von UN-Sanktionsmaßnahmen aus. Folgerichtig hob er

1 EuG, Rs. T-85/09, *Kadi II*.
2 EuGH, Rs. C-584/10, *Kadi II*.
3 Vgl. UK Supreme Court, *Ahmed and Others*, 2010 UKSC 2, Rn. 31f.
4 EuG, Rs. T-315/01, *Kadi*, Slg. 2005, II-3649.

die Sanktionen gegen Kadi auf.[5] Eine zufriedenstellende abschließende Antwort auf die Umsetzungsproblematik vermochte jedoch auch der EuGH in diesem Urteil nicht zu geben. Dies zeigte sich wenig später, als die EU in verfahrensrechtlicher Hinsicht nachbesserte und die Konten von Kadi erneut einfror, was zur zweiten, o.g. Klage von Kadi führte.

Die Rechtsstreitigkeiten zwischen Kadi und der EU stehen stellvertretend für zahlreiche weitere Auseinandersetzungen bei der Umsetzung auch anderer UN-Sanktionsregime in der EU.[6] Sie sind darauf zurückzuführen, dass Sanktionen nicht mehr ausschließlich gegen Staaten verhängt werden, sondern zunehmend private Personen und Einrichtungen Adressaten von Zwangsmaßnahmen sind. Ihnen wird die Einreise in andere Staaten verboten und die Verfügung über ihr Vermögen verwehrt. Dieser Änderung der Sanktionspraxis liegen im Wesentlichen zwei Erkenntnisse zugrunde: Zum einen hat sich nach dem Irak-Embargo gezeigt, dass umfassende und undifferenzierte Wirtschaftssanktionen gegen einzelne Staaten wenig effektiv sind und zu schwerwiegenden humanitären Schäden bei der Zivilbevölkerung führen. Zum anderen hat man realisiert, dass Bedrohungen des Friedens und der internationalen Sicherheit nicht mehr länger von Staaten, sondern von Einzelpersonen ausgehen.

Durch diese Individualsanktionen rückt das Individuum in den Mittelpunkt des internationalen Sanktionssystems. Dieses System war bislang von zwischenstaatlichen Sanktionen geprägt. Es ist deshalb nicht darauf ausgerichtet, die Individualrechte der Adressaten zu beachten. Die staatlichen Adressaten konnten sich gegen die Sanktionen durch Konsultationen auf Regierungsebene wehren. Dementsprechend sind die Verfahrensrechte und Überprüfungsmechanismen in diesem Bereich nur unzureichend entwickelt. Angesichts dieses Rechtsschutzdefizits auf UN-Ebene bleibt den Betroffenen keine andere Möglichkeit als die Ausführungsakte der EU anzugreifen, obwohl Initiator und „Herr der Maßnahmen" eigentlich der UN-Sicherheitsrat ist. Kernfrage aller rechtlichen Auseinandersetzungen ist daher stets das Verhältnis der Unionsrechtsordnung zur UN-Charta. In dieser Frage vertraten beide Unionsgerichte diametral entgegengesetzte Auffassungen und auch in seiner zweiten Kadi-Entscheidung hat das EuG erneut Zweifel an der Auffassung des Gerichtshofs gehegt und diese wie es scheint nur widerwillig übernommen. Da dieses Verhältnis der

5 EuGH, verb. Rs. C-402/05 u. C-415/05, *Kadi und Al Barakaat International Foundation*, Slg. 2008, I-6351.

6 z. B. EuG, Rs. T-362/04, *Minin*, Slg. 2007 II-2003; EuG, Rs. T-316/11, *Morokro.*

Rechtsordnungen für die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen entscheidend ist, legt diese Untersuchung hierauf ein besonderes Augenmerk.

Ungeachtet dieser fortdauernden Debatte werden nach der Entscheidung des EuGH die von der UN veranlassten Listungen durch die Unionsgerichte kontrolliert. Hinsichtlich Kontrollumfang und –dichte sowie Rechtsgrundlagen innerhalb der EU stellen sich dabei die grundsätzlich gleichen rechtlichen Fragen wie bei den autonomen EU-Sanktionsregimen. Auch dort bestehen im Hinblick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten rechtliche Unsicherheiten. Dies haben die Urteile der Unionsgerichte in den Fällen *Gestoras Pro Amnistia*,[7] *OPMI/PMOI*[8] oder jüngst *Tay Za*[9] gezeigt. Um die Rechtschutzmöglichkeiten innerhalb EU auf dem Gebiet der Sanktionen umfassend rechtlich würdigen zu können, ist es daher angezeigt, auch diese autonomen Sanktionen in den Blick zu nehmen. Dies gilt umso mehr, als einerseits die Auswirkungen für die Betroffenen identisch sind. Andererseits weil die EU vielfach bei Konfliktlagen, bei denen bereits die UN tätig geworden ist, nach den gleichen Kriterien zusätzliche eigenständige Sanktionen verhängt hat. Es kann daher vom reinen Zufall abhängen, ob eine Person oder Einrichtung von einem UN- oder EU-Sanktionsregime erfasst wird. Auch aus der Perspektive der Betroffenen sind die Auswirkungen unabhängig vom Urheber der Sanktionen gleichermaßen dramatisch. Die vorliegende Untersuchung der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Individualsanktionen betrachtet daher anders als bisherige Arbeiten sowohl die UN-determinierten Sanktionen als auch die autonomen EU-Sanktionen.

Zunächst wird deshalb die gegenwärtige Sanktionspraxis der UN und der Europäischen Union dargestellt und der Funktionsmechanismus der Individualsanktionen erläutert. Das hieran anschließende Kapitel untersucht das Verhältnis des UN-Rechts zur Rechtsordnung der EU, da der Umstand, dass ein Großteil der Individualsanktionen in der EU ihren Ursprung auf UN-Ebene hat, die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen beeinflusst. Dabei wird insbesondere eine Pflicht der EU zur Umsetzung der UN-Sanktionsbeschlüsse sowie deren Rang innerhalb der Unionsrechtsordnung betrachtet. Hierauf folgt eine rechtliche Bewertung der Finanzsanktionen, bevor als Schwerpunkt der Arbeit Rechtsschutzmöglichkeiten gegen sie erörtert werden. Hierbei wird

---

7 EuGH, Rs. C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia u. a.*, Slg. 2007, I-1579.

8 EuG, Rs. T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*, Slg. 2006, II-4665; Rs. T-256/07, *PMOI*, Slg. 2008 II-03019; Rs. T-284/08, *PMOI II*, Slg. 2008 II-03487; EuGH, Rs. C-27/09, *PMOI II*.

9 EuG, Rs. T-181/08, *Tay Za*, Slg. 2010, S. 1965, Rn. 84f, 136f; EuGH, Rs. C-376/10 P, *Tay Za*, Rn. 27.

sowohl zwischen völkerrechtlicher, unionsrechtlicher und nationaler Ebene, als auch zwischen den rechtlichen und tatsächlichen Wirkungen unterschieden. Abschließend werden Möglichkeiten diskutiert, wie aufgezeigte Rechtsschutzdefizite beseitigt werden können.