

Kadi die Dritte – EU-Recht und UN-Recht weiter auf Kollisionskurs

Professor Dr. Peter Hilpold, Innsbruck

Am 30. 9. 2010 hat das *EuG* die Verordnung aufgehoben, auf deren Grundlage der saudische Staatsbürger *Yasin Abdullah Ezzedine Kadi* auf Grund mutmaßlicher Terrorverbindungen mit einschneidenden Individualsanktionen belegt worden ist. Es ist dies der (vorläufig) letzte Akt einer unendlich erscheinenden Geschichte, die zu einer EU-internen Belastungsprobe und zu einer völkerrechtlich/diplomatischen Herausforderung sondergleichen für die EU geworden ist. Im Kadi-Fall äußern sich Grundfragen der Gewährleistung internationaler Sicherheit und fundamentaler Menschenrechte. Er ist zudem Spiegelbild der fortschreitenden Emanzipierung des EU-Rechts vom Völkerrecht. Die Grundfrage lautet dabei: Ist Selbstbehauptung in einem naturgegebenen Konkurrenzverhältnis oder doch eher ein Bemühen angezeigt, einen Ausgleich zwischen der universellen und der regionalen Ebene zu finden, auch wenn dies heikle Kompromisse voraussetzt?

Zum Sachverhalt: Seit 1999 verhängt der UN-Sicherheitsrat Individualsanktionen gegen Personen und Einrichtungen, die im Verdacht stehen, die Taliban, Al-Kaida bzw. *Osama bin Laden* zu unterstützen. Ihre Gelder und sonstigen Finanzmittel werden eingefroren. Der 1267-Ausschuss, der personell mit den Sicherheitsratsmitgliedern identisch ist, führt Terrorlisten, in welche Personen und Einrichtungen auf der Grundlage von Informationen durch die Staaten eingetragen werden. Die Sanktionen sind national bzw. durch die EU umzusetzen. Die rechtsstaatlichen Garantien, die bei vergleichbaren nationalen Sanktionsmechanismen zur Anwendung kommen, sind hier zweifelsfrei nicht gegeben. Die Adressaten dieser Sanktionen haben nämlich keinen Anspruch auf eine volle Offenlegung der gegen sie vorgebrachten Beweise und es gibt keine unabhängige Instanz, die die Sanktionen überprüfen oder gar aufheben könnte.

Gegen Herrn *Kadi* liegt offenbar eine Reihe von Verdachtselementen in Bezug auf eine Finanzierung von terroristischen Bewegungen bzw. Aktivitäten sowie in Hinblick auf eine zumindest indirekte Verbindung zu Al Kaida, den Taliban und *Osama bin Laden* vor. Auf dieser Grundlage wurde er im Oktober 2001 zuerst in die UN-Terrorlisten aufgenommen und unmittelbar danach im Anhang der entsprechenden EU-Umsetzungsverordnung (Verordnung [EG] Nr. 467/2001) als Terrorverdächtiger gelistet. Zu einer vollen Offenlegung der zu Grunde liegenden Beweise kam es nie.

Eine diesbezügliche Nichtigkeitsklage wurde vom *EuG* im Jahr 2005 zurückgewiesen. Das *EuG* sah sich außer Stande, Umsetzungsmaßnahmen der EU in Bezug auf UN-Sicherheitsratsresolutionen zu überprüfen. Dies wäre nur im Falle der Verletzung von zwingendem Recht (*ius cogens*) möglich gewesen, was hier aber nicht als gegeben erachtet worden ist (*EuG*, Urt. v. 21. 9. 2005 – T-315/01, Slg. II-2005, 3659 = *EuZW* 2005, 672). Im Jahr 2008 hat der *EuGH* aber der Berufung von Herrn *Kadi* stattgegeben (Urt. v. 3. 9. 2008 – C-402/05 P u. 415/05 P = *EuZW* 2008, 648 = *NJW* 2008, 3697 = *JuS* 2009, 360 m. Anm. *Streinz*). Der *EuGH* erreichte dieses Ergebnis, indem er von einer monistischen Perspektive zu einer dualistischen überwechselte: Er versuchte nicht mehr, wie noch das *EuG*, das EU-Recht und UN-Recht zu koordinieren, sondern maß das EU-Sekundärrecht allein am EU-Grundrechtstandard. Dabei hob er insbesondere die Nichtderogierbarkeit der Verfassungsprinzipien des Unionsrechts hervor („the very foundations of the Community legal order“), einer offenkundig neuen Kategorie an Rechtsprinzipien (vgl. zum Ganzen *Hilpold*, *EU Law and UN Law in Conflict: The Kadi Case*, in: 13 *Max Planck YB of UN Law* 2009, 141 sowie ders., *UN Sanctions Before the ECJ: the Kadi Case*, in: *Reinisch* [Hrsg.], *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, OUP 2010, 18). Da der *EuGH* aber die Wirkungen der

angefochtenen Verordnung provisorisch aufrecht erhielt, konnte die Kommission zwischenzeitlich ein neues Sanktionsverfahren in die Wege leiten, das freilich nicht mehr als mit einem Anschein der Rechtsstaatlichkeit verbunden war: Herr *Kadi* erhielt Auszüge der Begründung für die Verhängung der Sanktionen übermittelt. Seine auf dieser Grundlage nur vagen Rechtfertigungsversuche wurden von der Kommission als unzureichend angesehen und die Sanktionen erneut verhängt.

Auf die erneute Nichtigkeitsbeschwerde reagierte das *EuG* am 30. 9. 2010 mit der Aufhebung der Sanktionsverordnung. Das *EuG* beugte sich damit de facto den Vorgaben des *EuGH* und übernahm dessen dualistische Position. Auf dieser Grundlage musste es zum Ergebnis gelangen, dass das von der Kommission eingeleitete Verfahren den hohen rechtsstaatlichen Ansprüchen, die innerhalb der EU und dem EMRK-System gelten, nicht genügen konnte. Auch wurde sehr deutlich zum Ausdruck gebracht, dass man bei Sanktionen, die vor nahezu einem Jahrzehnt verhängt worden sind, nicht mehr von einem Provisorium sprechen kann. Dieses Urteil macht aber auch deutlich, dass das Ergebnis nach wie vor unbefriedigend ist. Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, der letztlich auch dem Menschenrechtsschutz dient, und der EU-Grundrechtsschutz dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Das radikale Ausblenden des Völkerrechts in der Argumentation des *EuGH* deutet auf eine Profilierungsneurose dieses Gerichts hin, die diesem mit *Costa/Enel* in die Wiege gelegt worden ist. Angesichts der auf dem Spiel stehenden Güter wäre hier aber ein verstärktes Kooperationsbemühen zwischen universeller und regionaler Ebene angezeigt.