

URTEIL DES GERICHTS (Zweite erweiterte Kammer)

21. September 2005 °

In der Rechtssache T-315/01

Yassin Abdullah Kadi, wohnhaft in Jeddah (Saudi-Arabien), Prozessbevollmächtigte: D. Pannick, QC, P. Saini, Barrister, G. Martin und A. Tudor, Solicitors, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Vitsentzatos und M. Bishop als Bevollmächtigte,

und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Van Solinge und C. Brown als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

• Verfahrenssprache: Englisch.

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, zunächst vertreten durch J. E. Collins, dann durch R. Caudwell als Bevollmächtigte, Letztere im Beistand von S. Moore, Barrister, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

ursprünglich wegen Nichtigkeitklärung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates vom 6. März 2001 über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 337/2000 (ABl. L 67, S. 1) und der Verordnung (EG) Nr. 2062/2001 der Kommission vom 19. Oktober 2001 zur drittmaligen Änderung der Verordnung Nr. 467/2001 (ABl. L 277, S. 25) und sodann wegen Nichtigkeitklärung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 467/2001 (ABl. L 139, S. 9), soweit diese Rechtsakte den Kläger betreffen,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Zweite erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten N. J. Forwood sowie der Richter J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij und M. Vilaras,

Kanzler: H. Jung,

II - 3660

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 14. Oktober 2003

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

- 1 Nach Artikel 24 Absatz 1 der am 26. Juni 1945 in San Francisco (Vereinigte Staaten) unterzeichneten Charta der Vereinten Nationen übertragen die Mitglieder der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) „dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt“.
- 2 Nach Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen kommen die Mitglieder der UNO überein, „die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen“.
- 3 Nach Artikel 48 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen werden die Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit „von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind“.

4 Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen lautet: „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“

5 In Artikel 11 Absatz 1 EU heißt es:

„Die Union erarbeitet und verwirklicht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt und Folgendes zum Ziel hat:

- die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen,

- die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen,

- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen ...“

6 Artikel 301 EG lautet:

„Ist in gemeinsamen Standpunkten oder gemeinsamen Aktionen, die nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemein-

same Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden sind, ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen, so trifft der Rat die erforderlichen Sofortmaßnahmen; der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit.“

7 Artikel 60 Absatz 1 EG bestimmt:

„Falls ein Tätigwerden der Gemeinschaft in den in Artikel 301 vorgesehenen Fällen für erforderlich erachtet wird, kann der Rat nach dem Verfahren des Artikels 301 die notwendigen Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit den betroffenen dritten Ländern ergreifen.“

8 Artikel 307 Absatz 1 EG lautet:

„Die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor dem 1. Januar 1958 oder, im Falle später beigetretener Staaten, vor dem Zeitpunkt ihres Beitritts zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, werden durch diesen Vertrag nicht berührt.“

9 Schließlich bestimmt Artikel 308 EG:

„Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 10 Am 15. Oktober 1999 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (im Folgenden: Sicherheitsrat) die Resolution 1267 (1999), in der er u. a. verurteilte, dass afghanisches Hoheitsgebiet nach wie vor zur Beherbergung und Ausbildung von Terroristen und zur Planung terroristischer Handlungen benutzt wird, seine Überzeugung bekräftigte, dass die Unterbindung des internationalen Terrorismus für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unerlässlich ist, und missbilligte, dass die Taliban Usama bin Laden (Osama bin Laden in den meisten deutschen Fassungen der von den Gemeinschaftsorganen stammenden Dokumente) weiterhin Zuflucht gewähren und es ihm und seinen Mithelfern ermöglichen, von dem durch die Taliban kontrollierten Gebiet aus ein Netz von Ausbildungslagern für Terroristen zu betreiben und Afghanistan als Stützpunkt für die Förderung internationaler terroristischer Operationen zu benutzen. In Ziffer 2 dieser Resolution verlangte der Sicherheitsrat, dass die Taliban Osama bin Laden ohne weitere Verzögerung an die zuständigen Behörden übergeben. Zur Durchsetzung dieser Verpflichtung bestimmt Ziffer 4 Buchstabe b der Resolution 1267 (1999), dass alle Staaten u. a. „Gelder und andere Finanzmittel, einschließlich Gelder, die aus Vermögenswerten stammen oder erzeugt wurden, die den Taliban gehören oder direkt oder indirekt ihrer Verfügungsgewalt oder der eines Unternehmens im Eigentum oder unter der Kontrolle der Taliban unterstehen, soweit von dem Ausschuss nach Ziffer 6 bezeichnet, einfrieren und sicherstellen werden, dass weder diese noch andere so bezeichnete Gelder oder Finanzmittel von ihren Staatsangehörigen oder von auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen den Taliban oder einem Unternehmen im Eigentum der Taliban oder unter ihrer direkten oder indirekten Kontrolle unmittelbar oder zu deren Gunsten zur Verfügung gestellt werden, es sei denn, der Ausschuss genehmigt dies von Fall zu Fall aus humanitären Erwägungen“.
- 11 Ziffer 6 der Resolution 1267 (1999) sieht gemäß Artikel 28 der vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats die Einsetzung eines Ausschusses dieses Rates vor, der sich aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrats zusammensetzt (im Folgenden: Sanktionsausschuss) und der insbesondere für die Durchführung der in Absatz 4 vorgeschriebenen Maßnahmen durch die Staaten zu sorgen, die in diesem Absatz genannten Gelder oder anderen Finanzmittel zu identifizieren und Anträge auf Genehmigung einer Ausnahme von den Maßnahmen des Absatzes 4 zu prüfen hat.

- 12 In der Erwägung, dass die Gemeinschaft tätig werden musste, um diese Resolution umzusetzen, nahm der Rat am 15. November 1999 den Gemeinsamen Standpunkt 1999/727/GASP über restriktive Maßnahmen gegen die Taliban (ABl. L 294, S. 1) an. Nach Artikel 2 dieses Gemeinsamen Standpunkts werden die ausländischen Gelder und anderen Finanzmittel der Taliban nach Maßgabe der Resolution 1267 (1999) des Sicherheitsrats eingefroren.
- 13 Am 14. Februar 2000 erließ der Rat auf der Grundlage der Artikel 60 EG und 301 EG die Verordnung (EG) Nr. 337/2000 über ein Flugverbot und das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan (ABl. L 43, S. 1).
- 14 Am 19. Dezember 2000 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1333 (2000), mit der die Taliban u. a. aufgefordert wurden, der Resolution 1267 (1999) nachzukommen und insbesondere aufzuhören, internationalen Terroristen und deren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren, und Osama bin Laden den zuständigen Behörden zu übergeben, damit er gerichtlich belangt wird. Der Sicherheitsrat beschloss insbesondere eine Ausweitung des durch die Resolution 1267 (1999) verhängten Flugverbots und Einfrierens von Geldern. So bestimmt Ziffer 8 Buchstabe c der Resolution 1333 (2000), dass alle Staaten Maßnahmen zu ergreifen haben, um u. a. „die Gelder und sonstigen finanziellen Vermögenswerte Usama Bin Ladens und der mit ihm verbundenen Personen und Einrichtungen, wie vom [Sanktionsausschuss] bezeichnet, namentlich derjenigen in der Organisation Al-Qaida, unverzüglich einzufrieren, einschließlich der Gelder, die aus Vermögenswerten stammen oder durch sie erzeugt wurden, die Usama Bin Laden und mit ihm verbundenen Personen und Einrichtungen gehören oder ihrer direkten oder indirekten Kontrolle unterstehen, und um sicherzustellen, dass weder diese noch andere Gelder oder Finanzmittel von ihren Staatsangehörigen oder von in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen unmittelbar oder mittelbar zu Gunsten von Usama Bin Laden, mit ihm verbundenen Personen oder Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden, die Usama Bin Laden oder mit ihm verbundenen Personen und Einrichtungen, einschließlich der Organisation Al-Qaida, gehören oder ihrer direkten oder indirekten Kontrolle unterstehen“.

- 15 In derselben Bestimmung ersuchte der Sicherheitsrat den Sanktionsausschuss, auf der Grundlage der von den Staaten und regionalen Organisationen bereitgestellten Informationen eine aktualisierte Liste der Personen und Einrichtungen, einschließlich derjenigen in der Organisation Al-Qaida, zu führen, die als mit Usama Bin Laden verbunden bezeichnet wurden.
- 16 Nach Ziffer 23 der Resolution 1333 (2000) werden u. a. die in Ziffer 8 angeordneten Maßnahmen während eines Zeitraums von zwölf Monaten angewandt, nach dessen Ablauf der Sicherheitsrat bestimmt, ob die Maßnahmen während eines weiteren Zeitraums unter denselben Bedingungen fortbestehen sollen.
- 17 In der Erwägung, dass die Gemeinschaft tätig werden musste, um diese Resolution umzusetzen, nahm der Rat am 26. Februar 2001 den Gemeinsamen Standpunkt 2001/154/GASP über weitere restriktive Maßnahmen gegen die Taliban und zur Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 96/746/GASP (ABl. L 57, S. 1) an. Artikel 4 dieses Gemeinsamen Standpunkts bestimmt:

„Die Gelder und sonstigen finanziellen Vermögenswerte Usama bin Ladens und der mit ihm assoziierten Personen und Körperschaften, wie vom [Sanktionsausschuss] bezeichnet, werden eingefroren werden; Usama bin Laden und mit ihm assoziierten Personen oder Körperschaften[,] wie vom [Sanktionsausschuss] bezeichnet, werden gemäß den in der [Resolution] 1333 (2000) genannten Bedingungen keine Gelder und sonstigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.“

- 18 Am 6. März 2001 erließ der Rat auf der Grundlage der Artikel 60 EG und 301 EG die Verordnung (EG) Nr. 467/2001 über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 337/2000 (ABl. L 67, S. 1).

19 In Artikel 1 der Verordnung Nr. 467/2001 wird definiert, was unter „Geldern“ und „Einfrieren von Geldern“ zu verstehen ist.

20 Artikel 2 der Verordnung Nr. 467/2001 lautet:

„(1) Alle Gelder und anderen Finanzmittel, die den von dem [Sanktionsausschuss] bezeichneten und in Anhang I genannten natürlichen oder juristischen Personen, Institutionen oder Einrichtungen gehören, werden eingefroren.

(2) Den von dem [Sanktionsausschuss] bezeichneten und in Anhang I aufgeführten Personen, Institutionen oder Einrichtungen dürfen Gelder und andere Finanzmittel weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für die Gelder und anderen Finanzmittel, für die der [Sanktionsausschuss] eine Ausnahmegenehmigung erteilt hat. Diese Ausnahmegenehmigungen werden über die in Anhang II aufgeführten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eingeholt.“

21 Anhang I der Verordnung Nr. 467/2001 enthält die Liste der Personen, Institutionen und Einrichtungen, die vom Einfrieren der Gelder nach Artikel 2 betroffen sind. Nach Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 467/2001 wird die Kommission ermächtigt, Anhang I auf der Grundlage der Entscheidungen des Sicherheitsrats oder des Sanktionsausschusses zu ändern oder zu ergänzen.

22 Am 8. März 2001 veröffentlichte der Sanktionsausschuss eine erste konsolidierte Liste der aufgrund der Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) des Sicherheitsrats vom Einfrieren der Gelder betroffenen Einrichtungen und Personen (vgl. Mitteilung AFG/131 SC/7028 des Ausschusses vom 8. März 2001). Diese Liste wurde seitdem mehrfach geändert und ergänzt. Die Kommission erließ daher nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 467/2001 verschiedene Verordnungen zur Änderung oder Ergänzung des Anhangs I der Verordnung Nr. 467/2001.

23 Am 19. Oktober 2001 veröffentlichte der Sanktionsausschuss eine neue Ergänzung seiner Liste vom 8. März 2001, die u. a. den Namen folgender Person umfasste:

— „Al-Qadi, Yasin (alias Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; alias Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi-Arabien“.

24 Durch die Verordnung (EG) Nr. 2062/2001 der Kommission vom 19. Oktober 2001 zur drittmaligen Änderung der Verordnung Nr. 467/2001 (ABl. L 277, S. 25) wurde Anhang I der Verordnung Nr. 467/2001 u. a. um den Namen dieser Person ergänzt.

25 Am 16. Januar 2002 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1390 (2002), mit der Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen festgelegt werden. Die Ziffern 1 und 2 dieser Resolution sehen im Wesentlichen vor, dass die in Ziffer 4 Buchstabe b der Resolution 1267 (1999) und in Ziffer 8 Buchstabe c der Resolution 1333 (2000) verhängten Maßnahmen, insbesondere das Einfrieren von Geldern, fortgesetzt

werden. Nach Ziffer 3 der Resolution 1390 (2002) überprüft der Sicherheitsrat diese Maßnahmen zwölf Monate nach ihrem Erlass und genehmigt dann entweder ihre Fortsetzung oder beschließt ihre Verbesserung.

- 26 In der Erwägung, dass die Gemeinschaft tätig werden musste, um diese Resolution umzusetzen, nahm der Rat am 27. Mai 2002 den Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP betreffend restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Standpunkte 96/746, 1999/727, 2001/154 und 2001/771/GASP (ABl. L 139, S. 4) an. Artikel 3 dieses Gemeinsamen Standpunkts schreibt u. a. das weitere Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen vor, die in der vom Sanktionsausschuss anhand der Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) des Sicherheitsrats erstellten Liste aufgeführt sind.
- 27 Am 27. Mai 2002 erließ der Rat auf der Grundlage der Artikel 60 EG, 301 EG und 308 EG die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 467/2001 (ABl. L 139, S. 9).
- 28 Nach der vierten Begründungserwägung dieser Verordnung fallen die u. a. in der Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrats vorgesehenen Maßnahmen „in den Geltungsbereich des Vertrags, und daher ist insbesondere zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ein Rechtsakt der Gemeinschaft erforderlich, um die einschlägigen Beschlüsse des Sicherheitsrates umzusetzen, soweit sie das Gebiet der Gemeinschaft betreffen“.
- 29 In Artikel 1 der Verordnung Nr. 881/2002 werden die Begriffe „Gelder“ und „Einfrieren von Geldern“ im Wesentlichen ebenso definiert wie in Artikel 1 der Verordnung Nr. 467/2001.

30 Artikel 2 der Verordnung Nr. 881/2002 lautet:

„(1) Alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die einer vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Gruppe oder Organisation gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden, werden eingefroren.

(2) Den vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen dürfen Gelder weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

(3) Den vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen dürfen weder direkt noch indirekt wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen, wodurch diese Personen, Gruppen oder Organisationen Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten.“

31 Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 enthält die Liste der Personen, Gruppen und Organisationen, die vom Einfrieren der Gelder nach Artikel 2 betroffen sind. Auf dieser Liste steht u. a. der Name folgender natürlicher Person: „Al-Qadi, Yasin (auch bekannt als Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; auch bekannt als Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi-Arabien“.

32 Am 20. Dezember 2002 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1452 (2002), um die Erfüllung der Verpflichtungen zur Bekämpfung des Terrorismus zu erleichtern. Ziffer 1 dieser Resolution sieht eine Reihe von Abweichungen und Ausnahmen von dem nach den Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) vorgeschriebenen Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen vor; sie können von den Staaten vorbehaltlich der Zustimmung des Sanktionsausschusses aus humanitären Gründen zugelassen werden.

- 33 Am 17. Januar 2003 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1455 (2003), um die Durchführung der mit Ziffer 4 Buchstabe b der Resolution 1267 (1999), Ziffer 8 Buchstabe c der Resolution 1333 (2000) und den Ziffern 1 und 2 der Resolution 1390 (2002) verhängten Maßnahmen zu verbessern. Nach Ziffer 2 der Resolution 1455 (2003) werden diese Maßnahmen in zwölf Monaten, erforderlichenfalls auch früher, weiter verbessert.
- 34 In der Erwägung, dass die Gemeinschaft tätig werden musste, um die Resolution 1452 (2002) des Sicherheitsrats umzusetzen, nahm der Rat am 27. Februar 2003 den Gemeinsamen Standpunkt 2003/140/GASP betreffend Ausnahmen zu den restriktiven Maßnahmen aufgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2002/402 (ABl. L 53, S. 62) an. Nach Artikel 1 dieses Gemeinsamen Standpunkts wird die Europäische Gemeinschaft bei der Durchführung der Maßnahmen nach Artikel 3 des Gemeinsamen Standpunkts 2002/402 die nach der Resolution 1452 (2002) des Sicherheitsrats gestatteten Ausnahmen vorsehen.
- 35 Am 27. März 2003 erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 561/2003 zur Änderung der Verordnung Nr. 881/2002 im Hinblick auf Ausnahmen vom Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen (ABl. L 82, S. 1). In der vierten Begründungserwägung dieser Verordnung führt der Rat aus, dass es in Anbetracht der Resolution 1452 (2002) des Sicherheitsrats erforderlich sei, die von der Gemeinschaft erlassenen Maßnahmen anzupassen.
- 36 In Artikel 1 der Verordnung Nr. 561/2003 heißt es:

„In die Verordnung ... Nr. 881/2002 wird folgender Artikel eingefügt:

Artikel 2a

(1) Artikel 2 gilt nicht für Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, wenn

- a) eine der in Anhang II aufgeführten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf Antrag einer betroffenen natürlichen oder juristischen Person entscheidet, dass diese Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen
- i) für Grundaussgaben, namentlich für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen notwendig sind;
 - ii) ausschließlich der Bezahlung angemessener Honorare und der Rückerstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung rechtlicher Dienste dienen;
 - iii) ausschließlich der Bezahlung von Gebühren oder Kosten für die routinemäßige Verwahrung oder Verwaltung eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen dienen oder
 - iv) für die Deckung außerordentlicher Ausgaben erforderlich sind, und
- b) der Sanktionsausschuss von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt wurde und
- c) i) der Sanktionsausschuss gegen eine Entscheidung gemäß Buchstabe a) Ziffern i), ii) oder iii) nicht innerhalb von 48 Stunden nach ihrer Notifizierung Einspruch erhebt, oder

ii) der Sanktionsausschuss eine Entscheidung gemäß Buchstabe a) Ziffer iv) billigt.

(2) Personen, die die Regelungen gemäß Absatz 1 in Anspruch nehmen möchten, stellen einen entsprechenden Antrag bei der in Anhang II aufgeführten zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats.

Die in Anhang II aufgeführte zuständige Behörde unterrichtet den Antragsteller und jede andere Person, Gruppe oder Organisation, von der bekannt ist, dass sie unmittelbar betroffen ist, unverzüglich schriftlich darüber, ob dem Antrag stattgegeben wurde.

Die zuständige Behörde informiert auch die anderen Mitgliedstaaten darüber, ob dem Antrag auf eine derartige Ausnahme stattgegeben wurde.

(3) Gelder, die innerhalb der Gemeinschaft freigegeben oder überwiesen werden, um Ausgaben zu bestreiten, oder die gemäß diesem Artikel als Ausnahme anerkannt wurden, unterliegen keinen weiteren restriktiven Maßnahmen gemäß Artikel 2.'

...“

Verfahren und Anträge der Parteien

37 Mit Klageschrift, die am 18. Dezember 2001 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen und unter der Nummer T-315/01 in das Register eingetragen worden ist, hat Yassin Abdullah Kadi gegen den Rat und die Kommission eine Klage nach Artikel 230 EG erhoben, mit der er beantragt,

— die Verordnungen Nrn. 2062/2001 und 467/2001 für nichtig zu erklären, soweit sie ihn betreffen;

— dem Rat und/oder der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

38 Der Rat und die Kommission beantragen in ihren Klagebeantwortungen, die am 20. und 21. Februar 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind,

— die Klage abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

39 Mit Schreiben der Kanzlei des Gerichts vom 13. Juni 2002 sind die Parteien aufgefordert worden, zu den Folgen der Aufhebung der Verordnung Nr. 467/2001 und ihrer Ersetzung durch die Verordnung Nr. 881/2002 Stellung zu nehmen.

- 40 Mit einem seiner Stellungnahme beigefügten Schriftsatz, der am 28. Juni 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger seine ursprünglichen Anträge und Klagegründe auf die Verordnung Nr. 881/2002 (im Folgenden: angefochtene Verordnung) erstreckt, soweit sie ihn betrifft.
- 41 Der Rat hat in seiner Stellungnahme, die am 28. Juni 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, erklärt, dass er keine Einwände gegen eine solche Erstreckung der ursprünglichen Anträge und Klagegründe habe.
- 42 Die Kommission hat in ihrer Stellungnahme, die am 1. Juli 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, geltend gemacht, dass die ursprüngliche Klage als unzulässig abzuweisen sei, soweit sie sich gegen die Verordnung Nr. 467/2001 richte, da insbesondere die Voraussetzungen der Absätze 4 und 5 von Artikel 230 EG nicht erfüllt seien. Der ursprüngliche Antrag auf Nichtigerklärung dieser Verordnung könne somit nur als Einrede der Rechtswidrigkeit im Sinne von Artikel 241 EG verstanden werden. Daher sei davon auszugehen, dass sich die ursprüngliche Klage in erster Linie gegen die Verordnung Nr. 2062/2001 und nur inzident gegen die Verordnung Nr. 467/2001 richte. Im Interesse einer ordnungsgemäßen Rechtspflege und im Bestreben nach Verfahrensökonomie sowie im Hinblick darauf, dass sich die Rechtswirkungen der Verordnung Nr. 2062/2001 in der angefochtenen Verordnung fortsetzten, habe sie jedoch keine Einwände dagegen, dass der Kläger seine Verfahrenshandlungen ändere und die letztgenannte Verordnung einbeziehe.
- 43 Im Übrigen ersucht die Kommission das Gericht, gemäß Artikel 113 der Verfahrensordnung des Gerichts festzustellen, dass die gegen die Verordnung Nr. 2062/2001 gerichtete Klage gegenstandslos geworden und in der Hauptsache erledigt sei, da diese Verordnung aufgrund der Aufhebung der Verordnung Nr. 467/2001 und ihrer Ersetzung durch die angefochtene Verordnung jede rechtliche Wirkung verloren habe. Sie beruft sich dabei auf das Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1988 in den Rechtssachen 294/86 und 77/87 (Technointorg/Kommission und Rat, Slg. 1988, 6077) und den Beschluss des Gerichts vom 13. Juni 1997 in der Rechtssache T-13/96 (TEAM und Kolprojekt/Kommission, Slg. 1997, II-983).

- 44 Ferner beantragt die Kommission, sie gemäß Artikel 115 § 1 und Artikel 116 § 6 der Verfahrensordnung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates zuzulassen, hält aber zugleich an ihrem Antrag auf Verurteilung des Klägers zur Tragung der Kosten fest, die ihr in dem Zeitraum entstanden sind, in dem sich der Kläger gegen die Verordnung Nr. 2062/2001 gewandt hat.
- 45 Durch Beschluss des Präsidenten der Ersten Kammer des Gerichts vom 10. September 2002 ist das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland nach Artikel 116 § 6 der Verfahrensordnung als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Beklagten zugelassen worden.
- 46 Infolge der Änderung der Zusammensetzung der Kammern des Gerichts zu Beginn des neuen Gerichtsjahres am 1. Oktober 2002 ist der Berichterstatter der Zweiten Kammer zugeteilt worden, an die die vorliegende Rechtssache deshalb verwiesen worden ist.
- 47 Das Gericht hat die Rechtssache nach Anhörung der Verfahrensbeteiligten gemäß Artikel 51 seiner Verfahrensordnung an eine Kammer mit fünf Richtern verwiesen.
- 48 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Zweite erweiterte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen; es hat außerdem im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Artikel 64 der Verfahrensordnung dem Rat und der Kommission einige schriftliche Fragen gestellt, die diese fristgerecht beantwortet haben.
- 49 Durch Beschluss des Präsidenten der Zweiten erweiterten Kammer des Gerichts vom 18. September 2003 sind die vorliegende Rechtssache und die Rechtssache T-306/01, Aden u. a./Rat und Kommission, gemäß Artikel 50 der Verfahrensordnung zu gemeinsamem mündlichen Verfahren verbunden worden.

- 50 Mit Schreiben vom 8. Oktober 2003 hat der Kläger das Gericht ersucht, die Terrorism (United Nations Measures) Order 2001 (Verordnung des Vereinigten Königreichs von 2001 über Terrorismus [Maßnahmen der Vereinten Nationen]) zu den Akten zu nehmen. Mit Schreiben gleichen Datums hat die Kommission das Gericht ersucht, die vom Sanktionsausschuss am 7. November 2002 verabschiedeten und am 10. April 2003 geänderten „Leitlinien für die Arbeit des Ausschusses“ zu den Akten zu nehmen. Diesen beiden Anträgen ist durch Entscheidung des Präsidenten der Zweiten erweiterten Kammer des Gerichts vom 9. Oktober 2003 stattgegeben worden.
- 51 Die Verfahrensbeteiligten haben in der Sitzung vom 14. Oktober 2003 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

Zu den Folgen des Erlasses der angefochtenen Verordnung für das Verfahren

- 52 Die Parteien sind sich darüber einig, dass der Kläger berechtigt ist, seine Anträge und Klagegründe dahin gehend anzupassen, dass sie sich auf die Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung richten, mit der die Verordnung Nr. 467/2001 in der Fassung der Verordnung Nr. 2062/2001 aufgehoben und ersetzt wurde. Mit Schriftsatz, der am 28. Juni 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger erklärt, dass er seine ursprünglichen Anträge und Klagegründe in diesem Sinne anpasse.
- 53 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass eine Entscheidung, die während des Verfahrens eine andere Entscheidung mit gleichem Gegenstand ersetzt, als neue Tatsache anzusehen ist, die den Kläger zur Anpassung seiner Anträge und Klagegründe berechtigt. Es wäre nämlich mit einer geordneten Rechtspflege und dem Erfordernis der Prozessökonomie unvereinbar, wenn der Kläger eine weitere Klage erheben müsste. Außerdem wäre es ungerecht, wenn das fragliche Gemeinschaftsorgan den Rügen in einer beim Gemeinschaftsrichter gegen eine Entscheidung eingereichten Klageschrift dadurch begegnen könnte, dass es die angefochtene

Entscheidung anpasst oder durch eine andere ersetzt und sich im Verfahren auf diese Änderung oder Ersetzung beruft, um es der Gegenpartei unmöglich zu machen, ihre ursprünglichen Anträge und Klagegründe auf die spätere Entscheidung auszudehnen oder gegen diese ergänzende Anträge zu stellen und zusätzliche Angriffsmittel vorzubringen (Urteile des Gerichtshofes vom 3. März 1982 in der Rechtssache 14/81, Alpha Steel/Kommission, Slg. 1982, 749, Randnr. 8, vom 29. September 1987 in den Rechtssachen 351/85 und 360/85, Fabrique de fer de Charleroi und Dillinger Hüttenwerke/Kommission, Slg. 1987, 3639, Randnr. 11, und vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Kommission, Slg. 1988, 4131, Randnrn. 11 und 12; Urteil des Gerichts vom 3. Februar 2000 in den Rechtssachen T-46/98 und T-151/98, CCRE/Kommission, Slg. 2000, II-167, Randnr. 33).

- 54 Diese Rechtsprechung ist auf den Fall übertragbar, dass eine Verordnung, die einen Einzelnen unmittelbar und individuell betrifft, während des Verfahrens durch eine Verordnung mit gleichem Gegenstand ersetzt wird.
- 55 Da dies in allen Punkten auf den vorliegenden Fall zutrifft, ist dem Antrag des Klägers stattzugeben, seine Klage als auf die Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Verordnung, soweit sie ihn betrifft, gerichtet zu betrachten, und den Verfahrensbeteiligten ist zu gestatten, ihre Anträge, Klagegründe und Argumente im Licht dieser neuen Tatsache umzuformulieren.
- 56 Unter diesen Umständen ist der ursprüngliche Antrag des Klägers auf teilweise Nichtigkeitsklärung der Verordnung Nr. 467/2001 gegenstandslos geworden, nachdem diese Verordnung durch die angefochtene Verordnung aufgehoben wurde. Sowohl dieser Antrag als auch die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit (vgl. oben, Randnr. 42) ist somit für erledigt zu erklären. Der Antrag auf teilweise Nichtigkeitsklärung der Verordnung Nr. 2062/2001 ist ebenfalls für erledigt zu erklären, da auch er gegenstandslos geworden ist.
- 57 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Klage in der Hauptsache erledigt ist, soweit sie sich gegen die Kommission richtet. Unter den Umständen des vorliegenden Falles rechtfertigen es jedoch der Grundsatz der geordneten Rechtspflege und das

Erfordernis der Prozessökonomie, auf die sich die oben in Randnummer 53 zitierte Rechtsprechung stützt, die nach Maßgabe von Randnummer 55 umformulierten Anträge, Verteidigungsmittel und Argumente der Kommission zu berücksichtigen, ohne dass diese gemäß Artikel 115 § 1 und Artikel 116 § 6 der Verfahrensordnung erneut förmlich als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates in das Verfahren einbezogen werden muss.

- 58 Demzufolge ist davon auszugehen, dass sich die vorliegende Klage nunmehr nur gegen den — von der Kommission und vom Vereinigten Königreich unterstützten — Rat richtet und dass sie allein die Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Verordnung, soweit sie den Kläger betrifft, zum Gegenstand hat.

Zur Begründetheit

1. *Vorbemerkungen*

- 59 Zur Stützung seiner Anträge hat der Kläger in seiner Klageschrift drei Nichtigkeitsgründe angeführt, mit denen er die Verletzung seiner Grundrechte rügt. Der erste Klagegrund betrifft die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, der zweite die Verletzung des Rechts auf Achtung des Eigentums und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der dritte die Verletzung des Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle.
- 60 In seiner Erwiderung hat sich der Kläger auf einen vierten Klagegrund berufen, mit dem er die Unzuständigkeit der beklagten Gemeinschaftsorgane und die Überschreitung ihrer Befugnisse rügt, da sie die Verordnungen Nr. 467/2001 und Nr. 2062/2001 auf der Grundlage der Artikel 60 EG und 301 EG erlassen hätten, die es der Gemeinschaft erlaubten, die Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern auszusetzen oder einzuschränken, nicht aber das Vermögen von Privatpersonen einzufrieren. Im Anschluss an die Aufhebung der Verordnung Nr. 467/2001 und ihre Ersetzung durch die auf der Grundlage der Artikel 60 EG, 301 EG und 308 EG

ergangene angefochtene Verordnung hat der Kläger jedoch in seiner am 28. Juni 2002 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenen Stellungnahme erklärt, dass er auf diesen neuen Klagegrund verzichte.

- 61 Das Gericht hat gleichwohl beschlossen, von Amts wegen zu prüfen, ob der Rat für den Erlass der angefochtenen Verordnung auf der Rechtsgrundlage der Artikel 60 EG, 301 EG und 308 EG zuständig war. Der Klagegrund der Unzuständigkeit des Urhebers des angefochtenen Rechtsakts gehört nämlich zum *ordre public* (Schlussanträge von Generalanwalt Lagrange zum Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 66/63, Niederlande/Hohe Behörde, Slg. 1964, 1149, 1191) und kann deshalb vom Gemeinschaftsrichter von Amts wegen geprüft werden (Urteile des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1959 in der Rechtssache 14/59, *Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Hohe Behörde*, Slg. 1959, 467, 492, vom 10. Mai 1960 in der Rechtssache 19/58, *Deutschland/Hohe Behörde*, Slg. 1960, 483, 500, vom 30. September 1982 in der Rechtssache 108/81, *Amylum/Rat*, Slg. 1982, 3107, Randnr. 28, und vom 13. Juli 2000 in der Rechtssache C-210/98 P, *Salzgitter/Kommission*, Slg. 2000, I-5843, Randnr. 56; Urteile des Gerichts vom 27. Februar 1992 in den Rechtssachen T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 und T-104/89, *BASF u. a./Kommission*, Slg. 1992, II-315, Randnr. 31, und vom 24. September 1996 in der Rechtssache T-182/94, *Marx Esser und Del Amo Martinez/Parlament*, Slg. ÖD 1996, I-A-411 und II-1197, Randnr. 44).
- 62 Da weder der Rat noch die Kommission die Möglichkeit hatten, zu dieser Frage während des schriftlichen Verfahrens Stellung zu nehmen, hat das Gericht sie als prozessleitende Maßnahme zu einer schriftlichen Stellungnahme aufgefordert (vgl. oben, Randnr. 48). Sie sind dieser Aufforderung innerhalb der ihnen hierfür gesetzten Frist nachgekommen. Überdies hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung die Zuständigkeit des Rates für den Erlass der angefochtenen Verordnung auf der Grundlage der Artikel 60 EG, 301 EG und 308 EG in Frage gestellt. Auch das Vereinigte Königreich hat zu dieser Frage in der mündlichen Verhandlung Stellung genommen.
- 63 Das Gericht beschließt, sich zunächst mit dem von Amts wegen aufgegriffenen Klagegrund der Unzuständigkeit des Rates für den Erlass der angefochtenen Verordnung zu befassen. Anschließend wird sich das Gericht zu den drei auf die Verletzung der Grundrechte des Klägers gestützten Klagegründen äußern, die umgruppiert werden.

2. Zum Klagegrund der Unzuständigkeit des Rates für den Erlass der angefochtenen Verordnung

Fragen des Gerichts und Antworten der Verfahrensbeteiligten

- 64 In seinen schriftlichen Fragen an den Rat und die Kommission hat das Gericht darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof im Gutachten 2/94 vom 28. März 1996 (Slg. 1996, I-1759, Randnrn. 29 und 30) ausgeführt hat, dass Artikel 235 EG-Vertrag (jetzt Artikel 308 EG) einen Ausgleich in Fällen schaffen soll, in denen den Gemeinschaftsorganen durch spezifische Bestimmungen des Vertrages ausdrücklich oder implizit verliehene Befugnisse fehlen, die gleichwohl erforderlich erscheinen, damit die Gemeinschaft ihre Aufgaben im Hinblick auf die Erreichung eines der vom Vertrag festgelegten Ziele wahrnehmen kann. Als integrierender Bestandteil einer auf dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung kann diese Bestimmung keine Grundlage dafür bieten, den Bereich der Gemeinschaftsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen, der sich aus der Gesamtheit der Vertragsbestimmungen und insbesondere aus denjenigen ergibt, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Gemeinschaft festlegen. Sie kann jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung ohne Einhaltung des hierfür vom Vertrag vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen. Im Licht dieses Gutachtens hat das Gericht den Rat und die Kommission insbesondere aufgefordert, anzugeben, welche der im EG-Vertrag festgelegten Ziele der Gemeinschaft sie mit den Bestimmungen der angefochtenen Verordnung erreichen wollten.
- 65 Der Rat hat im Wesentlichen geantwortet, dass das mit diesen Bestimmungen verfolgte Ziel in der Ausübung wirtschaftlichen und finanziellen Zwanges bestehe; dabei handele es sich um ein Ziel des EG-Vertrags.
- 66 Dazu macht der Rat geltend, die Ziele der Gemeinschaft würden in Artikel 3 EG nicht abschließend definiert, sondern könnten sich auch aus spezielleren Bestimmungen ergeben.

- 67 Entscheidend sei insoweit, dass die Artikel 60 EG und 301 EG seit der Überarbeitung durch den Vertrag von Maastricht die Aufgaben und Aktionen der Gemeinschaft im Bereich wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen festlegten und eine Rechtsgrundlage für die ausdrückliche Übertragung von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft im Hinblick auf ihre Verwirklichung seien. Diese Zuständigkeiten seien ausdrücklich an den Erlass eines Rechtsakts nach den Bestimmungen des EU-Vertrags über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gebunden und ihm de facto untergeordnet. Eines der Ziele der GASP bestehe aber nach Artikel 11 Absatz 1 dritter Gedankenstrich EU in „[der] Wahrung des Friedens und [der] Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“.
- 68 Daher sei anzuerkennen, dass wirtschaftlicher und finanzieller Zwang aus politischen Gründen, erst recht im Rahmen der Umsetzung einer verbindlichen Entscheidung des Sicherheitsrats, ein ausdrückliches, berechtigtes Ziel des EG-Vertrags darstelle, auch wenn dieses Ziel marginal sei, indirekt an die Hauptziele dieses Vertrages, insbesondere den freien Kapitalverkehr (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c EG) und die Schaffung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schütze (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g EG), anknüpfe und mit dem EU-Vertrag in Zusammenhang stehe.
- 69 Im vorliegenden Fall sei Artikel 308 EG als Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung einbezogen worden, um die Grundlage der Artikel 60 EG und 301 EG zu vervollständigen und den Erlass von Maßnahmen nicht nur gegenüber Drittländern, sondern auch gegenüber Einzelpersonen und nichtstaatlichen Stellen, die nicht zwangsläufig mit der Regierung oder dem Regime dieser Länder in Verbindung stünden, zu ermöglichen, falls der EG-Vertrag die dafür erforderlichen Handlungsbefugnisse nicht vorsehe.
- 70 Aufgrund dieser Vorgehensweise sei die Gemeinschaft in der Lage gewesen, sich an die Entwicklung der internationalen Praxis anzupassen, die nunmehr in der Verhängung „intelligenter Sanktionen“ bestehe, die sich gegen Einzelpersonen, die eine Bedrohung für die internationale Sicherheit darstellten, und nicht gegen unschuldige Bevölkerungsgruppen richteten.

71 Die Voraussetzungen, unter denen im vorliegenden Fall auf Artikel 308 EG zurückgegriffen worden sei, unterschieden sich nicht von denjenigen, unter denen diese Bestimmung in der Vergangenheit herangezogen worden sei, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines der Ziele des EG-Vertrags zu verwirklichen, wenn dieser Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen habe. Zu nennen seien in diesem Zusammenhang

- im Bereich der Sozialpolitik die verschiedenen Richtlinien, mit denen auf der Grundlage von Artikel 235 EG-Vertrag, teilweise ergänzt durch Artikel 100 EG-Vertrag (jetzt Artikel 94 EG), der in Artikel 119 EG-Vertrag (die Artikel 117 bis 120 EG-Vertrag sind durch die Artikel 136 EG bis 143 EG ersetzt worden) vorgesehene Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen zu einem allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung in allen Bereichen, in denen potenzielle Diskriminierungen fortbestehen könnten, erweitert und auf Selbständige, auch im Bereich der Landwirtschaft, ausgedehnt worden sei, wie insbesondere die Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. L 39, S. 40), die Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (ABl. 1979, L 6, S. 24), die Richtlinie 86/378/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (ABl. L 225, S. 40) und die Richtlinie 86/613/EWG des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit — auch in der Landwirtschaft — ausüben, sowie über den Mutterschutz (ABl. L 359, S. 56);

- im Bereich der Freizügigkeit die verschiedenen Rechtsakte, mit denen auf der Grundlage von Artikel 235 EG-Vertrag und Artikel 51 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 42 EG) die den Arbeitnehmern, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, zustehenden Rechte auf Selbständige und

deren Familienangehörige und auf Studenten erstreckt worden seien, wie insbesondere die Verordnung (EWG) Nr. 1390/81 des Rates vom 12. Mai 1981 zur Ausdehnung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, auf die Selbständigen und ihre Familienangehörigen (ABl. L 143, S. 1);

- in neuerer Zeit die Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 2. Juni 1997 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. L 151, S. 1), die auf der Grundlage des Artikels 213 EG-Vertrag (jetzt Artikel 284 EG) und des Artikels 235 EG-Vertrag ergangen sei.

72 Der Gerichtshof habe die Rechtmäßigkeit dieser Praxis selbst anerkannt (Urteil vom 5. Dezember 1989 in der Rechtssache C-114/88, Delbar, Slg. 1989, 4067).

73 Auch habe der Gemeinschaftsgesetzgeber schon in der Vergangenheit im Bereich der Sanktionen auf die Rechtsgrundlage des Artikels 235 EG-Vertrag zurückgegriffen. So seien vor der Aufnahme der Artikel 301 EG und 60 EG in den EG-Vertrag verschiedene Verordnungen des Rates, mit denen Handelssanktionen verhängt worden seien, auf Artikel 113 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 133 EG) gestützt worden (vgl. z. B. die Verordnung [EWG] Nr. 596/82 des Rates vom 15. März 1982 zur Änderung der Einfuhrregelung für bestimmte Waren mit Ursprung in der UdSSR [ABl. L 72, S. 15], die Verordnung [EWG] Nr. 877/82 des Rates vom 16. April 1982 zur Aussetzung der Einfuhr aller Erzeugnisse mit Ursprung in Argentinien [ABl. L 102, S. 1] und die Verordnung [EWG] Nr. 3302/86 des Rates vom 27. Oktober 1986 zur Aussetzung der Einfuhr von Goldmünzen aus der Republik Südafrika [ABl. L 305, S. 11]). Wenn diese Maßnahmen über den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik hinausgegangen seien oder in der Gemeinschaft ansässige natürliche oder juristische Personen betroffen hätten, seien sie jedoch auch auf Artikel 235 EG-Vertrag gestützt worden. Dies sei insbesondere bei der Verordnung (EWG) Nr. 3541/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zum Verbot der Erfüllung irakischer Ansprüche in Bezug auf Verträge und

Geschäfte, deren Durchführung durch die Resolution 661 (1990) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und mit ihr in Verbindung stehende Resolutionen berührt wurde (ABl. L 361, S. 1), der Fall gewesen, in deren Artikel 2 es heiÙe: „Es ist verboten, Ansprüche folgender Personen zu erfüllen ...: ... natürlicher oder juristischer Personen, die direkt oder indirekt im Auftrag oder zugunsten einer oder mehrerer natürlicher oder juristischer Personen in Irak handeln ...“

- 74 Die Kommission hat auf die schriftlichen Fragen des Gerichts geantwortet, dass die Umsetzung der vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des EG-Vertrags fallen könne, sei es in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik oder in den des Binnenmarktes.
- 75 Im vorliegenden Fall seien die fraglichen Maßnahmen, wie aus der vierten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung hervorgehe, erforderlich gewesen, um zum Schutz des freien Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine einheitliche Anwendung und Auslegung der im Einklang mit den Resolutionen des Sicherheitsrats vorgenommenen Beschränkungen des Kapitalverkehrs zu gewährleisten.
- 76 Im Übrigen sei davon auszugehen, dass sich die Verteidigung der internationalen Sicherheit sowohl außerhalb als auch innerhalb der Union in den allgemeinen Rahmen der Bestimmungen des EG-Vertrags einfüge. Insoweit sei zum einen auf die Artikel 3 EU und 11 EU und zum anderen auf die Präambel des EG-Vertrags zu verweisen, in der die Vertragsparteien „die Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern ... entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen“ bekräftigt und sich entschlossen gezeigt hätten, „Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“. Daraus sei ein allgemeines Ziel der Gemeinschaft abzuleiten, Frieden und Sicherheit zu verteidigen, auf dem speziell die Artikel 60 EG und 301 EG beruhten, die zugleich spezielle Ausprägungen der Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Regelung des internen und externen Kapitalverkehrs seien.

- 77 Da die Bestimmungen über den Kapitalverkehr in Titel III Kapitel 4 des EG-Vertrags der Gemeinschaft keine besondere Befugnis verliehen, sei Artikel 308 EG im vorliegenden Fall als ergänzende Rechtsgrundlage herangezogen worden, um zu gewährleisten, dass die Gemeinschaft die fraglichen Beschränkungen insbesondere gegenüber Privatpersonen im Einklang mit dem vom Rat angenommenen Gemeinsamen Standpunkt auferlegen könne.
- 78 Das Vereinigte Königreich hat in der mündlichen Verhandlung das mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung verfolgte Ziel der Gemeinschaft dahin gehend beschrieben, dass sie innerhalb der Gemeinschaft für die einheitliche Anwendung der den Mitgliedstaaten durch den Sicherheitsrat auferlegten Verpflichtungen in Bezug auf Beschränkungen des Kapitalverkehrs sorgen solle.
- 79 Die Errichtung eines Binnenmarktes im Bereich des Kapitalverkehrs gehöre zu den in Artikel 3 EG genannten Zielen der Gemeinschaft. Die einheitliche Anwendung aller Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs auf dem Markt stelle einen wesentlichen Aspekt der Errichtung eines Binnenmarktes dar.
- 80 Wären dagegen zur Umsetzung der fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats keine Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene getroffen worden, so hätte die Gefahr bestanden, dass das Einfrieren von Geldern in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt worden wäre. Hätten die Mitgliedstaaten diese Resolutionen individuell umgesetzt, so wäre es zwangsläufig zu unterschiedlichen Auslegungen hinsichtlich der Tragweite der ihnen obliegenden Verpflichtungen gekommen, die zu Diskrepanzen im Bereich des freien Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten und damit zur Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen geführt hätten.
- 81 Außerdem könnten Maßnahmen zum Einfrieren der Gelder von Privatpersonen zwecks Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen zu internationalen Terrororganisationen statt zu Drittländern nicht als Ausdehnung des Bereichs der Gemeinschaftsbefugnisse „über den allgemeinen Rahmen hinaus ..., der sich aus der

Gesamtheit der Vertragsbestimmungen ... ergibt“, im Sinne des oben in Randnummer 64 angeführten Gutachtens 2/94 angesehen werden. Nach dem Rahmen des Vertrages sei die Gemeinschaft für den Erlass von Maßnahmen zur Regelung des Kapitalverkehrs unter Einschluss von Maßnahmen gegenüber Privatpersonen zuständig. Wenn es zutreffe, dass die Maßnahmen zur Regelung des Kapitalverkehrs von Privatpersonen zwecks Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen zu internationalen Terrororganisationen zu einem Bereich gehörten, für den der EG-Vertrag den Gemeinschaftsorganen keine speziellen Befugnisse übertragen habe, und wenn es ferner zutreffe, dass diese Maßnahmen den Rückgriff auf Artikel 308 EG erforderten, dann könne nicht davon ausgegangen werden, dass sie über den allgemeinen Rahmen des Vertrages hinausgingen.

- 82 Der Rückgriff auf Artikel 308 EG unterscheide sich unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht von der Heranziehung dieser Bestimmung in Situationen — insbesondere im Bereich der Sozialpolitik —, in denen sie dazu gedient habe, andere Ziele der Gemeinschaft zu erreichen, wenn der Vertrag keine genaue Rechtsgrundlage biete (vgl. oben, Randnr. 71).
- 83 Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung bestritten, dass der Rat aufgrund der Artikel 60 EG, 301 EG und 308 EG für den Erlass der angefochtenen Verordnung zuständig war.
- 84 Zum einen sei der Rückgriff auf die Artikel 60 EG und 301 EG im vorliegenden Fall nicht zulässig, da die angefochtene Verordnung den Erlass von Maßnahmen gegen Privatpersonen und nicht gegen Drittländer vorsehe.
- 85 Zum anderen sei auch der Rückgriff auf Artikel 308 EG unzulässig, da die angefochtene Verordnung nicht zur Verwirklichung eines Zieles des EG-Vertrags diene, sondern nur zur Verwirklichung von Zielen im Bereich der GASP, die unter

den EU-Vertrag fielen. Insbesondere bestehe kein echter und tatsächlicher Zusammenhang zwischen dem Einfrieren von Geldern der Betroffenen und dem in der vierten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung genannten Ziel der „Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen“ (Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98, Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-8419, Randnrn. 84 und 85).

- 86 Genauer gesagt könne die Gemeinschaft eine Maßnahme nicht schon dann auf der Grundlage des Artikels 308 EG erlassen, wenn sie zur Verwirklichung eines Zieles des EU-Vertrags diene. So habe der Gerichtshof in dem oben in Randnummer 64 angeführten Gutachten 2/94 entschieden, dass diese Bestimmung nicht den Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gestatte, obwohl das Ziel der Achtung der Menschenrechte im EU-Vertrag ausdrücklich erwähnt werde. Das Gericht müsse daher die vom Rat und von der Kommission vertretene weite Auslegung des Artikels 308 EG zurückweisen, die dieser Bestimmung eine potenziell unbegrenzte Tragweite verleihen würde.

Würdigung durch das Gericht

- 87 Im Unterschied zur Verordnung Nr. 467/2001 hat die angefochtene Verordnung nicht nur die Artikel 60 EG und 301 EG zur Rechtsgrundlage, sondern auch Artikel 308 EG. Darin kommt die Entwicklung der internationalen Lage zum Ausdruck, in deren Rahmen sich die vom Sicherheitsrat verhängten und von der Gemeinschaft umgesetzten Sanktionen nacheinander einfügten.
- 88 Obgleich die Resolution 1333 (2000) des Sicherheitsrats im Rahmen von Maßnahmen zur Unterbindung des internationalen Terrorismus ergangen ist, die als unerlässlich für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen wurde (vgl. ihre siebte Begründungserwägung), betraf sie speziell das Regime der Taliban, die zu dieser Zeit den größten Teil des afghanischen Hoheitsgebiets kontrollierten und Osama bin Laden und dessen Verbündeten Zuflucht und Unterstützung gewährten.

- 89 Gerade diese ausdrücklich hergestellte Verbindung zu dem Hoheitsgebiet und dem Regime eines Drittlands veranlasste den Rat zu der Annahme, dass die Verordnung Nr. 467/2001 auf die Rechtsgrundlage der Artikel 60 EG und 301 EG gestützt werden könne. Dieser Erwägung ist zuzustimmen, denn der Wortlaut der genannten Bestimmungen schließt den Erlass restriktiver Maßnahmen unmittelbar gegenüber Einzelpersonen oder Organisationen nicht aus, soweit solche Maßnahmen tatsächlich darauf abzielen, die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern einzuschränken oder vollständig einzustellen.
- 90 Wie der Rat zutreffend ausgeführt hat, gehörten die in der Verordnung Nr. 467/2001 vorgesehenen Maßnahmen zu den gemeinhin als „intelligent“ bezeichneten Sanktionen (smart sanctions), die von der UNO seit den neunziger Jahren praktiziert werden. Bei solchen Sanktionen werden die klassischen Maßnahmen eines allgemein gegen ein Land gerichteten Handelsembargos durch gezieltere und selektivere Maßnahmen ersetzt, um die Leiden der Zivilbevölkerung des betreffenden Landes zu mindern und zugleich das betreffende Regime und dessen Machthaber mit echten Sanktionen zu belegen. Die Praxis der Gemeinschaftsorgane hat sich in gleicher Weise fortentwickelt, wobei der Rat nach und nach die Auffassung vertreten hat, dass es ihm die Artikel 60 EG und 301 EG erlaubten, restriktive Maßnahmen gegen Organisationen oder Personen zu treffen, die einen Teil des Hoheitsgebiets eines Drittlands physisch kontrollieren, sowie gegen Organisationen oder Personen, die den Regierungsapparat eines Drittlands tatsächlich kontrollieren, und gegen Personen und Organisationen, die mit Letzteren verbündet sind und ihnen wirtschaftliche Unterstützung gewähren.
- 91 Diese Auslegung, die nicht im Widerspruch zum Wortlaut der Artikel 60 EG und 301 EG steht, ist sowohl durch Wirksamkeitserwägungen als auch aus humanitären Gründen gerechtfertigt.
- 92 Die Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrats wurde jedoch am 16. Januar 2002 verabschiedet, nachdem das Regime der Taliban im Anschluss an die im Oktober 2001 eingeleitete bewaffnete Intervention der internationalen Koalition in Afghanistan zusammengebrochen war. Infolgedessen werden die Taliban zwar

immer noch ausdrücklich genannt, doch richtet sich die Resolution nicht mehr gegen ihr gestürztes Regime, sondern unmittelbar gegen Osama bin Laden, das Al-Qaida-Netzwerk und die mit ihnen verbündeten Personen und Organisationen.

- 93 Das Fehlen jeder Verbindung zwischen den gemäß dieser Resolution zu ergreifenden Sanktionen und dem Hoheitsgebiet oder dem Regime eines Drittlands, auf das bereits in Punkt 2 der Begründung des Verordnungsvorschlags hingewiesen wird, den die Kommission dem Rat am 6. März 2002 vorlegte und der der angefochtenen Verordnung zugrunde liegt (Dokument KOM[2002] 117 endg.), ist vom Rat in der mündlichen Verhandlung zumindest in Bezug auf die Personen und Organisationen, die sich zu dieser Zeit nicht in Afghanistan befanden, ausdrücklich eingeräumt worden.
- 94 Mangels einer solchen Verbindung waren der Rat und die Kommission der Ansicht, dass die Artikel 60 EG und 301 EG für sich genommen keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Verordnung darstellten. Dem ist zuzustimmen.
- 95 Artikel 60 Absatz 1 EG bestimmt, dass der Rat nach dem Verfahren des Artikels 301 EG die notwendigen Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs „mit den betroffenen dritten Ländern“ ergreifen kann. Artikel 301 EG sieht ausdrücklich vor, dass die Gemeinschaft tätig werden kann, um die Wirtschaftsbeziehungen „zu einem oder mehreren dritten Ländern“ auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen.
- 96 Im Übrigen lässt die Tatsache, dass diese Bestimmungen den Erlass „intelligenter Sanktionen“ nicht nur gegenüber einem Drittland als solchem erlauben, sondern auch gegenüber den Machthabern eines Drittlands und den mit ihnen verbündeten oder unmittelbar oder mittelbar von ihnen kontrollierten Personen und Organisationen (vgl. oben, Randnrn. 89 bis 91), nicht den Schluss zu, dass gegen solche

Personen oder Organisationen auch dann noch vorgegangen werden kann, wenn das Regime, das in dem fraglichen Drittland herrschte, nicht mehr existiert. Unter diesen Umständen besteht nämlich keine hinreichende Verbindung zwischen diesen Personen oder Organisationen und einem Drittland mehr.

- 97 Daraus folgt, dass die Artikel 60 EG und 301 EG jedenfalls für sich genommen keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Verordnung darstellten.
- 98 Außerdem hat der Rat im Gegensatz zu dem Standpunkt, den die Kommission in dem der angefochtenen Verordnung zugrunde liegenden Vorschlag für eine Verordnung des Rates einnahm (vgl. oben, Randnr. 93), die Ansicht vertreten, dass auch Artikel 308 EG für sich genommen keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der genannten Verordnung dargestellt habe. Auch diesen Erwägungen ist zuzustimmen.
- 99 Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach der Rechtsprechung (Urteil des Gerichtshofes vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 13) der Rückgriff auf Artikel 308 EG als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts, wie sich bereits aus seinem Wortlaut ergibt, nur gerechtfertigt ist, wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlass dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht. In einem solchen Fall gestattet es Artikel 308 EG den Gemeinschaftsorganen, zur Verwirklichung eines der Ziele der Gemeinschaft tätig zu werden, auch wenn es keine Bestimmung gibt, die ihnen die dafür erforderliche Befugnis verleiht.
- 100 Was die erste Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Artikel 308 EG betrifft, so steht fest, dass keine Bestimmung des EG-Vertrags den Erlass von Maßnahmen der in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Art ermöglicht, die zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus und speziell zur Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen wie dem Einfrieren von Geldern gegenüber Privatpersonen und Organisationen dienen, die im Verdacht stehen, zu seiner Finanzierung beizutragen, ohne dass eine Verbindung zu dem Hoheitsgebiet oder dem Regime eines Drittlands hergestellt wird. Diese erste Voraussetzung ist somit im vorliegenden Fall erfüllt.

- 101 Damit die zweite Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Artikel 308 EG im Sinne der oben in Randnummer 99 angeführten Rechtsprechung im vorliegenden Fall erfüllt ist, müssen der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und speziell die Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen wie das Einfrieren von Geldern gegenüber Privatpersonen und Organisationen, die im Verdacht stehen, zu seiner Finanzierung beizutragen, mit einem der Ziele in Verbindung gebracht werden können, die der Vertrag der Gemeinschaft zuweist.
- 102 Im vorliegenden Fall ist die Präambel der angefochtenen Verordnung in dieser Frage besonders lakonisch. Zu nennen ist allenfalls die Feststellung des Rates in der vierten Begründungserwägung dieser Verordnung, dass die nach der Resolution 1390 (2002) und dem Gemeinsamen Standpunkt 2002/402 erforderlichen Maßnahmen „in den Geltungsbereich des Vertrags“ fielen und dass „insbesondere zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen“ ein Rechtsakt der Gemeinschaft erforderlich sei.
- 103 Zu der *Petitio principii*, wonach die fraglichen Maßnahmen „in den Geltungsbereich des Vertrags“ fielen, ist dagegen ohne weiteres festzustellen, dass keines der in den Artikeln 2 EG und 3 EG ausdrücklich genannten Ziele des Vertrages mit diesen Maßnahmen realisierbar erscheint.
- 104 Insbesondere können die in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Maßnahmen — anders als die Maßnahmen gegenüber bestimmten in der Gemeinschaft ansässigen natürlichen oder juristischen Personen in der Verordnung Nr. 3541/92, auf die sich der Rat zur Stützung seiner These berufen hat (vgl. oben, Randnr. 73) — nicht auf das Ziel der Schaffung einer gemeinsamen Handelspolitik (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b EG) gestützt werden, in dessen Rahmen entschieden worden ist, dass die Gemeinschaft zum Erlass eines Handelsembargos nach Artikel 133 EG befugt war, da es im vorliegenden Fall nicht um die Wirtschaftsbeziehungen der Gemeinschaft zu einem Drittland geht.

- 105 Was das Ziel der Schaffung eines Systems anbelangt, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g EG), so kann die Behauptung, dass die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen bestehe, die die angefochtene Verordnung nach ihrer Präambel habe verhindern sollen, nicht überzeugen.
- 106 Die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags richten sich an Unternehmen und an die Mitgliedstaaten, wenn sie den Unternehmen keine gleichen Wettbewerbsbedingungen bieten (vgl. in Bezug auf Artikel 87 EG Urteil des Gerichtshofes vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission, Slg. 1974, 709, Randnr. 26, und in Bezug auf Artikel 81 EG Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 170/83, Hydrotherm, Slg. 1984, 2999, Randnr. 11).
- 107 Im vorliegenden Fall wird aber zum einen nicht geltend gemacht, dass sich die angefochtene Verordnung gegen die betroffenen Privatpersonen und Organisationen als Unternehmen im Sinne der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags richte.
- 108 Zum anderen wird nicht erläutert, inwiefern der Wettbewerb zwischen den Unternehmen durch die Umsetzung der nach der Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrats vorgeschriebenen spezifischen restriktiven Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen auf der Ebene der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden könnte.
- 109 Die vorstehenden Erwägungen werden nicht durch die Verbindung in Frage gestellt, den sowohl die Kommission in ihrer schriftlichen Antwort auf die Fragen des Gerichts als auch das Vereinigte Königreich in der mündlichen Verhandlung zwischen dem in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g EG genannten Ziel und dem Ziel der Schaffung eines Binnenmarktes, der u. a. durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c EG), hergestellt haben (vgl. u. a. oben, Randnrn. 75 und 78 bis 80).

- 110 Insoweit ist festzustellen, dass die Gemeinschaft keine ausdrückliche Zuständigkeit für Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs besitzt. Dagegen ist es nach Artikel 58 EG zulässig, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, die eine solche Wirkung haben, wenn dies zur Erreichung der in diesem Artikel bezeichneten Ziele und insbesondere aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt ist und bleibt (vgl. analog zu Artikel 30 EG Urteil des Gerichtshofes vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-367/89, Richardt, Slg. 1991, I-4621, Randnr. 19 und die dort genannte Rechtsprechung). Da der Begriff der öffentlichen Sicherheit sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit des Staates umfasst, wären die Mitgliedstaaten somit grundsätzlich berechtigt, nach Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b EG Maßnahmen wie die in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen zu treffen. Soweit diese Maßnahmen mit Artikel 58 Absatz 3 EG im Einklang stehen und nicht über das zur Erreichung des angestrebten Zieles Erforderliche hinausgehen, wären sie mit den durch den EG-Vertrag geschaffenen Systemen des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs und des freien Wettbewerbs vereinbar.
- 111 Würde außerdem die bloße Feststellung einer Gefahr von Unterschieden zwischen den nationalen Regelungen und der abstrakten Gefahr von Hemmnissen für den freien Kapitalverkehr oder von sich daraus möglicherweise ergebenden Wettbewerbsverzerrungen genügen, um die Wahl von Artikel 308 EG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben c und g EG als Rechtsgrundlage einer Verordnung zu rechtfertigen, so würde nicht nur den Bestimmungen des Titels VI Kapitel 3 EG-Vertrag über die Rechtsangleichung die praktische Wirksamkeit genommen, sondern auch die gerichtliche Kontrolle der Beachtung der Rechtsgrundlage könnte jede Wirksamkeit verlieren. Damit wäre der Gemeinschaftsrichter an der Wahrnehmung der ihm nach Artikel 220 EG obliegenden Aufgabe gehindert, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern (vgl. in diesem Sinne zu Artikel 100a EG-Vertrag, nach Änderung jetzt Artikel 95 EG, oben in Randnr. 85 zitiertes Urteil Deutschland/Parlament und Rat, Randnrn. 84, 85 und 106 bis 108 und die dort genannte Rechtsprechung).
- 112 Die dem Gericht unterbreiteten Beurteilungsfaktoren lassen jedenfalls nicht die Annahme zu, dass die angefochtene Verordnung tatsächlich dazu beiträgt, der Gefahr von Hemmnissen für den freien Kapitalverkehr oder von spürbaren Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen.

- 113 Insbesondere bestünde entgegen dem Vorbringen der Kommission und des Vereinigten Königreichs keine plausible und ernsthafte Gefahr von Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten bei der Handhabung des Einfrierens von Geldern, wenn die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats nicht von der Gemeinschaft, sondern von den Mitgliedstaaten umgesetzt würden. Zum einen enthalten diese Resolutionen nämlich klare, genaue und eingehende Definitionen und Vorschriften, die praktisch keinen Auslegungsspielraum lassen. Zum anderen erscheinen die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Maßnahmen nicht so bedeutsam, dass eine solche Gefahr zu befürchten wäre.
- 114 Unter diesen Umständen können die in Rede stehenden Maßnahmen nicht auf das in Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben c und g EG genannte Ziel gestützt werden.
- 115 Auch die verschiedenen vom Rat angeführten Beispiele für den Rückgriff auf die ergänzende Rechtsgrundlage des Artikels 308 EG (vgl. oben, Randnrn. 71 und 73) sind für den vorliegenden Fall nicht relevant. Zum einen geht aus ihnen nicht hervor, dass die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 308 EG, insbesondere die der Verwirklichung eines Zieles der Gemeinschaft, in den betreffenden Fällen nicht erfüllt waren. Zum anderen wurden die Rechtsakte, um die es in diesen Beispielfällen ging, insoweit nicht vor dem Gerichtshof beanstandet, was auch für die Rechtssache gilt, die zum Urteil Delbar (vgl. oben, Randnr. 72) geführt hat. Jedenfalls kann nach ständiger Rechtsprechung eine bloße Praxis des Rates nicht von Vorschriften des Vertrages abweichen und folglich auch kein Präjudiz schaffen, das die Organe der Gemeinschaft bei der Wahl der zutreffenden Rechtsgrundlage binden würde (Urteil des Gerichtshofes vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 24, und Gutachten 1/94 des Gerichtshofes vom 15. November 1994, Slg. 1994, I-5267, Randnr. 52).
- 116 Aus dem Vorstehenden folgt, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und speziell die Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen — wie das Einfrieren von Geldern — gegenüber Privatpersonen und Organisationen, die im Verdacht stehen, zu seiner Finanzierung beizutragen, mit keinem der Ziele in Verbindung gebracht werden können, die die Artikel 2 EG und 3 EG der Gemeinschaft ausdrücklich zuweisen.

- 117 Außer den in den Artikeln 2 EG und 3 EG ausdrücklich genannten Zielen des Vertrages hat die Kommission in ihrer schriftlichen Antwort auf Fragen des Gerichts auch ein allgemeineres Ziel der Gemeinschaft angeführt, das im vorliegenden Fall den Rückgriff auf die Rechtsgrundlage des Artikels 308 EG gerechtfertigt haben soll. So hat die Kommission aus der Präambel des EG-Vertrags ein allgemeines Ziel der Gemeinschaft abgeleitet, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu verteidigen (vgl. oben, Randnr. 76). Dieser These kann nicht gefolgt werden.
- 118 Entgegen dem Vorbringen der Kommission geht nämlich aus der Präambel des EG-Vertrags nicht hervor, dass mit ihm ein umfassenderes Ziel der Verteidigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verfolgt wird. Zwar besteht das oberste Ziel dieses Vertrages unbestreitbar darin, den Konflikten der Vergangenheit zwischen den europäischen Völkern durch einen „immer engeren Zusammenschluss“ zwischen ihnen ein Ende zu setzen, doch fehlt insoweit jede Bezugnahme auf die Umsetzung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Diese gehört ausschließlich zu den Zielen des EU-Vertrags, der nach seiner Präambel „den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe ... heben“ soll.
- 119 Man kann zwar sagen, dass sich die Gemeinschaft bei ihrem Handeln im Bereich ihrer eigenen Zuständigkeiten wie der gemeinsamen Handelspolitik von diesem Ziel der Union leiten lassen muss, doch genügt dies nicht als Begründung für den Erlass von Maßnahmen nach Artikel 308 EG, insbesondere nicht in Bereichen, in denen die Gemeinschaft nur über marginale und im Vertrag abschließend aufgezählte Zuständigkeiten verfügt.
- 120 Schließlich erscheint es nicht möglich, Artikel 308 EG dahin auszulegen, dass er die Gemeinschaftsorgane in allgemeiner Form ermächtigt, sich zur Verwirklichung eines der Ziele des EU-Vertrags auf diese Bestimmung zu stützen. Insbesondere erlauben nach Ansicht des Gerichts die Koexistenz der Union und der Gemeinschaft als integrierte, aber verschiedene Rechtsordnungen sowie das konstitutionelle Gefüge der Pfeiler, beides von den Verfassern der derzeit geltenden Verträge gewollt, es weder den Gemeinschaftsorganen noch den Mitgliedstaaten, sich auf die „Flexibilitätsklausel“ des Artikels 308 EG zu stützen, um dem Fehlen einer für die Verwirklichung eines Zieles der Union erforderlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft abzuwehren. Würde man anders entscheiden, so liefe dies letztlich darauf

hinaus, dass diese Bestimmung auf alle Maßnahmen im Bereich der GASP und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (JI) anwendbar wäre, so dass die Gemeinschaft stets tätig werden könnte, um die Ziele dieser Politiken zu erreichen. Ein solches Ergebnis würde zahlreichen Bestimmungen des EU-Vertrags ihren Anwendungsbereich nehmen und stünde im Widerspruch zur Schaffung eigener Instrumente der GASP (gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte) und der JI (gemeinsame Standpunkte, Beschlüsse, Rahmenbeschlüsse).

- 121 Demnach ist festzustellen, dass ebenso wenig wie die Artikel 60 EG und 301 EG, isoliert betrachtet, Artikel 308 EG für sich allein eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Verordnung darstellt.
- 122 Sowohl in den Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung als auch in seiner schriftlichen Antwort auf Fragen des Gerichts hat der Rat jedoch geltend gemacht, dass ihm Artikel 308 EG in Verbindung mit den Artikeln 60 EG und 301 EG die Befugnis zum Erlass einer Gemeinschaftsverordnung verleihe, die zu dem durch die Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP geführten Kampf gegen die Finanzierung des internationalen Terrorismus diene und mit der zu diesem Zweck wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen gegen Privatpersonen verhängt würden, ohne dass eine Verbindung zu dem Hoheitsgebiet oder dem Regime eines Drittlands hergestellt werde. Diesen Erwägungen ist zuzustimmen.
- 123 In diesem Zusammenhang ist nämlich das bei der Überarbeitung durch den Vertrag von Maastricht geschaffene spezielle Bindeglied zwischen dem mit wirtschaftlichen Sanktionen verbundenen Handeln der Gemeinschaft gemäß den Artikeln 60 EG und 301 EG und den Zielen des EU-Vertrags im Bereich der auswärtigen Beziehungen zu berücksichtigen.
- 124 Tatsächlich ist festzustellen, dass die Artikel 60 EG und 301 EG ganz besondere Bestimmungen des EG-Vertrags sind, da sie ausdrücklich vorsehen, dass sich ein Tätigwerden der Gemeinschaft nicht zur Verwirklichung eines der im EG-Vertrag festgelegten Ziele der Gemeinschaft, sondern eines der durch Artikel 2 EU der Union speziell zugewiesenen Ziele, nämlich einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, als erforderlich erweisen kann.

- 125 Im Rahmen der Artikel 60 EG und 301 EG ist das Tätigwerden der Gemeinschaft somit in Wirklichkeit ein Tätigwerden der Union auf der Grundlage des Gemeinschaftspfeilers, nachdem der Rat einen gemeinsamen Standpunkt oder eine gemeinsame Aktion im Rahmen der GASP angenommen hat.
- 126 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Union nach Artikel 3 EU über einen einheitlichen institutionellen Rahmen verfügt, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt. Die Union achtet insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der Rat und die Kommission sind für die Sicherung dieser Kohärenz verantwortlich und arbeiten zu diesem Zweck zusammen. Sie stellen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Durchführung der betreffenden Politiken sicher.
- 127 Ebenso wie sich die im EG-Vertrag vorgesehenen Befugnisse als unzureichend erweisen können, um den Gemeinschaftsorganen ein Tätigwerden zur Verwirklichung eines der Ziele der Gemeinschaft im Rahmen des Gemeinsamen Marktes zu ermöglichen, können sich auch die in den Artikeln 60 EG und 301 EG vorgesehenen Befugnisse zur Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen in Form der Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern, insbesondere in Bezug auf den Kapital- und Zahlungsverkehr, als unzureichend erweisen, um es den Gemeinschaftsorganen zu ermöglichen, das unter den EU-Vertrag fallende Ziel der GASP zu verwirklichen, für das diese Bestimmungen speziell in den EG-Vertrag aufgenommen wurden.
- 128 In dem besonderen Zusammenhang, auf den sich die Artikel 60 EG und 301 EG beziehen, ist der Rückgriff auf die ergänzende Rechtsgrundlage des Artikels 308 EG daher aufgrund des in Artikel 3 EU aufgestellten Kohärenzerfordernisses gerechtfertigt, wenn diese Bestimmungen den Gemeinschaftsorganen nicht die im Bereich wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen erforderliche Zuständigkeit verleihen, um zur Verwirklichung des von der Union und ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP verfolgten Zieles tätig zu werden.

- 129 Es ist somit möglich, dass ein gemeinsamer Standpunkt oder eine gemeinsame Aktion im Rahmen der GASP von der Gemeinschaft die Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen verlangt, die über die in den Artikeln 60 EG und 301 EG ausdrücklich vorgesehenen Sanktionen der Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern, insbesondere in Bezug auf den Kapital- und Zahlungsverkehr, hinausgehen.
- 130 In einem solchen Fall erlaubt es der Rückgriff auf die Artikel 60 EG, 301 EG und 308 EG als gemeinsame Rechtsgrundlage, im Bereich wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen das im Rahmen der GASP von der Union und ihren Mitgliedstaaten verfolgte Ziel, das in einem gemeinsamen Standpunkt oder einer gemeinsamen Aktion zum Ausdruck kommt, zu verwirklichen, obwohl der Gemeinschaft keine ausdrücklichen Befugnisse für wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen gegenüber Privatpersonen oder Organisationen, die keine hinreichende Verbindung zu einem bestimmten Drittland aufweisen, verliehen worden sind.
- 131 Im vorliegenden Fall gehört der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und dessen Finanzierung unbestreitbar zu den in Artikel 11 EU festgelegten Zielen der Union im Rahmen der GASP, auch wenn er sich nicht speziell gegen Drittländer oder deren Machthaber richtet.
- 132 Im Übrigen steht fest, dass der Gemeinsame Standpunkt 2002/402 vom Rat einstimmig im Rahmen dieses Kampfes angenommen wurde und dass er die Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen durch die Gemeinschaft gegenüber Privatpersonen vorsieht, die im Verdacht stehen, zur Finanzierung des internationalen Terrorismus beizutragen, ohne dass noch irgendeine Verbindung zu dem Hoheitsgebiet oder dem Regime eines Drittlands hergestellt wird.
- 133 In diesem Kontext ist der Rückgriff auf Artikel 308 EG zur Vervollständigung der Befugnisse zur Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen, die der Gemeinschaft durch die Artikel 60 EG und 301 EG verliehen werden, aufgrund der Erwägung gerechtfertigt, dass die Staaten heutzutage nicht mehr als die einzige

Quelle von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen werden können. Ebenso wenig wie die Völkergemeinschaft können auch die Union und ihr Gemeinschaftspfeiler daran gehindert sein, sich diesen neuen Bedrohungen dadurch anzupassen, dass wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen nicht nur gegen Drittländer, sondern auch gegen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen oder Organisationen, die im Bereich des internationalen Terrorismus tätig sind oder in anderer Weise den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden, verhängt werden.

- 134 Der Rat hat daher im vorliegenden Fall durch den Rückgriff auf die ergänzende Rechtsgrundlage des Artikels 308 EG den Bereich der Gemeinschaftsbefugnisse nicht über den allgemeinen Rahmen hinaus ausgedehnt, der sich aus der Gesamtheit der Vertragsbestimmungen und insbesondere auch aus den Bestimmungen, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Gemeinschaft festlegen, ergibt.
- 135 Die Gemeinschaftsorgane und das Vereinigte Königreich haben demnach zu Recht geltend gemacht, dass der Rat für den Erlass der angefochtenen Verordnung zuständig war, mit der in der Gemeinschaft die im Gemeinsamen Standpunkt 2002/402 vorgesehenen wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen auf der gemeinsamen Grundlage der Artikel 60 EG, 301 EG und 308 EG umgesetzt werden.

3. Zu den drei auf die Verletzung von Grundrechten des Klägers gestützten Klagegründen

Vorbringen der Parteien

- 136 Zum Sachverhalt trägt der Kläger vor, er sei ein international tätiger Geschäftsmann saudi-arabischer Staatsangehörigkeit mit erheblichen finanziellen Interessen in der Europäischen Union. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2062/2001 und dann der angefochtenen Verordnung seien sein Kapital und Vermögen in der Europäischen Union eingefroren, und er sei nicht in der Lage, seine Geschäfte

abzuwickeln. Seine Aufnahme in die Liste in Anhang I der angefochtenen Verordnung habe zudem seine persönliche und geschäftliche Reputation beeinträchtigt. Er sei Opfer eines schweren Justizirrtums, denn er sei nie in terroristische Aktivitäten verwickelt gewesen und habe solche Aktivitäten in keiner Weise, weder im Zusammenhang mit Osama bin Laden und Al-Qaida noch in anderer Form, finanziell unterstützt.

- 137 Ihm gegenüber seien auch nationale Maßnahmen getroffen worden, mit denen das Einfrieren seiner Gelder im Vereinigten Königreich, in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz angeordnet worden sei; gegen alle diese Maßnahmen gehe er gerichtlich vor. Insbesondere habe er gegen die Anordnung des britischen Finanzministers, seine Gelder einzufrieren, Nichtigkeitsklage (judicial review) erhoben. Bei einer vorbereitenden Anhörung im Rahmen dieses Verfahrens habe der zuständige Richter entschieden, dass der Klagegrund der Rechtswidrigkeit dieser Maßnahme nach nationalem Recht nicht offensichtlich unbegründet sei. Die Regierung des Vereinigten Königreichs habe jedoch geltend gemacht, dass das von ihm auf nationaler Ebene angestrebte Verfahren wegen der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ins Leere gehe, sofern er nicht auch mit Erfolg gegen die angefochtene Verordnung vorgehe. Im Übrigen sei anzunehmen, dass die Informationen, auf deren Grundlage er in die Liste des Sanktionsausschusses aufgenommen worden sei, mit denjenigen übereinstimmten, die die Regierung des Vereinigten Königreichs im Rahmen des nationalen Verfahrens vorgelegt habe.
- 138 Zur Rechtslage trägt der Kläger zunächst vor, nach der Rechtsprechung (Urteil des Gerichtshofes vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73, Nold/Kommission, Slg. 1974, 491, Randnr. 13) seien die von den Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannten und garantierten Grundrechte und insbesondere auch die, die in der EMRK verankert seien, integraler Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft.
- 139 Sodann führt er für seine Anträge drei Nichtigkeitsgründe an, von denen der erste die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, der zweite die Verletzung des Grundrechts auf Achtung des Eigentums und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der dritte die Verletzung des Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle betrifft.

- 140 Die Resolutionen des Sicherheitsrats, auf die sich der Rat und die Kommission beriefen, verliehen diesen Organen nicht die Befugnis, in seine Grundrechte einzugreifen, ohne einen solchen Eingriff vor dem Gericht durch Vorlage der nötigen Beweise zu rechtfertigen. Als eine von den Vereinten Nationen unabhängige Rechtsordnung mit eigenen Rechtsvorschriften müsse die Europäische Union die von ihr getroffenen Maßnahmen unter Bezugnahme auf ihre eigenen Befugnisse und auf die Pflichten rechtfertigen, die sie gegenüber den dieser Rechtsordnung unterliegenden Personen habe.
- 141 Was speziell die geltend gemachte Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör anbelange, so sei es zwar richtig, dass das ursprüngliche Einfrieren der Gelder seinem Wesen nach nicht Gegenstand einer vorherigen Bekanntgabe sein könne.
- 142 Nach dem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, dass die Adressaten von Entscheidungen der Behörden, die ihre Interessen spürbar beeinträchtigten, Gelegenheit erhalten müssten, ihren Standpunkt sachgerecht darzulegen (Urteil des Gerichtshofes vom 23. Oktober 1974 in der Rechtssache 17/74, *Transocean Marine Paint/Kommission*, Slg. 1974, 1063, Randnr. 15), bestehe jedoch ein Anspruch darauf, vom Rat und von der Kommission gehört zu werden, um die Streichung von der Liste der von den Sanktionen betroffenen Personen und Organisationen zu erreichen. Die Wahrung der Verteidigungsrechte müsse als fundamentaler Grundsatz in allen Verfahren gewährleistet sein, die die betroffene Person beeinträchtigen und nachteilige Auswirkungen auf sie haben könnten (Urteile des Gerichtshofes vom 17. Oktober 1989 in der Rechtssache 85/87, *Dow Benelux/Kommission*, Slg. 1989, 3137, und vom 27. Juni 1991 in der Rechtssache C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer und Saudi Arabian Fertilizer/Rat*, Slg. 1991, I-3187).
- 143 Im vorliegenden Fall verstoße die angefochtene Verordnung eindeutig gegen diese fundamentalen Grundsätze, da sie es dem Rat erlaube, die Gelder des Klägers auf unbestimmte Zeit einzufrieren, ohne dass er die Möglichkeit habe, zum Vorliegen und zur Relevanz der behaupteten Tatsachen und Umstände sowie zu den ihm entgegengehaltenen Beweisen gehört zu werden.

- 144 Was speziell die geltend gemachte Verletzung des durch Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK und durch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gewährleisteten Grundrechts auf Achtung des Eigentums sowie die geltend gemachte Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angehe, so erlaube die angefochtene Verordnung das Einfrieren der Gelder des Klägers allein aufgrund der Aufnahme seines Namens in die vom Sanktionsausschuss erstellte Liste, ohne dass die Gemeinschaftsorgane den geringsten Spielraum bei der Beurteilung der verfügbaren Beweise und der Erwägungen hätten, die eine solche Maßnahme rechtfertigen könnten, und ohne dass eine Abwägung der widerstreitenden Interessen stattgefunden habe.
- 145 In seiner Erwiderung trägt der Kläger vor, dass die Gemeinschaftsorgane, wie sie selbst einräumten, keine Interessenabwägung vorgenommen und die belastenden Beweise nicht geprüft hätten. Sie hätten dem Gericht auch keinen Beweis dafür vorgelegt, dass bei Vornahme einer solchen Interessenabwägung das Einfrieren seiner Gelder gerechtfertigt gewesen wäre. Unter diesen Umständen sei das Gericht nicht in der Lage, darüber zu entscheiden, ob die angefochtene Verordnung die in Bezug auf sein Vermögen getroffenen drakonischen Maßnahmen rechtfertige.
- 146 Speziell zur geltend gemachten Verletzung des Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle sei darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Urteil vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84 (Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18) anerkannt habe, dass dieser Anspruch einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts darstelle.
- 147 Im vorliegenden Fall sehe die angefochtene Verordnung unter Verstoß gegen diesen allgemeinen Grundsatz keine Möglichkeit einer solchen Kontrolle, insbesondere einer Kontrolle der dem Kläger entgegengehaltenen Beweise, vor.
- 148 Wenn es eine solche Kontrolle gäbe, könnte er nachweisen, dass die gegen ihn erhobenen Vorwürfe unbegründet seien.

- 149 Auf das Argument des Rates, dass er mit bloßen Verwaltungsmaßnahmen und nicht mit einer strafrechtlichen Sanktion oder einer Beschlagnahme seines Vermögens belegt worden sei, die ihm den Schutz des Artikels 6 EMRK verschaffen könnten, sei zu erwidern, dass er der schwersten Form kriminellen Verhaltens beschuldigt worden sei, nämlich der Verwicklung in eine terroristische Organisation, die für die Attentate vom 11. September 2001 verantwortlich sei, dass sein Ruf ruiniert worden sei und dass sein Vermögen auf unbestimmte Zeit und in unbegrenzter Höhe eingefroren worden sei; dies sei unter Umständen geschehen, unter denen der Rat erstens die ihn betreffenden Beweise nicht geprüft habe, ihm zweitens nicht die Möglichkeit einräumen wolle, gegen das Einfrieren seines Vermögens vorzugehen, und dazu auch nicht in der Lage sei und drittens geltend mache, dass das Gericht keine Maßnahmen treffen dürfe, um zu prüfen, ob die Entscheidung über das Einfrieren seiner Gelder korrekt gewesen sei.
- 150 Die Gemeinschaftsorgane könnten sich ihrer Verantwortung für die Wahrung seiner Grundrechte nicht dadurch entziehen, dass sie sich hinter Entscheidungen des Sicherheitsrats verschanzten, zumal diese Entscheidungen die Verteidigungsrechte selbst nicht beachtet hätten. Da es sich um eine Gemeinschaftsverordnung handele, habe er Anspruch auf eine gerichtliche Kontrolle im Rahmen der Gemeinschaft. Dass der Rat nach eigenen Angaben auf dem betreffenden Gebiet über kein Ermessen verfüge und sich an die Weisungen der UNO halten müsse, belege gerade den Fehler, mit dem die angefochtene Verordnung behaftet sei.
- 151 In seiner Erwiderung fügt der Kläger hinzu, er habe versucht, unmittelbar Kontakt mit dem Sanktionsausschuss aufzunehmen, um zu erreichen, dass sein Name von der fraglichen Liste gestrichen werde. Ihm sei geantwortet worden, dass Stellungnahmen von Privatpersonen nicht berücksichtigt würden und dass Beschwerden wegen der auf nationaler Ebene verhängten Sanktionen an das zuständige Gericht zu richten seien. Er habe daraufhin das saudische Außenministerium um Hilfe bei der Geltendmachung seiner Rechte vor dem Sanktionsausschuss ersucht. Außerdem habe er sich in den Vereinigten Staaten an das Office of Foreign Assets Control (OFAC) gewandt, um seine Interessen geltend zu machen. Die Gemeinschaftsorgane könnten ihm somit nicht vorwerfen, dass er nicht alle denkbaren Schritte unternommen habe, damit sein Vermögen wieder freigegeben werde.

- 152 Schließlich sei das Argument, dass er das vorliegende Verfahren habe einleiten können, nicht relevant, wenn das Gericht nicht die Möglichkeit habe, die Begründetheit der Klage zu prüfen. Um den Erfordernissen einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zu genügen, müsse das Gericht entweder die Stichhaltigkeit der ihm vorgelegten Beweise prüfen oder die angefochtene Verordnung mit der Begründung für nichtig erklären, dass sie keine Rechtsgrundlage für eine derartige Prüfung biete.
- 153 Der Rat und die Kommission, die sich vor allem auf Artikel 24 Absatz 1, die Artikel 25 und 41, Artikel 48 Absatz 2 und Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen beziehen, machen erstens geltend, dass die Gemeinschaft ebenso wie die Mitgliedstaaten der UNO völkerrechtlich verpflichtet sei, in ihren Zuständigkeitsbereichen die Resolutionen des Sicherheitsrats umzusetzen, insbesondere soweit sie im Rahmen des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen ergangen seien. Zweitens handele es sich bei der betreffenden Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane um eine gebundene Zuständigkeit, so dass sie weder über irgendeine autonome Ermessensbefugnis noch über irgendeinen Gestaltungsspielraum verfügten. Drittens könnten sie deshalb weder den Inhalt dieser Resolutionen ändern noch Mechanismen schaffen, die zu einer Änderung ihres Inhalts führen könnten, und viertens müssten andere internationale Übereinkünfte oder innerstaatliche Rechtsvorschriften, die dieser Umsetzung entgegenstehen könnten, zurücktreten.
- 154 Mit der angefochtenen Verordnung würden die Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) des Sicherheitsrats, die gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zunächst gegenüber dem Taliban-Regime in Afghanistan und dann als Antwort auf die terroristischen Aktivitäten im Zusammenhang mit den Attentaten vom 11. September 2001 in New York City und Washington, D. C. (Vereinigte Staaten), ergangen seien, in die Rechtsordnung der Gemeinschaft umgesetzt. Genauer gesagt sei, nachdem der Name des Klägers am 17. Oktober 2001 auf die vom Sanktionsausschuss erstellte Liste gesetzt worden sei, die Verordnung Nr. 2062/2001 geändert worden, um den Kläger gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 467/2001 in die Liste der Personen aufzunehmen, deren Gelder aufgrund ihrer Verbindungen zu den Taliban, Osama bin Laden und dem Al-Qaida-Netzwerk eingefroren worden seien.

- 155 Die Gemeinschaftsorgane hätten somit das Ziel verfolgt, die den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nach Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen obliegenden Verpflichtungen zu erfüllen, indem sie die vom Sicherheitsrat oder vom Sanktionsausschuss erstellten Listen von Personen oder Organisationen gemäß den einschlägigen Verfahren ohne weiteres in die Rechtsordnung der Gemeinschaft umgesetzt hätten.
- 156 Als Mitglieder der Vereinten Nationen hätten sich die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bereit erklärt, die in ihrem Namen vom Sicherheitsrat gefassten Beschlüsse im übergeordneten Interesse der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorbehaltlos durchzuführen (vgl. Artikel 24 Absatz 1 und Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen). Die Verpflichtungen eines UNO-Mitglieds nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen hätten Vorrang vor allen anderen internationalen Verpflichtungen. Artikel 103 der Charta erlaube es somit, jede andere Bestimmung des Völkervertrags- oder -gewohnheitsrechts zugunsten der Anwendung der Resolutionen des Sicherheitsrats zurücktreten zu lassen, und schaffe dadurch einen „Rechtmäßigkeitseffekt“.
- 157 Auch die nationalen Rechtsordnungen könnten die in Anwendung der Charta der Vereinten Nationen getroffenen Durchführungsmaßnahmen nicht behindern. Hätte ein UNO-Mitglied die Möglichkeit, den Inhalt der Resolutionen des Sicherheitsrats zu ändern, so könnte die Einheitlichkeit ihrer Anwendung, die zur Gewährleistung ihrer Effektivität unabdingbar sei, nicht gewahrt werden.
- 158 Auch wenn die Gemeinschaft selbst nicht UNO-Mitglied sei, müsse sie in ihren Zuständigkeitsbereichen so handeln, dass die Verpflichtungen erfüllt würden, die ihre Mitgliedstaaten hätten, weil diese den Vereinten Nationen angehörten. Die Kommission trägt dazu vor, dass die Befugnisse der Gemeinschaft unter Beachtung des Völkerrechts ausgeübt werden müssten (Urteile des Gerichtshofes vom 24. November 1992 in der Rechtssache C-286/90, Poulsen und Diva Navigation, Slg. 1992, I-6019, Randnr. 9, und vom 16. Juni 1998 in der Rechtssache C-162/96, Racke, Slg. 1998, I-3655, Randnr. 45). Der Rat und die Kommission berufen sich zudem auf das Urteil des Gerichts vom 28. April 1998 in der Rechtssache T-184/95 (Dorsch Consult/Rat und Kommission, Slg. 1998, II-667). Auch wenn dieses Urteil

die Verhängung eines Handelsembargos und damit eine Maßnahme der gemeinsamen Handelspolitik betreffe, für die nach Artikel 133 EG die Gemeinschaft ausschließlich zuständig sei, so gelte der darin aufgestellte Grundsatz doch auch für Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs, die wie im vorliegenden Fall auf die Artikel 60 EG und 301 EG gestützt würden.

- 159 Der Rat verallgemeinert diese Ausführungen dahin gehend, dass sich die Gemeinschaft, wenn sie zur Erfüllung der Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten aufgrund der Zugehörigkeit dieser Staaten zur UNO tätig werde, weil die Mitgliedstaaten ihr die nötigen Befugnisse übertragen hätten oder weil sie ihr Eingreifen aus politischen Gründen für zweckmäßig hielten, in Anbetracht des Artikels 48 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen praktisch in der gleichen Lage befinde wie die UNO-Mitglieder.
- 160 Nach Ansicht des Rates und der Kommission hatte die Gemeinschaft daher nicht die Möglichkeit, bestimmte Personen von der Liste des Sanktionsausschusses zu streichen, sie vorab zu informieren oder notfalls ein Revisionsverfahren zuzulassen, das zur Streichung bestimmter Personen von dieser Liste hätte führen können, da sie dadurch ihre eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen und die ihrer Mitgliedstaaten verletzt hätte. Nach Ansicht des Rates hätte dies zudem gegen die in Artikel 10 EG aufgestellte Pflicht der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu loyaler Zusammenarbeit verstoßen.
- 161 Der Rat fügt hinzu, die Umstände, unter denen die angefochtene Verordnung ergangen sei, schlossen es im Hinblick auf Artikel 48 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen aus, dass er sich rechtswidrig verhalten habe, auch wenn die Verordnung als eine Beeinträchtigung der Grundrechte des Klägers anzusehen wäre. Wenn die Gemeinschaft Maßnahmen treffe, um dem Wunsch ihrer Mitglieder nachzukommen, deren Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen zu erfüllen, komme sie zwangsläufig in den Genuss des Schutzes der Charta und insbesondere auch des „Rechtmäßigkeitseffekts“. Dieser Effekt gelte für die Grundrechte, die — wie es die einschlägigen völkerrechtlichen Instrumente vorsähen — in Notstandssituationen zeitweilig außer Kraft gesetzt werden könnten.

162 Im vorliegenden Fall müsse sich die Zuständigkeit des Gerichts jedenfalls auf die Prüfung der Frage beschränken, ob die Gemeinschaftsorgane bei der Erfüllung der in der Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrats aufgestellten Verpflichtungen einen offensichtlichen Fehler begangen hätten. Jede Inanspruchnahme einer darüber hinausgehenden Zuständigkeit, die einer mittelbaren und selektiven gerichtlichen Kontrolle der vom Sicherheitsrat im Rahmen seiner Rolle als Wahrer des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beschlossenen Zwangsmaßnahmen gleichkäme, würde die internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nachhaltig stören, wäre im Hinblick auf Artikel 10 EG anfechtbar und könnte eine der Grundlagen der von den Staaten nach 1945 geschaffenen Völkerrechtsordnung unterminieren. Derartige Maßnahmen könnten nicht auf nationaler oder regionaler Ebene angefochten werden, sondern nur vor dem Sicherheitsrat selbst.

163 Auch die Kommission ist der Ansicht, dass jede Entscheidung, mit der die vom Sicherheitsrat aufgestellte Liste außer Kraft gesetzt oder geändert würde, die internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten ernsthaft stören könnte. Eine solche Situation würde dazu führen, dass die Gemeinschaft gegen ihre allgemeine Verpflichtung zur Beachtung des Völkerrechts und die Mitgliedstaaten gegen ihre besonderen Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen verstießen. Eine solche Situation würde auch die einheitliche Anwendung der Beschlüsse des Sicherheitsrats beeinträchtigen, die für deren Wirksamkeit unabdingbar sei. Außerdem verlange der völkerrechtliche Grundsatz der *Courtoisie*, dass die Gemeinschaft diese Maßnahmen durchführe, da sie zum Schutz aller Staaten vor Terrorangriffen dienten.

164 Dies schließe eine gerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit der angefochtenen Verordnung mit den vom Kläger geltend gemachten Rechten aus. Selbst wenn diese Rechte verletzt worden wären — was nicht der Fall sei —, so bliebe die Gemeinschaft doch verpflichtet, die Resolutionen des Sicherheitsrats umzusetzen, und wenn sie nicht tätig würde, müssten die Mitgliedstaaten es tun.

- 165 Hilfsweise für den Fall, dass das Gericht beschließen sollte, die Begründetheit der drei vom Kläger angeführten Klagegründe umfassend zu prüfen, machen der Rat und die Kommission geltend, dass die angefochtene Verordnung die Grundrechte und -freiheiten, deren Verletzung behauptet werde, nicht beeinträchtige.
- 166 Erstens beeinträchtige die angefochtene Verordnung nicht den Anspruch des Klägers auf rechtliches Gehör.
- 167 Im vorliegenden Fall verfügten die Gemeinschaftsorgane über keine Untersuchungsbefugnis, keinen Ermessensspielraum in Bezug auf den Sachverhalt und kein politisches Ermessen. Sie seien lediglich verpflichtet, die vom Sicherheitsrat zur Gewährleistung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit getroffenen Maßnahmen umzusetzen, hätten aber nicht die Befugnis, Vorkehrungen zur Überprüfung dieser Maßnahmen einzubeziehen. Daher komme der Anspruch auf rechtliches Gehör, der im Rahmen von Verwaltungsverfahren eindeutig bestehe, unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles nicht zum Tragen.
- 168 Zweitens könnten die mit der angefochtenen Verordnung umgesetzten Maßnahmen weder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch das Grundrecht des Klägers auf Achtung seines Eigentums beeinträchtigen, da dieses Recht keinen absoluten Schutz genieße und seine Ausübung Beschränkungen unterworfen werden könne, die durch Ziele von allgemeinem Interesse gerechtfertigt seien.
- 169 Im vorliegenden Fall könne das allgemeine Interesse, das die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten an der Einhaltung der vom Sicherheitsrat auferlegten Verpflichtungen hätten, damit das Vermögen von Privatpersonen nicht zur Förderung des Terrorismus verwendet werden könne, nicht klarer sein. Die von der Gemeinschaft getroffenen Maßnahmen, die sich auf die Umsetzung der bindenden Beschlüsse des Sicherheitsrats beschränkten, seien durch die Bedeutung dieses Zieles vorgegeben

worden und hätten nicht zu einem ungerechten Ausgleich zwischen den im allgemeinen Interesse liegenden Erfordernissen und den Erfordernissen des Schutzes der Grundrechte des Einzelnen geführt. Unter diesen Umständen könnten die fraglichen Maßnahmen nicht als unangemessen oder unverhältnismäßig angesehen werden, auch wenn sie den Kläger hart trafen.

170 Soweit der Kläger den Gemeinschaftsorganen vorzuwerfen scheine, keinen Prüfmechanismus vorgesehen zu haben, sei darauf hinzuweisen, dass sie nur für die Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats gesorgt hätten, ohne diese ändern zu können.

171 Der Vorwurf des Klägers, dass die zur Erreichung der Ziele verwendeten Mittel unverhältnismäßig seien, könne nur gegen die Beschlüsse des Sicherheitsrats gerichtet werden.

172 Drittens machen der Rat und die Kommission in Bezug auf den Anspruch auf eine effektive gerichtliche Kontrolle insbesondere geltend, dass der Kläger beim Gericht die vorliegende Klage gemäß Artikel 230 EG habe erheben können.

173 Der Rat ist der Ansicht, dass die Frage nach dem Umfang der gerichtlichen Kontrolle, der im vorliegenden Fall gerechtfertigt oder angemessen erscheine, eine gesonderte Frage sei, mit der sich das Gericht befassen müsse.

174 Dazu trägt er vor, wenn die Gemeinschaft ohne jede Ermessensausübung auf der Grundlage einer Entscheidung des Organs tätig werde, dem die Völkergemeinschaft erhebliche Befugnisse zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen

Sicherheit übertragen habe, könnte eine umfassende gerichtliche Kontrolle das 1945 geschaffene System der UNO unterminieren, die internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten ernsthaft beeinträchtigen und zu einem Widerspruch mit der Verpflichtung der Gemeinschaft führen, das Völkerrecht zu wahren.

- 175 Der Rat und die Kommission weisen ferner darauf hin, dass sich der Kläger, erforderlichenfalls vertreten durch Saudi-Arabien, entweder unmittelbar oder über die Dienststellen des Schatzamts des Vereinigten Königreichs an den Sicherheitsrat oder den Sanktionsausschuss wenden könne, um seinen Standpunkt zu Gehör zu bringen. Als zwischenstaatliche Organisation prüfe die UNO zwar nicht die Erwägungen des Klägers als Privatperson. Sie könne jedoch die Ansicht ihrer Mitglieder nicht außer Acht lassen. Wenn die saudischen Behörden von der Unschuld des Klägers überzeugt seien, gebe es keinen Grund, nicht Schritte zu unternehmen, um seine Aufnahme in die Liste des Sanktionsausschusses überprüfen zu lassen. Der Kläger liefere keine Informationen über das Ergebnis seiner bei dieser Einrichtung unternommenen Schritte und zur Ansicht, die sie eventuell geäußert habe, obgleich einige der auf der Liste des Sanktionsausschusses stehenden Personen dazu imstande gewesen wären.

Würdigung durch das Gericht

Vorbemerkungen

- 176 Das Gericht kann sich zu den auf die Verletzung von Grundrechten des Klägers gestützten Klagegründen nur sachgerecht äußern, sofern sie seiner gerichtlichen Kontrolle unterliegen und sofern sie — falls sie begründet sind — zur Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung führen können.

- 177 Im vorliegenden Fall tragen die Gemeinschaftsorgane und das Vereinigte Königreich im Wesentlichen vor, dass keine dieser beiden Voraussetzungen erfüllt sei, da die Verpflichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen Vorrang vor allen anderen Verpflichtungen des Völkerrechts, des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts hätten. Die Prüfung der Argumente dieser Verfahrensbeteiligten ist also eine Vorbedingung für jede Erörterung der Argumente des Klägers.
- 178 Insoweit hält es das Gericht für angebracht, in erster Linie die Verknüpfung zwischen der durch die Vereinten Nationen entstandenen Völkerrechtsordnung und der nationalen oder der gemeinschaftlichen Rechtsordnung sowie das Ausmaß zu prüfen, in dem die Befugnisse der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten durch Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen gebunden sind.
- 179 Diese Prüfung bestimmt nämlich die des Umfangs der Rechtmäßigkeitskontrolle — insbesondere im Hinblick auf die Grundrechte —, die das Gericht in Bezug auf Gemeinschaftsrechtsakte auszuüben hat, mit denen solche Resolutionen umgesetzt werden; darauf wird in zweiter Linie eingegangen.
- 180 Drittens schließlich wird sich das Gericht mit den geltend gemachten Verletzungen der Grundrechte des Klägers befassen, sofern es feststellt, dass sie unter seine gerichtliche Kontrolle fallen und zur Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Verordnung führen können.

Zur Verknüpfung zwischen der durch die Vereinten Nationen entstandenen Völkerrechtsordnung und der nationalen oder der gemeinschaftlichen Rechtsordnung

- 181 Aus völkerrechtlicher Sicht haben die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der UNO aufgrund der Charta der Vereinten Nationen unbestreitbar Vorrang vor allen

anderen Verpflichtungen des innerstaatlichen Rechts oder des Völkervertragsrechts; dies gilt, soweit sie Mitglieder des Europarats sind, auch für ihre Verpflichtungen aufgrund der EMRK und, soweit sie auch Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind, für ihre Verpflichtungen aufgrund des EG-Vertrags.

- 182 Was erstens das Verhältnis zwischen der Charta der Vereinten Nationen und dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten der UNO angeht, so ergibt sich diese Vorrangregelung aus den Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts. Nach Artikel 27 des am 23. Mai 1969 in Wien geschlossenen Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, das diese Grundsätze kodifiziert (und das nach seinem Artikel 5 „auf jeden Vertrag Anwendung [findet], der die Gründungsurkunde einer internationalen Organisation bildet, sowie auf jeden im Rahmen einer internationalen Organisation angenommenen Vertrag“), kann sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen.
- 183 Was zweitens das Verhältnis zwischen der Charta der Vereinten Nationen und dem Völkervertragsrecht betrifft, so ist diese Vorrangregelung ausdrücklich in Artikel 103 der Charta verankert; dieser lautet: „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“ Nach Artikel 30 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge gilt dies entgegen den Regeln, die normalerweise bei aufeinander folgenden Verträgen Anwendung finden, sowohl für früher als auch für später als die Charta der Vereinten Nationen geschlossene Verträge. Nach der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes fallen alle regionalen, bilateralen und selbst multilateralen Übereinkünfte, die die Vertragsparteien möglicherweise geschlossen haben, immer unter Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen (Urteil vom 26. November 1984, Militärische und paramilitärische Tätigkeiten in und gegen Nicaragua [Nicaragua/Vereinigte Staaten von Amerika], *I.C.J. Reports* 1984, S. 392, Randnr. 107).
- 184 Dieser Vorrang erstreckt sich nach Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen, wonach die Mitglieder der UNO die Beschlüsse des Sicherheitsrats anzunehmen und durchzuführen haben, auch auf die in einer Resolution des Sicherheitsrats

enthaltenen Beschlüsse. Nach der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes haben die insoweit bestehenden Verpflichtungen der Parteien nach Artikel 103 der Charta Vorrang vor ihren Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften (Beschluss vom 14. April 1992 [einstweilige Anordnungen], Fragen der Auslegung und Anwendung des Montrealer Übereinkommens von 1971 aufgrund des Luftzwischenfalls von Lockerbie [Libysch-Arabische Dschamahirija/Vereinigte Staaten von Amerika], *I.C.J. Reports* 1992, S. 16, Randnr. 42, und Beschluss vom 14. April 1992 [einstweilige Anordnungen], Fragen der Auslegung und Anwendung des Montrealer Übereinkommens von 1971 aufgrund des Luftzwischenfalls von Lockerbie [Libysch-Arabische Dschamahirija/Vereinigtes Königreich], *I.C.J. Reports* 1992, S. 113, Randnr. 39).

185 Was insbesondere das Verhältnis zwischen den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aufgrund der Charta der Vereinten Nationen und ihren gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen angeht, so ist hinzuzufügen, dass nach Artikel 307 Absatz 1 EG „[d]ie Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor dem 1. Januar 1958 oder, im Falle später beigetretener Staaten, vor dem Zeitpunkt ihres Beitritts zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, ... durch diesen Vertrag nicht berührt [werden]“.

186 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes soll durch diese Bestimmung im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts klargestellt werden, dass die Geltung des EG-Vertrags die Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats, Rechte dritter Länder aus einer früheren Übereinkunft zu achten und seine entsprechenden Pflichten zu erfüllen, nicht berührt (Urteil des Gerichtshofes vom 28. März 1995 in der Rechtssache C-324/93, *Evans Medical und Macfarlan Smith*, Slg. 1995, I-563, Randnr. 27; vgl. auch Urteile des Gerichtshofes vom 27. Februar 1962 in der Rechtssache 10/61, *Kommission/Italien*, Slg. 1962, 3, vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-158/91, *Levy*, Slg. 1993, I-4287, und vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-124/95, *Centro-Com*, Slg. 1997, I-81, Randnr. 56).

187 Fünf der sechs Unterzeichnerstaaten des am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft waren am 1. Januar 1958 bereits Mitglied der UNO. Die Bundesrepublik Deutschland wurde zwar erst am 18. September 1973 förmlich in die UNO aufgenommen, doch hatte auch sie schon vor dem 1. Januar 1958 erklärt, dass sie die Verpflichtungen aus der

Charta der Vereinten Nationen einhalten werde, was u. a. aus der Schlussakte der Konferenz, die vom 28. September bis zum 3. Oktober 1954 in London stattfand (der so genannten Neun-Mächte-Konferenz), und den Pariser Verträgen vom 23. Oktober 1954 hervorgeht. Alle Staaten, die der Gemeinschaft später beitraten, waren im Übrigen schon vor ihrem Beitritt Mitglied der UNO.

188 Darüber hinaus wurde Artikel 224 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (jetzt Artikel 297 EG) speziell in diesen Vertrag eingefügt, um der oben genannten Vorrangregel Rechnung zu tragen. Er lautet: „Die Mitgliedstaaten setzen sich miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, dass das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat ... in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat.“

189 Die Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen haben also bindende Wirkung für alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die daher in dieser Eigenschaft alle erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um ihre Umsetzung zu gewährleisten (Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs zum Urteil des Gerichtshofes vom 30. Juli 1996 in der Rechtssache C-84/95, Bosphorus, Slg. 1996, I-3953, I-3956, Nr. 2, und zum Urteil des Gerichtshofes vom 27. Februar 1997 in der Rechtssache C-177/95, Ebony Maritime und Loten Navigation, Slg. 1997, I-1111, I-1115, Nr. 27).

190 Aus dem Vorstehenden folgt ferner, dass die Mitgliedstaaten sowohl nach den Regeln des allgemeinen Völkerrechts als auch nach den spezifischen Bestimmungen des Vertrages berechtigt und sogar verpflichtet sind, jede Bestimmung des Gemeinschaftsrechts — und wäre es eine Bestimmung des Primärrechts oder ein allgemeiner Grundsatz dieses Rechts — unangewendet zu lassen, die der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen entgegenstehen würde.

- 191 So hat der Gerichtshof in dem oben in Randnummer 186 zitierten Urteil *Centro-Com* ausdrücklich entschieden, dass nationale Maßnahmen, die im Widerspruch zu Artikel 113 EG-Vertrag stehen, gemäß Artikel 234 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 307 EG) gerechtfertigt sein können, wenn sie erforderlich erscheinen, um sicherzustellen, dass der betreffende Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen und einer Resolution des Sicherheitsrats erfüllt.
- 192 Dagegen ergibt sich aus der Rechtsprechung (vgl. oben in Randnr. 158 zitiertes Urteil *Dorsch Consult/Rat und Kommission*, Randnr. 74), dass die Gemeinschaft als solche, anders als ihre Mitgliedstaaten, nicht unmittelbar durch die Charta der Vereinten Nationen gebunden ist und dass für sie daher keine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung besteht, die Resolutionen des Sicherheitsrats gemäß Artikel 25 der Charta anzunehmen und durchzuführen. Der Grund dafür besteht darin, dass die Gemeinschaft weder Mitglied der UNO noch Adressatin der Resolutionen des Sicherheitsrats, noch Nachfolgerin in die Rechte und Pflichten ihrer Mitgliedstaaten im Sinne des Völkerrechts ist.
- 193 Dennoch ist davon auszugehen, dass die Gemeinschaft schon nach dem Vertrag zu ihrer Gründung in der gleichen Weise wie ihre Mitgliedstaaten an die Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen gebunden ist.
- 194 Insoweit steht fest, dass die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an ihre Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen gebunden waren.
- 195 Sie konnten der Gemeinschaft nicht durch eine untereinander geschlossene Vereinbarung mehr Befugnisse übertragen, als ihnen zustanden, oder sich von den nach der genannten Charta gegenüber Drittländern bestehenden Verpflichtungen lösen (vgl. analog Urteil des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1972 in den Rechtssachen 21/72 bis 24/72, *International Fruit Company u. a.*, Slg. 1972, 1219, im Folgenden: Urteil *International Fruit*, Randnr. 11).

- 196 Vielmehr ergibt sich ihr Wille, ihre Verpflichtungen aus dieser Charta zu beachten, aus den Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft selbst und kommt insbesondere in dessen Artikeln 224 und 234 Absatz 1 zum Ausdruck (vgl. analog Urteil International Fruit, Randnrn. 12 und 13, und Schlussanträge von Generalanwalt Mayras zu diesem Urteil, Slg. 1972, 1231 bis 1237).
- 197 Auch wenn die letztgenannte Bestimmung nur Pflichten der Mitgliedstaaten erwähnt, so impliziert sie doch die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane, die Erfüllung der Pflichten, die sich für die Mitgliedstaaten aus der genannten Charta ergeben, nicht zu behindern (Urteil des Gerichtshofes vom 14. Oktober 1980 in der Rechtssache 812/79, Burgoa, Slg. 1980, 2787, Randnr. 9).
- 198 Auch ist darauf hinzuweisen, dass sich die Mitgliedstaaten, soweit die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen erforderlichen Befugnisse auf die Gemeinschaft übertragen wurden, völkerrechtlich dazu verpflichtet haben, dass die Gemeinschaft diese Befugnisse zu diesem Zweck selbst ausübt.
- 199 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass nach Artikel 48 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen die Beschlüsse des Sicherheitsrats von den Mitgliedern der Vereinten Nationen „unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt [werden], deren Mitglieder sie sind“, und dass nach der Rechtsprechung (oben in Randnr. 158 zitierte Urteile Poulsen und Diva Navigation, Randnr. 9, und Racke, Randnr. 45; vgl. auch Urteil des Gerichtshofes vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnr. 22) die Befugnisse der Gemeinschaft unter Beachtung des Völkerrechts auszuüben sind, so dass die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und die Umschreibung seines Anwendungsbereichs im Licht der einschlägigen Regeln des Völkerrechts zu erfolgen haben.
- 200 Durch die Übertragung dieser Befugnisse auf die Gemeinschaft haben die Mitgliedstaaten also ihren Willen erkennen lassen, die Gemeinschaft an die von ihnen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen eingegangenen Verpflichtungen zu binden (vgl. analog Urteil International Fruit, Randnr. 15).

- 201 Seit dem Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist die in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft eingetretene Zuständigkeitsverlagerung im Rahmen der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen auf verschiedene Weise konkretisiert worden (vgl. analog Urteil *International Fruit*, Randnr. 16).
- 202 So ist u. a. Artikel 228a EG-Vertrag (jetzt Artikel 301 EG) durch den Vertrag über die Europäische Union in den EG-Vertrag eingefügt worden, um eine spezifische Grundlage für Wirtschaftssanktionen zu schaffen, zu denen sich die Gemeinschaft, die im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik allein zuständig ist, gegenüber Drittländern aus politischen Gründen veranlasst sehen kann, die von ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP meistens in Anwendung einer Resolution des Sicherheitsrats, die sie zu solchen Sanktionen verpflichtet, festgelegt werden.
- 203 Soweit demnach die Gemeinschaft aufgrund des EG-Vertrags Befugnisse übernommen hat, die zuvor von den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Charta der Vereinten Nationen ausgeübt wurden, ist sie an die Bestimmungen dieser Charta gebunden (vgl. analog in Bezug auf die Frage, ob die Gemeinschaft an das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen [GATT] von 1947 gebunden ist, Urteil *International Fruit*, Randnr. 18; vgl. auch oben in Randnr. 158 zitiertes Urteil *Dorsch Consult/Rat und Kommission*, Randnr. 74, worin festgestellt wird, dass die Gemeinschaft bei der Umsetzung eines durch eine Resolution des Sicherheitsrats verhängten Handelsembargos eine gebundene Befugnis ausübt).
- 204 Nach diesen Erwägungen ist davon auszugehen, dass die Gemeinschaft weder die Verpflichtungen, die ihren Mitgliedstaaten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen obliegen, verletzen noch die Erfüllung dieser Verpflichtungen behindern darf und dass sie schon nach ihrem Gründungsvertrag bei der Ausübung ihrer Befugnisse alle erforderlichen Bestimmungen erlassen muss, um es ihren Mitgliedstaaten zu ermöglichen, diesen Verpflichtungen nachzukommen.

- 205 Im vorliegenden Fall hat der Rat in dem gemäß Titel V des EU-Vertrags angenommenen Gemeinsamen Standpunkt 2002/402 festgestellt, dass ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Rahmen der ihr durch den EG-Vertrag verliehenen Befugnisse erforderlich sei, um im Einklang mit den Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) des Sicherheitsrats bestimmte restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen zu treffen.
- 206 Die Gemeinschaft hat diese Maßnahmen durch den Erlass der angefochtenen Verordnung umgesetzt. Wie oben in Randnummer 135 bereits entschieden, war sie für den Erlass dieses Rechtsakts auf der Grundlage der Artikel 60 EG, 301 EG und 308 EG zuständig.
- 207 Daher sind die oben in Randnummer 153 zusammengefassten Argumente der Gemeinschaftsorgane unter dem Vorbehalt als begründet anzusehen, dass die Gemeinschaft nicht — wie sie geltend machen — nach dem allgemeinen Völkerrecht, sondern nach dem EG-Vertrag selbst verpflichtet war, den fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats in ihrem Zuständigkeitsbereich Wirkung zu verleihen.
- 208 Dagegen sind die Argumente des Klägers zurückzuweisen, die auf der Erwägung beruhen, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung eine von den Vereinten Nationen unabhängige Rechtsordnung sei, die durch eigene Rechtsvorschriften geregelt sei.

Zum Umfang der vom Gericht auszuübenden Rechtmäßigkeitskontrolle

- 209 Einleitend ist daran zu erinnern, dass die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft ist, in der weder ihre Mitgliedstaaten noch ihre Organe der Kontrolle daraufhin, ob ihre Handlungen mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem

Vertrag, im Einklang stehen, entzogen sind, und dass mit diesem Vertrag ein umfassendes System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen worden ist, das dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe zuweist (Urteile des Gerichtshofes vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83, *Les Verts/Parlament*, Slg. 1986, 1339, Randnr. 23, vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85, *Foto-Frost*, Slg. 1987, 4199, Randnr. 16, und vom 23. März 1993 in der Rechtssache C-314/91, *Weber/Parlament*, Slg. 1993, I-1093, Randnr. 8; Urteil des Gerichts vom 2. Oktober 2001 in den Rechtssachen T-222/99, T-327/99 und T-329/99, *Martinez u. a./Parlament*, Slg. 2001, II-2823, Randnr. 48; vgl. auch Gutachten 1/91 des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1991, Slg. 1991, I-6079, Nr. 21).

- 210 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat (oben in Randnr. 146 zitiertes Urteil *Johnston*, Randnr. 18; vgl. auch Urteile des Gerichtshofes vom 3. Dezember 1992 in der Rechtssache C-97/91, *Oleifici Borelli/Kommission*, Slg. 1992, I-6313, Randnr. 14, vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-1/99, *Kofisa Italia*, Slg. 2001, I-207, Randnr. 46, vom 27. November 2001 in der Rechtssache C-424/99, *Kommission/Österreich*, Slg. 2001, I-9285, Randnr. 45, und vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*, Slg. 2002, I-6677, Randnr. 39), ist die gerichtliche Kontrolle „Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, der den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegt [und der] auch in den Artikeln 6 und 13 der [EMRK] verankert [ist]“.
- 211 Im vorliegenden Fall kommt dieser Grundsatz in dem dem Kläger durch Artikel 230 Absatz 4 EG verliehenen Recht zum Ausdruck, die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung vom Gericht prüfen zu lassen, soweit diese ihn unmittelbar und individuell betrifft, und für seine Klage jeden Klagegrund geltend zu machen, der auf Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des EG-Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder Ermessensmissbrauch gestützt wird.
- 212 Im vorliegenden Fall stellt sich jedoch die Frage, ob es strukturelle, durch das allgemeine Völkerrecht oder den EG-Vertrag selbst vorgegebene Grenzen für die Kontrolle gibt, die das Gericht hinsichtlich dieser Verordnung auszuüben hat.

- 213 Insoweit ist daran zu erinnern, dass mit der angefochtenen Verordnung, die im Hinblick auf den Gemeinsamen Standpunkt 2002/402 ergangen ist, auf der Ebene der Gemeinschaft die Verpflichtung ihrer Mitgliedstaaten als Mitglieder der UNO erfüllt wird, gegebenenfalls durch eine Gemeinschaftshandlung den Sanktionen gegen Osama bin Laden, das Al-Qaida-Netzwerk und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen, die durch mehrere Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen beschlossen und dann verschärft wurden, Wirkung zu verleihen. In den Begründungserwägungen dieser Verordnung wird ausdrücklich auf die Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) Bezug genommen.
- 214 In diesem Zusammenhang sind die Gemeinschaftsorgane, wie sie zutreffend geltend gemacht haben, aufgrund einer gebundenen Befugnis tätig geworden, so dass sie über keinen eigenen Ermessensspielraum verfügten. Insbesondere konnten sie weder den Inhalt der fraglichen Resolutionen unmittelbar ändern noch einen Mechanismus schaffen, der zu einer solchen Änderung führen konnte.
- 215 Jede Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung, vor allem im Hinblick auf die Bestimmungen oder allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, die den Grundrechtsschutz betreffen, würde also bedeuten, dass das Gericht inzident die Rechtmäßigkeit der genannten Resolutionen prüft. Im vorliegenden Fall wäre die Quelle der vom Kläger geltend gemachten Rechtswidrigkeit nämlich nicht im Erlass der angefochtenen Verordnung zu suchen, sondern in den Resolutionen des Sicherheitsrats, in denen die Sanktionen verhängt wurden (vgl. analog oben in Randnr. 158 zitiertes Urteil Dorsch Consult/Rat und Kommission, Randnr. 74).
- 216 Insbesondere würde, falls das Gericht die angefochtene Verordnung — obwohl ihr Erlass völkerrechtlich geboten erscheint — gemäß den Anträgen des Klägers mit der Begründung für nichtig erklärt, dass sie die durch die Rechtsordnung der Gemeinschaft geschützten Grundrechte des Klägers verletzt, eine solche Nichtigerklärung indirekt bedeuten, dass die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats selbst diese Grundrechte verletzen. Der Kläger verlangt mit anderen Worten vom Gericht, implizit festzustellen, dass die fragliche Völkerrechtsnorm in die durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechte des Einzelnen eingreift.

- 217 Die Gemeinschaftsorgane und das Vereinigte Königreich fordern das Gericht auf, grundsätzlich jede Zuständigkeit für eine solche indirekte Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Resolutionen abzulehnen, die als Regeln des Völkerrechts, die die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft binden, für das Gericht wie für alle Organe der Gemeinschaft Geltung hätten. Sie sind im Wesentlichen der Ansicht, dass sich die Kontrolle des Gerichts darauf beschränken müsse, ob die Form-, Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften, die im vorliegenden Fall für die Gemeinschaftsorgane gelten, eingehalten worden seien und ob die fraglichen Gemeinschaftsmaßnahmen im Hinblick auf die mit ihnen umgesetzten Resolutionen des Sicherheitsrats angemessen und verhältnismäßig seien.
- 218 Es ist anzuerkennen, dass eine solche Zuständigkeitsbeschränkung als Konsequenz aus den oben im Rahmen der Prüfung der Verknüpfung der Verhältnisse zwischen der durch die Vereinten Nationen entstandenen Völkerrechtsordnung und der Gemeinschaftsrechtsordnung entwickelten Grundsätzen geboten ist.
- 219 Wie bereits ausgeführt, sind die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen verabschiedet worden. In diesem Zusammenhang fällt die Bestimmung dessen, was eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt, sowie der erforderlichen Maßnahmen zu ihrer Wahrung oder Wiederherstellung in den ausschließlichen Verantwortungsbereich des Sicherheitsrats und ist als solche der Zuständigkeit der nationalen oder gemeinschaftlichen Behörden und Gerichte entzogen, unter dem einzigen Vorbehalt des in Artikel 51 dieser Charta genannten naturgegebenen Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung.
- 220 Beschließt also der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen über seinen Sanktionsausschuss, dass die Gelder bestimmter Personen oder Organisationen einzufrieren sind, so gilt sein Beschluss gemäß Artikel 48 der Charta für alle Mitglieder der Vereinten Nationen.

- 221 Im Hinblick auf die oben in den Randnummern 193 bis 204 angestellten Erwägungen lässt sich eine Zuständigkeit des Gerichts für die inzidente Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines solchen Beschlusses nach dem Standard des Schutzes der in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannten Grundrechte somit weder auf der Grundlage des Völkerrechts noch auf der des Gemeinschaftsrechts herleiten.
- 222 Zum einen wäre eine solche Zuständigkeit mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere ihrer Artikel 25, 48 und 103, sowie mit Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge unvereinbar.
- 223 Zum anderen würde eine solche Zuständigkeit sowohl gegen die Bestimmungen des EG-Vertrags, insbesondere die Artikel 5 EG, 10 EG, 297 EG und 307 Absatz 1 EG, als auch gegen die des EU-Vertrags, insbesondere Artikel 5 EU, verstoßen, wonach der Gemeinschaftsrichter seine Befugnisse nach Maßgabe und im Sinne des EG-Vertrags und des EU-Vertrags ausübt. Sie wäre außerdem unvereinbar mit dem Grundsatz, dass die Befugnisse der Gemeinschaft und damit die des Gerichts unter Beachtung des Völkerrechts ausgeübt werden müssen (oben in Randnr. 158 zitierte Urteile Poulsen und Diva Navigation, Randnr. 9, und Racke, Randnr. 45).
- 224 Hinzuzufügen ist, dass insbesondere im Hinblick auf Artikel 307 EG und Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen die Berufung auf eine Verletzung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechte oder der Grundsätze dieser Rechtsordnung die Gültigkeit einer Resolution des Sicherheitsrats oder deren Wirkung im Gebiet der Gemeinschaft nicht berühren kann (vgl. analog Urteile des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125, Randnr. 3, vom 8. Oktober 1986 in der Rechtssache 234/85, Keller, Slg. 1986, 2897, Randnr. 7, und vom 17. Oktober 1989 in den Rechtssachen 97/87 bis 99/87, Dow Chemical Ibérica u. a./Kommission, Slg. 1989, 3165, Randnr. 38).

- 225 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. Das Gericht ist vielmehr verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht so weit wie möglich in einer Weise auszulegen und anzuwenden, die mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus der Charta der Vereinten Nationen vereinbar ist.
- 226 Dagegen kann das Gericht die Rechtmäßigkeit der fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats im Hinblick auf das *Ius cogens*, verstanden als internationaler *Ordre public*, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UNO gilt und von dem nicht abgewichen werden darf, inzident prüfen.
- 227 Insoweit ist festzustellen, dass das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, das das Völkergewohnheitsrecht kodifiziert (und das nach seinem Artikel 5 „auf jeden Vertrag Anwendung [findet], der die Gründungsurkunde einer internationalen Organisation bildet, sowie auf jeden im Rahmen einer internationalen Organisation angenommenen Vertrag“), in Artikel 53 vorsieht, dass Verträge nichtig sind, die im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts (*Ius cogens*) stehen, d. h. zu einer „Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann“. Ebenso heißt es in Artikel 64 des Wiener Übereinkommens: „Entsteht eine neue zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts, so wird jeder zu dieser Norm im Widerspruch stehende Vertrag nichtig und erlischt.“
- 228 Im Übrigen setzt die Charta der Vereinten Nationen selbst die Existenz zwingender völkerrechtlicher Grundsätze und insbesondere den Schutz der Grundrechte des Menschen voraus. So haben die Völker der Vereinten Nationen in der Präambel der Charta ihre Entschlossenheit erklärt, „[ihren] Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit ... zu bekräftigen“. Aus Kapitel I der Charta, überschrieben mit „Ziele und Grundsätze“, ergibt sich außerdem, dass die Vereinten Nationen u. a. das Ziel haben, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu festigen.

- 229 Diese Grundsätze gelten sowohl für die Mitglieder der UNO als auch für deren Organe. So muss der Sicherheitsrat nach Artikel 24 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen bei der Erfüllung der Pflichten aufgrund seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ handeln. Die Sanktionsbefugnisse, über die der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung verfügt, müssen daher unter Beachtung des Völkerrechts und insbesondere auch der Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen ausgeübt werden.
- 230 Das Völkerrecht erlaubt also die Annahme, dass es eine Grenze für den Grundsatz der Bindungswirkung der Resolutionen des Sicherheitsrats gibt: Sie müssen die zwingenden fundamentalen Bestimmungen des *Ius cogens* beachten. Im gegenteiligen Fall, so unwahrscheinlich er auch sein mag, binden sie die Mitgliedstaaten der UNO nicht und damit auch nicht die Gemeinschaft.
- 231 Die inzidente Kontrolle, die das Gericht im Rahmen einer Klage auf Nichtigerklärung eines Gemeinschaftsrechtsakts ausübt, der ohne jede Ermessensausübung zur Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrats ergangen ist, kann sich daher ganz ausnahmsweise auf die Prüfung erstrecken, ob die zum *Ius cogens* gehörenden übergeordneten Regeln des Völkerrechts und insbesondere auch die zwingenden Normen zum universellen Schutz der Menschenrechte eingehalten wurden, von denen weder die Mitgliedstaaten noch die Organe der UNO abweichen dürfen, weil sie „unveräußerliche Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts“ darstellen (Gutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 8. Juli 1996, Zulässigkeit der Drohung mit oder des Gebrauchs von Nuklearwaffen, *I.C.J. Reports* 1996, S. 226, Randnr. 79; vgl. in diesem Sinne auch Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs zu dem oben in Randnr. 189 zitierten Urteil *Bosphorus*, Nr. 65).
- 232 Im Licht dieser allgemeinen Erwägungen sind die auf die Verletzung der Grundrechte des Klägers gestützten Klagegründe zu prüfen.

Zu den geltend gemachten Verletzungen der Grundrechte des Klägers

233 Zunächst ist die geltend gemachte Verletzung des Grundrechts auf Achtung des Eigentums und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, sodann die geltend gemachte Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und schließlich die geltend gemachte Verletzung des Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle zu prüfen.

— Zur geltend gemachten Verletzung des Rechts auf Achtung des Eigentums und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

234 Der Kläger rügt eine Verletzung des durch Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK gewährleisteten Rechts auf Achtung seines Eigentums sowie eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit als eines allgemeinen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts.

235 Da sich die behaupteten Rechtsverletzungen jedoch ausschließlich aus dem Einfrieren der Gelder des Klägers ergeben sollen, das vom Sicherheitsrat über seinen Sanktionsausschuss beschlossen und in der Gemeinschaft durch die angefochtene Verordnung ohne jede Ermessensausübung durchgeführt wurde, sind die Rügen des Klägers gemäß den bereits oben festgelegten Prinzipien grundsätzlich nur anhand des Standards des universellen Schutzes der zum *Ius cogens* gehörenden Menschenrechte zu prüfen.

236 Da Umfang und Intensität des Einfrierens der Gelder des Klägers im Laufe der Zeit variiert haben (vgl. nacheinander Artikel 2 der Verordnung Nr. 467/2001, Artikel 2 der Verordnung Nr. 881/2002 in seiner ursprünglichen Fassung und schließlich den durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 561/2003 eingefügten Artikel 2a der angefochtenen Verordnung), darf sich die Kontrolle des Gerichts im Rahmen der

vorliegenden Nichtigkeitsklage im Übrigen ausschließlich auf den Stand der zurzeit geltenden Regelung beziehen. Bei Nichtigkeitsklagen trägt der Gemeinschaftsrichter nämlich normalerweise den Ereignissen Rechnung, die sich — wie die Aufhebung, Verlängerung, Ersetzung oder Änderung des angefochtenen Rechtsakts — während des Verfahrens auf den Gegenstand des Rechtsstreits auswirken (vgl. außer den oben in Randnr. 53 zitierten Urteilen Alpha Steel/Kommission, Fabrique de fer de Charleroi und Dillinger Hüttenwerke/Kommission sowie CCRE/Kommission den Beschluss des Gerichtshofes vom 8. März 1993 in der Rechtssache C-123/92, Lezzi Pietro/Kommission, Slg. 1993, I-809, Randnrn. 8 bis 11). Alle Verfahrensbeteiligten haben sich in der mündlichen Verhandlung damit einverstanden erklärt.

- 237 Demnach ist zu prüfen, ob das in der angefochtenen Verordnung in der Fassung der Verordnung Nr. 561/2003 und indirekt in den Resolutionen des Sicherheitsrats, die mit diesen Verordnungen umgesetzt werden, vorgesehene Einfrieren von Geldern die Grundrechte des Klägers verletzt.
- 238 Nach Ansicht des Gerichts ist dies nach dem Standard des universellen Schutzes der zum *Ius cogens* gehörenden Menschenrechte nicht der Fall.
- 239 Zunächst ist festzustellen, dass die angefochtene Verordnung in ihrer durch die — im Anschluss an die Resolution 1452 (2002) des Sicherheitsrats ergangene — Verordnung Nr. 561/2003 geänderten Fassung neben anderen Ausnahmen und Befreiungen vorsieht, dass die zuständigen nationalen Behörden auf Antrag der Betroffenen, sofern der Sanktionsausschuss nicht ausdrücklich widerspricht, das Einfrieren von Geldern für unanwendbar erklären auf Gelder, die für Grundaufgaben wie die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten, medizinischer Behandlung, Steuern oder Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen notwendig sind (vgl. oben, Randnr. 36). Außerdem können Gelder, die für die Deckung „außerordentlicher Ausgaben“ erforderlich sind, nunmehr freigegeben werden, sofern der Sanktionsausschuss dies ausdrücklich billigt.

- 240 Die ausdrücklichen Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten, mit denen somit das Einfrieren von Geldern der in die Liste des Sanktionsausschusses aufgenommenen Personen versehen ist, zeigen eindeutig, dass diese Maßnahme weder bezweckt noch bewirkt, die genannten Personen einer inhumanen oder erniedrigenden Behandlung auszusetzen.
- 241 Außerdem ist festzustellen, dass zwar nach Artikel 17 Absatz 1 der am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossenen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte „[j]eder Mensch ... allein oder in der Gemeinschaft mit anderen Recht auf Eigentum [hat]“, doch wird in Artikel 17 Absatz 2 dieser Erklärung hinzugefügt: „Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.“
- 242 Sofern also die Achtung des Rechts auf Eigentum als Bestandteil der zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts anzusehen wäre, könnte jedenfalls nur ein willkürlicher Entzug dieses Rechts als Verletzung des *Ius cogens* betrachtet werden.
- 243 Der Kläger wurde aber nicht willkürlich dieses Rechts beraubt.
- 244 Erstens stellt das Einfrieren seiner Gelder einen Aspekt der vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionen gegen Osama bin Laden, das Al-Qaida-Netzwerk und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen dar.
- 245 Insoweit sind die Bedeutung des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus und die Legitimität eines Schutzes der Vereinten Nationen vor den Handlungen terroristischer Organisationen hervorzuheben.

- 246 In der Präambel der Resolution 1390 (2002) hat der Sicherheitsrat u. a. die Terroranschläge vom 11. September 2001 unmissverständlich verurteilt, seine Entschlossenheit zum Ausdruck gebracht, alle derartigen Handlungen zu verhindern, auf die fortgesetzten Aktivitäten Osama bin Ladens und des Al-Qaida-Netzwerks zur Unterstützung des internationalen Terrorismus hingewiesen, das Al-Qaida-Netzwerk und die mit ihm verbündeten terroristischen Gruppen wegen ihrer vielfachen kriminellen und terroristischen Handlungen verurteilt, die darauf abzielten, den Tod zahlreicher unschuldiger Zivilpersonen und die Zerstörung von Sachwerten zu verursachen, und bekräftigt, dass Akte des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen.
- 247 Angesichts dieser Umstände ist dem mit den Sanktionen verfolgten Ziel erhebliche Bedeutung beizumessen, das nach dem Wortlaut der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats vom 28. September 2001, auf die in der dritten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung verwiesen wird, darin besteht, durch terroristische Handlungen verursachte Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu bekämpfen. Mit den fraglichen Maßnahmen wird daher ein grundlegendes, im allgemeinen Interesse der Völkergemeinschaft liegendes Ziel verfolgt.
- 248 Zweitens ist das Einfrieren von Geldern eine Sicherungsmaßnahme, die im Unterschied zu einer Beschlagnahme nicht in die Substanz des Rechts der Betroffenen am Eigentum ihrer Finanzmittel eingreift, sondern nur in deren Nutzung.
- 249 Drittens sehen die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats eine regelmäßige Überprüfung der allgemeinen Sanktionsregelung vor (vgl. oben, Randnrn. 16, 25 und 33, und unten, Randnr. 266).
- 250 Viertens stellt die fragliche Regelung, wie nachstehend ausgeführt, ein Verfahren zur Verfügung, das es den Betroffenen ermöglicht, ihren Fall jederzeit über den Mitgliedstaat, dem sie angehören oder in dem sie wohnen, dem Sanktionsausschuss zur Prüfung zu unterbreiten.

251 Unter diesen Umständen ist nicht davon auszugehen, dass das Einfrieren der Gelder von Personen und Organisationen, die aufgrund der von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen übermittelten und vom Sicherheitsrat überprüften Informationen verdächtigt werden, mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung zu stehen und an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Handlungen beteiligt gewesen zu sein, den Tatbestand eines willkürlichen, unangemessenen oder unverhältnismäßigen Eingriffs in die Grundrechte der Betroffenen erfüllt.

252 Demnach sind die Argumente zurückzuweisen, mit denen der Kläger eine Verletzung des Rechts auf Achtung seines Eigentums und des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit rügt.

— Zur geltend gemachten Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör

253 Auch wenn der Kläger einräumt, dass ihm das ursprüngliche Einfrieren seiner Gelder nicht vorher mitgeteilt zu werden brauchte, so wirft er dem Rat doch vor, dass er ihm keine Möglichkeit gegeben habe, zu den ihm zur Last gelegten Tatsachen, Umständen und Beweiselementen gehört zu werden (vgl. oben, Randnrn. 141 bis 143). Auch scheint er zu rügen, dass bei den fraglichen Beschlüssen des Sicherheitsrats selbst die Verteidigungsrechte nicht beachtet worden seien (vgl. oben, Randnr. 150).

254 Insoweit ist zu unterscheiden zwischen dem angeblichen Anspruch des Klägers darauf, vom Rat im Zusammenhang mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung angehört zu werden, und seinem angeblichen Anspruch darauf, vom Sanktionsausschuss im Zusammenhang mit seiner Aufnahme in die Liste der Personen, deren Gelder gemäß den fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats einzufrieren waren, angehört zu werden.

- 255 Was erstens den angeblichen Anspruch des Klägers darauf angeht, vom Rat im Zusammenhang mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung angehört zu werden, so ist nach ständiger Rechtsprechung die Wahrung der Verteidigungsrechte in allen Verfahren gegen eine Person, die zu einer diese Person beschwerenden Maßnahme führen können, ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der auch dann sichergestellt werden muss, wenn eine Regelung für das betreffende Verfahren fehlt. Dieser Grundsatz verlangt, dass jede Person, gegen die möglicherweise eine Sanktion verhängt wird, ihren Standpunkt zu den Umständen, die ihr zur Begründung der Sanktion zur Last gelegt werden, in zweckdienlicher Weise zu Gehör bringen kann (Urteile des Gerichtshofes vom 29. Juni 1994 in der Rechtssache C-135/92, Fiskano/Kommission, Slg. 1994, I-2885, Randnrn. 39 und 40, vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-32/95 P, Kommission/Lisrestal u. a., Slg. 1996, I-5373, Randnr. 21, und vom 21. September 2000 in der Rechtssache C-462/98 P, Mediocurso/Kommission, Slg. 2000, I-7183, Randnr. 36).
- 256 Der Rat und die Kommission stellen jedoch zutreffend fest, dass diese Rechtsprechung in Bereichen wie dem Recht des Wettbewerbs, der Dumpingbekämpfung und der staatlichen Beihilfen, aber auch dem Disziplinarrecht oder der Kürzung von Zuschüssen entwickelt worden ist, in denen die Gemeinschaftsorgane über ausgedehnte Untersuchungs- und Ermittlungsbefugnisse sowie über einen weiten Ermessensspielraum verfügen.
- 257 Nach der Rechtsprechung steht nämlich die Beachtung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung gewährten Garantien und insbesondere auch das Recht des Betroffenen, seinen Standpunkt zu Gehör zu bringen, zur Ausübung eines Ermessens durch die Behörde, die den fraglichen Rechtsakt erlassen hat, in Wechselbeziehung (Urteil des Gerichtshofes vom 21. November 1991 in der Rechtssache C-269/90, Technische Universität München, Slg. 1991, I-5469, Randnr. 14).
- 258 Wie aus den oben formulierten Vorbemerkungen zur Verknüpfung zwischen der durch die Vereinten Nationen entstandenen Völkerrechtsordnung und der Gemeinschaftsrechtsordnung hervorgeht, waren die Gemeinschaftsorgane im vorliegenden Fall verpflichtet, in die Gemeinschaftsrechtsordnung Resolutionen des Sicherheitsrats und Beschlüsse des Sanktionsausschusses umzusetzen, die sie keineswegs ermächtigten, im Stadium ihrer konkreten Durchführung irgendeinen gemeinschaftlichen Mechanismus zur Prüfung oder erneuten Prüfung der individuellen

Fälle vorzusehen, da sowohl der wesentliche Inhalt der fraglichen Maßnahmen als auch die Überprüfungsmechanismen (vgl. unten, Randnrn. 262 ff.) vollständig in die Zuständigkeit des Sicherheitsrats und seines Sanktionsausschusses fielen. Folglich verfügten die Gemeinschaftsorgane über keine Untersuchungsbefugnis, keine Möglichkeit einer Kontrolle der vom Sicherheitsrat und vom Sanktionsausschuss zugrunde gelegten Tatsachen, keinen Ermessensspielraum in Bezug auf diese Tatsachen und keine Beurteilungsfreiheit hinsichtlich der Zweckmäßigkeit des Erlasses von Sanktionen gegenüber dem Kläger. Das gemeinschaftsrechtliche Prinzip des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann unter solchen Umständen, unter denen eine Anhörung des Betroffenen das Organ keinesfalls veranlassen könnte, seinen Standpunkt zu revidieren, keine Anwendung finden.

259 Daraus folgt, dass der Rat nicht verpflichtet war, den Kläger im Zusammenhang mit dem Erlass und der Durchführung der angefochtenen Verordnung zur Frage seines Verbleibs auf der Liste der von den Sanktionen betroffenen Personen und Organisationen anzuhören.

260 Die Argumente des Klägers zur geltend gemachten Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör durch den Rat im Zusammenhang mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung sind daher zurückzuweisen.

261 Was zweitens den angeblichen Anspruch des Klägers darauf betrifft, vom Sanktionsausschuss im Zusammenhang mit seiner Aufnahme in die Liste der Personen, deren Gelder gemäß den fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats einzufrieren waren, angehört zu werden, so ist ein solcher Anspruch in diesen Resolutionen nicht vorgesehen.

262 Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats zwar kein Recht auf eine persönliche Anhörung vorsehen, dass sie und die aufeinander folgenden Verordnungen, mit denen sie in der Gemeinschaft umgesetzt wurden, aber einen Mechanismus zur Überprüfung der individuellen Fälle

einführen, wonach sich die Betroffenen über ihre nationalen Behörden an den Sanktionsausschuss wenden können, um ihre Streichung von der Liste der von den Sanktionen betroffenen Personen oder eine Ausnahme vom Einfrieren der Gelder zu erreichen (vgl. u. a. oben, Randnrn. 20, 32 und 34 bis 36).

263 Der Sanktionsausschuss ist ein Hilfsorgan des Sicherheitsrats, das aus Vertretern der Staaten besteht, die dem Sicherheitsrat angehören. Er ist zu einer wichtigen ständigen Einrichtung für die laufende Überwachung der Durchsetzung der Sanktionen geworden und kann die einheitliche Auslegung und Anwendung der Resolutionen durch die Völkergemeinschaft fördern (Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs zum oben in Randnr. 189 zitierten Urteil Bosphorus, Nr. 46).

264 Was insbesondere einen Antrag auf Überprüfung eines Einzelfalls angeht, mit dem die Streichung des Betroffenen von der Liste der Personen, gegen die sich die Sanktionen richten, erreicht werden soll, so sehen die am 7. November 2002 verabschiedeten und am 10. April 2003 geänderten „Leitlinien für die Arbeit des [Sanktionsausschusses]“ (vgl. oben, Randnr. 50) in Punkt 7 vor:

„a) Unbeschadet der bestehenden Verfahren kann ein Antragsteller (Einzelperson [en], Gruppen, Unternehmen und/oder Organisationen auf der konsolidierten Liste des Ausschusses) bei der Regierung des Landes, in dem er wohnt und/oder dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, die Überprüfung seines Falles beantragen. Dabei muss der Antragsteller seinen Antrag auf Streichung von der Liste begründen, die relevanten Informationen liefern und um Unterstützung dieses Antrags bitten.

b) Die Regierung, an die der Antrag gerichtet wird (die angerufene Regierung), muss alle relevanten Informationen prüfen und sich dann bilateral an die Regierung(en) wenden, die die Aufnahme in die Liste vorgeschlagen hat (haben)

(die vorschlagende[n] Regierung[en]), um zusätzliche Informationen einzuholen und den Antrag auf Streichung von der Liste zu erörtern.

- c) Die Regierung(en), die ursprünglich die Aufnahme beantragt hat (haben), kann (können) auch zusätzliche Informationen des Landes einholen, in dem der Antragsteller wohnt oder dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. Die angerufene Regierung und die vorschlagende(n) Regierung(en) können während dieser bilateralen Konsultationen gegebenenfalls den Vorsitzenden des Ausschusses konsultieren.

- d) Möchte sich die angerufene Regierung nach Prüfung der zusätzlichen Informationen einem Antrag auf Streichung von der Liste anschließen, so muss sie versuchen, die vorschlagende(n) Regierung(en) zu überzeugen, gemeinsam oder getrennt beim Ausschuss die Streichung zu beantragen. Die angerufene Regierung kann im Rahmen des Verfahrens der stillschweigenden Billigung ohne begleitenden Antrag der vorschlagenden Regierung(en) beim Ausschuss die Streichung beantragen.

- e) Der Ausschuss trifft seine Entscheidungen einvernehmlich. Gelangt der Ausschuss nicht zu einem Einvernehmen über eine bestimmte Frage, so führt der Vorsitzende weitere Konsultationen durch, um eine Einigung zu erleichtern. Kann auch nach diesen Konsultationen kein Einvernehmen erzielt werden, so kann die Frage dem Sicherheitsrat vorgelegt werden. Angesichts des spezifischen Charakters der Informationen kann der Vorsitzende einen bilateralen Meinungsaustausch zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten anregen, um die Frage vor dem Erlass einer Entscheidung zu klären.“

265 Durch den Erlass dieser Leitlinien wollte der Sicherheitsrat so weit wie möglich den Grundrechten der in die Liste des Sanktionsausschusses aufgenommenen Personen und insbesondere auch den Verteidigungsrechten Rechnung tragen.

- 266 Die Bedeutung, die der Sicherheitsrat der Beachtung dieser Rechte beimisst, geht im Übrigen klar aus seiner Resolution 1526 (2004) vom 30. Januar 2004 hervor, die darauf abzielt, die Durchführung der mit Ziffer 4 Buchstabe b der Resolution 1267 (1999), Ziffer 8 Buchstabe c der Resolution 1333 (2000) und den Ziffern 1 und 2 der Resolution 1390 (2002) verhängten Maßnahmen zu verbessern und das Mandat des Sanktionsausschusses zu festigen. In Ziffer 18 der Resolution 1526 (2004) legt der Sicherheitsrat „allen Staaten eindringlich nahe, die in der [Liste des Sanktionsausschusses] verzeichneten Personen und Einrichtungen so weit wie möglich von den über sie verhängten Maßnahmen sowie von den Leitlinien des [Sanktionsausschusses] und der Resolution 1452 (2002) in Kenntnis zu setzen“. Nach Ziffer 3 der Resolution 1526 (2004) werden diese Maßnahmen in 18 Monaten, erforderlichenfalls auch früher, weiter verbessert.
- 267 Zwar verleiht das oben beschriebene Verfahren den Betroffenen selbst nicht unmittelbar ein Recht auf Anhörung durch den Sanktionsausschuss, der die einzige Stelle ist, die auf Antrag eines Staates eine Überprüfung ihres Falles vornehmen kann. Sie sind also im Wesentlichen von dem diplomatischen Schutz abhängig, den die Staaten ihren Staatsangehörigen gewähren.
- 268 Doch kann eine solche Einschränkung des Rechts auf unmittelbare und persönliche Anhörung durch die zuständige Stelle nicht als unzulässig im Hinblick auf die zwingenden Normen der Völkerrechtsordnung angesehen werden. Wenn es darum geht, die Begründetheit von Beschlüssen in Frage zu stellen, mit denen das Einfrieren der Gelder von Personen oder Organisationen angeordnet wird, die im Verdacht stehen, zur Finanzierung des internationalen Terrorismus beizutragen, und die der Sicherheitsrat über seinen Sanktionsausschuss gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen auf der Grundlage der von den Staaten und regionalen Organisationen erteilten Informationen gefasst hat, ist es vielmehr normal, dass das Recht der Betroffenen auf Anhörung im Rahmen eines mehrstufigen Verwaltungsverfahrens ausgestaltet ist, in dem die in Anhang II der angefochtenen Verordnung genannten nationalen Behörden eine wesentliche Rolle spielen.

- 269 Das Gemeinschaftsrecht selbst erkennt im Übrigen im Zusammenhang mit Wirtschaftssanktionen gegenüber Privatpersonen die Rechtmäßigkeit solcher Verfahrensgestaltungen an (vgl. analog Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichts vom 2. August 2000 in der Rechtssache T-189/00 R, „Invest“ Import und Export und Invest Commerce/Kommission, Slg. 2000, II-2993).
- 270 Hinzu kommt, wie das Vereinigte Königreich in der mündlichen Verhandlung zutreffend bemerkt hat, dass die Betroffenen die Möglichkeit haben, gestützt auf das innerstaatliche Recht oder auch unmittelbar auf die angefochtene Verordnung und die mit ihr umgesetzten einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats, Klage zu erheben gegen eine etwaige missbräuchliche Weigerung der zuständigen nationalen Behörde, ihren Fall dem Sanktionsausschuss zur Überprüfung vorzulegen (vgl. analog Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 15. Mai 2003 in der Rechtssache T-47/03 R, Sison/Rat, Slg. 2003, II-2047, Randnr. 39).
- 271 Im vorliegenden Fall geht aus den Akten hervor, dass sich der Kläger mit Schreiben seiner Anwälte vom 1. März 2002 an den Ständigen Vertreter des Königreichs Saudi-Arabien bei den Vereinten Nationen wandte, um seine Rechte vor dem Sanktionsausschuss geltend zu machen. Nach den zusätzlichen Erläuterungen in der mündlichen Verhandlung hat der Kläger nie eine Antwort auf dieses Schreiben erhalten.
- 272 Diese Umstände weisen jedoch keine Verbindung zur Gemeinschaft auf und haben daher nichts mit dem vorliegenden Rechtsstreit zu tun, der nur die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung betrifft.
- 273 Es bleibt jedenfalls dabei, dass die Möglichkeit für den Kläger, sich sachgerecht zum Vorliegen und zur Relevanz der Tatsachen, aufgrund deren seine Gelder eingefroren wurden, und — mehr noch — zu den ihm zur Last gelegten Beweiselementen zu äußern, kategorisch ausgeschlossen erscheint. Da diese Tatsachen und Beweiselemente von dem Staat, der sie dem Sanktionsausschuss zur Kenntnis gebracht hat,

als vertraulich oder geheim eingestuft wurden, sind sie ihm ganz offensichtlich nicht mitgeteilt worden, ebenso wenig übrigens wie den Mitgliedstaaten der UNO, an die sich die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats richten.

- 274 Unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles, in dem es um eine Sicherungsmaßnahme geht, die die Verfügbarkeit des Vermögens des Klägers einschränkt, ist das Gericht gleichwohl der Ansicht, dass die Beachtung der Grundrechte des Betroffenen es nicht erfordert, dass ihm die ihm zur Last gelegten Tatsachen und Beweiselemente mitgeteilt werden, wenn der Sicherheitsrat oder sein Sanktionsausschuss der Meinung ist, dass Gründe, die mit der Sicherheit der Völkergemeinschaft zusammenhängen, dem entgegenstehen.
- 275 Folglich sind die Argumente des Klägers zur geltend gemachten Verletzung seines Anspruchs darauf, vom Sanktionsausschuss im Zusammenhang mit seiner Aufnahme in die Liste der Personen, deren Gelder gemäß den fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats einzufrieren waren, angehört zu werden, zurückzuweisen.
- 276 Nach dem Vorstehenden sind die vom Kläger auf die angebliche Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör gestützten Argumente zurückzuweisen.

— Zur geltend gemachten Verletzung des Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle

- 277 Bei der Prüfung der Argumente des Klägers im Zusammenhang mit der geltend gemachten Verletzung seines Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle sind die allgemeinen Erwägungen zu berücksichtigen, die ihnen bereits vorher im Rahmen der Prüfung des Umfangs der Rechtmäßigkeitskontrolle, insbesondere im Hinblick auf die Grundrechte, gewidmet worden sind, der das Gericht die Gemeinschaftsrechtsakte zu unterziehen hat, mit denen Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen umgesetzt werden.

278 Im vorliegenden Fall konnte der Kläger eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG beim Gericht erheben.

279 Im Rahmen dieser Klage prüft das Gericht die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung umfassend daraufhin, ob die Gemeinschaftsorgane die Zuständigkeitsregeln sowie die Vorschriften über die formale Rechtmäßigkeit und die wesentlichen Formvorschriften beachtet haben, die für ihr Handeln gelten.

280 Das Gericht prüft ferner die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung im Hinblick auf die Resolutionen des Sicherheitsrats, die mit ihr umgesetzt werden sollen, insbesondere unter dem Aspekt der formellen und materiellen Angemessenheit, der inneren Kohärenz und der Verhältnismäßigkeit der Verordnung gegenüber den Resolutionen.

281 Bei dieser Kontrolle stellt das Gericht fest, dass der Kläger unstreitig zu den natürlichen Personen gehört, die am 19. Oktober 2001 in die Liste des Sanktionsausschusses aufgenommen wurden (vgl. oben, Randnr. 23).

282 Im Rahmen der vorliegenden Nichtigkeitsklage hat sich das Gericht außerdem für zuständig erklärt, die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung und mittelbar die Rechtmäßigkeit der fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats anhand der zum *Ius cogens* gehörenden übergeordneten Normen des Völkerrechts und insbesondere auch der zwingenden Normen zum universellen Schutz der Menschenrechte zu prüfen.

283 Dagegen kann das Gericht, wie bereits oben in Randnummer 225 ausgeführt, nicht mittelbar die Vereinbarkeit der fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats selbst mit den durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechten prüfen.

- 284 Das Gericht kann auch nicht feststellen, ob bei der Beurteilung der Tatsachen und Beweiselemente, auf die der Sicherheitsrat seine Maßnahmen gestützt hat, ein Fehler begangen wurde, oder, unbeschadet des oben in Randnummer 282 festgelegten begrenzten Rahmens, mittelbar kontrollieren, ob diese Maßnahmen zweckmäßig und verhältnismäßig sind. Eine solche Kontrolle könnte nicht vorgenommen werden, ohne in die Befugnisse des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen im Bereich der Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie der zu ihrer Bewältigung oder Beseitigung geeigneten Maßnahmen einzugreifen. Im Übrigen sind die Frage, ob eine Person oder eine Organisation eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt, wie auch die Frage, welche Maßnahmen gegenüber den Betroffenen zu ergreifen sind, um dieser Bedrohung zu begegnen, mit einer politischen Bewertung und mit Werturteilen verbunden, für die grundsätzlich allein die Stelle zuständig ist, der die Völkergemeinschaft die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen hat.
- 285 Demnach ist festzustellen, dass der Kläger in dem oben in Randnummer 284 genannten Umfang über keinen gerichtlichen Rechtsbehelf verfügt, da der Sicherheitsrat es nicht für angebracht gehalten hat, ein unabhängiges internationales Gericht zu schaffen, das in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht über Klagen gegen die Einzelfallentscheidungen des Sanktionsausschusses zu befinden hat.
- 286 Jedoch ist auch festzustellen, dass eine derartige Lücke im gerichtlichen Rechtsschutz des Klägers nicht als solche gegen das *Ius cogens* verstößt.
- 287 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf Zugang zu den Gerichten, dessen Prinzip sowohl in Artikel 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in Artikel 14 des von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 verabschiedeten Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte anerkannt wird, nicht absolut ist. Zum einen kann dieses Recht bei einem öffentlichen Notstand, der das Leben der Nation bedroht, mit Ausnahmen versehen werden, wie es nach Artikel 4 Absatz 1 dieses Paktes unter bestimmten Voraussetzungen der Fall ist. Zum anderen sind auch außerhalb dieser außergewöhnlichen Umstände bestimmte Einschränkungen als diesem Recht immanent

anzusehen, wie die von der Staatengemeinschaft allgemein anerkannten Beschränkungen aufgrund der Lehre von der Immunität der Staaten (vgl. dazu EGMR, Urteile Prinz Hans-Adam II von Liechtenstein/Deutschland vom 12. Juli 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VIII, Randnrn. 52, 55, 59 und 68, und McElhinney/Irland vom 21. November 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-XI, speziell Randnrn. 34 bis 37) und der internationalen Organisationen (vgl. dazu EGMR, Urteil Waite und Kennedy/Deutschland vom 18. Februar 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, Randnrn. 63 und 68 bis 73).

288 Im vorliegenden Fall ist das Gericht der Ansicht, dass die Beschränkung des Rechts des Klägers auf Zugang zu einem Gericht, die sich aus der Immunität von der Gerichtsbarkeit ergibt, von der in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen im Einklang mit den einschlägigen Grundsätzen des Völkerrechts (insbesondere den Artikeln 25 und 103 der Charta) grundsätzlich profitieren, diesem Recht, wie es durch das *Ius cogens* gewährleistet wird, immanent ist.

289 Eine solche Beschränkung ist sowohl aufgrund des Wesens der Entscheidungen, zu deren Erlass der Sicherheitsrat sich nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen veranlasst sieht, als auch aufgrund des verfolgten berechtigten Zieles gerechtfertigt. Unter den Umständen des vorliegenden Falles reicht das Interesse des Klägers daran, durch ein Gericht zur Sache gehört zu werden, nicht aus, um gegenüber dem wesentlichen allgemeinen Interesse an der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesichts einer vom Sicherheitsrat gemäß den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen eindeutig festgestellten Bedrohung zu überwiegen. Insoweit ist dem Umstand erhebliche Bedeutung beizumessen, dass die aufeinander folgenden Resolutionen des Sicherheitsrats keineswegs Maßnahmen von unbegrenzter oder unbestimmter Geltungsdauer vorgesehen, sondern immer einen Mechanismus zur Überprüfung der Zweckmäßigkeit der Aufrechterhaltung dieser Maßnahmen nach 12 oder 18 Monaten eingeführt haben (vgl. oben, Randnrn. 16, 25, 33 und 266).

290 Schließlich ist das Gericht der Auffassung, dass mangels eines für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Rechtsakte des Sicherheitsrats zuständigen internationalen Gerichts die Schaffung eines Organs wie des Sanktionsausschusses und die in den

Vorschriften vorgesehene Möglichkeit, sich jederzeit zur Überprüfung jedes Einzelfalls in einem formalisierten Verfahren unter Einbeziehung sowohl der „angerufenen Regierung“ als auch der „vorschlagenden Regierung“ (vgl. oben, Randnrn. 263 und 264) an diesen Ausschuss zu wenden, einen anderen sachgerechten Weg für einen angemessenen Schutz der dem Kläger durch das *Ius cogens* zuerkannten Grundrechte darstellen.

- 291 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die auf die angebliche Verletzung seines Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle gestützten Argumente des Klägers zurückzuweisen sind.
- 292 Da keinem der Klagegründe und Argumente des Klägers Erfolg beschieden war, ist die Klage abzuweisen.

Kosten

- 293 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 87 § 4 Absatz 1 tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Nach Artikel 87 § 6 entscheidet das Gericht nach freiem Ermessen über die Kosten, wenn es die Hauptsache für erledigt erklärt.
- 294 Angesichts der Umstände des vorliegenden Falles und der Anträge der Verfahrensbeteiligten werden diese Bestimmungen in angemessener Weise angewandt, wenn der Kläger außer seinen eigenen Kosten die Kosten des Rates und die der Kommission bis zum 1. Juli 2002 entstandenen Kosten zu tragen hat. Das Vereinigte Königreich und die Kommission — diese für die Zeit ab 1. Juli 2002 — haben ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Zweite erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Der Antrag, die Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates vom 6. März 2001 über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 337/2000 und die Verordnung (EG) Nr. 2062/2001 der Kommission vom 19. Oktober 2001 zur drittmaligen Änderung der Verordnung Nr. 467/2001 teilweise für nichtig zu erklären, wird für erledigt erklärt.
2. Die Klage wird abgewiesen, soweit sie gegen die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 467/2001 gerichtet ist.
3. Der Kläger trägt außer seinen eigenen Kosten die Kosten des Rates und die der Kommission bis zum 1. Juli 2002 entstandenen Kosten.

4. **Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und die Kommission — diese für die Zeit ab 1. Juli 2002 — tragen ihre eigenen Kosten.**

Forwood

Pirrung

Mengozzi

Meij

Vilaras

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. September 2005.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

J. Pirrung

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen	II - 3661
Vorgeschichte des Rechtsstreits	II - 3664
Verfahren und Anträge der Parteien	II - 3674
Zu den Folgen des Erlasses der angefochtenen Verordnung für das Verfahren	II - 3677
Zur Begründetheit	II - 3679
1. Vorbemerkungen	II - 3679
2. Zum Klagegrund der Unzuständigkeit des Rates für den Erlass der angefochtenen Verordnung	II - 3681
Fragen des Gerichts und Antworten der Verfahrensbeteiligten	II - 3681
Würdigung durch das Gericht	II - 3688
3. Zu den drei auf die Verletzung von Grundrechten des Klägers gestützten Klagegründen	II - 3700
Vorbringen der Parteien	II - 3700
Würdigung durch das Gericht	II - 3711
Vorbemerkungen	II - 3711
Zur Verknüpfung zwischen der durch die Vereinten Nationen entstandenen Völkerrechtsordnung und der nationalen oder der gemeinschaftlichen Rechtsordnung	II - 3712
Zum Umfang der vom Gericht auszuübenden Rechtmäßigkeitskontrolle	II - 3719
Zu den geltend gemachten Verletzungen der Grundrechte des Klägers	II - 3726
— Zur geltend gemachten Verletzung des Rechts auf Achtung des Eigentums und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	II - 3726
— Zur geltend gemachten Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör	II - 3730
— Zur geltend gemachten Verletzung des Anspruchs auf eine effektive gerichtliche Kontrolle	II - 3737
Kosten	II - 3741