

TE OGH 2016/6/21 Bsw5809/08

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 21.06.2016

Kopf

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Große Kammer, Beschwerdesache Al-Dulimi und Montana Management Inc. gg. die Schweiz, Urteil vom 21.6.2016, Bsw. 5809/08.

Spruch

Art. 6 Abs. 1 EMRK - Keine innerstaatliche gerichtliche Prüfung des Einfrierens von Vermögen durch den UN-Sicherheitsrat. Artikel 6, Absatz eins, EMRK - Keine innerstaatliche gerichtliche Prüfung des Einfrierens von Vermögen durch den UN-Sicherheitsrat.

Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK (15:2 Stimmen). Verletzung von Artikel 6, Absatz eins, EMRK (15:2 Stimmen).

Entschädigung nach Art. 41 EMRK: Kein Zuspruch von Schadenersatz (einstimmig). Entschädigung nach Artikel 41, EMRK: Kein Zuspruch von Schadenersatz (einstimmig).

Text

Begründung:

Sachverhalt:

Beim ErstBf. handelt es sich um einen irakischen Staatsbürger. Laut dem Sicherheitsrat der UN war er unter Saddam Hussein für die Finanzen der irakischen Geheimdienste verantwortlich. Die ZweitBf. ist eine Gesellschaft mit Sitz in Panama, deren Leiter der ErstBf. ist.

Nach der Invasion von Kuwait durch den Irak im August 1990 nahm der UN-Sicherheitsrat die Resolutionen 661 (1990) vom 6.8.1990 und 670 (1990) vom 25.9.1990 an, in denen er die Nichtmitgliedstaaten der UN aufforderte, ein Embargo gegen den Irak zu verhängen. Am 7.8.1990 nahm der Schweizerische Bundesrat die »Verordnung über Wirtschaftsmaßnahmen gegenüber der Republik Irak« (»Irak-VO«) an. Die Bf. behaupten, dass ihr Vermögen seitdem eingefroren ist.

Nachdem die Schweiz am 10.9.2002 der UN beigetreten war, nahm der Sicherheitsrat im Mai 2003 die Resolution 1483 (2003) vom 22.5.2003 an, die insbesondere die Resolution 661 (1990) ersetzte. Darin wurden die Mitgliedstaaten dazu angehalten, das in ihrem Staatsgebiet befindliche Vermögen des früheren irakischen Regimes rund um Saddam Hussein einzufrieren und sofort an einen Entwicklungsfonds für den Irak zu übertragen.

Die Irak-VO wurde – unter anderem zur Berücksichtigung der Resolution 1483 (2003) – mehrfach angepasst. Ihr Art. 2 sah im Wesentlichen vor, dass die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen der früheren irakischen Regierung, von hohen Amtsträgern derselben und von Unternehmen oder Körperschaften unter der Kontrolle oder Leitung dieser Personen, eingefroren werden sollten. Die von den Maßnahmen Betroffenen sollten in einer Liste im Anhang genannt werden, die vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (»EVD«, jetzt: Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung) nach den Vorgaben der UN erstellt werden sollte. Mit der Erstellung der Liste auf

Ebene der UN wurde ein durch Resolution 1518 (2003) vom 24.11.2003 des Sicherheitsrats eingerichteter Sanktionsausschuss betraut. Die Irak-VO wurde – unter anderem zur Berücksichtigung der Resolution 1483 (2003) – mehrfach angepasst. Ihr Artikel 2, sah im Wesentlichen vor, dass die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen der früheren irakischen Regierung, von hohen Amtsträgern derselben und von Unternehmen oder Körperschaften unter der Kontrolle oder Leitung dieser Personen, eingefroren werden sollten. Die von den Maßnahmen Betroffenen sollten in einer Liste im Anhang genannt werden, die vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (»EVD«, jetzt: Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung) nach den Vorgaben der UN erstellt werden sollte. Mit der Erstellung der Liste auf Ebene der UN wurde ein durch Resolution 1518 (2003) vom 24.11.2003 des Sicherheitsrats eingerichteter Sanktionsausschuss betraut.

Am 26.4.2004 trug der Sanktionsausschuss die ZweitBf., die ihren Sitz damals in Genf hatte, und den ErstBf. als ihren Leiter in die genannte Liste ein. Ab 12.5.2004 schienen die Bf. auch in der Liste nach der Irak-VO auf. Der Bundesrat nahm zudem am 18.5.2004 die »Verordnung über die Einziehung eingefrorener irakischer Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen und deren Überweisung an den Development Fund for Iraq« an. Die Bf. erklärten, dass ihr seit 1990 eingefrorenes Vermögen in der Schweiz Gegenstand eines Einziehungsverfahrens in Anwendung dieser VO ist.

Am 16.11.2006 verfügte das EVD nach Einholung einer Stellungnahme der Bf. die Einziehung von deren Vermögen in Höhe von mehreren hundert Millionen CHF und legte die Modalitäten fest, nach denen es binnen 90 Tagen auf das Konto des Entwicklungsfonds transferiert werden würde.

Gegen die Entscheidungen des EVD erhoben die Bf. insgesamt drei Verwaltungsbeschwerden beim Bundesgericht. Sie verwiesen darauf, dass die Einziehung ihres Vermögens ihr Recht auf Eigentum verletzt hätte und das Verfahren, das zu ihrer Eintragung in die Liste im Anhang der Resolution 1483 (2003) führte, die der Irak-VO angeschlossen war, grundlegende Verfahrensrechte nach dem IPBPR, der EMRK und der Bundesverfassung verletzt hätte.

Das Bundesgericht wies die Beschwerden am 23.1.2008 ab. Es führte aus, dass die Schweiz die auf UN-Ebene erfolgte Listung grundsätzlich nicht überprüfen könne und beschränkte sich darauf zu kontrollieren, ob die Namen der Bf. tatsächlich auf den Listen des Sanktionsausschusses aufschienen und die Vermögenswerte ihnen gehörten.

Den Bf. wurde vor Exekution der Entscheidung die Möglichkeit gegeben, den Sanktionsausschuss nach dem neuen Lösungsverfahren unter der Resolution 1730 (2006) vom 19.12.2006 anzurufen, doch wurde ihr Antrag von diesem am 6.1.2009 zurückgewiesen. Den Bf. wurde währenddessen mehrmals gestattet, auf das eingefrorene Vermögen zuzugreifen, um ihre Anwaltskosten im Zusammenhang mit dem Einziehungsverfahren zu bestreiten.

Am 6.3.2009 entschieden die Schweizer Behörden, die Entscheidung zur Einziehung des Vermögens bis zum Urteil des GH und jenem des Bundesgerichts zur internen Wiederaufnahme im Falle der Feststellung einer Konventionsverletzung durch denselben aufzuschieben.

Rechtliche Beurteilung

Rechtsausführungen:

Die Bf. behaupteten eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren), weil die Konfiskation ihres Vermögens nicht von einem Verfahren begleitet worden wäre, das im Einklang mit dieser Bestimmung stand. Die Bf. behaupteten eine Verletzung von Artikel 6, Absatz eins, EMRK (Recht auf ein faires Verfahren), weil die Konfiskation ihres Vermögens nicht von einem Verfahren begleitet worden wäre, das im Einklang mit dieser Bestimmung stand.

Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK Zur behaupteten Verletzung von Artikel 6, Absatz eins, EMRK

Die Feststellungen der Kammer

(82) [...] Die Kammer prüfte den Fall anhand des Kriteriums des gleichwertigen Schutzes gemäß der Definition in der gefestigten Rechtsprechung des GH. Obwohl dieses Kriterium vor dem Hintergrund der Verpflichtungen von Vertragsstaaten als Mitglieder der EU definiert und entwickelt worden war, war die Kammer der Ansicht, dass es grundsätzlich auch auf Situationen Anwendung findet, welche die Vereinbarkeit von Handlungen anderer internationaler Organisationen wie der UN mit der Konvention betreffen. Sie stellte daher fest, dass die relevanten Sicherheitsratsresolutionen den betroffenen Staaten bei der Umsetzung der darunter entstehenden Verpflichtungen kein Ermessen einräumten. Nach Ansicht der Kammer gewährte das von der UN eingerichtete System – auch in seiner verbesserten Form, nach der es den Bf. möglich gemacht wurde, die Löschung ihrer Namen von den Listen des

Sicherheitsrates zu beantragen – kein gleiches Maß an Schutz wie die Konvention. Zudem konnten die Verfahrensmängel im Sanktionsregime angesichts des Umstands, dass das Bundesgericht sich geweigert hatte, die gerügten Maßnahmen inhaltlich zu untersuchen, nicht als durch innerstaatliche Menschenrechtsschutzmechanismen kompensiert angesehen werden. [...] Die Kammer stellte fest, dass die Vermutung gleichwertigen Schutzes im vorliegenden Fall widerlegt war.

(84) Was letztlich den Inhalt der Beschwerde nach Art. 6 Abs. 1 EMRK anging, stellte die Kammer fest, dass – obwohl die Entscheidung der innerstaatlichen Gerichte, sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Namen der Bf. tatsächlich auf den vom Sanktionsausschuss erstellten Listen aufschienen und ob das betroffene Vermögen ihnen gehörte, ein legitimes Ziel verfolgte (nämlich die Sicherstellung der wirksamen innerstaatlichen Umsetzung der aus der Sicherheitsratsresolution erfließenden Verpflichtungen) – keine angemessene Verhältnismäßigkeit zwischen dem Ziel und den verwendeten Mitteln bestehe und die Unmöglichkeit für die Bf. während mehrerer Jahre, die Konfiskation zu bekämpfen, in einer demokratischen Gesellschaft schwierig zu akzeptieren wäre. Daher befand die Kammer, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK erfolgt war. (84) Was letztlich den Inhalt der Beschwerde nach Artikel 6, Absatz eins, EMRK anging, stellte die Kammer fest, dass – obwohl die Entscheidung der innerstaatlichen Gerichte, sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Namen der Bf. tatsächlich auf den vom Sanktionsausschuss erstellten Listen aufschienen und ob das betroffene Vermögen ihnen gehörte, ein legitimes Ziel verfolgte (nämlich die Sicherstellung der wirksamen innerstaatlichen Umsetzung der aus der Sicherheitsratsresolution erfließenden Verpflichtungen) – keine angemessene Verhältnismäßigkeit zwischen dem Ziel und den verwendeten Mitteln bestehe und die Unmöglichkeit für die Bf. während mehrerer Jahre, die Konfiskation zu bekämpfen, in einer demokratischen Gesellschaft schwierig zu akzeptieren wäre. Daher befand die Kammer, dass eine Verletzung von Artikel 6, Absatz eins, EMRK erfolgt war.

Einreden der Regierung

(85) Wie vor der Kammer ersuchte die belangte Regierung den GH, die Beschwerde für mit den Bestimmungen der Konvention *ratione personae* unvereinbar zu erklären. Sie hielt fest, dass die strittigen Maßnahmen im vorliegenden Fall auf die Sicherheitsratsresolutionen 661 (1990), 670 (1990) und 1483 (2003) gestützt worden wären, die gemäß den Art. 25 und 103 UN-Charta bindend wären und Vorrang vor Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkommen hätten. Die in diesen Resolutionen verwendete Sprache [...] beließe den Staaten kein Ermessen bei der Umsetzung. [...] (85) Wie vor der Kammer ersuchte die belangte Regierung den GH, die Beschwerde für mit den Bestimmungen der Konvention *ratione personae* unvereinbar zu erklären. Sie hielt fest, dass die strittigen Maßnahmen im vorliegenden Fall auf die Sicherheitsratsresolutionen 661 (1990), 670 (1990) und 1483 (2003) gestützt worden wären, die gemäß den Artikel 25 und 103 UN-Charta bindend wären und Vorrang vor Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkommen hätten. Die in diesen Resolutionen verwendete Sprache [...] beließe den Staaten kein Ermessen bei der Umsetzung. [...]

(87) Die belangte Regierung brachte zudem vor, dass die vorliegende Beschwerde *ratione materiae* unvereinbar mit der Konvention wäre, da Art. 6 Abs. 1 EMRK im vorliegenden Fall nicht anwendbar wäre. [...] Die direkte Anwendbarkeit der Resolutionen im innerstaatlichen Recht würde bedeuten, dass der Ausgang des Verfahrens vor den Schweizer Behörden nicht direkt entscheidend für die Rechte der Bf. war [...]. (87) Die belangte Regierung brachte zudem vor, dass die vorliegende Beschwerde *ratione materiae* unvereinbar mit der Konvention wäre, da Artikel 6, Absatz eins, EMRK im vorliegenden Fall nicht anwendbar wäre. [...] Die direkte Anwendbarkeit der Resolutionen im innerstaatlichen Recht würde bedeuten, dass der Ausgang des Verfahrens vor den Schweizer Behörden nicht direkt entscheidend für die Rechte der Bf. war [...].

Vereinbarkeit *ratione personae*

(95) [...] In diesem Punkt unterstützt der GH die Begründung und Feststellungen des Kammer-Urteils. Er fügt hinzu, dass eine Vertragspartei gemäß seiner gefestigten Rechtsprechung nach Art. 1 EMRK für alle Handlungen und Unterlassungen seiner Organe verantwortlich ist, egal ob die fragliche Handlung oder Unterlassung eine Folge des innerstaatlichen Rechts war oder internationaler rechtlicher Verpflichtungen. [...] Der Staat behält daher die Verantwortlichkeit nach der Konvention im Hinblick auf vertragliche Verpflichtungen, die nach dem Inkrafttreten der Konvention übernommen wurden. (95) [...] In diesem Punkt unterstützt der GH die Begründung und Feststellungen des Kammer-Urteils. Er fügt hinzu, dass eine Vertragspartei gemäß seiner gefestigten Rechtsprechung nach Artikel eins, EMRK für alle Handlungen und Unterlassungen seiner Organe verantwortlich ist, egal ob die fragliche Handlung oder

Unterlassung eine Folge des innerstaatlichen Rechts war oder internationaler rechtlicher Verpflichtungen. [...] Der Staat behält daher die Verantwortlichkeit nach der Konvention im Hinblick auf vertragliche Verpflichtungen, die nach dem Inkrafttreten der Konvention übernommen wurden.

(96) Folglich weist der GH die Einrede zur Zulässigkeit [...] *ratione personae* zurück (einstimmig). [...]

Vereinbarkeit *ratione materiae*

(99) [...] Der GH bemerkt, dass die Bf. vor ihm rügten, dass sie keinen Zugang zu einem mit Art. 6 Abs. 1 EMRK in Einklang stehenden Verfahren gehabt hätten, in dem sie sich über die Konfiskation ihres Vermögens beschweren hätten können. Da diese Maßnahme den friedlichen Genuss ihres Eigentums direkt beeinträchtigte, der insbesondere durch Art. 26 der Schweizer Verfassung gewährt wird, sind die Bf. berechtigt, sich auf ein »civil right« zu stützen.(99) [...] Der GH bemerkt, dass die Bf. vor ihm rügten, dass sie keinen Zugang zu einem mit Artikel 6, Absatz eins, EMRK in Einklang stehenden Verfahren gehabt hätten, in dem sie sich über die Konfiskation ihres Vermögens beschweren hätten können. Da diese Maßnahme den friedlichen Genuss ihres Eigentums direkt beeinträchtigte, der insbesondere durch Artikel 26, der Schweizer Verfassung gewährt wird, sind die Bf. berechtigt, sich auf ein »civil right« zu stützen.

(100) Der GH stellt weiters fest, dass im vorliegenden Fall ein Streit über das Recht der Bf. auf Genuss ihres Eigentums erfolgte. Er ist der Ansicht, dass – soweit die Entscheidungen des EVD vom 16.11.2006 danach strebten, eine auf einer politischen Ebene durch den UN-Sicherheitsrat verhängte Sanktion umzusetzen – diese eindeutig eine Individualmaßnahme darstellten, welche die Ausübung und das Wesen des fraglichen Rechts beeinträchtigte. Zuletzt gibt es nach Ansicht des GH keinen Zweifel über die echte und ernste Natur des vor das Bundesgericht gebrachten Streits.

(101) Angesichts des Vorgesagten stellt der GH [wie die Kammer] fest, dass er Jurisdiktion *ratione materiae* hat, um die vorliegende Beschwerde zu untersuchen. Er weist die diesbezügliche Einrede der Regierung daher zurück (einstimmig).

In der Sache

Ob das Recht auf Zugang zu einem Gericht eingeschränkt wurde und ein legitimes Ziel vorlag

(129) [...] Der GH hat immer festgestellt, dass das Recht auf Zugang zu einem Gericht [...] nicht absolut ist, sondern Einschränkungen unterworfen werden kann [...]. Diesbezüglich genießen die Vertragsstaaten einen gewissen Ermessensspielraum [...]. [Der GH] muss überzeugt sein, dass die angewendeten Beschränkungen den Zugang des Individuums nicht auf eine solche Weise oder in einem solchen Ausmaß beschränken oder reduzieren, dass das Wesen des Rechts verletzt wird. Zudem ist eine Einschränkung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht, einschließlich der gerichtlichen Immunität nach Völkerrecht, nicht mit Art. 6 Abs. 1 EMRK vereinbar, wenn sie kein legitimes Ziel verfolgt und keine angemessene Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht.(129) [...] Der GH hat immer festgestellt, dass das Recht auf Zugang zu einem Gericht [...] nicht absolut ist, sondern Einschränkungen unterworfen werden kann [...]. Diesbezüglich genießen die Vertragsstaaten einen gewissen Ermessensspielraum [...]. [Der GH] muss überzeugt sein, dass die angewendeten Beschränkungen den Zugang des Individuums nicht auf eine solche Weise oder in einem solchen Ausmaß beschränken oder reduzieren, dass das Wesen des Rechts verletzt wird. Zudem ist eine Einschränkung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht, einschließlich der gerichtlichen Immunität nach Völkerrecht, nicht mit Artikel 6, Absatz eins, EMRK vereinbar, wenn sie kein legitimes Ziel verfolgt und keine angemessene Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht.

(131) Im vorliegenden Fall beobachtet der GH, dass das Schweizer Bundesgericht in seinem Urteil vom 23.1.2008 detaillierte Gründe darlegte, warum es sich daran gebunden sah, nur zu prüfen, ob die Namen der Bf. tatsächlich in den vom Sanktionsausschuss erstellten Listen aufschienen und ob das betreffende Vermögen ihnen gehörte. Andererseits weigerte es sich, die Behauptungen der Bf. betreffend die Vereinbarkeit des für die Konfiskation ihres Vermögens angewendeten Verfahrens unter anderem mit den grundlegenden verfahrensrechtlichen Garantien des Art. 6 Abs. 1 EMRK zu untersuchen. Um diese Weigerung zu rechtfertigen, berief sich das Bundesgericht zunächst auf den absoluten Vorrang von Verpflichtungen aus der UN-Charta und damit im Einklang stehenden Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats vor jeder anderen Norm des Völkerrechts außer jener mit dem Status von *ius cogens*. Zweitens hielt es die sehr präzise und detaillierte Natur der den Staaten durch die Resolution 1483 (2003) auferlegten Verpflichtungen fest, die ihnen kein Ermessen belassen würde. Unter diesen Umständen ist der GH der Ansicht, dass

das Recht der Bf. auf Zugang zu einem Gericht nach Art. 6 Abs. 1 EMRK eindeutig beschränkt wurde. [...] (131) Im vorliegenden Fall beobachtet der GH, dass das Schweizer Bundesgericht in seinem Urteil vom 23.1.2008 detaillierte Gründe darlegte, warum es sich daran gebunden sah, nur zu prüfen, ob die Namen der Bf. tatsächlich in den vom Sanktionsausschuss erstellten Listen aufschienen und ob das betreffende Vermögen ihnen gehörte. Andererseits weigerte es sich, die Behauptungen der Bf. betreffend die Vereinbarkeit des für die Konfiskation ihres Vermögens angewendeten Verfahrens unter anderem mit den grundlegenden verfahrensrechtlichen Garantien des Artikel 6, Absatz eins, EMRK zu untersuchen. Um diese Weigerung zu rechtfertigen, berief sich das Bundesgericht zunächst auf den absoluten Vorrang von Verpflichtungen aus der UN-Charta und damit im Einklang stehenden Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats vor jeder anderen Norm des Völkerrechts außer jener mit dem Status von *ius cogens*. Zweitens hielt es die sehr präzise und detaillierte Natur der den Staaten durch die Resolution 1483 (2003) auferlegten Verpflichtungen fest, die ihnen kein Ermessen belassen würde. Unter diesen Umständen ist der GH der Ansicht, dass das Recht der Bf. auf Zugang zu einem Gericht nach Artikel 6, Absatz eins, EMRK eindeutig beschränkt wurde. [...]

(132) Der GH beobachtet, dass die strittige Maßnahme, nämlich die Konfiskation des Vermögens der Bf., in Übereinstimmung mit Resolution 1483 (2003) angeordnet wurde, die vom UN-Sicherheitsrat unter Kapitel VII der UN-Charta mit dem Ziel angenommen wurde, den Mitgliedstaaten eine Anzahl von Maßnahmen aufzuerlegen, die dazu bestimmt waren, die Stabilisierung und Entwicklung des Irak zu fördern. Eine dieser Maßnahmen – auf die § 23 der Resolution Bezug nimmt – bestand darin sicherzustellen, dass das Vermögen und Eigentum von hohen Amtsträgern des früheren irakischen Regimes, einschließlich des ErstBf., der vom Sanktionsausschuss als früherer Leiter der Finanzen der irakischen Geheimdienste angesehen wurde, an den Entwicklungsfonds für den Irak übertragen und demgemäß dem irakischen Volk zurückgegeben wird, damit dieses von dem Vermögen profitieren kann. Der GH anerkennt, dass die strittige Entscheidung getroffen wurde, um ein Ziel umzusetzen, das mit der Konvention vereinbar ist. (132) Der GH beobachtet, dass die strittige Maßnahme, nämlich die Konfiskation des Vermögens der Bf., in Übereinstimmung mit Resolution 1483 (2003) angeordnet wurde, die vom UN-Sicherheitsrat unter Kapitel sieben der UN-Charta mit dem Ziel angenommen wurde, den Mitgliedstaaten eine Anzahl von Maßnahmen aufzuerlegen, die dazu bestimmt waren, die Stabilisierung und Entwicklung des Irak zu fördern. Eine dieser Maßnahmen – auf die Paragraph 23, der Resolution Bezug nimmt – bestand darin sicherzustellen, dass das Vermögen und Eigentum von hohen Amtsträgern des früheren irakischen Regimes, einschließlich des ErstBf., der vom Sanktionsausschuss als früherer Leiter der Finanzen der irakischen Geheimdienste angesehen wurde, an den Entwicklungsfonds für den Irak übertragen und demgemäß dem irakischen Volk zurückgegeben wird, damit dieses von dem Vermögen profitieren kann. Der GH anerkennt, dass die strittige Entscheidung getroffen wurde, um ein Ziel umzusetzen, das mit der Konvention vereinbar ist.

(133) Der GH akzeptiert daher das Argument der belangten Regierung, dass die Weigerung der innerstaatlichen Gerichte, die Rügen der Bf. über die Konfiskation ihres Vermögens inhaltlich zu untersuchen, durch ihre Sorge erklärt werden konnte, die wirksame Umsetzung der aus der Resolution erfließenden Verpflichtungen auf innerstaatlicher Ebene sicherzustellen. Die Weigerung verfolgte daher ein legitimes Ziel, nämlich die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit. [...]

Die Verhältnismäßigkeit der fraglichen Beschränkung

Der internationale normative Kontext

(134) [...] Die Konvention ist ein internationaler Vertrag, der im Einklang mit den einschlägigen Normen und Grundsätzen des Völkerrechts und insbesondere im Lichte der WVK (Anm: Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, StF. BGBl. 1980/40.) ausgelegt werden muss. [...] (134) [...] Die Konvention ist ein internationaler Vertrag, der im Einklang mit den einschlägigen Normen und Grundsätzen des Völkerrechts und insbesondere im Lichte der WVK Anmerkung, Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, Stammfassung BGBl. 1980/40.) ausgelegt werden muss. [...]

(135) [...] Eines der grundlegenden Elemente des aktuellen Systems des Völkerrechts wird durch Art. 103 UN-Charta festgelegt, der im Falle eines Konflikts den Vorrang der aus der Charta abgeleiteten Verpflichtungen vor jeder anderen Verpflichtung aus einem internationalen Übereinkommen bestimmt, egal ob Letzteres vor oder nach der UN-Charta geschlossen wurde oder es sich dabei um ein rein regionales Abkommen handelt. Eine [entsprechende] Verpflichtung [...] ist in Art. 25 UN-Charta vorgesehen, nämlich »die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta

anzunehmen und durchzuführen« [...](135) [...] Eines der grundlegenden Elemente des aktuellen Systems des Völkerrechts wird durch Artikel 103, UN-Charta festgelegt, der im Falle eines Konflikts den Vorrang der aus der Charta abgeleiteten Verpflichtungen vor jeder anderen Verpflichtung aus einem internationalen Übereinkommen bestimmt, egal ob Letzteres vor oder nach der UN-Charta geschlossen wurde oder es sich dabei um ein rein regionales Abkommen handelt. Eine [entsprechende] Verpflichtung [...] ist in Artikel 25, UN-Charta vorgesehen, nämlich »die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen« [...].

(136) Vor dem Bundesgericht argumentierten die Bf., dass die in Art. 14 IPBPR und Art. 6 EMRK verbürgten verfahrensrechtlichen Garantien ius cogens-Normen darstellen würden, weshalb Resolution 1483 (2003) ihre Bindungswirkung verlieren würde. Der GH nimmt Bezug auf den Wortlaut von Art. 53 WVK, der ius cogens als »zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts (...), 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« definiert. Der GH beobachtet, dass die Garantien eines fairen Verfahrens und insbesondere des Rechts auf Zugang zu einem Gericht iSd. Art. 6 Abs. 1 EMRK eine zentrale Position innerhalb der Konvention einnehmen. Wie der GH in Golder/GB feststellte, »rangiert der Grundsatz, wonach ein zivilrechtlicher Anspruch einem Richter vorgelegt können werden muss, unter den allgemein »anerkannten« fundamentalen Rechtsgrundsätzen«. Trotz ihrer Wichtigkeit erachtet der GH diese Garantien nicht als dem ius cogens nach dem aktuellen Stand des Völkerrechts zugehörig. [...](136) Vor dem Bundesgericht argumentierten die Bf., dass die in Artikel 14, IPBPR und Artikel 6, EMRK verbürgten verfahrensrechtlichen Garantien ius cogens-Normen darstellen würden, weshalb Resolution 1483 (2003) ihre Bindungswirkung verlieren würde. Der GH nimmt Bezug auf den Wortlaut von Artikel 53, WVK, der ius cogens als »zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts (...), 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« definiert. Der GH beobachtet, dass die Garantien eines fairen Verfahrens und insbesondere des Rechts auf Zugang zu einem Gericht iSd. Artikel 6, Absatz eins, EMRK eine zentrale Position innerhalb der Konvention einnehmen. Wie der GH in Golder/GB feststellte, »rangiert der Grundsatz, wonach ein zivilrechtlicher Anspruch einem Richter vorgelegt können werden muss, unter den allgemein »anerkannten« fundamentalen Rechtsgrundsätzen«. Trotz ihrer Wichtigkeit erachtet der GH diese Garantien nicht als dem ius cogens nach dem aktuellen Stand des Völkerrechts zugehörig. [...]

Die Behauptung eines Verpflichtungskonflikts

(137) Im vorliegenden Fall sind sich die Parteien nicht einig, ob die Schweiz mit einem Konflikt zwischen den Verpflichtungen aus der Resolution 1483 (2003) – und damit der UN-Charta – und der Konvention konfrontiert war. Die belangte Regierung, die in diesem Punkt von den Drittbeteiligten unterstützt wurde, argumentierte, dass ein solcher Konflikt existiert und er zudem nicht gelöst werden könne, da die Schweiz bei der Umsetzung der Resolution keinen Handlungsspielraum besitze. Die Bf. hingegen brachten vor, dass es keinen wirklichen Verpflichtungskonflikt gebe.

(138) Der GH verweist zunächst darauf, dass vermutet wird, dass Staaten, wenn sie neue internationale Verpflichtungen schaffen, nicht von ihren früheren Verpflichtungen abweichen wollen. Wenn eine Anzahl von offensichtlich widersprüchlichen Instrumenten gleichzeitig anwendbar ist, sind die internationale Rechtsprechung und die Lehre bestrebt, sie auf eine Weise auszulegen, dass ihre Wirkungen koordiniert werden und ein Widerspruch zwischen ihnen vermieden wird. Zwei divergierende Verpflichtungen müssen daher soweit wie möglich harmonisiert werden, so dass sie Wirkungen hervorrufen, die voll im Einklang mit bestehendem Recht sind [...].

(139) Der GH betont, dass es nicht seine Rolle ist, über die Rechtmäßigkeit von Handlungen des UN-Sicherheitsrates zu urteilen. Wenn sich jedoch ein Staat auf die Notwendigkeit der Anwendung einer Sicherheitsratsresolution stützt, um eine Beschränkung der von der Konvention garantierten Rechte zu rechtfertigen, ist es für den GH nötig, den Wortlaut und Anwendungsbereich des Texts der Resolution zu prüfen, um wirksam und schlüssig sicherzustellen, dass sie im Einklang mit der Konvention steht. In diesem Zusammenhang muss der GH auch die Ziele berücksichtigen, für die die UN gegründet wurde. So wie Art. 1 Abs. 1 UN-Charta das Ziel der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit vorsieht, sieht Abs. 3 vor, dass die UN gegründet wurde, um »eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um (...) die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen«. Art. 24 Abs. 2 der UN-Charta verpflichtet den Sicherheitsrat, bei der Erfüllung seiner Pflichten im Hinblick auf seine Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit »im Einklang mit

den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen« zu handeln.(139) Der GH betont, dass es nicht seine Rolle ist, über die Rechtmäßigkeit von Handlungen des UN-Sicherheitsrates zu urteilen. Wenn sich jedoch ein Staat auf die Notwendigkeit der Anwendung einer Sicherheitsratsresolution stützt, um eine Beschränkung der von der Konvention garantierten Rechte zu rechtfertigen, ist es für den GH nötig, den Wortlaut und Anwendungsbereich des Texts der Resolution zu prüfen, um wirksam und schlüssig sicherzustellen, dass sie im Einklang mit der Konvention steht. In diesem Zusammenhang muss der GH auch die Ziele berücksichtigen, für die die UN gegründet wurde. So wie Artikel eins, Absatz eins, UN-Charta das Ziel der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit vorsieht, sieht Absatz 3, vor, dass die UN gegründet wurde, um »eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um (...) die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen«. Artikel 24, Absatz 2, der UN-Charta verpflichtet den Sicherheitsrat, bei der Erfüllung seiner Pflichten im Hinblick auf seine Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit »im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen« zu handeln.

(140) Folglich muss eine Vermutung bestehen, dass der Sicherheitsrat nicht beabsichtigt, den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung aufzuerlegen, fundamentale menschenrechtliche Grundsätze zu verletzen. Im Fall einer Mehrdeutigkeit im Wortlaut einer Sicherheitsratsresolution muss der GH daher jene Auslegung wählen, die am meisten mit den Anforderungen der Konvention harmonisiert und einen Konflikt der Verpflichtungen vermeidet. Angesichts der wichtigen Rolle der UN bei der Förderung und Festigung der Achtung der Menschenrechte muss erwartet werden, dass eine klare und explizite Sprache verwendet würde, wenn der Sicherheitsrat beabsichtigen sollte, dass Staaten spezielle Maßnahmen setzen, die mit ihren Verpflichtungen nach den internationalen Menschenrechten in Konflikt treten. Wenn daher eine Sicherheitsratsresolution keinen klaren und expliziten Wortlaut enthält, der die Achtung der Menschenrechte im Rahmen der Umsetzung von Sanktionen gegen Individuen oder Einrichtungen auf nationaler Ebene ausschließt oder einschränkt, muss der GH immer vermuten, dass diese Maßnahmen mit der Konvention vereinbar sind. Mit anderen Worten kommt er in solchen Fällen im Geiste der Systemharmonisierung zum Schluss, dass es keinen Konflikt von Verpflichtungen gibt, der die Vorrangregel des Art. 103 UN-Charta auf den Plan rufen könnte.(140) Folglich muss eine Vermutung bestehen, dass der Sicherheitsrat nicht beabsichtigt, den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung aufzuerlegen, fundamentale menschenrechtliche Grundsätze zu verletzen. Im Fall einer Mehrdeutigkeit im Wortlaut einer Sicherheitsratsresolution muss der GH daher jene Auslegung wählen, die am meisten mit den Anforderungen der Konvention harmonisiert und einen Konflikt der Verpflichtungen vermeidet. Angesichts der wichtigen Rolle der UN bei der Förderung und Festigung der Achtung der Menschenrechte muss erwartet werden, dass eine klare und explizite Sprache verwendet würde, wenn der Sicherheitsrat beabsichtigen sollte, dass Staaten spezielle Maßnahmen setzen, die mit ihren Verpflichtungen nach den internationalen Menschenrechten in Konflikt treten. Wenn daher eine Sicherheitsratsresolution keinen klaren und expliziten Wortlaut enthält, der die Achtung der Menschenrechte im Rahmen der Umsetzung von Sanktionen gegen Individuen oder Einrichtungen auf nationaler Ebene ausschließt oder einschränkt, muss der GH immer vermuten, dass diese Maßnahmen mit der Konvention vereinbar sind. Mit anderen Worten kommt er in solchen Fällen im Geiste der Systemharmonisierung zum Schluss, dass es keinen Konflikt von Verpflichtungen gibt, der die Vorrangregel des Artikel 103, UN-Charta auf den Plan rufen könnte.

(141) Die belangte Regierung argumentierte [...], dass die Schweizer Behörden bei der Umsetzung der für den vorliegenden Fall einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen kein Ermessen gehabt hätten. [...]

(142) [...] Der GH bemerkt, dass § 23 der Resolution 1483 (2003) den Staaten eine Verpflichtung auferlegte, die finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der früheren irakischen Regierung oder bestimmter Individuen oder Einrichtungen, die mit dieser mutmaßlich in Verbindung standen, »unverzüglich einzufrieren« [...] und ihre unmittelbare Übertragung an den Entwicklungsfonds für den Irak sicherzustellen. Was die tatsächlich von diesen Maßnahmen anvisierten Individuen und Einrichtungen betrifft, beobachtet der GH, dass abgesehen von Saddam Hussein im erwähnten § 23 keine andere Person namentlich bezeichnet wird. Resolution 1518 (2003) vertraute allerdings einem speziell eingerichteten Sanktionsausschuss die Aufgabe an, die betroffenen Personen zu identifizieren und ihre Namen auf die einschlägigen Listen zu geben.(142) [...] Der GH bemerkt, dass Paragraph 23, der Resolution 1483 (2003) den Staaten eine Verpflichtung auferlegte, die finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der früheren irakischen Regierung oder bestimmter Individuen oder Einrichtungen, die mit dieser mutmaßlich in Verbindung standen, »unverzüglich einzufrieren« [...] und ihre unmittelbare Übertragung an den

Entwicklungsfonds für den Irak sicherzustellen. Was die tatsächlich von diesen Maßnahmen anvisierten Individuen und Einrichtungen betrifft, beobachtet der GH, dass abgesehen von Saddam Hussein im erwähnten Paragraph 23, keine andere Person namentlich bezeichnet wird. Resolution 1518 (2003) vertraute allerdings einem speziell eingerichteten Sanktionsausschuss die Aufgabe an, die betroffenen Personen zu identifizieren und ihre Namen auf die einschlägigen Listen zu geben.

(143) Der GH betont jedoch, dass sich der vorliegende Fall von den Fällen Al-Jedda/GB, Nada/CH und Al-Skeini u.a./GB erheblich unterscheidet, da er weder das Wesen der durch die strittigen Maßnahmen beeinträchtigten materiellen Rechte noch die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit den Erfordernissen der Konvention betrifft. Die Aufgabe des GH ist hier darauf beschränkt zu untersuchen, ob die Bf. in den Genuss der Garantien des Art. 6 Abs. 1 EMRK unter seinem zivilrechtlichen Zweig kamen – mit anderen Worten, ob für sie eine angemessene gerichtliche Kontrolle verfügbar war. Es gab tatsächlich weder in § 23 oder irgendeiner anderen Bestimmung von Resolution 1483 (2003) noch in Resolution 1518 (2003) – nach dem Verständnis der gewöhnlichen Bedeutung der darin verwendeten Sprache – etwas, was die Schweizer Gerichte ausdrücklich daran hinderte, die auf nationaler Ebene gemäß der ersten dieser Resolutionen getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz zu überprüfen. Zudem entdeckt der GH keinen anderen rechtlichen Faktor, der eine derart restriktive Auslegung legitimieren und so auf das Vorliegen eines solchen Hindernisses hinweisen könnte.

(143) Der GH betont jedoch, dass sich der vorliegende Fall von den Fällen Al-Jedda/GB, Nada/CH und Al-Skeini u.a./GB erheblich unterscheidet, da er weder das Wesen der durch die strittigen Maßnahmen beeinträchtigten materiellen Rechte noch die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit den Erfordernissen der Konvention betrifft. Die Aufgabe des GH ist hier darauf beschränkt zu untersuchen, ob die Bf. in den Genuss der Garantien des Artikel 6, Absatz eins, EMRK unter seinem zivilrechtlichen Zweig kamen – mit anderen Worten, ob für sie eine angemessene gerichtliche Kontrolle verfügbar war. Es gab tatsächlich weder in Paragraph 23, oder irgendeiner anderen Bestimmung von Resolution 1483 (2003) noch in Resolution 1518 (2003) – nach dem Verständnis der gewöhnlichen Bedeutung der darin verwendeten Sprache – etwas, was die Schweizer Gerichte ausdrücklich daran hinderte, die auf nationaler Ebene gemäß der ersten dieser Resolutionen getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz zu überprüfen. Zudem entdeckt der GH keinen anderen rechtlichen Faktor, der eine derart restriktive Auslegung legitimieren und so auf das Vorliegen eines solchen Hindernisses hinweisen könnte.

(145) Der GH hält zudem fest, dass die Aufnahme von Individuen und Einrichtungen in die Liste von Personen, die den vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen unterworfen sind, praktische Eingriffe mit sich bringt, die äußerst schwerwiegend für die Konventionsrechte der Betroffenen sein können. Während sie von Organen errichtet werden, deren Rolle auf die individuelle Anwendung von politischen Entscheidungen des Sicherheitsrates beschränkt ist, reflektieren diese Listen dennoch Entscheidungen, deren Konsequenzen für die betroffenen Personen so gewichtig sind, dass sie nicht umgesetzt werden können, ohne das Recht auf angemessene Überprüfung zu gewähren. Dieses Recht ist umso mehr unverzichtbar, als solche Listen für gewöhnlich im Kontext internationaler Krisen erstellt und auf Informationsquellen gestützt werden, die nicht dazu neigen, zu Garantien beizutragen, die solche Maßnahmen erfordern. In diesem Zusammenhang betont der GH, dass das Ziel und der Zweck der Konvention als Menschenrechtsvertrag, der Individuen auf objektiver Basis schützt, verlangen, dass ihre Bestimmungen auf eine Weise interpretiert und angewendet werden, die ihre Vorgaben praktisch und wirksam macht. Der GH beobachtet weiters, dass die Parteien – nachdem die Konvention ein Verfassungsinstrument des europäischen ordre public ist – in diesem Zusammenhang verpflichtet sind, ein Maß an Überprüfung der Einhaltung der Konvention sicherzustellen, das zumindest die Grundlagen dieses ordre public bewahrt. Eine der grundlegenden Komponenten des europäischen ordre public ist der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Willkür bedeutet die Negation dieses Grundsatzes. Auch im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts, wo der GH den nationalen Behörden ein sehr weites Ermessen belässt, tut er dies – ausdrücklich oder implizit – stets vorbehaltlich eines Verbots von Willkür.

(146) Das gilt bei der Umsetzung einer Sicherheitsratsresolution im Hinblick auf die Listung von Personen, gegen welche die gerügten Maßnahmen verhängt werden, notwendigerweise auf UN- und nationaler Ebene. Als Ergebnis muss angesichts der Schwere der Folgen für die Konventionsrechte der betroffenen Personen eine Resolution, wenn sie wie Resolution 1483 (2003) im vorliegenden Fall keinen klaren oder expliziten Wortlaut enthält, der die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle der zu ihrer Umsetzung getroffenen Maßnahmen ausschließt, immer dahingehend verstanden werden, dass sie die Gerichte des belangten Staates ermächtigt, ausreichende Kontrolle auszuüben, so dass jede Willkür vermieden werden kann. Durch die Beschränkung dieser Überprüfung auf Willkür berücksichtigt der GH die

Natur und den Zweck der in der fraglichen Resolution vorgesehenen Maßnahmen, um einen gerechten Ausgleich zwischen der Notwendigkeit der Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte und den Geboten des Schutzes des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit zu schaffen.

(147) In solchen Fällen müssen die innerstaatlichen Gerichte im Fall eines Streits über die Entscheidung, eine Person der Liste hinzuzufügen oder eine Löschung von der Liste zu verweigern, in der Lage sein – wenn nötig durch ein Verfahren, das abhängig von den Umständen ein angemessenes Maß an Vertraulichkeit sicherstellt –, ausreichend präzise Informationen zu erhalten, um die erforderliche Überprüfung im Hinblick auf jede begründete und haltbare Behauptung einer gelisteten Person dahingehend, dass ihre Listung willkürlich ist, auszuüben. Jede Unmöglichkeit, Zugang zu solchen Informationen zu bekommen, kann daher einen starken Hinweis darauf geben, dass die gerügte Maßnahme willkürlich ist, insbesondere, wenn der fehlende Zugang verlängert wird und so weiter jede gerichtliche Prüfung verhindert. Daher wird für jeden Vertragsstaat, dessen Behörden der Aufnahme einer Person – egal ob eines Individuums oder einer juristischen Person – in eine Sanktionsliste rechtliche Wirkung verleihen, ohne vorher sicherzustellen (oder in der Lage zu sein sicherzustellen), dass die Listung nicht willkürlich ist, seine Verantwortlichkeit unter Art. 6 EMRK schlagend werden.⁽¹⁴⁷⁾ In solchen Fällen müssen die innerstaatlichen Gerichte im Fall eines Streits über die Entscheidung, eine Person der Liste hinzuzufügen oder eine Löschung von der Liste zu verweigern, in der Lage sein – wenn nötig durch ein Verfahren, das abhängig von den Umständen ein angemessenes Maß an Vertraulichkeit sicherstellt –, ausreichend präzise Informationen zu erhalten, um die erforderliche Überprüfung im Hinblick auf jede begründete und haltbare Behauptung einer gelisteten Person dahingehend, dass ihre Listung willkürlich ist, auszuüben. Jede Unmöglichkeit, Zugang zu solchen Informationen zu bekommen, kann daher einen starken Hinweis darauf geben, dass die gerügte Maßnahme willkürlich ist, insbesondere, wenn der fehlende Zugang verlängert wird und so weiter jede gerichtliche Prüfung verhindert. Daher wird für jeden Vertragsstaat, dessen Behörden der Aufnahme einer Person – egal ob eines Individuums oder einer juristischen Person – in eine Sanktionsliste rechtliche Wirkung verleihen, ohne vorher sicherzustellen (oder in der Lage zu sein sicherzustellen), dass die Listung nicht willkürlich ist, seine Verantwortlichkeit unter Artikel 6, EMRK schlagend werden.

(148) Zudem hat der EuGH ebenfalls festgehalten, dass »die für die durch die Vereinten Nationen entstandene Völkerrechtsordnung geltenden Grundsätze nicht implizieren, dass eine gerichtliche Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung im Hinblick auf die Grundrechte deshalb ausgeschlossen wäre, weil mit ihr eine Resolution des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta umgesetzt werden soll« (Anm: EuGH 3.9.2008, Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008 I-06351 = NL 2008, 298.). Wie der GH bereits beobachtet hat, ist der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben verpflichtet, die Menschenrechte voll zu achten und zu fördern. Zusammengefasst ist der GH der Ansicht, dass § 23 der Resolution 1483 (2003) nicht dahingehend verstanden werden kann, dass er jede gerichtliche Prüfung der zu seiner Umsetzung getroffenen Maßnahmen ausschließen würde.⁽¹⁴⁸⁾ Zudem hat der EuGH ebenfalls festgehalten, dass »die für die durch die Vereinten Nationen entstandene Völkerrechtsordnung geltenden Grundsätze nicht implizieren, dass eine gerichtliche Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der streitigen Verordnung im Hinblick auf die Grundrechte deshalb ausgeschlossen wäre, weil mit ihr eine Resolution des Sicherheitsrats nach Kapitel römisch sieben der UN-Charta umgesetzt werden soll« Anmerkung, EuGH 3.9.2008, Yassin Abdullah Kadi und Al Barakaat International Foundation, C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008 I-06351 = NL 2008, 298.). Wie der GH bereits beobachtet hat, ist der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben verpflichtet, die Menschenrechte voll zu achten und zu fördern. Zusammengefasst ist der GH der Ansicht, dass Paragraph 23, der Resolution 1483 (2003) nicht dahingehend verstanden werden kann, dass er jede gerichtliche Prüfung der zu seiner Umsetzung getroffenen Maßnahmen ausschließen würde.

(149) Unter diesen Umständen und soweit Art. 6 Abs. 1 EMRK in Frage steht befindet der GH, dass die Schweiz im vorliegenden Fall nicht mit einem wirklichen Verpflichtungskonflikt konfrontiert war, der die Vorrangregel des Art. 103 UN-Charta auf den Plan rief. Diese Feststellung macht es für den GH unnötig, über die Frage der Hierarchie zwischen den Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach der Konvention einerseits und jenen aus der UN-Charta andererseits zu entscheiden. Die Feststellung des GH macht auf ähnliche Weise die Frage gegenstandslos, ob der Test des gleichwertigen Grundrechtsschutzes angewendet werden muss, so wie es die Bf. argumentieren. Folglich kann sich der belangte Staat nicht zulässigerweise darauf beschränken, sich auf die bindende Natur von Sicherheitsratsresolutionen zu stützen, sondern muss den GH überzeugen, dass er alle möglichen Maßnahmen gesetzt – oder dies zumindest

versucht – hat, um das Sanktionsregime auf die individuelle Situation der Bf. anzupassen und ihnen zumindest angemessenen Schutz gegen Willkür zu garantieren.⁽¹⁴⁹⁾ Unter diesen Umständen und soweit Artikel 6, Absatz eins, EMRK in Frage steht befindet der GH, dass die Schweiz im vorliegenden Fall nicht mit einem wirklichen Verpflichtungskonflikt konfrontiert war, der die Vorrangregel des Artikel 103, UN-Charta auf den Plan rief. Diese Feststellung macht es für den GH unnötig, über die Frage der Hierarchie zwischen den Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach der Konvention einerseits und jenen aus der UN-Charta andererseits zu entscheiden. Die Feststellung des GH macht auf ähnliche Weise die Frage gegenstandslos, ob der Test des gleichwertigen Grundrechtsschutzes angewendet werden muss, so wie es die Bf. argumentieren. Folglich kann sich der belangte Staat nicht zulässigerweise darauf beschränken, sich auf die bindende Natur von Sicherheitsratsresolutionen zu stützen, sondern muss den GH überzeugen, dass er alle möglichen Maßnahmen gesetzt – oder dies zumindest versucht – hat, um das Sanktionsregime auf die individuelle Situation der Bf. anzupassen und ihnen zumindest angemessenen Schutz gegen Willkür zu garantieren.

Umfang der Verpflichtungen des belangten Staates im vorliegenden Fall

(150) [...] Der GH akzeptiert, dass das Bundesgericht nicht über den Inhalt oder die Angemessenheit der Maßnahmen urteilen konnte, die die Listung der Bf. mit sich brachte. Was den Inhalt der Sanktionen – das Einfrieren von Vermögen und Eigentum von hohen Amtsträgern des früheren irakischen Regimes gemäß § 23 der Resolution 1483 (2003) – angeht, ist der GH der Ansicht, dass die Entscheidung unter die wichtige Funktion des UN-Sicherheitsrates als dem letztendlichen politischen Entscheidungsträger in diesem Bereich fiel. Bevor sie die oben genannten Maßnahmen setzten, hatten die Schweizer Behörden jedoch die Pflicht sicherzustellen, dass die Listung nicht willkürlich war. In seinen Urteilen vom 23.1.2008 beschränkte sich das Bundesgericht lediglich darauf zu prüfen, ob die Namen der Bf. tatsächlich auf den vom Sanktionsausschuss erstellten Listen aufschienen und die betroffenen Vermögenswerte ihnen gehörten – das war jedoch unzureichend, um sicherzustellen, dass die Bf. nicht willkürlich gelistet worden waren.⁽¹⁵⁰⁾ [...] Der GH akzeptiert, dass das Bundesgericht nicht über den Inhalt oder die Angemessenheit der Maßnahmen urteilen konnte, die die Listung der Bf. mit sich brachte. Was den Inhalt der Sanktionen – das Einfrieren von Vermögen und Eigentum von hohen Amtsträgern des früheren irakischen Regimes gemäß Paragraph 23, der Resolution 1483 (2003) – angeht, ist der GH der Ansicht, dass die Entscheidung unter die wichtige Funktion des UN-Sicherheitsrates als dem letztendlichen politischen Entscheidungsträger in diesem Bereich fiel. Bevor sie die oben genannten Maßnahmen setzten, hatten die Schweizer Behörden jedoch die Pflicht sicherzustellen, dass die Listung nicht willkürlich war. In seinen Urteilen vom 23.1.2008 beschränkte sich das Bundesgericht lediglich darauf zu prüfen, ob die Namen der Bf. tatsächlich auf den vom Sanktionsausschuss erstellten Listen aufschienen und die betroffenen Vermögenswerte ihnen gehörten – das war jedoch unzureichend, um sicherzustellen, dass die Bf. nicht willkürlich gelistet worden waren.

(151) Den Bf. hätte ganz im Gegenteil zumindest eine echte Möglichkeit gewährt werden müssen, einem Gericht geeignete Beweise zur inhaltlichen Prüfung vorzulegen, um zu versuchen zu zeigen, dass ihre Aufnahme in die strittigen Listen willkürlich erfolgt war. Das geschah allerdings nicht. Der Umstand, dass die Bf. des vorliegenden Falls – anders als in Nada/CH – weder vor dem Schweizer Bundesgericht noch vor dem GH konkrete Argumente vorlegten, um zu zeigen, dass sie nicht in die vom Sanktionsausschuss erstellte Liste aufgenommen werden hätten dürfen, macht für diese Analyse keinen Unterschied, da die Schweizer Behörden sich bei der Weigerung der Prüfung ihrer Beschwerden nicht auf solche Unterlassungen von ihrer Seite stützten. Folglich wurde das Wesen des Rechts der Bf. auf Zugang zu einem Gericht verletzt.

(152) Der GH bemerkt weiters, dass die Bf. bedeutenden Einschränkungen unterworfen wurden und werden. Die Konfiskation ihres Vermögens wurde am 16.11.2006 angeordnet. Sie wurden daher bereits für lange Zeit des Zugangs zu ihrem Vermögen beraubt, auch wenn die Konfiskation bis jetzt nicht vollstreckt wurde. Die Tatsache, dass es für sie für viele Jahre völlig unmöglich blieb, die Konfiskationsmaßnahme anzufechten, ist in einer demokratischen Gesellschaft kaum vorstellbar [...].

(153) Der GH beobachtet, dass das UN-Sanktionssystem und insbesondere das Verfahren zur Listung von Individuen und juristischen Personen und die Art und Weise, auf die Anträge auf Löschung von der Liste behandelt werden, sehr ernster, wiederholter und übereinstimmender Kritik von UN-Sonderberichterstattern ausgesetzt waren, die [...] [unter anderem auch] von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in deren Resolution Nr. 1597 (2008) (Anm: Titel: »United Nations Security Council and European Union blacklists.«) geteilt wurde. Solche Kritik wurde ebenfalls von zahlreichen Gerichte wie dem EuGH, dem britischen Supreme Court und dem kanadischen Bundesgericht

geäußert. Die Regierung selbst hat eingestanden, dass das im vorliegenden Fall anwendbare System – auch in seiner durch die Resolution 1730 (2006) verbesserten Form, die es Bf. ermöglicht, für die Löschung ihrer Namen von den Listen des Sicherheitsrates einen »focal point« anzurufen – keinen zufriedenstellenden Schutz gewährt. Der Zugang zu diesen Verfahren konnte daher eine angemessene gerichtliche Überprüfung auf der Ebene des belangten Staates nicht ersetzen oder auch nur teilweise das Fehlen einer solchen Prüfung kompensieren.⁽¹⁵³⁾ Der GH beobachtet, dass das UN-Sanktionssystem und insbesondere das Verfahren zur Listung von Individuen und juristischen Personen und die Art und Weise, auf die Anträge auf Löschung von der Liste behandelt werden, sehr ernster, wiederholter und übereinstimmender Kritik von UN-Sonderberichterstatlern ausgesetzt waren, die [...] [unter anderem auch] von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in deren Resolution Nr. 1597 (2008) Anmerkung, Titel: »United Nations Security Council and European Union blacklists«.) geteilt wurde. Solche Kritik wurde ebenfalls von zahlreichen Gerichte wie dem EuGH, dem britischen Supreme Court und dem kanadischen Bundesgericht geäußert. Die Regierung selbst hat eingestanden, dass das im vorliegenden Fall anwendbare System – auch in seiner durch die Resolution 1730 (2006) verbesserten Form, die es Bf. ermöglicht, für die Löschung ihrer Namen von den Listen des Sicherheitsrates einen »focal point« anzurufen – keinen zufriedenstellenden Schutz gewährt. Der Zugang zu diesen Verfahren konnte daher eine angemessene gerichtliche Überprüfung auf der Ebene des belangten Staates nicht ersetzen oder auch nur teilweise das Fehlen einer solchen Prüfung kompensieren.

(154) Weiters bemerkt der GH, dass die Schweizer Behörden bestimmte praktische Maßnahmen setzten, um die Situation der Bf. zu verbessern, und so gezeigt haben, dass die Resolution 1483 (2003) mit einem Grad an Flexibilität angewendet werden konnte. Diese Maßnahmen waren vor dem Hintergrund der oben genannten Verpflichtungen der Schweiz unter Art. 6 Abs. 1 EMRK jedoch unzureichend.⁽¹⁵⁴⁾ Weiters bemerkt der GH, dass die Schweizer Behörden bestimmte praktische Maßnahmen setzten, um die Situation der Bf. zu verbessern, und so gezeigt haben, dass die Resolution 1483 (2003) mit einem Grad an Flexibilität angewendet werden konnte. Diese Maßnahmen waren vor dem Hintergrund der oben genannten Verpflichtungen der Schweiz unter Artikel 6, Absatz eins, EMRK jedoch unzureichend.

(155) Angesichts des Vorgesagten stellt der GH fest, dass im vorliegenden Fall eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK erfolgte (15:2 Stimmen; im Ergebnis übereinstimmende Sondervoten von Richter Sicilianos, Richterin Keller, Richter Kuris und Richter Pinto de Albuquerque, gefolgt von den Richtern Hajiyeve, Pejchal und Dedov; abweichende Sondervoten der Richterinnen Ziemele und Nussberger).⁽¹⁵⁵⁾ Angesichts des Vorgesagten stellt der GH fest, dass im vorliegenden Fall eine Verletzung von Artikel 6, Absatz eins, EMRK erfolgte (15:2 Stimmen; im Ergebnis übereinstimmende Sondervoten von Richter Sicilianos, Richterin Keller, Richter Kuris und Richter Pinto de Albuquerque, gefolgt von den Richtern Hajiyeve, Pejchal und Dedov; abweichende Sondervoten der Richterinnen Ziemele und Nussberger).

Entschädigung nach Art. 41 EMRKEntschädigung nach Artikel 41, EMRK

Die Bf. haben keinen materiellen Schaden erlitten. Eine Entschädigung für immateriellen Schaden haben sie nicht beantragt. Der GH spricht daher keinen Schadenersatz zu (einstimmig).

Vom GH zitierte Judikatur:

Golder/GB v. 21.2.1975 = EuGRZ 1975, 91

Bosphorus Airways/IRL v. 30.6.2005 (GK) = NL 2005, 172 = EuGRZ 2007, 662

Al-Skeini u.a./GB v. 7.7.2011 (GK) = NLMR 2011, 219

Al-Jedda/GB v. 7.7.2011 (GK) = NLMR 2011, 223

Nada/CH v. 12.9.2012 (GK) = NLMR 2012, 293

Stichting Mothers of Srebrenica u.a./NL v. 11.6.2013 (ZE) = NLMR 2013, 229

Hinweis:

Das vorliegende Dokument über das Urteil des EGMR vom 21.6.2016, Bsw. 5809/08, entstammt der Zeitschrift "Newsletter Menschenrechte" (NL 2016, 241) bzw. der entsprechenden Datenbank des Österreichischen Institutes für Menschenrechte, Salzburg, und wurde von diesem dem OGH zur Aufnahme in die Entscheidungsdokumentation Justiz im RIS zur Verfügung gestellt.

Das Urteil im englischen Originalwortlaut (pdf-Format):

www.menschenrechte.ac.at/orig/16_3/Al-Dulimi.pdf

Das Original des Urteils ist auch auf der Website des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (www.echr.coe.int/hudoc) abrufbar.

Textnummer

EGM01542

Im RIS seit

18.07.2017

Zuletzt aktualisiert am

18.07.2017

Quelle: Oberster Gerichtshof (und OLG, LG, BG) OGH, <http://www.ogh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at