URTEIL DES GERICHTS (Siebte Kammer)

30. September 2010 *

In der Rechtssache T-85/09

Yassin Abdullah Kadi, wohnhaft in Jeddah (Saudi-Arabien), Prozessbevollmächtigte: D. Anderson, QC, M. Lester, Barrister, und G. Martin, Solicitor,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten zunächst durch P. Hetsch, P. Aalto und F. Hoffmeister, dann durch P. Hetsch, F. Hoffmeister und E. Paasivirta als Bevollmächtigte,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

unterstützt durch

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bishop, E. Finnegan und R. Szostak als Bevollmächtigte,

durch

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues und L. Butel als Bevollmächtigte,

und durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch S. Behzadi-Spencer und E. Jenkinson als Bevollmächtigte im Beistand von D. Beard, Barrister,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1190/2008 der Kommission vom 28. November 2008 zur 101. Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates 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 (ABl. L 322, S. 25), soweit dieser Rechtsakt den Kläger betrifft,

erlässt

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten N. J. Forwood (Berichterstatter) sowie der Richter E. Moavero Milanesi und J. Schwarcz,

Kanzler: E. Coulon,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Juni 2010

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Für eine eingehende Darstellung der Vorgeschichte des Rechtsstreits und des auf ihn anwendbaren rechtlichen Rahmens wird auf die Randnrn. 3 bis 45 des Urteils des Gerichtshofs vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/

Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, im Folgenden: Urteil Kadi des Gerichtshofs), verwiesen, das auf ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts vom 21. September 2005, Kadi/Rat und Kommission (T-315/01, Slg. 2005, II-3649, im Folgenden: Urteil Kadi des Gerichts), hin erlassen wurde, mit dem das Gericht über die vom Kläger, Herrn Yassin Abdullah Kadi, 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 (EG) Nr. 467/2001 des Rates 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 (ABl. L 139, S. 9) — soweit dieser Rechtsakt den Kläger betraf — erhobene Nichtigkeitsklage entschied.

2 Der rechtliche Rahmen und die Vorgeschichte des vorliegenden Rechtsstreits lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Die Charta der Vereinten Nationen und der EG-Vertrag

3 Die Charta der Vereinten Nationen wurde am 26. Juni 1945, gegen Ende des Zweiten Weltkriegs, in San Francisco (Vereinigte Staaten) unterzeichnet. In ihrer Präambel bekräftigen die Völker der Vereinten Nationen ihre Entschlossenheit, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, ihren Glauben an die Grundrechte des Menschen und ihren Willen, Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können. Gemäß Art. 1 der Charta haben die Vereinten Nationen u. a. zum Ziel, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, aber auch die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen.

4 Gemäß Art. 24 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen trägt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (im Folgenden: Sicherheitsrat) die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Art. 25 der Charta bestimmt, dass die Mitglieder der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) übereinkommen, die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.

5 In Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen sind die Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen festgelegt. Der dieses Kapitel einleitende Art. 39 bestimmt, dass der Sicherheitsrat feststellt, ob eine derartige Bedrohung vorliegt, und Empfehlungen abgibt oder beschließt, welche Maßnahmen aufgrund der Art. 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Gemäß Art. 41 der Charta kann der Sicherheitsrat beschließen, welche Maßnahmen — unter Ausschluss von Waffengewalt — zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen, und er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen.

6 Nach Art. 48 Abs. 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.

7 Nach Art. 103 der Charta haben, wenn sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus der Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften widersprechen, die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang.

8 Art. 307 EG (nach Änderung jetzt Art. 351 AEUV) bestimmt in Abs. 1: „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 In Art. 297 EG (nach Änderung jetzt Art. 347 AEUV) heißt es: „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."

Maßnahmen des Sicherheitsrats gegen den internationalen Terrorismus

10 Seit Ende der 90er-Jahre und insbesondere seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York, Washington und Pennsylvanien (Vereinigte Staaten) hat der Sicherheitsrat von seinen Befugnissen aus Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen Gebrauch gemacht, um unter Beachtung der Charta und des Völkerrechts alles zu unternehmen, um die von Terrorakten ausgehende Bedrohung zu bekämpfen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit belastet.

11 So erließ der Sicherheitsrat am 15. Oktober 1999 als Reaktion auf die Anschläge gegen die amerikanischen Botschaften in Nairobi (Kenia) und Dar es Salaam (Tansania) die Resolution 1267 (1999), in deren Ziff. 4 Buchst. b allen Staaten u. a. aufgegeben wird, Gelder und andere Finanzmittel der afghanischen Taliban wegen ihrer Unterstützung von Osama bin Laden einzufrieren.

12 In Ziff. 6 dieser Resolution beschloss der Sicherheitsrat, einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuss einzusetzen (im Folgenden: Sanktionsausschuss, gemeinhin auch „Ausschuss 1267“ genannt), der u. a. die Durchführung der in Ziff. 4 der Resolution verhängten Maßnahmen durch die Staaten überwachen sollte.

13 Mit der Resolution 1333 (2000) des Sicherheitsrats vom 19. Dezember 2000 wurden diese restriktiven Maßnahmen, die ursprünglich allein gegen die Taliban gerichtet waren, erheblich ausgedehnt und verschärft. So bestimmt Ziff. 8 Buchst. c dieser Resolution u. a., dass alle Staaten die Gelder und sonstigen finanziellen Vermögenswerte Osama bin Ladens und der mit ihm verbundenen Personen und Einrichtungen, wie vom Sanktionsausschuss bezeichnet, unverzüglich einfrieren müssen und sicherzustellen haben, dass Osama bin Laden und den mit ihm verbundenen Personen oder Einrichtungen einschließlich der Organisation Al-Qaida keine Gelder oder Finanzmittel zur Verfügung gestellt oder zu ihren Gunsten verwendet werden.

14 Der Resolution 1333 (2000) folgte eine Reihe weiterer Resolutionen des Sicherheitsrats, mit denen die restriktiven Maßnahmen gegen Osama bin Laden, die Organisation Al-Qaida, die Taliban und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen geändert, verschärft und aktualisiert wurden. Dabei handelt es sich insbesondere um die Resolutionen 1390 (2002) vom 16. Januar 2002, 1455 (2003) vom 17. Januar 2003, 1526 (2004) vom 30. Januar 2004, 1617 (2005) vom 29. Juli 2005, 1735 (2006) vom 22. Dezember 2006, 1822 (2008) vom 30. Juni 2008 und 1904 (2009) vom 17. Dezember 2009. Da all diese Resolutionen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen erlassen wurden, verpflichten sie alle Mitgliedstaaten der UNO insbesondere dazu, Gelder und andere Finanzmittel jeder vom Sanktionsausschuss bezeichneten, mit Osama bin Laden, Al-Qaida oder den Taliban verbundenen Person oder Einrichtung einzufrieren.

15 Der Sanktionsausschuss überwacht nicht nur die Anwendung dieser restriktiven Maßnahmen durch die Staaten, sondern er sorgt auch für die Aktualisierung einer konsolidierten Liste (im Folgenden: Liste des Sanktionsausschusses) der Personen und Einrichtungen, deren Gelder und andere Finanzmittel gemäß den genannten Resolutionen des Sicherheitsrats einzufrieren sind. Die Staaten können beim

Sanktionsausschuss die Aufnahme von Namen in diese Liste beantragen. Der Sanktionsausschuss prüft auch Anträge auf Streichung von Namen aus der Liste und Anträge, die gemäß der Resolution 1452 (2002) des Sicherheitsrats gestellt werden, um eine Ausnahme vom Einfrieren von Mitteln zu erreichen. Die dabei anzuwendenden Verfahren sind derzeit zum einen in den Resolutionen 1735 (2006), 1822 (2008) und 1904 (2009) und zum anderen in den Leitlinien für die Arbeiten des Sanktionsausschusses festgelegt, die dieser aufgestellt hat.

16 Wenn die Staaten dem Sanktionsausschuss die Aufnahme von Namen in dessen Liste vorschlagen, müssen sie gemäß Ziff. 5 der Resolution 1735 (2006) eine Darstellung des Falls vorlegen, die möglichst viele Einzelheiten über die Grundlagen für die Aufnahme in die Liste enthalten soll, darunter: i) spezifische Informationen zur Stützung der Feststellung, dass die Person oder Einrichtung den genannten Kriterien entspricht, ii) Angaben über die Art der Informationen und iii) Nachweise oder Dokumente, die beigebracht werden können. In Ziff. 6 der Resolution werden die Staaten ersucht, bei der Vorlage ihres Antrags anzugeben, welche Teile der Falldarstellung für die Zwecke der Benachrichtigung der in die Liste aufzunehmenden Person oder Einrichtung veröffentlicht werden können und welche Teile interessierten Staaten auf Antrag bekannt gegeben werden können.

17 Der Sicherheitsrat hat im Übrigen im Rahmen seiner Zusage, dafür zu sorgen, dass für die Aufnahme von Einzelpersonen und Einrichtungen in die Liste des Sanktionsausschusses, für deren Streichung von dieser Liste und für die Gewährung von Ausnahmen aus humanitären Gründen ausgewogene und klare Verfahren gelten, am 19. Dezember 2006 die Resolution 1730 (2006) erlassen, in der er den Generalsekretär der UNO aufgefordert hat, im Sekretariat (Unterabteilung Nebenorgane des Sicherheitsrats) eine Koordinierungsstelle zur Entgegennahme von Streichungsanträgen und zur Wahrnehmung der in der Anlage zur Resolution beschriebenen Aufgaben zu schaffen (im Folgenden: Koordinierungsstelle). Personen, die die Streichung ihres Namens aus einer Liste beantragen wollen, können dies nunmehr entweder bei der Koordinierungsstelle nach dem in der Resolution 1730 (2006) und deren Anlage beschriebenen Verfahren oder über den Staat ihres Wohnsitzes oder ihrer Staatsangehörigkeit tun.

Mit Schreiben (S/2007/178) vom 30. März 2007 hat der Generalsekretär der UNO dem Präsidenten des Sicherheitsrats mitgeteilt, dass die Koordinierungsstelle für Streichungsanträge eingerichtet worden sei.

18 In der Präambel der Resolution 1822 (2008), der zum Zeitpunkt des Erlasses des mit der vorliegenden Klage angefochtenen Rechtsakts einschlägigen Resolution, bekräftigt der Sicherheitsrat, dass der Terrorismus in allen seinen Arten und Erscheinungsformen eine der schwersten Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit darstellt, verurteilt erneut Al-Qaida, Osama bin Laden, die Taliban und andere mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen, betont, dass der Terrorismus nur mittels eines nachhaltigen und umfassenden Ansatzes, mit der aktiven Beteiligung und Zusammenarbeit aller Staaten und internationalen und regionalen Organisationen, besiegt werden kann, hebt hervor, dass die in Ziff. 1 dieser Resolution vorgesehenen restriktiven Maßnahmen auf robuste Weise umgesetzt werden müssen, nimmt aber auch Kenntnis davon, dass Durchführungsmaßnahmen angefochten worden sind, wobei er die anhaltenden Anstrengungen der Mitgliedstaaten und des Sanktionsausschusses anerkennt, zu gewährleisten, dass es faire und klare Verfahren für die Aufnahme der Betroffenen in die Liste des Sanktionsausschusses und für ihre Streichung von dieser Liste gibt, und die Einrichtung der Koordinierungsstelle begrüßt. Ferner wird in der Präambel erneut erklärt, dass die fraglichen Maßnahmen präventiven Charakter haben und von strafrechtlichen Normen des innerstaatlichen Rechts unabhängig sind.

19 Ziff. 1 der Resolution 1822 (2008) bestimmt, dass die mit den vorausgegangenen Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) bereits verhängten restriktiven Maßnahmen aufrechterhalten werden. In Ziff. 8 dieser Resolution wird wiederholt, dass alle Staaten verpflichtet sind, die in Ziff. 1 aufgeführten Maßnahmen umzusetzen und durchzusetzen, und alle Staaten werden aufgefordert, ihre diesbezüglichen Anstrengungen zu verstärken. Die Ziff. 9 bis 18 der Resolution betreffen die Verfahren zur Aufnahme in die Liste des Sanktionsausschusses, die Ziff. 19 bis 23 die Streichung von dieser Liste und die Ziff. 24 bis 26 deren Änderung und Aktualisierung.

20 Was das Verfahren zur Aufnahme in die Liste angeht, bekräftigt der Sicherheitsrat in Ziff. 12 der Resolution 1822 (2008), dass die Mitgliedstaaten, wenn sie dem Ausschuss die Aufnahme von Namen in die Liste vorschlagen, im Einklang mit Ziff. 5 der Resolution 1735 (2006) handeln und eine detaillierte Darstellung des Falls vorlegen müssen; ferner beschließt er, dass die Mitgliedstaaten für jeden Vorschlag zur Aufnahme in die Liste anzugeben haben, welche Teile der Falldarstellung veröffentlicht werden können, auch zur Verwendung durch den Ausschuss bei der Erstellung der in Ziff. 13 beschriebenen Zusammenfassung oder für die Zwecke der Benachrichtigung oder Information der in die Liste aufgenommenen Person oder Einrichtung. Ziff. 13 der Resolution sieht u. a. vor, dass der Sanktionsausschuss nach der Aufnahme eines Namens in seine Liste in Abstimmung mit den die Aufnahme vorschlagenden Staaten auf seiner Website eine „Zusammenfassung der Gründe für die Aufnahme" des jeweiligen Eintrags in die Liste veröffentlicht und dass er in Abstimmung mit den vorschlagenden Staaten auf seiner Website eine „Zusammenfassung der Gründe für die Aufnahme" derjenigen Einträge veröffentlicht, die vor Verabschiedung der Resolution in die Liste aufgenommen wurden. In Ziff. 17 der Resolution wird verlangt, dass die betroffenen Staaten im Einklang mit ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten alle durchführbaren Maßnahmen ergreifen, um die in die Liste des Sanktionsausschusses aufgenommene Person oder Einrichtung rasch von ihrer Aufnahme zu benachrichtigen oder darüber zu informieren und der Benachrichtigung eine Kopie des veröffentlichungsfähigen Teils der Falldarstellung, alle auf der Website des Sanktionsausschusses verfügbaren Informationen über die Gründe für die Aufnahme, eine Beschreibung der in den einschlägigen Resolutionen festgelegten Auswirkungen der Aufnahme, die Verfahren des Sanktionsausschusses zur Prüfung von Streichungsanträgen sowie die Bestimmungen über zulässige Ausnahmen beizufügen.

21 Zum Streichungsverfahren heißt es in Ziff. 19 der Resolution 1822 (2008), dass die auf der Liste des Sanktionsausschusses stehenden Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen einen Antrag auf Streichung von der Liste unmittelbar bei der Koordinierungsstelle einreichen können. In Ziff. 21 der Resolution wird der Sanktionsausschuss angewiesen, im Einklang mit seinen Richtlinien Anträge auf Streichung von Mitgliedern bzw. Verbündeten der Al-Qaida, Osama bin Ladens und der Taliban, die die in den einschlägigen Resolutionen festgelegten Kriterien nicht mehr erfüllen, von der Liste zu prüfen.

22 In der Präambel der Resolution 1904 (2009) wird betont, dass Sanktionen ein wichtiges in der Charta der Vereinten Nationen vorgesehenes Instrument zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sind und dass die Maßnahmen in Ziff. 1 dieser Resolution als maßgebliches Instrument zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten auf robuste Weise umgesetzt werden müssen. Ferner heißt es dort, dass der Sicherheitsrat davon Kenntnis nimmt, dass Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten nach Ziff. 1 durchgeführt wurden, rechtlich und auf andere Weise angefochten worden sind, dass er die Verbesserungen der Verfahren des Sanktionsausschusses begrüßt und dass er beabsichtigt, auch künftig Anstrengungen zu unternehmen, um sicherzustellen, dass diese Verfahren fair und klar sind.

23 Ziff. 1 der Resolution 1904 (2009) sieht vor, dass die mit den vorausgegangenen Resolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) bereits verhängten restriktiven Maßnahmen aufrechterhalten werden. Die Ziff. 8 bis 19 dieser Resolution betreffen die Verfahren zur Aufnahme in die Liste des Sanktionsausschusses, die Ziff. 20 bis 27 die Streichung von dieser Liste und die Ziff. 28 bis 32 ihre Änderung und Aktualisierung.

24 Hinsichtlich des Verfahrens zur Aufnahme in die Liste bekräftigt der Sicherheitsrat in Ziff. 11 der Resolution 1904 (2009), dass die Mitgliedstaaten, wenn sie dem Sanktionsausschuss die Aufnahme von Namen in dessen Liste vorschlagen, im Einklang mit Ziff. 5 der Resolution 1735 (2006) und Ziff. 12 der Resolution 1822 (2008) handeln und eine detaillierte Darstellung des Falls vorlegen müssen, und beschließt, dass die Falldarstellung, mit Ausnahme der Teile, die ein Mitgliedstaat als vom Ausschuss vertraulich zu behandeln ausweist, auf Antrag veröffentlicht und zur Erstellung der in Ziff. 14 beschriebenen Zusammenfassung der Gründe für die Aufnahme in die Liste verwendet werden kann.

25 Zum Streichungsverfahren heißt es in Ziff. 20 der Resolution 1904 (2009), dass der Sicherheitsrat beschließt, dass dem Sanktionsausschuss bei der Prüfung von Anträgen

auf Streichung von der Liste ein für einen Anfangszeitraum von 18 Monaten ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution einzurichtendes „Büro der Ombudsperson“ zur Seite stehen wird, dass der Sicherheitsrat den Generalsekretär der UNO ersucht, in enger Abstimmung mit dem Sanktionsausschuss eine namhafte Person von hohem sittlichem Ansehen, die sich durch Unparteilichkeit und Integrität auszeichnet und über hohe Qualifikationen und Erfahrung auf einschlägigen Gebieten, wie dem Recht, den Menschenrechten, der Terrorismusbekämpfung und Sanktionen, verfügt, zur Ombudsperson mit dem in Anlage II der Resolution umschriebenen Mandat zu ernennen, und dass der Sicherheitsrat ferner beschließt, dass die Ombudsperson diese Aufgaben auf unabhängige und unparteiliche Weise wahrnehmen und von keiner Regierung Weisungen einholen oder entgegennehmen wird. In Ziff. 21 der genannten Resolution heißt es, dass der Sicherheitsrat beschließt, dass das Büro der Ombudsperson, nachdem diese ernannt worden ist, nach den in Anlage II festgelegten Verfahren Anträge von Personen und Einrichtungen entgegennehmen wird, die ihre Streichung von der Liste des Sanktionsausschusses anstreben, und dass nach der Ernennung der Ombudsperson der Mechanismus der Koordinierungsstelle solche Anträge nicht mehr entgegennehmen wird. In Ziff. 22 der Resolution wird der Sanktionsausschuss angewiesen, im Einklang mit seinen Richtlinien auch weiterhin Streichungsanträge zu prüfen. In Ziff. 25 legt der Sicherheitsrat dem Sanktionsausschuss nahe, bei der Prüfung von Streichungsanträgen die Meinungen des oder der vorschlagenden Staaten und des oder der Staaten der Ansässigkeit, der Staatsangehörigkeit bzw. -zugehörigkeit oder der Gründung gebührend zu berücksichtigen, und fordert die Mitglieder des Sanktionsausschusses auf, sich nach besten Kräften zu bemühen, jede Ablehnung von Streichungsanträgen zu begründen.

26 Die Aufgaben, die die Ombudsperson gemäß Ziff. 20 der Resolution 1904 (2009) nach Erhalt eines Streichungsantrags wahrnehmen soll, sind in Anlage II der Resolution festgelegt. Sie gliedern sich in eine Phase der Sammlung von Informationen bei den betroffenen Staaten und in eine Phase, in der der Dialog mit dem Antragsteller aufgenommen werden kann. Nach Abschluss dieser beiden Phasen erarbeitet die Ombudsperson einen „umfassenden Bericht“, den sie dem Sanktionsausschuss zuleitet. Dieser prüft den Streichungsantrag mit Hilfe der Ombudsperson und entscheidet nach Abschluss dieser Prüfung, ob dem Antrag stattgegeben wird.

27 Am 7. Juni 2010 gab der Sprecher des Generalsekretärs der UNO bekannt, dass dieser Frau Kimberly Prost, kanadische *Ad-litem*-Richterin am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, zur Ombudsperson ernannt habe.

28 Da die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten der Europäischen Union in mehreren im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufgestellten Gemeinsamen Standpunkten die Auffassung vertraten, dass eine Aktion der Europäischen Gemeinschaft erforderlich sei, um die genannten Resolutionen des Sicherheitsrats umzusetzen, erließ der Rat nacheinander u. a. die Verordnung (EG) Nr. 337/2000 vom 14. Februar 2000 über ein Flugverbot und das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan (ABl. L 43, S. 1), die Verordnung (EG) Nr. 467/2001 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 Nr. 337/2000 (ABl. L 67, S. 1) und die Verordnung Nr. 881/2002.

29 Die beiden letztgenannten Verordnungen sehen u. a. das Einfrieren der Gelder und anderen wirtschaftlichen Ressourcen der vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I der Verordnungen aufgeführten Personen, Gruppen und Organisationen vor. Die Europäische Kommission wird ermächtigt, Anhang I auf der Grundlage der Entscheidungen des Sicherheitsrats oder des Sanktionsausschusses zu ändern oder zu ergänzen. Das dabei anzuwendende Verfahren ist im Anschluss an das Urteil Kadi des Gerichtshofs durch die Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Änderung der Verordnung Nr. 881/2002 (ABl. L 346, S. 42) geändert worden.

30 Am 17. Oktober 2001 veröffentlichte der Sanktionsausschuss eine Ergänzung seiner Liste, die u. a. den Namen des Klägers enthielt, der als mit Osama bin Laden verbundene Person bezeichnet wurde.

31 Mit 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) wurde u. a. der Name des Klägers dem Anhang I der genannten Verordnung hinzugefügt. Später wurde der Name des Klägers bei Erlass der Verordnung Nr. 881/2002 in deren Anhang I aufgenommen.

32 Neben der vorstehend beschriebenen Sanktionsregelung, die sich nur auf Personen und Organisationen bezieht, die vom Sanktionsausschuss namentlich als mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban verbunden benannt wurden, gibt es eine umfangreichere, in der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats vom 28. September 2001 vorgesehene Sanktionsregelung, mit der Strategien festgelegt wurden, um den Terrorismus und insbesondere dessen Finanzierung mit allen Mitteln zu bekämpfen. Diese Resolution wurde ebenfalls als Antwort auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 erlassen.

33 Ziff. 1 Buchst. c dieser Resolution bestimmt u. a., dass alle Staaten unverzüglich Gelder und sonstige finanzielle Vermögenswerte von Personen einfrieren werden, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern, sowie von Einrichtungen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, und von Personen und Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Einrichtungen handeln. Die Feststellung dieser Personen oder Organisationen unterliegt jedoch der ausschließlichen Zuständigkeit der Staaten.

34 In der Erwägung, dass die Gemeinschaft tätig werden müsse, um diese Resolution des Sicherheitsrats umzusetzen, nahm der Rat u. a. den Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. L 344, S. 93) an und erließ die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABL. L 344, S. 70).

35 Diese Rechtsakte sehen u. a. das Einfrieren von Geldern und anderen wirtschaftlichen Ressourcen an terroristischen Handlungen beteiligter Personen, Gruppen und Organisationen vor, die vom Rat selbst benannt werden und in einer Liste im Anhang der Verordnung aufgeführt sind. Diese Liste wird regelmäßig auf der Grundlage genauer Informationen oder von Aktenstücken überprüft, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde, im Prinzip ein Gericht, gestützt auf ernsthafte und schlüssige Beweise oder Indizien gegenüber den betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften einen Beschluss gefasst hat, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung oder des Versuchs, eine solche Handlung zu begehen, der Teilnahme an einer solchen Handlung oder ihrer Erleichterung oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt.

36 Gemäß dem Urteil des United Kingdom Supreme Court vom 27. Januar 2010, Her Majesty's Treasury (Rechtsmittelgegner)/Mohammed Jabar Ahmed u. a. (Rechtsmittelführer), Her Majesty's Treasury (Rechtsmittelgegner)/Mohammed al-Ghabra (Rechtsmittelführer) und R (auf Antrag von Hani El Sayed Sabaei Youssef) (Rechtsmittelgegner)/Her Majesty's Treasury (Rechtsmittelführer) (2010) UKSC 2 (im Folgenden: Urteil Ahmed u. a. des UK Supreme Court, Randnr. 22), ergibt sich aus den Berichten der Mitgliedstaaten der Union an den Sanktionsausschuss, dass sich elf der 27 Mitgliedstaaten ausschließlich auf die Verordnung Nr. 881/2002 stützen, um ihren Verpflichtungen aus der Resolution 1333 (2000) nachzukommen. Die anderen 16 Mitgliedstaaten haben darüber hinaus Rechtsvorschriften zur unmittelbaren Umsetzung der genannten Resolution in das nationale Recht erlassen, die daher neben der Verordnung Nr. 881/2002 bestehen.

Die Urteile Kadi des Gerichts und des Gerichtshofs

37 Am 18. Dezember 2001 erhob der Kläger beim Gericht Klage auf Nichtigerklärung der Verordnungen Nrn. 467/2001 und 2062/2001, soweit diese Rechtsakte ihn betrafen; er begründete seine Klage u. a. damit, dass die angefochtenen Verordnungen seinen Anspruch auf rechtliches Gehör und auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz

verletzten und einen unverhältnismäßigen Eingriff in sein Eigentumsrecht darstellten. Der Gegenstand dieser Klage wurde in der Folge dahin gehend geändert, dass sie sich auf die Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 881/2002 bezog, soweit sie den Kläger betraf.

38 Das Gericht wies die Klage mit dem Urteil Kadi vom 21. September 2005 ab. Es führte im Wesentlichen aus, dass sich aus den Grundsätzen, nach denen sich die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der durch die Vereinten Nationen entstandenen internationalen Rechtsordnung und der Gemeinschaftsrechtsordnung richtet, ergibt, dass die Verordnung Nr. 881/2002, da sie der Umsetzung einer vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen erlassenen Resolution dient, die insoweit keinen Ermessensspielraum lässt, außer in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorschriften des *ius cogens* nicht Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle ihrer materiellen Rechtmäßigkeit sein kann und daher unter diesem Vorbehalt nicht justiziabel ist (vgl. auch Urteil des Gerichtshofs vom 3. Dezember 2009, Hassan und Ayadi/Rat und Kommission, C-399/06 P und C-403/06 P, Slg. 2009, I-11393, im Folgenden: Urteil Hassan des Gerichtshofs, Randnr. 69).

39 Demzufolge entschied das Gericht in seinem Urteil Kadi, dass die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 881/2002 nur anhand des *ius cogens* — verstanden als internationaler Ordre public, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UNO gilt und von dem nicht abgewichen werden darf — geprüft werden kann; dies galt auch für die Klagegründe, mit denen der Kläger eine Verletzung seiner Grundrechte rügte (vgl. auch Urteil Hassan des Gerichtshofs, Randnr. 70).

40 Der Gerichtshof hob mit seinem Urteil Kadi vom 3. September 2008 das Urteil Kadi des Gerichts auf und erklärte die Verordnung Nr. 881/2002, soweit sie den Kläger betraf, für nichtig.

41 Unbeschadet der Art. 25 und 103 der Charta der Vereinten Nationen und der Art. 297 EG und 307 EG führte der Gerichtshof, obwohl er in Randnr. 293 seines Urteils Kadi festgestellt hatte, dass die Beachtung der im Rahmen der Vereinten Nationen übernommenen Verpflichtungen geboten ist, wenn die Gemeinschaft Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta umsetzt, in Randnr. 316 seines Urteils aus, dass seine Kontrolle der Gültigkeit einer jeden Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte als Ausdruck einer Verfassungsgarantie in einer Rechtsgemeinschaft zu betrachten ist, wobei sich diese Garantie aus dem EG-Vertrag als autonomem Rechtssystem ergibt und durch ein völkerrechtliches Abkommen — hier die Charta der Vereinten Nationen selbst — nicht beeinträchtigt werden kann.

42 Ferner entschied der Gerichtshof in den Randnrn. 326 und 327 seines Urteils Kadi, dass die vorstehend in den Randnrn. 38 und 39 zusammengefasste Auffassung des Gerichts rechtsfehlerhaft ist. Die Gemeinschaftsgerichte müssen nämlich im Einklang mit den Befugnissen, die ihnen aufgrund des EG-Vertrags zustehen, eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gewährleisten, und zwar auch in Bezug auf diejenigen Handlungen der Gemeinschaft, die wie die Verordnung Nr. 881/2002 der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen dienen sollen (vgl. auch Urteil Hassan des Gerichtshofs, Randnr. 71).

43 Der Gerichtshof kam deshalb in Randnr. 328 seines Urteils Kadi zu dem Ergebnis, dass die Rechtsmittelgründe in diesem Punkt begründet waren, so dass das Urteil Kadi des Gerichts insoweit aufzuheben war.

44 Überdies führte der Gerichtshof in Randnr. 348 seines Urteils Kadi aus, dass der Rechtsmittelführer, da der Rat ihm weder die ihm zur Last gelegten Umstände mitgeteilt hatte, mit denen die gegen ihn verhängten Restriktionen begründet wurden, noch ihm das Recht gewährt hatte, innerhalb einer angemessenen Frist nach Anordnung der betreffenden Maßnahmen Auskunft über diese Umstände zu erhalten, nicht in der Lage war, seinen Standpunkt hierzu sachdienlich vorzutragen. Somit waren die

Verteidigungsrechte des Rechtsmittelführers, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör, nicht gewahrt worden.

45 Zudem entschied der Gerichtshof in Randnr. 349 seines Urteils Kadi, dass der Rechtsmittelführer — da er nicht davon unterrichtet worden war, welche Umstände ihm zur Last gelegt wurden, und in Anbetracht des bereits in den Randnrn. 336 und 337 des genannten Urteils dargelegten Zusammenhangs zwischen den Verteidigungsrechten und dem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz — seine Rechte im Hinblick auf die betreffenden Umstände auch vor dem Gemeinschaftsrichter nicht unter zufriedenstellenden Bedingungen verteidigen konnte, so dass ebenfalls eine Verletzung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz festzustellen war.

46 Schließlich führte der Gerichtshof zu den Rügen des Rechtsmittelführers, wonach die mit der Verordnung Nr. 881/2002 auferlegten Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Eigentums darstellten, in Randnr. 366 seines Urteils Kadi aus, dass es sich bei den mit dieser Verordnung verhängten Restriktionen um Beschränkungen des Eigentumsrechts handelt, die grundsätzlich gerechtfertigt werden könnten (vgl. auch Urteil Hassan des Gerichtshofs, Randnr. 91).

47 In den Randnrn. 369 und 370 seines Urteils kam der Gerichtshof jedoch zu dem Ergebnis, dass unter den Umständen dieser Rechtssache — in der die Verordnung Nr. 881/2002, soweit sie den Rechtsmittelführer betraf, erlassen worden war, ohne ihm irgendeine Garantie zu geben, dass er sein Anliegen den zuständigen Stellen vortragen konnte, und dies in einer Situation, in der die Beschränkung seiner Eigentumsrechte im Hinblick auf die umfassende Geltung und effektive Dauer der gegen ihn verhängten Restriktionen als erheblich betrachtet werden muss — die Anordnung solcher Maßnahmen eine ungerechtfertigte Beschränkung seines Eigentumsrechts darstellte.

48 Gemäß Art. 231 EG hielt der Gerichtshof die Wirkungen der Verordnung Nr. 881/2002 für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten aufrecht, um es dem Rat zu ermöglichen, die festgestellten Verstöße unter gebührender Berücksichtigung der Tatsache zu heilen, dass die fraglichen Restriktionen einen erheblichen Eingriff in die Rechte und Freiheiten des Rechtsmittelführers darstellten. Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass durch eine mit sofortiger Wirkung erfolgende Nichtigerklärung dieser Verordnung — soweit sie den Rechtsmittelführer betraf — die Wirksamkeit der Restriktionen, die mit der Verordnung verhängt wurden und für deren Umsetzung die Gemeinschaft zu sorgen hatte, schwer und irreversibel beeinträchtigt werden könnte und dass nicht auszuschließen war, dass sich die Anordnung derartiger Maßnahmen gegenüber dem Rechtsmittelführer in der Sache gleichwohl als gerechtfertigt erweisen kann (Randnrn. 373 bis 376 des Urteils Kadi des Gerichtshofs).

Weitere Entwicklung nach den Urteilen Kadi des Gerichts und des Gerichtshofs

49 Mit Schreiben vom 8. September 2008 forderte der Ständige Vertreter Frankreichs bei der UNO den Sanktionsausschuss im Namen der Union eindringlich auf, gemäß Ziff. 13 der Resolution 1822 (2008) auf seiner Website eine Zusammenfassung der Gründe für die Aufnahme des Rechtsmittelführers in die Liste dieses Ausschusses zu veröffentlichen.

50 Mit Schreiben vom 21. Oktober 2008 übermittelte der Präsident des Sanktionsausschusses dem Ständigen Vertreter Frankreichs bei der UNO die fragliche Zusammenfassung der Gründe und gestattete ihre Übermittlung an den Rechtsmittelführer und/oder seinen Prozessbevollmächtigten. Diese Zusammenfassung der Gründe lautet:

„Die Einzelperson Yasin Abdullah Ezzedine Qadi … erfüllt die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Liste [des Sanktionsausschusses] aufgrund folgender von ihr begangener Handlungen: a) die Beteiligung an der Finanzierung, Planung, Erleichterung,

Vorbereitung oder Begehung von Handlungen oder Aktivitäten durch, zusammen mit, unter dem Namen oder im Namen von oder zur Unterstützung der Al-Qaida, Osama bin Ladens oder der Taliban oder einer ihrer Zellen, Unterorganisationen, Splittergruppen oder Ableger; b) die Lieferung, der Verkauf oder die Weitergabe von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial an diese; c) die Rekrutierung für diese; d) die sonstige Unterstützung ihrer Handlungen oder Aktivitäten (vgl. Ziff. 2 der Resolution 1822 [2008] des Sicherheitsrats).

Herr Qadi hat zugegeben, dass er Gründungsmitglied der Muwafaq-Foundation ist und deren Tätigkeiten geleitet hat. Die Muwafaq-Foundation war ursprünglich unter der Kontrolle der Makhtab al-Khidamat (QE.M.12.01.) tätig, einer von Abdullah Azzam und Osama bin Laden [Usama Muhammad Awad bin Laden] (QI.B.8.01.) gegründeten Organisation, dem Vorgänger von Al-Qaida (QE.A.4.01.). Nachdem die Makhtab al-Khidamat Anfang Juni 2001 aufgelöst worden und in Al-Qaida aufgegangen war, schlossen sich mehrere Nichtregierungsorganisationen, die früher mit ihr in Verbindung gestanden hatten, darunter die Muwafaq-Foundation, ebenfalls der Al-Qaida an.

1992 übertrug Qadi die Leitung der europäischen Büros der Muwafaq-Foundation an Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01.). Mitte der neunziger Jahre leitete Al-Ayadi auch den Zweig der Muwafaq-Foundation in Bosnien-Herzegowina. Qadi stellte Al-Ayadi auf Empfehlung des bekannten Al-Qaida-Finanziers Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.) ein, der in den achtziger Jahren an der Seite von Osama bin Laden in Afghanistan kämpfte. Als Al-Ayadi von Al-Qadi zum europäischen Leiter der Muwafaq-Foundation ernannt wurde, war Al-Ayadi in Absprache mit Osama bin Laden tätig. Anfang der neunziger Jahre begab sich Al-Ayadi für eine paramilitärische Ausbildung nach Afghanistan und ging anschließend mit weiteren Personen in den Sudan, wo er Osama bin Laden traf, mit dem sie eine förmliche Vereinbarung über die Aufnahme und Ausbildung von Tunesiern schlossen. Später trafen sie Osama bin Laden ein zweites Mal und vereinbarten, dass Mitstreiter von bin Laden in Bosnien-Herzegowina aus Italien kommende tunesische Kämpfer aufnehmen.

1995 erklärte der Führer von Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, dass die Muwafaq-Foundation einem Bataillon von Kämpfern in Bosnien-Herzegowina logistische und finanzielle Unterstützung gewährt habe. Mitte der neunziger Jahre war die Muwafaq-Foundation an der Erbringung finanzieller Unterstützung für terroristische Tätigkeiten der Kämpfer und am Waffenhandel zwischen Albanien und Bosnien-Herzegowina beteiligt. Diese Tätigkeiten wurden zum Teil von Osama bin Laden finanziert.

Qadi war auch einer der wichtigsten Anteilseigner der mittlerweile geschlossenen Depositna Banka mit Sitz in Sarajevo, an der Al-Ayadi ebenfalls beteiligt war und als Strohmann für die Anteile von Qadi auftrat. In dieser Bank fanden möglicherweise Zusammenkünfte zur Vorbereitung eines Anschlags gegen eine Einrichtung der Vereinigten Staaten in Saudi-Arabien statt.

Qadi gehörten zudem mehrere Firmen in Albanien, die Gelder an Extremisten leiteten oder Extremisten in Positionen beschäftigten, in denen sie die Firmenmittel kontrollierten. Bin Laden stellte das Betriebskapital für bis zu fünf der Gesellschaften von Qadi in Albanien bereit."

51 Diese Zusammenfassung der Gründe wurde später auch gemäß Ziff. 13 der Resolution 1822 (2008) auf der Website des Sanktionsausschusses veröffentlicht.

52 Mit Schreiben vom 22. Oktober 2008 übermittelte der Ständige Vertreter Frankreichs bei der Union der Kommission diese Zusammenfassung der Gründe, um ihr zu ermöglichen, dem Urteil Kadi des Gerichtshofs nachzukommen.

53 Am 22. Oktober 2008 sandte die Kommission dem Kläger ein Schreiben, in dem sie ihm mitteilte, dass sie aus den Gründen, die in der vom Sanktionsausschuss erstellten Zusammenfassung der Gründe genannt und diesem Schreiben beigefügt seien, einen Rechtsakt zu erlassen beabsichtige, um seine Eintragung in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 gemäß deren Art. 7 Abs. 1 erster Gedankenstrich aufrechtzuerhalten. Sie fügte hinzu, dass dieses Schreiben dem Kläger Gelegenheit geben solle, sich zu den Gründen zu äußern, die in der Zusammenfassung der Gründe genannt seien, und der Kommission alle von ihm für zweckdienlich gehaltenen Informationen zu übermitteln, bevor sie ihre endgültige Entscheidung treffe. Dazu wurde ihm eine Frist bis zum 10. November 2008 gesetzt.

54 Die diesem Schreiben beigefügte Zusammenfassung der Gründe (im Folgenden: Zusammenfassung der Gründe) hat den gleichen Wortlaut wie die vom Sanktionsausschuss übermittelte Zusammenfassung der Gründe (siehe oben, Randnr. 50).

55 Mit Schreiben vom 10. November 2008 nahm der Kläger gegenüber der Kommission Stellung, wobei er u. a.

— von der Kommission verlangte, für die in der Zusammenfassung der Gründe enthaltenen Äußerungen und Behauptungen Beweise und die einschlägigen Unterlagen aus ihren Akten vorzulegen;

— forderte, ihm nach Erhalt dieser Beweise erneut die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben;

— versuchte, gestützt auf Beweise die in der Zusammenfassung der Gründe enthaltenen Behauptungen zu widerlegen, soweit er in der Lage zu sein glaubte, allgemeinen Vorwürfen entgegenzutreten.

56 Am 28. November 2008 erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1190/2008 zur 101. Änderung der Verordnung Nr. 881/2002 (ABl. L 322, S. 25, im Folgenden: angefochtene Verordnung).

57 Die Erwägungsgründe 3 bis 6, 8 und 9 in der Präambel der angefochtenen Verordnung lauten:

„(3) Um dem Urteil [Kadi] des Gerichtshofs nachzukommen, hat die Kommission Herrn Kadi … die … Zusammenfassung der Gründe übermittelt und [ihm] Gelegenheit gegeben, zu diesen Gründen Stellung zu nehmen und [seinen] Standpunkt darzulegen.

(4) Die Kommission hat von Herrn Kadi … Stellungnahmen erhalten und diese geprüft.

(5) Die vom … Sanktionsausschuss … erstellte Liste der Personen, Gruppen und Organisationen, auf die das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen anzuwenden ist, umfasst Herrn Kadi ...

(6) Nach sorgfältiger Erwägung der von Herrn Kadi mit Schreiben vom 10. November 2008 übermittelten Stellungnahme und angesichts des präventiven Charakters des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen ist die Kommission der Auffassung, dass es aufgrund der Verbindungen von Herrn Kadi mit dem Al-Qaida-Netzwerk gerechtfertigt ist, ihn in der Liste zu führen.

…

(8) Daher [ist] Herr Kadi … Anhang I hinzuzufügen.

(9) Angesichts des präventiven Charakters und der Ziele, die durch das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen gemäß der Verordnung … Nr. 881/2002 erreicht werden sollen, und der Notwendigkeit, die berechtigten Interessen der Wirtschaftsbeteiligten, die sich auf die Rechtmäßigkeit der für nichtig erklärten Verordnung gestützt haben, zu schützen, gilt diese Verordnung mit Wirkung vom 30. Mai 2002."

58 Durch Art. 1 und den Anhang der angefochtenen Verordnung wurde Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 u. a. dahin gehend geändert, dass folgender Eintrag unter „Natürliche Personen" angefügt wurde:

„Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi). Geburtsdatum: 23.2.1955. Geburtsort: Kairo, Ägypten. Staatsangehörigkeit: Saudi-Arabisch. Reisepass-Nr.: a) B 751550, b) E 976177 (ausgestellt am 6.3.2004, gültig bis 11.1.2009). Sonstige Informationen: Jeddah, Saudi-Arabien."

59 Die angefochtene Verordnung trat gemäß ihrem Art. 2 am 3. Dezember 2008 in Kraft und gilt mit Wirkung vom 30. Mai 2002.

60 Mit Schreiben vom 8. Dezember 2008 antwortete die Kommission auf die Stellungnahme des Klägers vom 10. November 2008, dass sie die Stellungnahme geprüft und die Zusammenfassung der Gründe mit den hierzu vorgebrachten Argumenten des Klägers verglichen habe. Sie machte insbesondere Folgendes geltend:

— Sie sei dadurch, dass sie ihm die Zusammenfassung der Gründe übermittelt und ihn zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert habe, dem Urteil Kadi des Gerichtshofs nachgekommen.

— Sie sei nach dem Urteil Kadi des Gerichtshofs nicht zu der vom Kläger verlangten „Übermittlung weiterer Beweise" verpflichtet.

— Die einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats schrieben, wie durch die „Sonderempfehlung III in Bezug auf die Finanzierung des Terrorismus" der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung" (Financial Action Task Force, FATF) bestätigt werde, ein „präventives" Einfrieren von Geldern vor, das, was die Beweisanforderungen angehe, auf „angemessenen Gründen oder einer angemessenen Grundlage für den Verdacht oder die Annahme, dass die betreffende Person oder Einrichtung ein Terrorist ist, den Terrorismus finanziert oder eine terroristische Organisation ist", beruhen müsse.

— Sie sei berechtigt, die Beweise außer Acht zu lassen, die der Kläger vorgelegt habe, um die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen zu widerlegen, und insbesondere die Beweise für die Einstellung seiner strafrechtlichen Verfolgung in der Schweiz, der Türkei und Albanien, denn diese Beweise beträfen „Strafverfahren", bei denen „andere Beweisanforderungen bestehen als beim [Sanktionsausschuss], wo sie präventiver Art sind".

61 Am Ende ihrer Prüfung stellte die Kommission fest: „Nach sorgfältiger Erwägung der von Ihnen mit Schreiben vom 10. November 2008 übermittelten Stellungnahme ist die Kommission daher der Auffassung, dass es aufgrund Ihrer Verbindungen zum Al-Qaida-Netzwerk gerechtfertigt ist, Sie in der Liste zu führen. Die Begründung ist diesem Schreiben beigefügt." Außerdem fügte die Kommission die angefochtene Verordnung bei, wies auf die Möglichkeit hin, diese Verordnung beim Gericht anzufechten, und machte den Kläger schließlich darauf aufmerksam, dass es den betroffenen Personen, Gruppen und Organisationen jederzeit möglich sei, einen Streichungsantrag an den Sanktionsausschuss zu richten; dabei nannte sie Einzelheiten zu zweckdienlichen Kontakten und eine Website, auf der der Kläger nähere Angaben finden könne.

62 Die dem Schreiben der Kommission vom 8. Dezember 2008 beigefügte Begründung stimmt mit der Zusammenfassung der Gründe überein.

Verfahren

63 Unter diesen Umständen hat der Kläger mit Klageschrift, die am 26. Februar 2009 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

64 Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger einen Antrag auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren nach Art. 76a der Verfahrensordnung des Gerichts gestellt. Das Gericht (Siebte Kammer) hat diesem Antrag nach Anhörung der Kommission mit Entscheidung vom 20. März 2009 stattgegeben.

65 Die Kommission hat ihrer Klagebeantwortung das Schreiben des Ständigen Vertreters Frankreichs bei der Union vom 22. Oktober 2008 beigefügt, mit dem ihr die vom Sanktionsausschuss übermittelte Zusammenfassung der Gründe (siehe oben, Randnr. 52) zugeleitet wurde, und angegeben, dass dies alle Unterlagen seien, die sie von den Vereinten Nationen erhalten habe und auf denen die angefochtene Verordnung beruhe.

66 Mit Beschlüssen vom 5. Mai und vom 3. Juli 2009 hat der Präsident der Siebten Kammer des Gerichts nach Anhörung der Verfahrensbeteiligten den Rat der Europäischen Union, die Französische Republik und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

67 Mit Schriftsatz, der am 18. November 2009 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Kommission ein Dokument über ein Verfahren vorgelegt, das zwischen dem Kläger und den amerikanischen Behörden beim United States District Court for the District of Columbia, einem Bundesgericht der Vereinigten Staaten, anhängig ist. Der Kläger und der Rat haben zu diesem Dokument am 10. Dezember 2009 schriftlich Stellung genommen.

68 Das Gericht (Siebte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

69 Mit Schreiben vom 10. Juni 2010 hat der Kläger eine Kopie des Urteils Ahmed u. a. des UK Supreme Court vorgelegt.

70 Die Verfahrensbeteiligten haben in der Sitzung vom 17. Juni 2010 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet. Der Kläger hat in der Sitzung den vom Präsidenten des Sanktionsausschusses mit Schreiben vom 11. Mai 2009 dem Präsidenten des Sicherheitsrats übermittelten „Ninth Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, established pursuant to Resolution 1526 (2004)" (Neunter Bericht des Analytical Support and Sanctions Monitoring Teams, errichtet gemäß der Resolution 1526 [2004]) (Dokument S/2009/245, im Folgenden: Neunter

Bericht des Monitoring Teams) vorgelegt, der den Sanktionsausschuss bei der Erfüllung seiner Aufgabe unterstützen soll.

Anträge der Parteien

71 Der Kläger beantragt,

— eine prozessleitende Maßnahme gemäß Art. 64 der Verfahrensordnung des Gerichts zu erlassen, mit der der Kommission aufgegeben wird, „sämtliche Unterlagen im Zusammenhang mit dem Erlass“ der angefochtenen Verordnung vorzulegen;

— die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären, soweit sie ihn betrifft;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

72 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

73 Außerdem vertritt die Kommission die Auffassung, dass das Gericht — da die Aufnahme des Klägers in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 ausschließlich auf den Dokumenten beruhe, die der Klagebeantwortung beigefügt worden seien — die Vorlage dieser Dokumente nicht als prozessleitende Maßnahme anzuordnen brauche.

74 Der Rat, die Französische Republik und das Vereinigte Königreich unterstützen den ersten Antrag der Kommission.

Sachverhalt

75 Der Kläger ist ein 1955 geborener saudischer Staatsangehöriger, Geschäftsmann und Finanzier. Er gibt zu, Vorstandsmitglied der Muwafaq-Foundation gewesen zu sein, bis diese ihre Tätigkeiten 1998 eingestellt habe. Es habe sich bei ihr um eine karitative Stiftung mit Sitz in Jersey gehandelt.

76 Seit dem 20. Oktober 2001 sind die Gelder des Klägers in der gesamten Union eingefroren, ursprünglich gemäß der Verordnung Nr. 2062/2001, die erlassen wurde, nachdem er am 17. Oktober 2001 in die Liste des Sanktionsausschusses aufgenommen worden war (siehe oben, Randnrn. 30 und 31), dann gemäß der Verordnung Nr. 881/2002 und schließlich gemäß der angefochtenen Verordnung, die erlassen wurde, nachdem die Verordnung Nr. 881/2002 im Urteil Kadi des Gerichtshofs teilweise für nichtig erklärt worden war.

77 Der Kläger macht geltend, er habe nie etwas mit Terrorismus zu tun gehabt und zu keiner Zeit irgendeine Unterstützung finanzieller oder sonstiger Art für den Terrorismus geleistet, sei es in Bezug auf Osama bin Laden oder in sonstiger Weise. Er sei zu keiner Zeit an irgendeinem Ort der Erde wegen irgendeiner Straftat im Zusammenhang mit Terrorismus verurteilt oder für schuldig erklärt worden.

78 Er sei auf Antrag der Vereinigten Staaten in die Liste des Sanktionsausschusses aufgenommen worden, ohne dass die Vereinten Nationen eine unabhängige Prüfung und Bewertung der gegen ihn von den Vereinigten Staaten erhobenen Vorwürfe unternommen hätten. Viele dieser Beschuldigungen seien offensichtlich falsch, darunter die, dass er einen Bruder habe oder dass er dem Clan der Dossari angehöre. Die Behörden der Vereinigten Staaten hätten sich darüber hinaus auf Behauptungen gestützt, die in einigen Presseartikeln enthalten seien, darunter ein Artikel des Journalisten Jack Kelley in der Ausgabe der Tageszeitung *USA Today* vom 29. Oktober 1999, in dem es u. a. heiße, dass die Muwafaq-Foundation für Osama bin Laden als „Fassade" gedient habe. Jack Kelley habe im Anschluss an eine Untersuchung seinen Posten räumen müssen, und am 13. April 2004 sei auf der Internetseite von *USA Today* eine Berichtigung veröffentlicht worden, wonach er „einige Sensationsmeldungen erfunden" habe und der Artikel, auf den sich die amerikanischen Behörden gestützt hätten, mehrere Fehler enthalte.

Rechtliche Würdigung

Vorbemerkungen

79 Nach einigen Vorbemerkungen über den im vorliegenden Fall angemessenen Umfang der gerichtlichen Kontrolle trägt der Kläger zur Stützung seiner Klage fünf Klagegründe vor. Mit dem ersten Klagegrund macht er das Fehlen einer ausreichenden Rechtsgrundlage geltend. Der zweite Klagegrund gliedert sich in zwei Teile, mit denen eine Verletzung der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gerügt werden. Mit dem dritten Klagegrund macht er eine Verletzung der Begründungspflicht nach Art. 253 EG geltend. Viertens liege eine offensichtlich fehlerhafte Beurteilung der Tatsachen und fünftens schließlich ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor.

80 Zunächst ist auf die von allen Verfahrensbeteiligten zu Recht als Vorfrage angesehene Frage nach dem im vorliegenden Fall angemessenen Umfang der gerichtlichen Kontrolle einzugehen, und dann sind nacheinander der zweite und der fünfte Klagegrund zu prüfen, die im Wesentlichen den bereits vom Gerichtshof in seinem Urteil Kadi geprüften Rügen entsprechen.

81 Für die Zwecke dieser Prüfung braucht die vom Kläger beantragte prozessleitende Maßnahme nicht erlassen zu werden. Es ist nämlich unstreitig, dass die Kommission als Anlage zur Klagebeantwortung sämtliche Unterlagen vorgelegt hat, auf die die angefochtene Verordnung gestützt wurde und auf die sich diese Maßnahme beziehen könnte.

Zu dem im vorliegenden Fall angemessenen Umfang der gerichtlichen Kontrolle

Vorbringen der Parteien

82 Der Kläger hält es erstens für „zweckmäßig und erforderlich", dass das Gericht im vorliegenden Fall eine „eingehende und strenge" gerichtliche Kontrolle ausübt. Er verweist dabei auf die in den Randnrn. 281 und 326 des Urteils Kadi des Gerichtshofs genannten Grundsätze sowie auf Nr. 45 der Schlussanträge von Generalanwalt M. Poiares Maduro in dieser Rechtssache. Ferner verweist er darauf, dass nach den Urteilen des Gerichts vom 12. Dezember 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat (T-228/02, Slg. 2006, II-4665, im Folgenden: Urteil OMPI, Randnrn. 154, 155 und 159), vom 23. Oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Rat (T-256/07, Slg. 2008, II-3019, im Folgenden: Urteil PMOI I, Randnrn. 141

bis 143), und vom 4. Dezember 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Rat (T-284/08, Slg. 2008, II-3487, im Folgenden: Urteil PMOI II, Randnrn. 74 und 75), bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen zum Einfrieren von Geldern, die gemäß der Verordnung Nr. 2580/2001 ergangen seien, eine „umfassende" Kontrolle vorzunehmen sei.

83 Zweitens ist der Kläger aus folgenden Gründen der Ansicht, dass besonders stichhaltige Beweise vorliegen müssten, um die im vorliegenden Fall in Rede stehende Maßnahme des Einfrierens von Geldern zu rechtfertigen:

— Diese drakonische und weder zeitlich noch in der Höhe begrenzte Maßnahme sei ein erheblicher Eingriff in seine Grundrechte mit potenziell vernichtenden Folgen (Schlussanträge von Generalanwalt M. Poiares Maduro in der Rechtssache Kadi des Gerichtshofs, Nr. 47).

— Diese Maßnahme stelle, wie sich aus den von der Kommission angeführten erläuternden Anmerkungen der FATF eindeutig ergebe, insofern eine Sanktion dar, als sie ihn öffentlich als Terroristen oder als Anhänger des Terrorismus brandmarke.

— Seine Vermögenswerte seien seit 2001 eingefroren, obwohl sich die Kommission bei der Aufrechterhaltung dieses Einfrierens vom Kriterium einer „aktuellen oder zukünftigen Bedrohung" und nicht vom Kriterium eines bloßen „Verhaltens in der Vergangenheit" leiten lassen müsse (Urteil PMOI I, Randnr. 110).

84 Drittens müsse das Gericht die angefochtene Verordnung mit besonderer Sorgfalt prüfen, weil mit ihrem Erlass die vom Gerichtshof in seinem Urteil Kadi (insbesondere Randnrn. 334, 358, 369 und 370; vgl. auch Urteil PMOI I, Randnrn. 60 bis 62) festgestellten schwerwiegenden Grundrechtsverletzungen hätten abgestellt werden sollen.

85 Nach Ansicht der Kommission und der am Verfahren beteiligten Regierungen ist ein angemessenes Gleichgewicht herzustellen zwischen dem Grundrecht auf effektive gerichtliche Kontrolle, das einer Person zustehe, deren Mittel aufgrund einer Gemeinschaftsmaßnahme eingefroren worden seien, und der Notwendigkeit, den internationalen Terrorismus im Einklang mit den verbindlichen Entscheidungen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zu bekämpfen.

86 Die Kommission schlägt hierzu vor, zwischen zwei Niveaus gerichtlicher Kontrolle zu unterscheiden, je nachdem, ob die in Rede stehende Maßnahme in Ausübung einer eigenen Befugnis aufgrund einer Ermessensentscheidung der Gemeinschaft erfolgt sei oder nicht (Urteil OMPI, Randnr. 107).

87 Das erste, als „eingeschränkte" Kontrolle bezeichnete Niveau habe das Gericht in den Urteilen OMPI und PMOI im Rahmen der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 festgelegt. Es umfasse die Beurteilung der Tatsachen und Umstände, die zur Rechtfertigung der fraglichen Maßnahme des Einfrierens von Geldern geltend gemacht worden seien, sowie die Prüfung der Beweismittel und Informationen, auf die sich diese Beurteilung stütze (Urteil OMPI, Randnr. 154), wobei der Gemeinschaftsrichter jedoch seine Beurteilung der Beweise, Tatsachen und Umstände, mit denen der Erlass einer solchen Maßnahme gerechtfertigt werde, nicht an die Stelle der Beurteilung der Gemeinschaftsorgane setzen dürfe (Urteil OMPI, Randnr. 159). Es beschränke sich somit auf die Prüfung, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht beachtet worden seien, der Sachverhalt richtig ermittelt worden sei und weder ein offensichtlicher Fehler bei der Beurteilung der Tatsachen noch ein Ermessensmissbrauch vorliege. Diese eingeschränkte Kontrolle gelte insbesondere für die Beurteilung der Zweckmäßigkeitserwägungen, auf denen die Maßnahme des Einfrierens von Geldern beruhe.

88 Entgegen dem Vorbringen des Klägers sei dieses erste Niveau der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle nicht auf einen Rechtsstreit wie den vorliegenden übertragbar, bei dem es um einen gemeinschaftlichen Rechtsakt gehe, der im Einklang mit dem einhelligen Willen erlassen worden sei, den die Mitgliedstaaten im Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP des Rates vom 27. Mai 2002 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/GASP, 1999/727/GASP, 2001/154/GASP und 2001/771/GASP (ABL. L 139, S. 4) zum Ausdruck gebracht hätten, um gemeinsam individuelle Sanktionen umzusetzen, die unmittelbar gegen vom Sanktionsausschuss namentlich bezeichnete Einzelpersonen und Einrichtungen verhängt worden seien.

89 Die Beachtung der im Rahmen der Vereinten Nationen übernommenen Verpflichtungen sei geboten, wenn die Gemeinschaft Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UNO-Charta umsetze (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 293). Demzufolge seien die Gemeinschaftsorgane nach dem EG-Vertrag verpflichtet, den Entscheidungen des Sanktionsausschusses nachzukommen (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 296).

90 Die Gemeinschaftsgerichte müssten allerdings prüfen, ob der Erlass eines gemeinschaftsrechtlichen Umsetzungsakts mit den Verfassungsgrundsätzen des EG-Vertrags vereinbar sei, zu denen auch die Grundrechte gehörten (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnrn. 298 bis 314). Der Kontext der Vereinten Nationen berechtige nicht zu einer „generellen Nichtjustiziabilität“ im Rahmen der internen Rechtsordnung der Gemeinschaft, solange das Verfahren der Überprüfung durch den Sanktionsausschuss nicht die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes biete (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnrn. 322 am Ende, 326 und 327).

91 Die Kommission und die am Verfahren beteiligten Regierungen tragen vor, die vom Gerichtshof ausgeübte Kontrolle habe sich in Rechtssachen, in denen es um Rechtsakte der Gemeinschaft zur Umsetzung vom Sanktionsausschuss beschlossener Sanktionen gegangen sei, bislang auf die Prüfung der Einhaltung der Verfahrensgarantien durch die fragliche Gemeinschaftsbehörde erstreckt (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnrn. 336 und 345 bis 353). Der Gerichtshof habe sich dagegen noch nicht zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle der Gründe geäußert, auf die sich die gemeinschaftliche Umsetzungsmaßnahme stütze. Es sei daher Sache des Gerichts, den angemessenen Umfang der Kontrolle erstmals festzulegen, und zwar unter besonderer

Berücksichtigung des internationalen Kontextes, in dem die angefochtene Verordnung erlassen worden sei.

92 In diesem Zusammenhang hebt die Kommission die jedem UNO-Mitgliedstaat gemäß Art. 2 Abs. 5 der Charta der Vereinten Nationen obliegende Verpflichtung hervor, dieser Organisation „jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme [zu leisten], welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift". Im Übrigen habe der Sicherheitsrat in Ziff. 8 seiner Resolution 1822 (2008) unlängst wiederholt, dass alle Mitgliedstaaten verpflichtet seien, die Sanktionen gegen die in der Liste des Sanktionsausschusses aufgeführten Personen umzusetzen und durchzusetzen.

93 Das Gleiche gelte, wenn im Rahmen der Union Entscheidungen des Sanktionsausschusses nicht von jedem einzelnen Mitgliedstaat, sondern durch den Erlass eines gemeinschaftlichen Rechtsakts gemäß den Art. 60 EG und 301 EG umgesetzt würden. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil Kadi (Randnr. 294) festgestellt, dass die Gemeinschaft bei der Ausübung dieser Befugnis dem Umstand besondere Bedeutung beimessen müsse, dass nach Art. 24 der Charta der Vereinten Nationen der Sicherheitsrat, indem er aufgrund von Kapitel VII der Charta Resolutionen beschließe, die ihm übertragene Hauptverantwortung für die weltweite Wahrung des Friedens und der Sicherheit wahrnehme, eine Verantwortung, die im Rahmen des Kapitels VII „die Befugnis einschließt, zu bestimmen, was eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt, und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um beide zu wahren oder wiederherzustellen".

94 Die Kommission und die am Verfahren beteiligten Regierungen sind der Auffassung, dass die Gemeinschaft dem Kläger dadurch, dass sie ihm die Gründe für seine Aufnahme in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 mitteile, die Möglichkeit biete, seinen Standpunkt darzulegen und die Vorwürfe zu widerlegen, denen zufolge er mit dem internationalen Terrorismus in Verbindung stehe. Die Kommission müsse die Stellungnahme des Betroffenen sorgfältig prüfen. Wenn dieser jedoch die Beweise in

Frage stellen wolle, die der Zusammenfassung der Gründe des Sanktionsausschusses zugrunde lägen, sei es nicht Sache der Gemeinschaft, die Beurteilung dieser Beweise durch den Sanktionsausschuss nachträglich durch ihre eigene Beurteilung zu ersetzen. Außerdem sei es der Gemeinschaft nicht möglich, eine derartige Beurteilung nachträglich vorzunehmen, da die Beweise allein von einem Mitgliedstaat der Vereinten Nationen dem Sanktionsausschuss übermittelt worden seien.

95 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission zum einen bestätigt, dass sie über keinen der in Rede stehenden Beweise verfüge. Die Vorlage dieser Beweise müsste ihrer Ansicht nach von den UN-Mitgliedstaaten verlangt werden, denen sie vorlägen.

96 In Beantwortung einer Frage des Gerichts hat die Kommission, unterstützt durch die am Verfahren beteiligten Regierungen, zum anderen erläutert, dass ihr Spielraum für die Infragestellung der Beurteilungen des Sanktionsausschusses besonders eng sei und sich in Wirklichkeit auf die Prüfung beschränke, ob ganz offensichtliche Tatsachen- oder Beurteilungsfehler vorlägen, wie z. B. ein Fehler in Bezug auf die Identität der bezeichneten Person. Falls sich herausstellen sollte, dass ein derartiger Fehler begangen worden sei, müsste die Kommission mit dem Sanktionsausschuss Kontakt aufnehmen, um seine Behebung zu erreichen.

97 Die vom Kläger geforderte Schaffung eines speziellen gemeinschaftlichen Verfahrens zur Übermittlung und Würdigung von Beweisen würde nach Ansicht der Kommission und der am Verfahren beteiligten Regierungen das Sanktionssystem der Vereinten Nationen „untergraben". Die Aufgabe des Sanktionsausschusses, der auf diesen Bereich spezialisiert sei und speziellen Regeln in Bezug auf Vertraulichkeit und Sachverstand unterliege, bestehe gerade darin, außerordentlich sensible Beweisfragen zu behandeln. Wenn sich jeder der 192 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vor Erlass einer Umsetzungsmaßnahme individuell von den verfügbaren Beweisen überzeugen müsste, würde das zentralisierte Sanktionssystem der Vereinten Nationen im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus sofort „zusammenbrechen",

und es wäre unmöglich, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Wahrung der Grundrechte und der Notwendigkeit zu erzielen, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen.

98 Zur Umsetzung des Verfassungsgrundsatzes des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes durch die Gemeinschaftsgerichte im Anschluss an das Urteil Kadi des Gerichtshofs führen die Kommission und die am Verfahren beteiligten Regierungen aus, diese Gerichte seien zwar durchaus für die Kontrolle der angefochtenen Verordnung zuständig, aber diese Kontrolle müsse ihrerseits an der begrenzten Rolle ausgerichtet sein, die der Gemeinschaft zukomme; diese habe nicht die Aufgabe, die Entscheidung des Sanktionsausschusses oder die Beweise, die ausschließlich in New York aufbewahrt würden, zu überprüfen. Die Befugnis zu der Feststellung, dass eine Person mit Al-Qaida verbunden sei und dass es deshalb erforderlich sei, ihre Vermögenswerte einzufrieren, um sie daran zu hindern, Terrorakte zu finanzieren oder vorzubereiten, sei dem Sicherheitsrat übertragen worden, und es gebe wohl kaum einen wichtigeren und komplexeren Politikbereich, in dem Beurteilungen zu treffen seien, die den Schutz der internationalen und der nationalen Sicherheit beträfen.

99 Nach alledem könne die Gemeinschaft als Ganzes die vom Sanktionsausschuss vorgenommene Beurteilung nicht durch ihre eigene ersetzen. Dessen Ermessen müsse nicht nur von den politischen Instanzen der Gemeinschaft, sondern auch von deren Gerichten respektiert werden. Im vorliegenden Fall müsse das Gericht daher die Entscheidung der Kommission, die Beurteilung des Sanktionsausschusses nicht durch ihre eigene zu ersetzen, respektieren, sofern diese Entscheidung der Kommission nicht offensichtlich fehlerhaft erscheine.

100 Andernfalls könnte das Gericht den Mitgliedstaaten der Union Verpflichtungen auferlegen, die einander im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen und des Gemeinschaftsrechts unmittelbar zuwiderliefen. Würde das Gericht die Beurteilung des Sanktionsausschusses durch seine eigene ersetzen und zu dem Ergebnis kommen, dass eine Person nicht die Voraussetzungen erfülle, um in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 aufgeführt zu werden, wären die Mitgliedstaaten der Union

als UN-Mitglieder nach wie vor zur Umsetzung der Entscheidung des Sanktionsausschusses verpflichtet, während sie als Mitglieder der Union keine Sanktionen ergreifen dürften. Aus Art. 103 der Charta der Vereinten Nationen folge, dass sich ein Mitgliedstaat der Union nicht auf das Gemeinschaftsrecht berufen könne, um die Nichtdurchführung seiner Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen zu rechtfertigen.

101 Aus all diesen Gründen ersucht die Kommission das Gericht, zu prüfen, ob dem Kläger tatsächlich rechtliches Gehör gewährt worden sei und ob ihre Beurteilung der Stellungnahme des Klägers unangemessen oder offensichtlich fehlerhaft sei.

102 Der Rat tritt ebenfalls der vom Kläger vorgenommenen Auslegung des Urteils Kadi des Gerichtshofs entgegen. Der Kläger habe einige Abschnitte aus ihrem Zusammenhang gerissen und ihnen einen vom Gerichtshof nicht intendierten Sinn gegeben. In Wirklichkeit sei der Gerichtshof, nachdem er in Randnr. 351 seines Urteils festgestellt habe, dass er nicht in der Lage sei, die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Rechtsakts zu prüfen, der Frage nach Umfang oder Intensität seiner gerichtlichen Kontrolle nicht nachgegangen und habe hierzu auch nicht den geringsten Anhaltspunkt gegeben.

103 Insbesondere erfordere die Frage, ob der Kläger mit dem Al-Qaida-Netzwerk oder den Taliban in Verbindung stehe, eine auf Sicherheitserwägungen beruhende Beurteilung durch den Sanktionsausschuss, die die zur Bekämpfung des Terrorismus nach den gesammelten Informationen und Erkenntnissen erforderlichen Maßnahmen betreffe.

104 Der Gerichtshof habe in Randnr. 294 seines Urteils Kadi die vorrangige Rolle des Sicherheitsrats in diesem Bereich anerkannt. In der Praxis bedeute dies, dass die

Gemeinschaftsorgane die in einer verbindlichen Resolution des Sicherheitsrats enthaltene Beurteilung, ob eine Einzelperson mit dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban verbunden sei, nicht durch ihre eigene ersetzen dürften.

105 Das Gericht müsse im vorliegenden Fall genauso vorgehen wie in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsorgane Beurteilungen in Bezug auf komplexe und weit definierte Ziele vornähmen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verfügten die Organe dann über ein weites Ermessen, und ihre Entscheidung dürfe nur für nichtig erklärt werden, wenn sie einen offensichtlichen Beurteilungsfehler oder einen Ermessensmissbrauch begangen hätten (Urteile des Gerichtshofs vom 17. Juli 1997, SAM Schiffahrt und Stapf, C-248/95 und C-249/95, Slg. 1997, I-4475, Randnrn. 24 und 25, und vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA, C-344/04, Slg. 2006, I-403, Randnr. 80).

106 Es handele sich im vorliegenden Fall nämlich um komplexe Beurteilungen, die eine Bewertung der zur Gewährleistung der internationalen und der nationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen voraussetzten. Sie erforderten nachrichtendienstliche Kenntnisse und politisches Feingefühl, worüber allein die Regierungen verfügten.

107 Die Tatsache, dass die Beurteilung im vorliegenden Fall vom Sanktionsausschuss und nicht von den Gemeinschaftsorganen vorgenommen worden sei, lasse das Wesen der Beurteilung unberührt und ändere nichts an dem Grundsatz, dass der Gemeinschaftsrichter die Beurteilung der zuständigen politischen Stellen nicht durch seine eigene ersetzen dürfe. Das Gericht könne und dürfe keine inhaltliche Prüfung der Beurteilung vornehmen; dies sei ausschließlich den Regierungen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung vorbehalten.

108 In der mündlichen Verhandlung hat der Rat ferner geltend gemacht, dem Urteil Kadi des Gerichtshofs sei nicht zu entnehmen, dass sich die — marginale — gerichtliche Kontrolle der gemeinschaftlichen Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern auf die Beurteilung der Beweise als solche erstrecken müsse (im Gegensatz zu der — marginalen — Kontrolle der zur Rechtfertigung des Einfrierens von Geldern angegebenen Gründe). Dies komme in einigen Sprachfassungen des genannten Urteils, insbesondere in der englischen und der schwedischen Fassung, besonders deutlich zum Ausdruck.

109 Außerdem seien die allgemeineren Folgen einer eingehenden Kontrolle durch das Gericht, wie der Kläger sie befürworte, zu bedenken. Der Kommission und den am Verfahren beteiligten Regierungen sei darin zuzustimmen, dass eine derartige Kontrolle dazu führen könnte, dass die Mitgliedstaaten als Mitglieder der Vereinten Nationen und der Union einander zuwiderlaufenden Verpflichtungen unterlägen.

110 Das auf den Vereinten Nationen beruhende System würde nicht mehr funktionieren, wenn alle UN-Mitgliedstaaten diesem Ansatz folgten. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil Kadi auf die vorrangige Rolle hingewiesen, die dem Sicherheitsrat bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zukomme. Der vom Kläger vorgeschlagene Ansatz würde die Fähigkeit des Sicherheitsrats gefährden, diese Aufgabe zu erfüllen.

111 Im Ergebnis ist der Rat der Ansicht, dass das Gericht die vorrangige Rolle des Sicherheitsrats in diesem Bereich bestätigen und feststellen sollte, dass die Gemeinschaftsorgane die in einer nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ergangenen verbindlichen Resolution des Sicherheitsrats enthaltene Beurteilung, dass eine Einzelperson mit dem Al-Qaida-Netzwerk oder den Taliban verbunden sei, nicht durch ihre eigene ersetzen dürften.

Würdigung durch das Gericht

112 Zunächst ist hervorzuheben, dass das Gericht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht gemäß Art. 61 der Satzung des Gerichtshofs an die rechtliche Beurteilung im Urteil Kadi des Gerichtshofs gebunden ist.

113 Die Organe und die als Streithelfer beigetretenen Regierungen haben im Rahmen des vorliegenden Verfahrens mit Nachdruck an die von ihnen bereits in der Rechtssache, die zum Urteil Kadi des Gerichtshofs führte, zum Ausdruck gebrachten Besorgnisse erinnert; danach wäre mit der Einführung einer gerichtlichen Kontrolle auf nationaler oder regionaler Ebene, wie sie der Kläger im Licht des Urteils Kadi des Gerichtshofs befürworte, die Gefahr einer Beeinträchtigung der von den Vereinten Nationen im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus geschaffenen Sanktionsregelung verbunden.

114 Legt man zugrunde, dass grundsätzlich der Sicherheitsrat für den Erlass von Sanktionen zuständig ist, die sich gegen Einzelpersonen und nicht gegen Staaten oder deren Regierungen richten (smart sanctions), könnte eine derartige gerichtliche Kontrolle in der Tat mit den Befugnissen des Sicherheitsrats kollidieren, insbesondere soweit es sich um die Definition dessen handelt, was eine Bedrohung für den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit darstellt, um die Feststellung, dass eine solche Bedrohung vorliegt, und um die Festlegung der Mittel zu ihrer Beendigung.

115 Grundlegender gesehen sind in juristischen Kreisen wohl gewisse Zweifel daran geäußert worden, ob das Urteil Kadi des Gerichtshofs zum einen mit dem Völkerrecht, insbesondere den Art. 25 und 103 der Charta der Vereinten Nationen, und zum anderen mit dem EG-Vertrag und dem EU-Vertrag, insbesondere Art. 177 Abs. 3 EG, den Art. 297 EG und 307 EG, Art. 11 Abs. 1 EU und Art. 19 Abs. 2 EU, voll und ganz im Einklang steht (vgl. auch Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV sowie die dem Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 13 der Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in der

hervorgehoben wird, dass „die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gebunden sind“).

116 In diesem Zusammenhang ist insbesondere geltend gemacht worden, zwar habe der Gerichtshof in Randnr. 287 seines Urteils Kadi festgestellt, dass der Gemeinschaftsrichter nicht befugt sei, im Rahmen der in Art. 220 EG vorgesehenen ausschließlichen Zuständigkeit die Rechtmäßigkeit einer nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ergangenen Resolution des Sicherheitsrats zu prüfen, doch laufe die Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts der Gemeinschaft, mit dem lediglich eine solche Resolution, die insoweit keinen Spielraum lasse, auf Gemeinschaftsebene umgesetzt werde, zwangsläufig auf eine Prüfung der Rechtmäßigkeit der damit umgesetzten Resolution anhand der Regeln und Grundsätze der gemeinschaftlichen Rechtsordnung hinaus.

117 Außerdem ist darauf hingewiesen worden, dass der Gerichtshof in den Randnrn. 320 bis 325 seines Urteils Kadi jedenfalls eine derartige gerichtliche Kontrolle der Vereinbarkeit der von den Vereinten Nationen geschaffenen Sanktionsregelung mit dem im EG-Vertrag vorgesehenen System des gerichtlichen Schutzes der Grundrechte vorgenommen habe, und zwar als Antwort auf das Argument der Kommission, dass die genannten Grundrechte nunmehr im Rahmen dieses Systems hinreichend geschützt seien, insbesondere in Anbetracht der Verbesserung des Überprüfungsverfahrens, das den betroffenen Personen und Organisationen eine akzeptable Möglichkeit biete, vom Sanktionsausschuss gehört zu werden. Der Gerichtshof habe in den Randnrn. 322 und 323 des genannten Urteils insbesondere festgestellt, dass das betreffende Überprüfungsverfahren „offenkundig nicht die Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes bietet“ und dass die betroffenen Personen oder Organisationen „keine echte Möglichkeit haben, ihre Rechte zu verteidigen“.

118 Darüber hinaus habe der Gerichtshof zwar in Randnr. 288 seines Urteils Kadi darauf hingewiesen, dass ein Urteil eines Gemeinschaftsgerichts, mit dem festgestellt würde, dass ein Gemeinschaftsrechtsakt zur Umsetzung einer solchen Resolution gegen eine höherrangige Norm der Gemeinschaftsrechtsordnung verstoße, nicht den

völkerrechtlichen Vorrang der betreffenden Resolution in Frage stellen würde, doch hätte ein solches, den fraglichen Gemeinschaftsrechtsakt für nichtig erklärendes Urteil zwangsläufig zur Folge, dass dieser Vorrang in der Gemeinschaftsrechtsordnung hinfällig würde.

119 Während der Gerichtshof somit das Verhältnis zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem Völkerrecht normalerweise im Licht des Art. 307 EG betrachte (vgl. hierzu Urteil vom 14. Januar 1997, Centro-Com, C-124/95, Slg. 1997, I-81, Randnrn. 56 bis 61, wo entschieden worden sei, dass Art. 234 EG [nach Änderung jetzt Art. 307 EG] Abweichungen sogar vom Primärrecht, im dortigen Fall von Art. 133 EG, zulassen könne), habe er diesen Artikel in seinem Urteil Kadi ausdrücklich für unanwendbar erklärt, wenn es um die „Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, … die in Art. 6 Abs. 1 EU als Grundlage der Union niedergelegt sind" (Randnr. 303), gehe oder, mit anderen Worten, um die „Grundlagen der Gemeinschaftsrechtsordnung selbst …, worunter auch der Schutz der Grundrechte fällt" (Randnr. 304). Was diese Grundsätze angehe, habe der Gerichtshof demnach den verfassungsmäßigen Rahmen des EG-Vertrags offenbar als den einer völlig autonomen Rechtsordnung ausgelegt, die den höherrangigen Normen des Völkerrechts — hier dem aus der Charta der Vereinten Nationen abgeleiteten Recht — nicht untergeordnet sei.

120 Schließlich könne, da die Charta der Vereinten Nationen ein zwischenstaatliches und überdies vor dem am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschlossenes Abkommen sei, die in den Randnrn. 306 bis 309 des Urteils Kadi des Gerichtshofs vorgenommene Gleichstellung dieser Charta mit einem völkerrechtlichen Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen im Sinne von Art. 300 EG, aus der gefolgert werde, dass sich ihr „Vorrang auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts … nicht auf das Primärrecht … erstreck[t]" (Randnr. 308), einige Fragen aufwerfen.

121 Das Gericht räumt ein, dass diese Einwände nicht ohne Gewicht sind. Zu ihrer Relevanz ist jedoch zu bemerken, dass unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles — in dem es um einen von der Kommission erlassenen Rechtsakt geht, der einen früheren Rechtsakt ersetzt, den der Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsmittels gegen das Urteil des Gerichts, mit dem die gegen diesen Rechtsakt erhobene Nichtigkeitsklage abgewiesen worden war, für nichtig erklärt hat — der Grundgedanke des Rechtsmittels selbst und die daraus resultierende hierarchische Struktur der Gerichte es dem Gericht grundsätzlich ratsam erscheinen lassen, die in der Entscheidung des Gerichtshofs vorgenommene rechtliche Beurteilung nicht selbst in Frage zu stellen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich, wie im vorliegenden Fall, um eine Entscheidung der Großen Kammer des Gerichtshofs handelt und er offensichtlich ein Grundsatzurteil fällen wollte. Sollte daher eine Antwort auf die von den Gemeinschaftsorganen, den Mitgliedstaaten und der juristischen Fachwelt im Anschluss an das Urteil Kadi des Gerichtshofs aufgeworfenen Fragen geboten erscheinen, wäre es angebracht, dass der Gerichtshof selbst sie im Rahmen künftiger Rechtssachen gibt, mit denen er befasst werden könnte.

122 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass zwar einige nationale Obergerichte einen recht ähnlichen Ansatz wie das Gericht in seinem Urteil Kadi gewählt haben (vgl. in diesem Sinne Urteil des Bundesgerichts Lausanne [Schweiz] vom 14. November 2007 in der Rechtssache 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada/Staatssekretariat für Wirtschaft, und Urteil des House of Lords [Vereinigtes Königreich] vom 12. Dezember 2007 in der Rechtssache Al-Jedda/Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, das derzeit Gegenstand der beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte [EGMR] anhängigen Rechtssache Nr. 27021/08, Al-Jedda/Vereinigtes Königreich, ist); andere sind aber eher dem Ansatz des Gerichtshofs gefolgt und haben die Ansicht vertreten, dass das System des Sanktionsausschusses zur Bezeichnung von Personen und Einrichtungen gegen das Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht verstoße (vgl. in diesem Sinne Urteil des Federal Court of Canada vom 4. Juni 2009 in der Rechtssache Abousfian Abdelrazik/The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, angeführt in Randnr. 69 des Urteils Ahmed u. a. des UK Supreme Court).

123 Wollte man im vorliegenden Fall den Umfang und die Intensität der gerichtlichen Kontrolle dergestalt beschränken, wie es die Kommission und die am Verfahren

beteiligten Regierungen (siehe oben, Randnrn. 86 bis 101) sowie der Rat (siehe oben, Randnrn. 102 bis 111) befürworten, so liefe dies darauf hinaus, dass keine wirksame gerichtliche Kontrolle der vom Gerichtshof in seinem Urteil Kadi verlangten Art stattfände, sondern nur der Anschein einer solchen Kontrolle bestünde. Damit würde *de facto* dem Ansatz des Gerichts in dessen Urteil Kadi gefolgt, den der Gerichtshof in seinem Rechtsmittelurteil als rechtsfehlerhaft bezeichnet hat. Es ist grundsätzlich Sache des Gerichtshofs und nicht des Gerichts, gegebenenfalls eine solche Wende in der Rechtsprechung zu vollziehen, falls ihm dies insbesondere in Anbetracht der von den Gemeinschaftsorganen und den am Verfahren beteiligten Regierungen geltend gemachten schwerwiegenden Nachteile gerechtfertigt erscheint.

124 Der Gerichtshof hat in seinem Urteil Kadi zwar, wie die Kommission und der Rat ausführen, u. a. darauf hingewiesen, dass die Befugnisse der Gemeinschaft unter Beachtung des Völkerrechts auszuüben sind (Randnr. 291), dass die Beachtung der im Rahmen der Vereinten Nationen übernommenen Verpflichtungen auch im Bereich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geboten ist, wenn die Gemeinschaft durch den Erlass von Rechtsakten, die auf der Grundlage der Art. 60 EG und 301 EG ergehen, Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN Charta umsetzt (Randnr. 293), dass die Gemeinschaft bei der Ausübung der zuletzt genannten Befugnis eine besondere Bedeutung dem Umstand beimessen muss, dass nach Art. 24 der UN-Charta der Sicherheitsrat, indem er solche Resolutionen beschließt, die Hauptverantwortung wahrnimmt, die ihm zur weltweiten Wahrung des Friedens und der Sicherheit übertragen ist, eine Verantwortung, die im Rahmen des Kapitels VII die Befugnis einschließt, zu bestimmen, was eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt, und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um beide zu wahren oder wiederherzustellen (Randnr. 294), und dass die Gemeinschaft bei der Ausarbeitung von Maßnahmen zur Umsetzung einer nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ergangenen Resolution des Sicherheitsrats den Wortlaut und die Ziele der betreffenden Resolution sowie die maßgeblichen Verpflichtungen, die sich aus der UN-Charta in Bezug auf eine solche Umsetzung ergeben, gebührend berücksichtigen muss (Randnr. 296).

125 Der Gerichtshof hat allerdings in seinem Urteil Kadi u. a. auch ausgeführt, dass die Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen anhand der Modalitäten zu erfolgen hat, die insoweit in der nationalen Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats der UNO gelten (Randnr. 298), dass die Grundsätze, die für die durch die Vereinten Nationen entstandene Völkerrechtsordnung gelten, nicht implizieren, dass eine gerichtliche Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit eines gemeinschaftlichen Rechtsakts wie der angefochtenen Verordnung im Hinblick auf die Grundrechte deshalb ausgeschlossen wäre, weil mit ihr eine derartige Resolution umgesetzt werden soll (Randnr. 299), dass eine solche Nichtjustiziabilität eines derartigen Rechtsakts auch im EG-Vertrag keine Grundlage findet (Randnr. 300), dass die vom Gerichtshof vorzunehmende Kontrolle der Gültigkeit einer jeden Handlung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte als Ausdruck einer Verfassungsgarantie in einer Rechtsgemeinschaft zu betrachten ist, einer Garantie, die sich aus dem EG-Vertrag als autonomem Rechtssystem ergibt und die durch ein „völkerrechtliches Abkommen" nicht beeinträchtigt werden kann (Randnr. 316), und dass demzufolge „die Gemeinschaftsgerichte im Einklang mit den Befugnissen, die ihnen aufgrund des EG-Vertrags zustehen, eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gewährleisten müssen, und zwar auch in Bezug auf diejenigen Handlungen der Gemeinschaft, die … der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta dienen sollen" (Randnr. 326).

126 Deshalb ist das Gericht letztlich der Auffassung, dass es im vorliegenden Fall, wie der Gerichtshof in den Randnrn. 326 und 327 seines Urteils Kadi entschieden hat, eine „grundsätzlich umfassende" Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verordnung im Hinblick auf die Grundrechte zu gewährleisten hat, ohne dieser Verordnung eine wie auch immer geartete Nichtjustiziabilität zuzubilligen, weil sie zur Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta dient.

127 Wie der Gerichtshof in Randnr. 322 seines Urteils Kadi zu verstehen gegeben hat, muss dies zumindest gelten, solange die vom Sanktionsausschuss geschaffenen Überprüfungsverfahren offenkundig nicht die Garantien eines wirksamen gerichtlichen

Rechtsschutzes bieten (vgl. in diesem Sinne auch Nr. 54 der Schlussanträge von Generalanwalt M. Poiares Maduro in der genannten Rechtssache).

128 Die Erwägungen, die der Gerichtshof in den Randnrn. 323 bis 325 seines Urteils Kadi hierzu und insbesondere in Bezug auf die Koordinierungsstelle angestellt hat, haben ihre Gültigkeit in den Grundzügen bis heute behalten, auch unter Berücksichtigung des „Büros der Ombudsperson", dessen Errichtung in der Resolution 1904 (2009) dem Grundsatz nach beschlossen wurde und dessen Besetzung unlängst erfolgt ist. Im Wesentlichen hat es der Sicherheitsrat noch immer nicht für angebracht gehalten, ein unabhängiges und unparteiisches Organ zu schaffen, das in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht über Klagen gegen die Einzelfallentscheidungen des Sanktionsausschusses zu befinden hat. Außerdem wird der Grundsatz, dass die Streichung einer Person von der Liste des Sanktionsausschusses einen Konsens innerhalb dieses Ausschusses erfordert, weder durch den Mechanismus der Koordinierungsstelle noch durch das Büro der Ombudsperson in Frage gestellt. Überdies steht die Auswahl der Beweise, die einem Betroffenen gegenüber offengelegt werden können, weiterhin voll und ganz im Ermessen des Staates, der die Aufnahme des Betroffenen in die Liste des Sanktionsausschusses vorgeschlagen hat, und es gibt keine Vorkehrungen, die gewährleisten, dass der Betroffene über hinreichende Informationen verfügt, um sich sachdienlich verteidigen zu können (ihm braucht nicht einmal mitgeteilt zu werden, welcher Staat seine Aufnahme in die Liste des Sanktionsausschusses beantragt hat). Zumindest aus diesen Gründen kann die Einsetzung der Koordinierungsstelle und der Ombudsperson nicht mit der Schaffung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Entscheidungen des Sanktionsausschusses gleichgesetzt werden (siehe hierzu auch die Erwägungen in den Randnrn. 77, 78, 149, 181, 182 und 239 des Urteils Ahmed u. a. des UK Supreme Court sowie die Erwägungen in Punkt III des Neunten Berichts des Monitoring Teams).

129 Unter diesen Umständen kann die vom Gemeinschaftsrichter ausgeübte Kontrolle der Gemeinschaftsmaßnahmen zum Einfrieren von Geldern nur dann als wirksam eingestuft werden, wenn sie sich indirekt auf die materiellen Feststellungen des Sanktionsausschusses selbst und die ihnen zugrunde liegenden Gesichtspunkte erstreckt (vgl. in diesem Sinne auch Urteil Ahmed u. a. des UK Supreme Court, Randnr. 81).

130 Speziell in Bezug auf den Umfang und die Intensität dieser vom Gericht auszuübenden gerichtlichen Kontrolle trägt die Kommission vor, der Gerichtshof habe sich dazu in seinem Urteil Kadi nicht geäußert (siehe oben, Randnr. 91). In gleicher Weise macht der Rat geltend, dass der Gerichtshof dieser Frage nicht nachgegangen sei und insoweit auch nicht die geringste Leitlinie vorgegeben habe (siehe oben, Randnrn. 102 und 108).

131 Dieses Vorbringen ist offensichtlich unzutreffend.

132 Erstens hat der Gerichtshof, indem er nach langen Ausführungen festgestellt hat, dass die fragliche Rechtmäßigkeitskontrolle „grundsätzlich umfassend" sein und „im Einklang mit den Befugnissen, die [den Gemeinschaftsgerichten] aufgrund des EG-Vertrags zustehen" (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 326), ausgeübt werden muss, und indem er überdies ausdrücklich die Auffassung des Gerichts zurückgewiesen hat, der zufolge der in Rede stehende Rechtsakt „nicht justiziabel" war, da mit ihm lediglich Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen umgesetzt wurden (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 327), im Gegenteil einen völlig klaren Hinweis darauf gegeben, was normalerweise unter dem Umfang und der Intensität dieser Kontrolle zu verstehen ist.

133 Zweitens ist der Gerichtshof in Randnr. 336 seines Urteils Kadi zu dem Schluss gekommen, dass sich diese Kontrolle insbesondere auf die Rechtmäßigkeit der Begründung erstrecken können muss, auf der der angefochtene Rechtsakt der Gemeinschaft beruht. Aus der Rechtsprechung, die in Randnr. 336 als Rechtfertigung für diese Schlussfolgerung angeführt wird (vgl. insbesondere Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Slg. 2005, I-5425, Randnr. 462), ergibt sich, dass sich diese Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Begründung insbesondere auf die Überprüfung der Begründetheit des angefochtenen Rechtsakts und darauf erstreckt, ob er eventuell mit Mängeln behaftet ist.

134 Drittens hat der Gerichtshof in den Randnrn. 342 bis 344 seines Urteils Kadi hervorgehoben, dass zwingende Gründe der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zwar der Mitteilung bestimmter Umstände an die Beteiligten und daher deren Anhörung zu diesen Umständen entgegenstehen können, dass dies jedoch nicht bedeutet, dass Restriktionen, wie sie mit der angefochtenen Verordnung verhängt worden sind, jeder Kontrolle durch den Gemeinschaftsrichter entzogen sind, sobald erklärt wird, dass der diese Restriktionen anordnende Rechtsakt Fragen der nationalen Sicherheit und des Terrorismus berühre. In einem solchen Fall muss der Gemeinschaftsrichter im Rahmen der von ihm ausgeübten gerichtlichen Kontrolle Techniken anwenden, die es ermöglichen, die legitimen Sicherheitsinteressen in Bezug auf die Art und die Quellen der Informationen, die beim Erlass des betreffenden Rechtsakts berücksichtigt worden sind, auf der einen und das Erfordernis, dem Einzelnen hinreichende Verfahrensgarantien zu gewähren, auf der anderen Seite zum Ausgleich zu bringen.

135 Aus diesen Randnummern des Urteils Kadi des Gerichtshofs und dem darin angeführten Urteil des EGMR vom 15. November 1996 in Sachen Chahal/Vereinigtes Königreich (*Recueil des arrêts et décisions*, 1996-V, § 131) ergibt sich eindeutig, dass der Gerichtshof seine „grundsätzlich umfassende" Kontrolle nicht nur auf die Prüfung der Frage, ob der angefochtene Rechtsakt begründet ist, sondern auch auf die Beweise und Angaben erstrecken wollte, auf denen die in diesem Rechtsakt enthaltenen Feststellungen beruhen.

136 Das Monitoring Team hat die gerichtliche Kontrolle im Übrigen so aufgefasst, denn in Nr. 19 seines Neunten Berichts heißt es, der Gerichtshof habe in seinem Urteil Kadi festgestellt, dass die von der Union ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Sanktionen gegen die Grundrechte des Betroffenen verstoßen hätten, „da ihnen die Beweise, mit denen die ihnen auferlegten restriktiven Maßnahmen gerechtfertigt wurden, nicht mitgeteilt wurden, so dass sie ihre Verteidigungsrechte nicht wahrnehmen konnten".

137 Darüber hinaus hat der Gerichtshof kürzlich im Rahmen einer Rechtssache, die die Umsetzung der in der Verordnung Nr. 2580/2001 vorgesehenen Sanktionen betraf, bestätigt, dass die Möglichkeit einer „angemessenen gerichtlichen Kontrolle" der materiellen Rechtmäßigkeit einer gemeinschaftlichen Maßnahme zum Einfrieren von Geldern, die insbesondere eine „Nachprüfung des Sachverhalts sowie der zu ihrer Stützung angeführten Beweise und Informationen" umfasst, unerlässlich ist, damit ein gerechter Ausgleich zwischen den Erfordernissen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus und dem Schutz der Grundfreiheiten und -rechte gewährleistet werden kann (Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 2010, E und F, C-550/09, Slg. 2010, I-6213, Randnr. 57).

138 Viertens ist ein großer Teil der Erwägungen, die der Gerichtshof in seinem Urteil im Rahmen der Prüfung der Rechtsmittelgründe angestellt hat, mit denen der Rechtsmittelführer eine Verletzung seiner Verteidigungsrechte und seines Anspruchs auf eine wirksame gerichtliche Kontrolle geltend machte, aus den Erwägungen übernommen, die das Gericht im Rahmen seiner Prüfung der entsprechenden, vom Kläger in der Rechtssache, in der das Urteil OMPI ergangen ist, geltend gemachten Klagegründe angestellt hat. So werden insbesondere in den Randnrn. 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 und 352 des Urteils Kadi des Gerichtshofs zumindest im Wesentlichen die entsprechenden Randnrn. 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 und 173 des Urteils OMPI übernommen. Daraus ist zu schließen, dass der Gerichtshof dadurch, dass er die Begründung des Gerichts im Urteil OMPI in Bezug auf die geltend gemachte Verletzung der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf eine wirksame gerichtliche Kontrolle weitgehend übernommen hat, den Umfang und die Intensität der Kontrolle durch das Gericht in der Rechtssache, in der das Urteil OMPI ergangen ist, gebilligt hat und sich zu eigen machen wollte.

139 Hinsichtlich des Umfangs und der Intensität der hier angemessenen gerichtlichen Kontrolle sind deshalb die Grundsätze, die das Gericht in seinem Urteil OMPI und in seiner anschließenden Rechtsprechung in den oben in Randnr. 82 genannten Fällen zur Umsetzung der oben in den Randnrn. 32 bis 35 genannten Maßnahmen aufgestellt hat, auf den vorliegenden Fall zu übertragen.

140 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Gericht in Randnr. 153 seines Urteils OMPI ausgeführt hat, dass die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Beschlusses der Gemeinschaft über das Einfrieren von Geldern die in Art. 230 Abs. 2 EG vorgesehene Kontrolle ist, wonach der Gemeinschaftsrichter für Klagen wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des EG-Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs zuständig ist.

141 Das Gericht hat in Randnr. 159 des Urteils OMPI, in Randnr. 137 des Urteils PMOI I, in Randnr. 55 des Urteils PMOI II und in Randnr. 97 des Urteils vom 30. September 2009, Sison/Rat (T-341/07, Slg. 2009, II-3625), anerkannt, dass das zuständige Gemeinschaftsorgan bei der Beurteilung der Umstände, die bei der Verhängung von wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen auf der Grundlage der Art. 60 EG, 301 EG und 308 EG in Übereinstimmung mit einem im Rahmen der GASP angenommenen Gemeinsamen Standpunkt zu berücksichtigen sind, über ein weites Ermessen verfügt. Dieses Ermessen betrifft insbesondere die Zweckmäßigkeitserwägungen, auf denen solche Beschlüsse beruhen.

142 Auch wenn das Gericht einen Ermessensspielraum des zuständigen Gemeinschaftsorgans in diesem Bereich anerkennt (Urteile PMOI I, Randnr. 138, PMOI II, Randnr. 55, und Sison/Rat, Randnr. 98), bedeutet dies allerdings nicht, dass es die Auslegung der maßgeblichen Daten durch dieses Organ nicht überprüfen darf. Der Gemeinschaftsrichter muss nämlich nicht nur die sachliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Zuverlässigkeit und ihre Kohärenz prüfen, sondern auch kontrollieren, ob diese Beweistatsachen alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung der Situation heranzuziehen waren, und ob sie die aus ihnen gezogenen Schlüsse zu stützen vermögen. Im Rahmen dieser Kontrolle darf das Gericht jedoch nicht die Zweckmäßigkeitsbeurteilung seitens des zuständigen Gemeinschaftsorgans durch seine eigene ersetzen (vgl. entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 22. November 2007, Spanien/Lenzing, C-525/04 P, Slg. 2007, I-9947, Randnr. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

143 Im Übrigen hat das Gericht in Randnr. 154 des Urteils OMPI (vgl. auch Urteil PMOI II, Randnr. 74) entschieden, dass sich die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Beschlusses der Gemeinschaft über das Einfrieren von Geldern — wie der Rat in seinen Schriftsätzen in der Rechtssache, in der das Urteil des Gerichts vom 21. September 2005, Yusuf und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (T-306/01, Slg. 2005, II-3533), ergangen ist, ausdrücklich eingeräumt hat (vgl. Randnr. 225 dieses Urteils) — auf die Beurteilung der Tatsachen und Umstände erstreckt, die zu seiner Begründung herangezogen wurden, sowie auf die Prüfung der Beweismittel und Informationen, auf die sich diese Beurteilung stützt. Das Gericht muss sich auch von der Wahrung der Verteidigungsrechte und der Erfüllung des insoweit bestehenden Begründungserfordernisses sowie gegebenenfalls von der Berechtigung der zwingenden Erwägungen überzeugen, auf die sich das zuständige Gemeinschaftsorgan ausnahmsweise beruft, um hiervon abweichen zu können.

144 In Randnr. 155 des Urteils OMPI (vgl. auch Urteil PMOI II, Randnr. 75) hat das Gericht ausgeführt, dass sich diese Kontrolle in dem zu beurteilenden Fall umso mehr als unverzichtbar erweist, als sie die einzige Verfahrensgarantie darstellt, die einen gerechten Ausgleich zwischen den Erfordernissen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und dem Grundrechtsschutz schaffen kann. Da die Beschränkungen, denen die Verteidigungsrechte der Betroffenen von den zuständigen Gemeinschaftsorganen unterworfen werden, durch eine genaue, unabhängige und unparteiische gerichtliche Kontrolle auszugleichen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 2. Mai 2006, Eurofood IFSC, C-341/04, Slg. 2006, I-3813, Randnr. 66), muss der Gemeinschaftsrichter die Rechtmäßigkeit und die Begründetheit der Maßnahmen der Gemeinschaft zum Einfrieren von Geldern kontrollieren können, ohne dass ihm die Geheimhaltungsbedürftigkeit oder die Vertraulichkeit der von dem zuständigen Gemeinschaftsorgan herangezogenen Beweise und Informationen entgegengehalten werden könnte.

145 Dem hat das Gericht in Randnr. 73 des Urteils PMOI II hinzugefügt, dass der Rat nicht berechtigt ist, seinen Beschluss über das Einfrieren der Gelder auf von einem Mitgliedstaat mitgeteilte Informationen oder Aktenstücke zu stützen, wenn dieser Mitgliedstaat nicht gewillt ist, ihre Mitteilung an den Gemeinschaftsrichter zu genehmigen, dem die Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses obliegt. In Rand-

nr. 76 des Urteils hat das Gericht darauf hingewiesen, dass die Weigerung des Rates und der französischen Behörden, auch nur allein dem Gericht einige Informationen zur Kenntnis zu bringen, auf denen der angefochtene Rechtsakt in jenem Fall beruhte, zur Folge hatte, dass das Gericht seine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses nicht ausüben konnte. In Randnr. 78 des Urteils ist das Gericht zu dem Ergebnis gekommen, dass das Grundrecht der Klägerin auf eine effektive gerichtliche Kontrolle unter diesen Umständen verletzt wurde.

146 In Randnr. 156 des Urteils OMPI hat das Gericht in diesem Zusammenhang ferner darauf hingewiesen, dass der EGMR zwar anerkennt, dass die Verwendung von vertraulichem Material unvermeidbar sein kann, wenn die nationale Sicherheit auf dem Spiel steht, doch heißt dies nicht, dass die nationalen Behörden von jeder effektiven Kontrolle durch die nationalen Gerichte freigestellt sind, wenn sie behaupten, dass die nationale Sicherheit und der Terrorismus betroffen seien (vgl. EGMR, Urteile Chahal/Vereinigtes Königreich, § 131 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Öcalan/Türkei vom 12. März 2003, Nr. 46221/99, nicht im *Recueil des arrêts et décisions* veröffentlicht, § 106 und die dort angeführte Rechtsprechung).

147 In Randnr. 158 des Urteils OMPI hat das Gericht hinzugefügt, dass die Frage, ob dem Kläger und/oder seinen Anwälten als vertraulich bezeichnete Beweismittel und Informationen mitgeteilt werden können oder ob deren Mitteilung nach einem besonderen Verfahren, das noch in der Weise festzulegen ist, dass die betreffenden öffentlichen Interessen gewahrt werden und gleichzeitig dem Betroffenen ausreichender Rechtsschutz gewährt wird, auf das Gericht beschränkt werden muss, eine andere Frage ist, die das Gericht im Rahmen jener Klage nicht zu beantworten brauchte.

148 Zu diesen Erwägungen, die in der Rechtsprechung, die sich an das Urteil OMPI anschloss, immer wieder bestätigt wurden, kommen einige Erwägungen hinzu, die auf der Art und den Auswirkungen von Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern, wie sie hier in Rede stehen, beruhen, und zwar bei einer Betrachtung in zeitlicher Hinsicht.

149 Diese Maßnahmen sind nämlich für die von ihnen Betroffenen besonders einschneidend. Der Kläger unterliegt seit nunmehr fast zehn Jahren einer Regelung, durch die all seine Gelder und sonstigen Vermögenswerte für unbestimmte Zeit eingefroren sind. Er kann über sie nur dann verfügen, wenn der Sanktionsausschuss eine Ausnahmegenehmigung erteilt. Der Gerichtshof hat bereits in Randnr. 358 seines Urteils Kadi festgestellt, dass die mit dem Einfrieren der Mittel des Rechtsmittelführers verbundene Beschränkung des Gebrauchs seines Eigentumsrechts im Hinblick auf die umfassende Geltung der Maßnahme und in Anbetracht der Tatsache, dass sie seit dem 20. Oktober 2001 auf ihn anwendbar ist, als erheblich angesehen werden muss. Der UK Supreme Court hat in seinem Urteil Ahmed u. a. (Randnrn. 60 und 192) die Ansicht vertreten, es sei nicht übertrieben, zu behaupten, dass in dieser Weise designierte Personen *de facto* „Gefangene" der staatlichen Behörden seien: Ihre Freizügigkeit sei erheblich eingeschränkt, da sie nicht auf ihre Mittel zugreifen könnten, und die Auswirkungen des Einfrierens der Gelder auf sie selbst und ihre Familie könnten verheerend sein.

150 Man kann sich sogar fragen, ob die vom Gericht in Randnr. 248 seines Urteils Kadi vorgenommene und vom Gerichtshof in Randnr. 358 seines Urteils Kadi im Wesentlichen übernommene Beurteilung, wonach das Einfrieren von Geldern eine Sicherungsmaßnahme ist, die im Unterschied zu einer Beschlagnahme nicht in die Substanz des Eigentumsrechts der Betroffenen an ihren Finanzmitteln eingreift, sondern nur in deren Nutzung, nicht in Frage gestellt werden muss, nachdem nunmehr fast zehn Jahre seit dem ursprünglichen Einfrieren der Gelder des Klägers vergangen sind. Dasselbe gilt für die vom Sicherheitsrat getroffene und mehrfach, u. a. in seiner Resolution 1822 (2008), bekräftigte Feststellung, wonach die fraglichen Maßnahmen „präventiven Charakter haben und von strafrechtlichen Normen des innerstaatlichen Rechts unabhängig sind". Zehn Jahre sind nämlich, legt man den Maßstab eines Menschenlebens an, eine beträchtliche Zeitspanne, und die Frage, ob die in Rede stehenden Maßnahmen präventiven oder repressiven, Sicherungs- oder Beschlagnahme-, zivil- oder strafrechtlichen Charakter haben, erscheint nunmehr offen (siehe hierzu auch Nr. 34 des Neunten Berichts des Monitoring Teams). Dieser Ansicht ist auch der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, der sich in einem Bericht an die Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 2. September 2009 mit dem Titel „Report ... on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism" (Bericht … über den Schutz der Menschenrechte und

Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Document A/HRC/12/22, Randnr. 42) wie folgt äußerte:

„Da die Aufnahme Einzelner in die Liste gegenwärtig zeitlich unbefristet ist, kann sie dazu führen, dass ein vorübergehendes Einfrieren von Mitteln dauerhaft wird, was wiederum aufgrund der Schwere der Sanktion Strafcharakter annehmen kann. Dies droht weit über das Ziel der Vereinten Nationen hinauszugehen, die durch einen individuellen Fall entstandene terroristische Bedrohung zu bekämpfen. Außerdem sind die Beweisstandards und Verfahren nicht einheitlich. Dies wirft schwerwiegende Fragen im Bereich der Menschenrechte auf, denn alle Entscheidungen mit Strafcharakter sollten entweder gerichtliche Entscheidungen sein oder gerichtlich überprüft werden können."

151 Die Erörterung dieser Frage geht zwar über den Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits, wie er sich aus den in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründen ergibt, hinaus, doch erscheint dem Gericht der Grundsatz einer umfassenden und strengen gerichtlichen Kontrolle der hier in Rede stehenden Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern umso mehr gerechtfertigt, wenn durch diese Maßnahmen die Grundrechte der Betroffenen erheblich und dauerhaft beeinträchtigt werden — sofern man der im Urteil Kadi des Gerichtshofs aufgestellten Prämisse zustimmt, wonach derartige Rechtsakte nicht deshalb, weil sie zur Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta dienen, als einer gerichtlichen Überprüfung entzogen anzusehen sind.

152 Im Licht und unter Verwertung dieser Erwägungen sind nunmehr der zweite und der fünfte Klagegrund zu prüfen.

Zweiter Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz

Vorbringen der Parteien

153 Der Kläger hebt unter Bezugnahme insbesondere auf das Urteil Kadi des Gerichtshofs (Randnrn. 336, 337, 346 und 352), die Schlussanträge von Generalanwalt M. Poiares Maduro in dieser Rechtssache (Nr. 52) sowie die Urteile OMPI (Randnrn. 138 und 144), PMOI I (Randnrn. 131 und 176) und PMOI II (Randnrn. 56 und 73) hervor, dass der Anspruch, von den Verwaltungsbehörden angehört zu werden, und der Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Erlass einer Maßnahme zum Einfrieren von Geldern von grundlegender Bedeutung seien. Die Gemeinschaftsorgane hätten diese Ansprüche in den Rechtssachen, die zu diesen Urteilen geführt hätten (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnrn. 334, 345, 346 und 348 bis 352, Schlussanträge von Generalanwalt M. Poiares Maduro in dieser Rechtssache, Nr. 55, Urteile OMPI, Randnrn. 165 und 173, PMOI I, Randnrn. 177 bis 186, und PMOI II, Randnrn. 41 und 44), missachtet.

154 Die Wichtigkeit der Pflicht der Gemeinschaftsorgane, die Tatsachen, Umstände und Unterlagen mitzuteilen, auf die sich eine Entscheidung über das Einfrieren von Geldern stütze, werde in diesem Kontext durch das Wesen der gerichtlichen Kontrolle unterstrichen. Das Gericht müsse in der Lage sein, umfassend und effektiv zu überprüfen, ob die Tatsachen, Beweise und Angaben, die der Entscheidung über die Aufnahme in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 zugrunde lägen, sachlich richtig seien, um darüber befinden zu können, ob es für diese Entscheidung vernünftige Gründe und hinreichende Beweise gebe und ob ein Beurteilungsfehler vorliege.

155 Die Kommission habe mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung die in den Urteilen Kadi des Gerichtshofs, OMPI, PMOI I und PMOI II eindeutig festgelegten Verpflichtungen erneut schwerwiegend missachtet.

156 Erstens sähen trotz des Urteils Kadi des Gerichtshofs (Randnr. 352) weder die Verordnung Nr. 881/2002 noch die angefochtene Verordnung ein Verfahren vor, um dem Kläger die Beweise mitzuteilen, auf denen die Entscheidung, seine Gelder einzufrieren, beruhe, oder um ihm Gelegenheit zu geben, zu diesen Beweisen Stellung zu nehmen.

157 Zweitens könne in der bloßen Übermittlung der Zusammenfassung der Gründe an ihn vernünftigerweise kein den Anforderungen an ein faires Verfahren und eine effektive gerichtliche Kontrolle genügendes Vorgehen gesehen werden. Die Zusammenfassung der Gründe enthalte in Bezug auf ihn eine Reihe allgemeiner Behauptungen, die unbegründet, vage und unpräzise seien. Diesen schweren Beschuldigungen seien keine Beweise beigefügt worden. Unter diesen Umständen sei es ihm nicht möglich, die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen zu widerlegen und seine Auffassung sachdienlich vorzutragen. Insbesondere gelte Folgendes:

— In der Zusammenfassung der Gründe heiße es, dass der Kläger die „Voraussetzungen für die Aufnahme“ in die Liste der Vereinten Nationen „erfüllt“, ohne dass angegeben werde, welche Aspekte dieser Voraussetzungen (vgl. hierzu Ziff. 2 der Resolution 1822 [2008]) er angeblich erfülle. Deshalb wisse er nicht, ob er sich an Aktivitäten der Al-Qaida, der Taliban oder einer anderen Gruppe beteiligt, sie organisiert oder sie unterstützt haben solle.

— Nach der Zusammenfassung der Gründe sei der Kläger ein wichtiger Anteilseigner einer Bank gewesen, in der „möglicherweise Zusammenkünfte zur Vorbereitung eines Anschlags gegen eine Einrichtung der Vereinigten Staaten in Saudi-Arabien statt[fanden]“. Es gebe keinerlei Angaben zu dem fraglichen Anschlag,

der Einrichtung, dem Zeitpunkt, dem tatsächlichen Stattfinden dieser Zusammenkünfte, der angeblichen Verbindung zu Al-Qaida oder der mutmaßlichen Involvierung des Klägers.

— Nach der Zusammenfassung der Gründe habe der Kläger eine Stelle bei der Muwafaq-Foundation mit Herrn Ayadi besetzt, und Herr Ayadi sei „in Absprache" mit Osama bin Laden tätig geworden. Weder die Art dieser angeblichen Absprachen noch die Gründe, aus denen eine angebliche Verbindung zu Herrn Ayadi es rechtfertige, die Gelder des Klägers weiterhin einzufrieren, seien näher erläutert worden. Herr Ayadi und er seien offenbar beide aufgrund ihrer gegenseitigen Verbindungen in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 aufgenommen worden. Die Aufnahme einer Person in den genannten Anhang, nur weil sie mutmaßlich mit einer anderen Person in Verbindung stehe, komme einem reinen Zirkelschluss gleich.

— Nach der Zusammenfassung der Gründe hätten dem Kläger „mehrere Firmen in Albanien [gehört], die Gelder an Extremisten leiteten oder Extremisten in Positionen beschäftigten, in denen sie die Firmenmittel kontrollierten". Angaben über die Firmen, die Gelder, den Zeitpunkt, die Extremisten oder die mutmaßliche Involvierung des Klägers fehlten. Der Kläger hebt hervor, dass die gegen ihn in Albanien eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungen nach Abschluss einer Untersuchung seiner dortigen Tätigkeiten mangels Beweisen eingestellt worden seien.

— Die Zusammenfassung der Gründe beschränke sich darauf, nahezu wortgleich einige der Gründe zu wiederholen und zu bekräftigen, die das Office of Foreign Assets Control (Amt für die Kontrolle ausländischer Vermögenswerte) des amerikanischen Finanzministeriums geltend gemacht habe, um seine Gelder in den Vereinigten Staaten einzufrieren.

158 Es sei zwingend erforderlich, dass dem Kläger das Belastungsmaterial, das die Kommission gegen ihn verwendet habe, vorgelegt werde, damit er eine faire Möglichkeit habe, darauf zu antworten und seinen Namen reinzuwaschen. Wenn ihm in zweckmäßiger Weise Gelegenheit gegeben worden sei, seinen Standpunkt vorzutragen und die Beweise zu widerlegen, habe er dies stets mit Erfolg getan. So sei die gegen ihn in der Schweiz eingeleitete strafrechtliche Untersuchung im Dezember 2007 nach über sechs Jahren eingehender Ermittlungen eingestellt worden. Ähnliche Untersuchungen in der Türkei und in Albanien seien ebenfalls eingestellt worden, nachdem die Ermittlungen gezeigt hätten, dass es keine Gründe gebe, ihn zu verfolgen.

159 Die zu seiner Entlastung angeführten Beweise seien von grundlegender Bedeutung, und die Kommission dürfe sie nicht außer Acht lassen, sondern müsse sie selbst im Einzelnen prüfen und eine mit Gründen versehene Entscheidung darüber treffen, ob es in Anbetracht dessen stichhaltige Beweise gebe, die das weitere Einfrieren seiner Mittel rechtfertigten. Außerdem dürfe die Kommission Beweise nicht mit der Begründung außer Acht lassen, dass das in Strafsachen herangezogene Beweismaterial möglicherweise „anderen Beweisanforderungen" unterliege. Die Beweisanforderungen in Strafsachen seien für Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern wie die hier in Rede stehende völlig angemessen.

160 Die Zusammenfassung der Gründe könne auch keinen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleisten, denn sie enthalte keine ausreichenden Angaben, um einem Gericht die Klärung der Fragen zu ermöglichen, ob die Entscheidung, seine Mittel eingefroren zu lassen, rechtmäßig sei und auf stichhaltigen Beweisen dafür beruhe, dass er eine aktuelle oder zukünftige Bedrohung darstelle, ob sie auf einem offensichtlichen Beurteilungsfehler beruhe und ob der Sachverhalt richtig ermittelt worden sei.

161 Drittens habe die Kommission das Urteil Kadi des Gerichtshofs fehlerhaft ausgelegt und angewendet, indem sie in ihrem Schreiben vom 8. Dezember 2008 festgestellt habe, dass bei einem Beschluss über das Einfrieren von Geldern die in einem Auslegungsvermerk zur „Sonderempfehlung III in Bezug auf die Finanzierung des

Terrorismus“ der FATF aufgeführten Kriterien anzuwenden seien, wonach es „angemessene Gründe oder eine angemessene Grundlage für den Verdacht oder die Annahme, dass die betreffende Person oder Einrichtung ein Terrorist ist, den Terrorismus finanziert oder eine terroristische Organisation ist“, geben müsse.

162 Der Gerichtshof habe nämlich entschieden, dass die Gemeinschaftsorgane das Einfrieren von Geldern nicht allein deshalb vorschreiben könnten, weil sie (und erst recht nicht, weil die Vereinten Nationen) der Ansicht seien, dass es „angemessene Gründe“ oder eine „angemessene Grundlage“ für einen bestimmten Verdacht oder eine bestimmte Annahme gebe, ohne dem Betroffenen die diesen Verdacht oder diese Überzeugung stützenden Beweise vorzulegen. Die Gemeinschaftsorgane dürften daher nicht lediglich eine Zusammenfassung von Beschuldigungen der Vereinten Nationen in Form einer aufbereiteten Fassung amerikanischer Beschuldigungen übernehmen, sondern müssten selbst „ernsthafte und schlüssige Beweise“, „genaue Informationen oder Aktenstücke“ sowie „spezifische und konkrete Gründe“ dafür angeben, dass die Aufrechterhaltung des Einfrierens der Gelder gerechtfertigt bleibe. Sie müssten den Betroffenen auch über die Tatsachen und Umstände, die das Einfrieren seiner Gelder rechtfertigten, sowie über die Beweise und Informationen, auf denen es beruhe, „umfassend in Kenntnis setzen“ und ihm hinreichende Angaben zur Klärung der Frage machen, ob ein sachlicher Fehler vorliege. Im vorliegenden Fall sei nichts Derartiges geschehen, auch nachdem er ausdrücklich darum gebeten habe, ihm die Tatsachen und Beweise zugänglich zu machen, auf die sich die in der Zusammenfassung der Gründe enthaltenen Behauptungen stützten.

163 Viertens versuche die Kommission zu Unrecht, ihr Vorgehen damit zu rechtfertigen, dass die Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern „präventiven Charakter“ hätten und dass deshalb ihre Weigerung berechtigt sei, dem Kläger die Beweise offenzulegen, auf denen ihre Entscheidung, seine Gelder einzufrieren, beruhe. Gemäß dem Urteil Kadi des Gerichtshofs gehe es hier nicht um den „präventiven“ Charakter einer derartigen Maßnahme, sondern darum, dass sie einschneidend und schwerwiegend sei, sowie um die ernsthafte Beeinträchtigung der Grundrechte des Betroffenen, die eher einen größeren als einen geringeren verfahrensrechtlichen Schutz erforderlich mache. In Nr. 2 des erwähnten Auslegungsvermerks zur „Sonderempfehlung III in Bezug auf die Finanzierung des Terrorismus“ werde im Übrigen anerkannt, dass mit

den empfohlenen Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern nicht nur präventive, sondern auch repressive Ziele verfolgt würden.

164 Fünftens seien die einzigen Umstände, unter denen die Gemeinschaftsorgane dem Gerichtshof zufolge berechtigt sein könnten, Beweise, die derartige Maßnahmen beträfen, nicht offenzulegen, „zwingende Gründe der Sicherheit oder der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten", die „der Mitteilung bestimmter Umstände an die Beteiligten und daher deren Anhörung zu diesen Umständen entgegenstehen" könnten (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnrn. 342 bis 344).

165 Diese Umstände seien hier nicht gegeben. Insbesondere habe die Kommission keinen schlüssigen Grund genannt, aus dem die Offenlegung des Schreibens des Ständigen Vertreters Frankreichs bei der Union oder eines anderen den Kläger belastenden Beweises den internationalen Beziehungen der Union schaden würde.

166 Die Kommission entgegnet, dem Kläger sei im Einklang mit seinem Anspruch auf rechtliches Gehör die Möglichkeit gegeben worden, seinen Standpunkt im Laufe des Verfahrens zum Erlass der angefochtenen Verordnung vorzutragen. Die Zusammenfassung der Gründe, die der Sanktionsausschuss dem Ständigen Vertreter Frankreichs bei der Union übermittelt habe und die dieser an die Kommission weitergeleitet habe, sei schon am nächsten Tag an den Kläger und dessen Anwälte gesandt worden, und ihm sei auch Gelegenheit gegeben worden, seinen Standpunkt vorzutragen und sich zur Sache zu äußern. Der Kläger habe darauf mit Schreiben vom 10. November 2008 geantwortet. Die Kommission habe nach sorgfältiger Prüfung seines Vorbringens beschlossen, ihn in Anhang I der Verordnung Nr. 881/2002 aufzunehmen. Diese Verordnung sei dem Kläger und dessen Anwälten zusammen mit einem Begleitschreiben übermittelt worden.

167 Da der Kläger im Verwaltungsverfahren tatsächlich angehört worden sei, sei er im Übrigen auch voll und ganz in der Lage, gegen die in der angefochtenen Verordnung enthaltene Begründung im Rahmen der vorliegenden Klage im Einklang mit seinem Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz vorzugehen.

168 Hinsichtlich der Wahrung der Verteidigungsrechte ist der Rat ebenfalls der Auffassung, dass die Kommission die vom Gerichtshof in seinem Urteil Kadi festgestellten Verfahrensfehler im Laufe des Verfahrens zum Erlass der angefochtenen Verordnung berichtigt habe, indem sie dem Kläger sämtliche gegen ihn verwendete Beweise, d. h. allein die Zusammenfassung der Gründe, mitgeteilt und ihn in die Lage versetzt habe, seinen Standpunkt hierzu sachdienlich vorzutragen, und indem sie diesen Standpunkt gebührend berücksichtigt habe.

169 Aufgrund der geänderten Verfahren sei es auch dem Gericht möglich, seine Kontrollaufgabe wahrzunehmen, so dass der Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ebenfalls gewahrt sei.

170 Die zusätzlichen Verfahrensgarantien, die die Kommission im vorliegenden Fall im Anschluss an das Urteil Kadi des Gerichtshofs eingeführt habe, entsprächen denen, die der Rat im Anschluss an das Urteil OMPI eingeführt habe. Das Gericht habe diese Garantien im Urteil PMOI I gebilligt. Es bestehe kein sachlicher oder rechtlicher Unterschied, der das Gericht im vorliegenden Fall zu einem anderen Ergebnis veranlassen könnte.

Würdigung durch das Gericht

171 Im Rahmen einer „grundsätzlich umfassenden" Kontrolle der Rechtmäßigkeit der — nicht als „nicht justiziabel" einzustufenden (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 327) — angefochtenen Verordnung im Hinblick auf die Grundrechte (Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 326) geht aus dem Vorbringen und den Erläuterungen der Kommission und des Rates, insbesondere im Rahmen ihrer Vorbemerkungen zu dem im vorliegenden Fall angemessenen Umfang der gerichtlichen Kontrolle, klar hervor, dass die Verteidigungsrechte des Klägers nur rein formal und dem Anschein nach „gewahrt" wurden, denn in Wirklichkeit hielt sich die Kommission für streng an die Beurteilungen des Sanktionsausschusses gebunden und hatte deshalb nie vor, diese Beurteilungen im Licht der Stellungnahme des Klägers in Frage zu stellen.

172 Aufgrund dessen hat die Kommission die Ausführungen des Betroffenen ungeachtet ihrer Angaben in den Erwägungsgründen 4 bis 6 der angefochtenen Verordnung nicht gebührend berücksichtigt, so dass der Kläger seinen Standpunkt nicht sachdienlich geltend machen konnte.

173 Außerdem wurde dem Kläger in dem Verfahren, das die Kommission im Anschluss an sein Ersuchen durchgeführt hat, nicht der geringste Zugang zu den ihn belastenden Beweisen gewährt. In Wirklichkeit wurde ihm dieser Zugang trotz seines ausdrücklichen Ersuchens verweigert, ohne seine Interessen gegen das Erfordernis abzuwägen, die Vertraulichkeit der fraglichen Informationen zu schützen (vgl. hierzu Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnrn. 342 bis 344).

174 Unter diesen Umständen sind die wenigen Informationen und die vagen Behauptungen in der Zusammenfassung der Gründe als offenkundig nicht ausreichend anzusehen, um dem Kläger die Möglichkeit zu geben, die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen in Bezug auf die ihm zur Last gelegte Teilnahme an terroristischen Aktivitäten wirksam zu widerlegen.

175 Ein besonders deutliches — wenngleich keineswegs das einzige — Beispiel hierfür ist die durch nichts substantiierte und daher nicht widerlegbare Behauptung, dass der Kläger Anteilseigner einer bosnischen Bank gewesen sei, in der „möglicherweise" Zusammenkünfte zur Vorbereitung eines Anschlags gegen eine amerikanische Einrichtung in Saudi-Arabien stattgefunden hätten.

176 Diese Schlussfolgerung entspricht derjenigen, zu der der EGMR in seinem Urteil vom 19. Februar 2009, A u. a./Vereinigtes Königreich (noch nicht im *Recueil des arrêts et décisions* veröffentlicht), gekommen ist. Der EGMR stellte in diesem Urteil fest, dass in dem Fall, dass einer Person die Freiheit entzogen werde, weil hinreichende Gründe für die Annahme bestünden, dass sie eine Straftat begangen habe, das nach Art. 5 Abs. 4 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistete faire Verfahren gebiete, dass ihr Gelegenheit geboten werde, sich gegen die Beschuldigungen, die gegen sie erhoben würden, sachdienlich zu verteidigen, was im Allgemeinen die Offenlegung des gesamten Belastungsmaterials voraussetze. Der EGMR wies auch auf die Beschränkungen hin, denen der Anspruch auf Übermittlung aller einschlägigen Beweise unterliegen könne, wenn ein erhebliches öffentliches Interesse an der Vertraulichkeit bestehe, z. B. zum Schutz schutzbedürftiger Zeugen oder Informationsquellen, sofern die Möglichkeit des Gefangenen gewahrt sei, sich sachdienlich gegen die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen zu verteidigen. Der EGMR bewertete sodann für jeden Einzelfall, ob die den Klägern übermittelten Angaben und Beweise für die Wahrnehmung ihrer Verteidigungsrechte ausreichten, und kam in den Fällen, in denen das nicht vertrauliche Material lediglich aus allgemeinen Behauptungen bestanden und das nationale Gericht sich ausschließlich oder maßgeblich auf geheime Unterlagen gestützt hatte, zu dem Ergebnis, dass ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 4 EMRK vorliege. So vertrat der EGMR in einem Fall, in dem das gegen einige Kläger verwendete nicht vertrauliche Material konkrete Beschuldigungen in Bezug z. B. auf den Kauf spezifischer Telekommunikationsgeräte, den Besitz bestimmter, mit namentlich bezeichneten mutmaßlichen Terroristen in Verbindung gebrachter Unterlagen und Treffen mit mutmaßlichen Terroristen an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten enthielt, die Ansicht, dass die fraglichen Beschuldigungen hinreichend substantiiert seien, um es den Betroffenen zu ermöglichen, sich sachdienlich gegen sie zu verteidigen. Dagegen vertrat der EGMR in einem Fall, in dem einigen Klägern hauptsächlich vorgeworfen wurde, Geld für mit Al-Qaida verbundene terroristische Vereinigungen gesammelt zu haben, und in dem nach den sie betreffenden nicht vertraulichen Informationen erhebliche Beträge über ein Bankkonto transferiert worden waren und durch betrügerische Machenschaften Geld gesammelt worden war, wobei den Klägern jedoch das Beweismaterial, das die Verbindung zwischen dem gesammelten Geld und dem Terrorismus

belegen sollte, nicht offengelegt worden war, die Ansicht, dass die Kläger nicht in der Lage gewesen seien, sich wirksam gegen die sie betreffenden Beschuldigungen zu verteidigen. In gleicher Weise entschied der EGMR in einem Fall, in dem das nicht vertrauliche Belastungsmaterial gegen einige Kläger — mit dem ihnen hauptsächlich vorgeworfen wurde, Mitglied von mit Al-Qaida verbundenen radikalen islamistischen Vereinigungen zu sein — von sehr allgemeiner Art war und in dem die gegen sie verwendeten Beweise im Wesentlichen in geheimen Unterlagen zu finden waren, dass die Betroffenen nicht in der Lage gewesen seien, sich sachdienlich gegen die ihnen zur Last gelegten Beschuldigungen zu verteidigen.

177 Wendet man die vom EGMR aufgestellten Kriterien auf den vorliegenden Fall an, so wird deutlich, dass der Kläger nicht in der Lage war, sich gegen irgendeine der gegen ihn erhobenen Beschuldigungen sachdienlich zu verteidigen, denn ihm war lediglich die Zusammenfassung der Gründe übermittelt worden. Das Gericht erkennt insoweit die Begründetheit aller oben in Randnr. 157 zusammengefasster Ausführungen und Argumente des Klägers ausdrücklich an.

178 Es ist zudem bezeichnend, dass die Kommission keine ernsthaften Bemühungen unternommen hat, um die Entlastungsbeweise zu widerlegen, die der Kläger in den wenigen Fällen vorgebracht hat, in denen die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen so präzise waren, dass er erkennen konnte, was ihm zur Last gelegt wurde.

179 Die angefochtene Verordnung ist folglich unter Verletzung der Verteidigungsrechte des Klägers ergangen.

180 Im Übrigen ist die Möglichkeit des Klägers, vom Sanktionsausschuss im Rahmen des Überprüfungsverfahrens angehört zu werden, um seine Streichung von der Liste dieses Ausschusses zu erreichen, offensichtlich nicht geeignet, dieser Verletzung seiner Verteidigungsrechte abzuhelfen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnrn. 319 bis 325, und Nr. 51 der Schlussanträge von Generalanwalt M. Poiares Maduro in dieser Rechtssache).

181 Da der Kläger außerdem zu den ihm zur Last gelegten Informationen und Beweisen nicht den geringsten sachdienlichen Zugang hatte, und in Anbetracht des von den Gemeinschaftsgerichten bereits festgestellten Zusammenhangs zwischen den Verteidigungsrechten und dem Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, konnte er seine Rechte im Hinblick auf die genannten Umstände auch vor dem Gemeinschaftsrichter nicht unter zufriedenstellenden Bedingungen wahrnehmen, so dass überdies ein Verstoß gegen den Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz festzustellen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 349).

182 Dieser Verstoß ist auch nicht im Rahmen der vorliegenden Klage geheilt worden. Da nach dem von der Kommission vertretenen grundsätzlichen Standpunkt, der vom Rat und den am Verfahren beteiligten Regierungen geteilt wird, derartige Informationen oder Beweise vom Gemeinschaftsrichter nicht überprüft werden dürfen, haben die Gemeinschaftsorgane nämlich nichts zur Heilung vorgebracht (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 350). Im Übrigen ist festzustellen, dass die Kommission, obwohl sie im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits die Erkenntnisse aus dem Urteil Kadi des Gerichtshofs zur Kenntnis genommen hat, keine Angaben zu den Beweisen gemacht hat, die gegen den Kläger herangezogen wurden.

183 Das Gericht kann daher nur feststellen, dass es nicht in der Lage ist, die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung zu prüfen, so dass der Schluss zu ziehen ist, dass das Grundrecht des Klägers auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz auch aus diesem Grund in der vorliegenden Rechtssache nicht gewahrt worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 351).

184 Folglich ist zu entscheiden, dass die angefochtene Verordnung erlassen worden ist, ohne dass eine wirkliche Garantie in Bezug auf die Übermittlung der den Kläger belastenden Informationen und Beweise oder in Bezug auf seine Möglichkeit gegeben wurde, hierzu sachdienlich und wirksam gehört zu werden, woraus der Schluss zu ziehen ist, dass diese Verordnung nach einem Verfahren erlassen worden ist, in dessen Verlauf die Verteidigungsrechte nicht gewahrt wurden, was außerdem zur Folge hatte, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes verletzt worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 352).

185 Was schließlich das Vorbringen des Rates angeht, wonach die zusätzlichen Verfahrensgarantien, die die Kommission im vorliegenden Fall im Anschluss an das Urteil Kadi des Gerichtshofs eingeführt habe, denen entsprächen, die er selbst im Anschluss an das Urteil OMPI eingeführt habe und die das Gericht im Urteil PMOI I gebilligt habe, so verkennt er die erheblichen Verfahrensunterschiede, die zwischen den beiden Gemeinschaftsregelungen zum Einfrieren von Geldern bestehen.

186 Die Gemeinschaftsregelung zum Einfrieren von Geldern, um die es in den Rechtssachen ging, die zu den Urteilen OMPI und PMOI I führten, ist nämlich durch ein Verfahren auf zwei Ebenen, zum einen auf nationaler Ebene und zum anderen auf Gemeinschaftsebene, gekennzeichnet (Urteil OMPI, Randnr. 117). Bei dieser Regelung sind die Verteidigungsrechte des Betroffenen zunächst im Rahmen des nationalen Verfahrens wirksam gewahrt, bei dem der Betroffene in der Lage sein muss, zu den ihm zur Last gelegten Umständen sachdienlich Stellung zu nehmen (Urteil OMPI, Randnr. 119), was von den nationalen Gerichten oder gegebenenfalls vom EGMR überprüft wird (Urteil OMPI, Randnr. 121). Die Gemeinschaftsorgane sind gerade aufgrund dieser Garantien der Verteidigungsrechte, die auf nationaler Ebene bestehen und einem effektiven gerichtlichen Rechtsschutz unterliegen, von der Verpflichtung entbunden, auf Gemeinschaftsebene zum selben Zweck erneut Garantien vorzusehen (vgl. in diesem Sinne Urteil OMPI, Randnrn. 121 bis 125).

187 Im Gegensatz zu dieser ersten Regelung ist die hier in Rede stehende Gemeinschaftsregelung zum Einfrieren von Geldern — obwohl auch sie ein Verfahren auf zwei

Ebenen, zum einen auf der Ebene der Vereinten Nationen, zum anderen auf Gemeinschaftsebene, vorsieht — dadurch gekennzeichnet, dass es im Rahmen des Verfahrens vor dem Sanktionsausschuss keine Garantien der Verteidigungsrechte gibt, die einem effektiven gerichtlichen Rechtsschutz unterliegen (siehe oben, Randnrn. 126 und 127). Daraus folgt, dass die Gemeinschaftsorgane im Gegensatz zur Entscheidung in der Rechtssache OMPI verpflichtet sind, für die Einführung und Umsetzung derartiger Garantien auf Gemeinschaftsebene zu sorgen (vgl. in diesem Sinne auch Nr. 54 der Schlussanträge von Generalanwalt M. Poiares Maduro in der Rechtssache Kadi des Gerichtshofs).

188 Aus alledem folgt, dass beide Teile des zweiten Klagegrundes, mit denen eine Verletzung der Verteidigungsrechte und eine Verletzung des Grundsatzes des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes geltend gemacht wird, begründet sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 353).

Fünfter Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Vorbringen der Parteien

189 Der Kläger macht unter Bezugnahme auf das Urteil Kadi des Gerichtshofs (Randnrn. 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 und 370) geltend, dass die sich aus der angefochtenen Verordnung ergebende Beeinträchtigung seines Eigentumsrechts aufgrund ihrer Dauer noch gravierender sei als die, die sich aus der Verordnung Nr. 881/2002 ergebe, um die es in der Rechtssache gegangen sei, die zu dem genannten Urteil geführt habe.

190 Unter diesen Umständen sei die in der angefochtenen Verordnung auferlegte Beschränkung nicht gerechtfertigt, denn diese Verordnung sei ohne jede der vom Gerichtshof als grundlegende Anforderungen des Gemeinschaftsrechts bezeichneten Garantien erlassen worden und beruhe nicht auf stichhaltigen Beweisen, sondern auf bloßen Behauptungen.

191 Die Kommission macht unter Bezugnahme insbesondere auf die Randnrn. 355, 366, 369 und 370 des Urteils Kadi des Gerichtshofs geltend, dass die Umstände in der vorliegenden Rechtssache anders seien als in dem Fall, der zu dem genannten Urteil geführt habe. Zum einen habe sie in ihrem Schriftwechsel mit dem Kläger darauf hingewiesen, dass es den in die Liste des Sanktionsausschusses aufgenommenen Personen möglich sei, sich unmittelbar an die Koordinierungsstelle der UNO in New York zu wenden, und ihm die Anschrift der zu kontaktierenden Stelle und die Website genannt, auf der es nähere Informationen gebe. Außerdem habe sie dem Kläger Gelegenheit gegeben, sein Anliegen vor den Unionsbehörden zu verteidigen. Die Kommission ist der Ansicht, damit die vom Gerichtshof geforderten Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt zu haben.

Würdigung durch das Gericht

192 Aus der Prüfung des zweiten Klagegrundes folgt, dass die angefochtene Verordnung erlassen worden ist, ohne dem Kläger eine wirkliche Garantie zu geben, dass er sein Anliegen den zuständigen Stellen vortragen kann, und dies in einer Situation, in der die Beschränkung seiner Eigentumsrechte im Hinblick auf die umfassende Geltung und die Dauer der gegen ihn verhängten Maßnahmen zum Einfrieren seiner Gelder als erheblich betrachtet werden muss (vgl. in diesem Sinne Urteile Hassan des Gerichtshofs, Randnr. 92, und Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 369).

193 Deshalb stellen unter den Umständen der vorliegenden Rechtssache die Restriktionen, die die Verordnung Nr. 881/2002 für Herrn Kadi durch seine mit der angefochtenen

Verordnung erfolgte Aufnahme in die Liste in ihrem Anhang I mit sich bringt, eine ungerechtfertigte Beschränkung seines Eigentumsrechts dar (vgl. in diesem Sinne Urteile Hassan des Gerichtshofs, Randnr. 93, und Kadi des Gerichtshofs, Randnr. 370).

194 Somit sind die Rügen des Klägers, wonach die Verletzung seines Grundrechts auf Achtung des Eigentums durch die angefochtene Verordnung einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedeute, begründet (vgl. in diesem Sinne Urteil Hassan des Gerichtshofs, Randnr. 94).

195 Nach alledem ist die angefochtene Verordnung, soweit sie den Kläger betrifft, für nichtig zu erklären, ohne dass es einer Prüfung der übrigen Klagegründe bedarf.

Kosten

196 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag des Klägers die Kosten aufzuerlegen.

197 Nach Art. 87 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Der Rat, die Französische Republik und das Vereinigte Königreich haben folglich ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Verordnung (EG) Nr. 1190/2008 der Kommission vom 28. November 2008 zur 101. Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates 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, wird, soweit sie Herrn Yassin Abdullah Kadi betrifft, für nichtig erklärt.**

2. **Die Europäische Kommission trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten von Herrn Kadi.**

3. **Der Rat der Europäischen Union, die Französische Republik und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten.**

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. September 2010.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits ..... II - 5183

Die Charta der Vereinten Nationen und der EG-Vertrag ..... II - 5184

Maßnahmen des Sicherheitsrats gegen den internationalen Terrorismus ..... II - 5186

Die Urteile Kadi des Gerichts und des Gerichtshofs ..... II - 5195

Weitere Entwicklung nach den Urteilen Kadi des Gerichts und des Gerichtshofs ..... II - 5199

Verfahren ..... II - 5206

Anträge der Parteien ..... II - 5208

Sachverhalt ..... II - 5209

Rechtliche Würdigung ..... II - 5210

Vorbemerkungen ..... II - 5210

Zu dem im vorliegenden Fall angemessenen Umfang der gerichtlichen Kontrolle ..... II - 5211

Vorbringen der Parteien ..... II - 5211

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5221

Zweiter Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte und des Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ..... II - 5236

Vorbringen der Parteien ..... II - 5236

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5243

Fünfter Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ..... II - 5248

Vorbringen der Parteien ..... II - 5248

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5249

Kosten ..... II - 5250