

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge der Generalanwältin vom 06.06.2012 – C-539/10

Generalanwältin Verica Trstenjak

ECLI:EU:C:2012:321

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden: Die Rechtsmittel werden zurückgewiesen. Stichting Al-Aqsa, das Königreich der Niederlande, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission tragen jeweils ihre eigenen Kosten.

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN VERICA TRSTENJAK vom 6. Juni 2012 (Verbundene Rechtssachen C-539/10 P und C-550/10 P Stichting Al-Aqsa gegen Rat der Europäischen Union und Königreich der Niederlande gegen Stichting Al-Aqsa „Rechtsmittel — Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik — Gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus — Einfrieren von Vermögenswerten — Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP — Art. 1 Abs. 4 und 6 — Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 — Art. 2 Abs. 3 — Voraussetzungen für den Verbleib einer Person oder Organisation auf der Liste der vom Einfrieren von Vermögenswerten Betroffenen — Beschluss einer zuständigen nationalen Behörde — Wegfall einer nationalen Maßnahme“ I – Einleitung

1 Das vorliegende Rechtsmittelverfahren hat das Einfrieren von Vermögenswerten der Stichting Al-Aqsa im Zuge von Maßnahmen der Union zur Terrorismusbekämpfung zum Gegenstand.

2 Die vom Terrorismus ausgehenden Gefahren haben die Vereinten Nationen, die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zu restriktiven Maßnahmen veranlasst. Das Ziel dieser Maßnahmen besteht darin, Personen und Organisationen, von denen angenommen wird, dass sie terroristischen Aktivitäten Vorschub leisten, ihren finanziellen Spielraum durch das Einfrieren ihrer Vermögenswerte zu entziehen.

3 In Anbetracht der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 28. September 2001 (

4 Nach diesem System kann, wenn der Union Informationen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass eine Behörde einen Beschluss über die Aufnahme von Ermittlungen oder Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung gefasst hat, der Betreffende in eine Liste von Personen und Organisationen, deren Vermögenswerte eingefroren werden, aufgenommen werden (

5 An dieses im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP vorgezeichnete System knüpft die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (

6 Im Zuge einer regelmäßigen Überprüfung dieser Liste hat der Rat zu verifizieren, ob der Verbleib der betreffenden Personen und Organisationen auf der Liste und das Einfrieren ihrer Vermögenswerte nach wie vor gerechtfertigt sind. Entfällt diese Rechtfertigung, ist die Liste entsprechend zu ändern. In Wahrnehmung dieser Aufgabe erlässt der Rat in regelmäßigen Abständen Rechtsakte zur Durchführung der Verordnung Nr. 2580/2001, mit denen er die jeweils geltende Liste nach ihrer Überprüfung durch eine neue Liste ersetzt.

7 Die Überprüfung und gegebenenfalls Änderung der genannten Listen stehen im Mittelpunkt der vorliegenden verbundenen Rechtssachen. Konkret geht es insbesondere um die Frage, inwieweit der Rat die mitgliedstaatliche Sach- und Rechtslage und ihre Entwicklung berücksichtigen muss, wenn er darüber befindet, ob eine Person oder Organisation weiterhin auf der Liste geführt werden soll und ob ihre

Vermögenswerte weiterhin eingefroren bleiben. II – Rechtlicher Rahmen A – Gemeinsamer Standpunkt 2001/931

8 Art. 1 des genannten Gemeinsamen Standpunkts bestimmt: „... (4) Die Liste im Anhang wird auf der Grundlage genauer Informationen bzw. der einschlägigen Akten erstellt, aus denen sich ergibt, dass eine zuständige Behörde – 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 terroristische Handlung zu begehen, daran teilzunehmen oder sie zu erleichtern oder um eine Verurteilung für derartige Handlungen handelt. Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als mit dem Terrorismus in Verbindung stehend bezeichnet worden sind oder gegen die er Sanktionen angeordnet hat, können in die Liste aufgenommen werden. Im Sinne dieses Absatzes bezeichnet der Ausdruck ‚zuständige Behörde‘ eine Justizbehörde oder, sofern die Justizbehörden keine Zuständigkeit in dem von diesem Absatz erfassten Bereich haben, eine entsprechende zuständige Behörde in diesem Bereich. (5) ... (6) Die Namen von Personen oder Körperschaften, die in der Liste im Anhang aufgeführt sind, werden mindestens einmal pro Halbjahr einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen, um sicherzustellen, dass ihr Verbleib auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist.“ B – Verordnung Nr. 2580/2001

9 Art. 2 der Verordnung Nr. 2580/2001 („(1) Sofern nicht eine Ausnahme nach Artikel 5 oder 6 vorliegt, a) werden alle Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen, die einer in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden, eingefroren; b) ... (2) ... (3) Der Rat erstellt, überprüft und ändert einstimmig und im Einklang mit Artikel 1 Absätze 4, 5 und 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP die Liste der dieser Verordnung unterfallenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften. In dieser Liste sind aufgeführt: i) natürliche Personen, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern; ii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern; iii) juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer oder mehrerer der unter Ziffer i) oder ii) genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften stehen, oder iv) natürliche oder juristische Personen, Vereinigungen oder Körperschaften, die im Namen oder auf Anweisung einer oder mehrerer der unter Ziffer i) oder ii) genannten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften handeln.“

10 Die in Art. 2 Abs. 1 genannten Ausnahmen sehen im Wesentlichen vor, dass die eingefrorenen Vermögenswerte insofern freigegeben werden können, als sie zur Deckung der Grundbedürfnisse der betreffenden Personen oder ihrer Familienangehörigen benötigt werden (III – Vorgeschichte des Rechtsstreits

11 Stichting Al-Aqsa (im Folgenden: Al-Aqsa) wehrt sich seit 2003 gerichtlich (

12 Letzten Endes knüpfen die Maßnahmen des Rates an einen niederländischen Ministerialerlass vom 7. April 2003 an, und zwar an die Sanktieregeling terrorisme 2003 (

13 Die Sanktieregeling terrorisme 2003 war auf der Grundlage des niederländischen Sanctiewet 1977 unter Bezugnahme auf die vorgenannte UN-Resolution erlassen worden. Mit diesem Ministerialerlass wurden, gleichsam als Interimsmaßnahme (

14 In einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes in den Niederlanden hatte Al-Aqsa beantragt, diesen Ministerialerlass außer Vollzug zu setzen. Mit Entscheidung vom 3. Juni 2003 (

15 Die Sanctieregeling terrorisme 2003 wurde allerdings bereits mit Wirkung zum 3. August 2003 wieder aufgehoben (

16 Nach der Aufhebung des niederländischen Ministerialerlasses verblieb Al-Aqsa gleichwohl weiterhin auf der genannten Liste des Rates und den Folgelisten, weil der Rat keinen Anlass für eine Al-Aqsa betreffende Änderung sah.

17 Mit Schreiben vom 23. April 2007 und erneut mit Schreiben vom 29. Juni 2007, das den Beschluss 2007/445/EG des Rates (IV – Erstinstanzliches Verfahren und angefochtenes Urteil

18 Die vorstehend in Nr. 17 wiedergegebene Begründung des Rates hielt Al-Aqsa nicht für stichhaltig und erhob beim Gericht Klage gegen den Rat mit dem Antrag, fünf zeitlich aufeinanderfolgende und inhaltlich gleich begründete Maßnahmen des Rates zum weiteren Einfrieren von Vermögenswerten (im Folgenden: angefochtene Maßnahmen) (

19 Im Wesentlichen hat das angefochtene Urteil zum dritten Klagegrund von Al-Aqsa Folgendes ausgeführt („164 Das Gericht hat ... darauf hingewiesen, dass der Rat ... nicht die weitere Entwicklung [von] Ermittlungen oder der Strafverfolgung außer Acht lassen darf ... 168 Im Urteil Sison II[(169 Die gleichen Erwägungen müssen dann gelten, wenn eine nationale Verwaltungsmaßnahme des Einfrierens von Geldern oder des Verbots einer Organisation als terroristische Vereinigung vom Urheber dieser Maßnahme zurückgenommen oder durch gerichtliche Entscheidung aufgehoben wird ... 170 Im vorliegenden Fall steht ... fest, dass die Sanctieregeling am 3. August 2003, also fast unmittelbar nach dem Inkrafttreten des gemeinschaftlichen Ausgangsbeschlusses über das Einfrieren der Gelder der Klägerin am 28. Juni 2003, aufgehoben worden ist. 171 Insoweit trifft zwar zu, dass in dem angefochtenen Beschluss[(172 Daher ist festzustellen, dass seit der Aufhebung der Sanctieregeling in der niederländischen Rechtsordnung das Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, das, wie vorstehend dargelegt worden ist, mit jener eine untrennbare Einheit bildet, nicht mehr als wirksame Grundlage für eine Gemeinschaftsmaßnahme des Einfrierens der Gelder der Klägerin dienen kann. 173 Mit diesem Urteil hat der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter nämlich lediglich den Antrag abgelehnt, die Wirkungen der Sanctieregeling vorläufig auszusetzen. Diese hat jedoch aufgrund ihrer Aufhebung endgültig aufgehört, Rechtswirkungen zu entfalten. Dementsprechend muss zwangsläufig Gleiches für die mit dem Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes verbundenen Rechtswirkungen gelten, zumal dieses nur eine vorläufige Würdigung umfasste, unbeschadet der abschließenden Entscheidung in der Hauptsache. 174 Das Gericht ist insoweit darüber hinaus der Auffassung, dass das Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein für die Zwecke der Durchführung der Verordnung Nr. 2580/2001 keine Rechtswirkungen haben kann, die von denen der Sanctieregeling zu trennen wären und die im vorliegenden Fall trotz der Aufhebung der Sanctieregeling im niederländischen Recht fortbestünden. Es wäre im Übrigen mit der allgemeinen Systematik dieser Verordnung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass bei der Beurteilung durch den Rat den Umständen des nationalen Verfahrens vorrangige Bedeutung zukommt, nicht zu vereinbaren, würde die Sanctieregeling, die in der niederländischen Rechtsordnung keinerlei Wirkung mehr entfaltet, über das Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes mittelbar und unbegrenzt weiterhin Wirkungen in der Gemeinschaftsrechtsordnung entfalten. 175 Dies gilt umso mehr, als das auf den Rechtsbehelf der Klägerin hin ergangene Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes im Verhältnis zu der Sanctieregeling ein kontingentes Ereignis darstellt. Deren Begründung ist nämlich zu entnehmen, dass diese ‚in Erwartung des Erlasses eines Gemeinschaftsbeschlusses‘ erlassen worden war und dass sie ‚mit dem Inkrafttreten eines solchen Beschlusses‘ aufgehoben werden sollte ... Nach den Erläuterungen, die das Königreich der Niederlande in der mündlichen Verhandlung gegeben hat, entsprang diese Aufhebung lediglich dem Bemühen der niederländischen Regierung, die Überschneidung einer nationalen Maßnahme mit einer Gemeinschaftsmaßnahme des Einfrierens der Gelder der Klägerin zu verhindern. Folglich wäre die Sanctieregeling auf jeden Fall unmittelbar nach dem Erlass des gemeinschaftlichen Ausgangsbeschlusses über das Einfrieren der Gelder der Klägerin aufgehoben

worden, unabhängig davon, ob diese ein Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder ein Hauptsacheverfahren eingeleitet hätte oder nicht. 176 Ein solcher Mechanismus würde auch die allgemeine Systematik der Verordnung Nr. 2580/2001 verkennen, wonach der Erlass einer Gemeinschaftsmaßnahme des Einfrierens von Geldern voraussetzt, dass entweder ein nationales Verfahren eingeleitet und aktiv betrieben wird, das unmittelbar und in der Hauptsache darauf gerichtet ist, gegen den Betroffenen im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus und wegen seiner Verwicklung in den Terrorismus eine Präventiv- oder Repressivmaßnahme zu verhängen ..., oder dass eine Entscheidung über die Verurteilung des Betroffenen wegen derartiger Handlungen verkündet und vollstreckt wird. 177 Im vorliegenden Fall wurde jedoch der zunächst auf nationaler Ebene gefasste Beschluss über das Einfrieren der Gelder mit der ‚Erwartung des Erlasses eines Gemeinschaftsbeschlusses‘ und die Gemeinschaftsmaßnahme ihrerseits mit dem Erlass des nationalen Beschlusses gerechtfertigt, der unmittelbar danach aufgehoben wurde. Ein solcher Mechanismus ist zwangsläufig wegen seiner zirkulären Natur fehlerhaft. 178 Der Rat konnte sich keineswegs weiterhin auf das Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes stützen, sondern hätte aus der Aufhebung der nationalen Maßnahme des Einfrierens der Gelder vielmehr die logische Konsequenz ziehen und feststellen müssen, dass es im nationalen Recht kein ‚Substrat‘ mehr gab, das die Aufrechterhaltung der entsprechenden Gemeinschaftsmaßnahme rechtlich hinreichend begründet hätte, und zwar unabhängig von etwaigen gegen die aufgehobene nationale Maßnahme eingelegten gerichtlichen Rechtsbehelfen. ... 180 Unter den vor allem durch die Aufhebung der Sanktieregeling gekennzeichneten Umständen des vorliegenden Falls ist vielmehr festzustellen, dass der Rat die Grenzen seines Ermessens überschreitet, indem er die Klägerin bei der regelmäßigen Überprüfung ihrer Situation nach Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 allein deshalb für unbestimmte Zeit auf der streitigen Liste belässt, weil die Entscheidung des für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richters in der niederländischen Rechtsordnung nicht durch die im Rechtsbehelfsverfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder die in der Hauptsache zuständige gerichtliche Instanz in Frage gestellt wird, obwohl die Verwaltungsentscheidung, deren Wirkungen diese Gerichte auf Antrag aussetzen sollten, zwischenzeitlich von ihrem Urheber aufgehoben wurde. 181 Dies gilt umso mehr, als, wie die Klägerin in der mündlichen Verhandlung, ohne dass die anderen Beteiligten dem widersprochen hätten, vorgetragen hat, die zuständigen niederländischen Verwaltungs- und Justizbehörden seit der Aufhebung der Sanktieregeling und über die Durchführung des angefochtenen Beschlusses im innerstaatlichen Recht hinaus nichts mehr mit dem Ziel unternommen haben, eine strafrechtliche oder wirtschaftliche Sanktion gegen die Klägerin im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus und wegen ihrer Beteiligung am Terrorismus zu verhängen. ... 184 Unter diesen Umständen ist über den Antrag, der darauf gerichtet ist, die Verordnung Nr. 2580/2001 gemäß Art. 241 EG für rechtswidrig zu erklären, nicht zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteil Al-Aqsa [I], Randnrn. 66 und 67; vgl. auch Urteil des Gerichtshofs vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat, C-91/05, Slg. 2008, I 3651, Randnr. 111).“

20 Vor diesem Hintergrund enthält das angefochtene Urteil folgenden Tenor: „1. Der Beschluss 2007/445/EG ..., der Beschluss 2007/868/EG ..., der Beschluss 2008/583/EG ..., der Beschluss 2009/62/EG ... sowie die Verordnung ... Nr. 501/2009 ... werden für nichtig erklärt, soweit sie [Al-Aqsa] betreffen. 2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen. 3. Der Rat ... trägt neben seinen eigenen Kosten die Kosten der [Al-Aqsa]. 4. Das Königreich der Niederlande und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.“ V – Verfahren vor dem Gerichtshof, Anträge und wesentliches Vorbringen der Verfahrensbeteiligten im Rechtsmittelverfahren

21 Gegen das angefochtene Urteil haben Al-Aqsa (Rechtssache C-539/10 P) und das Königreich der Niederlande (Rechtssache C-550/10 P) Rechtsmittel eingelegt. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 4. Februar 2011 sind die beiden Rechtssachen zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden. A – Rechtssache C-539/10 P

22 Im Rechtsmittelverfahren beantragt Al-Aqsa in der Rechtssache C-539/10 P, — das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit gegen die Gründe dieses Urteils von ihr Rechtsmittelgründe und Argumente vorgetragen werden, und den Rechtsstreit neu zu entscheiden, indem den im erstinstanzlichen Verfahren gestellten Anträgen mit einer Verbesserung der Gründe, auf denen das angefochtene Urteil beruht, stattgegeben wird; — dem Rat die Kosten beider Rechtszüge aufzuerlegen.

23 Zur Begründung ihrer Anträge führt Al-Aqsa im Wesentlichen aus, das Gericht habe in sein Urteil rechtliche Erwägungen aufgenommen, mit denen Klagegründe für unbegründet erklärt worden seien. So habe das Gericht u. a. erwogen, dass die Sanctieregeling, solange sie in Kraft gewesen sei, im Zusammenhang mit dem Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes den Anforderungen des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 für das Einfrieren der Vermögensmittel genügt habe (

24 Der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission und das Königreich der Niederlande beantragen im Wesentlichen, das Rechtsmittel von Al-Aqsa als unzulässig zurückzuweisen, weil es sich nicht gegen den Tenor des angefochtenen Urteils richte und nur eine Abänderung der Urteilsgründe begehrt werde. Das Rechtsmittel sei daher im Lichte von Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs, wonach ein Rechtsmittel nur von einer Partei eingelegt werden könne, die mit ihren Anträgen zumindest teilweise unterlegen sei, unzulässig.

25 In ihrer Erwiderung vertritt Al-Aqsa hierzu die Auffassung, sie habe erstinstanzlich nicht mit allen ihren Anträgen obsiegt, weil jedenfalls dem Antrag, die Verordnung Nr. 2580/2001 in Bezug auf sie für unanwendbar zu erklären, nicht stattgegeben worden sei. Art. 56 der Satzung stehe ihrem Rechtsmittel deswegen nicht entgegen. Solange die Verordnung Nr. 2580/2001 nicht in Bezug auf sie für unanwendbar erklärt worden sei, müsse sie zudem beständig mit neuerlichen, gegen sie gerichteten Maßnahmen des Rates rechnen. B – Rechtssache C-550/10 P

26 Das Königreich der Niederlande, dessen Antrag sich die Kommission im Wesentlichen anschließt, beantragt, — das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache an das Gericht zurückzuverweisen; — Al-Aqsa die Kosten aufzuerlegen.

27 Zur Begründung führt das Königreich der Niederlande im Wesentlichen aus, das Gericht habe Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 dadurch falsch ausgelegt, dass es entschieden habe, das Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach der Aufhebung der Sanctieregeling könne nicht mehr die Grundlage für das Belassen von Al-Aqsa auf der EU-Liste zum Einfrieren von Geldern bilden. Der Rat stellt insoweit keinen förmlichen Antrag, stellt aber ausdrücklich klar, mit seiner Rechtsmittelbeantwortung dem Vorbringen der Niederlande nicht widersprechen zu wollen.

28 Al-Aqsa beantragt, das Rechtsmittel kostenpflichtig zurückzuweisen, und wiederholt des Weiteren die schon in der Rechtssache C-539/10 P gestellten Anträge. VI – Rechtliche Würdigung A – Rechtssache C-539/10 P 1. Unzulässigkeit des Rechtsmittels

29 Das Rechtsmittel von Al-Aqsa halte ich für unzulässig. a) Kein zulässiger Rechtsmittelantrag

30 Das Rechtsmittel von Al-Aqsa richtet sich, wie sich der Rechtsmittelschrift entnehmen lässt, „gegen die Gründe [des angefochtenen] Urteils“ und zielt auf eine „Verbesserung der Gründe, auf denen das angefochtene Urteil beruht“, ab.

31 Ein solcher Antrag genügt schon nicht den Anforderungen von Art. 113 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs (Entscheidung des Gerichts, also letztlich ihres Tenors und seiner tragenden Gründe, zum Gegenstand haben müssen).

32 Die angeführten Rechtsmittelgründe richten sich gegen Klagegründe, mit denen Al-Aqsa im ersten Rechtszug erfolglos geblieben ist. Jedoch hat Al-Aqsa letztlich dennoch obsiegt, weil das angefochtene Urteil dem dritten Klagegrund entsprochen und daher die angefochtenen Maßnahmen, soweit sie Al-Aqsa betreffen, für nichtig erklärt hat. Ein lediglich gegen einen Teil der zudem nicht tragenden

Urteilsbegründung gerichtetes Rechtsmittel ist aber unzulässig (b) Kein Rechtsschutzinteresse: keine nachteiligen Folgen für Al-Aqsa bei Rechtskraft des angefochtenen Urteils

33 Nachteile für Al-Aqsa, sollte das angefochtene Urteil rechtskräftig werden, sind ferner nicht ersichtlich. Das dahin gehende Vorbringen von Al-Aqsa vermag nicht zu überzeugen.

34 Es bliebe Al-Aqsa nämlich unbenommen, in einem etwaigen Verfahren gegen eine etwaige neuerliche Maßnahme zum Einfrieren ihrer Vermögenswerte diejenigen Klagegründe zu wiederholen, mit denen sie erstinstanzlich gescheitert ist, ohne dass ihr insoweit eine Rechtskraftwirkung des angefochtenen Urteils entgegengehalten werden könnte.

35 Die Rechtskraft erstreckt sich nämlich lediglich auf Tatsachen- und Rechtsfragen, die tatsächlich oder notwendigerweise Gegenstand der betreffenden gerichtlichen Entscheidung waren (c) Kein zulässiges Rechtsmittel im Hinblick auf den nicht beschiedenen Antrag, die Verordnung Nr. 2580/2001 in Bezug auf Al-Aqsa für unanwendbar zu erklären i) Fehlen eines entsprechenden Rechtsmittelantrags

36 Es kann des Weiteren dahingestellt bleiben, ob Al-Aqsa, wie sie in ihrer Erwiderung geltend macht, ein Rechtsmittel hätte einlegen können, weil das Gericht ihrem Antrag, die Verordnung Nr. 2580/2001 in Bezug auf sie für unanwendbar zu erklären, nicht stattgegeben habe. Denn zum einen ist dieser Aspekt erst in ihrer Erwiderung thematisiert worden, und zum anderen steht er in keinem ersichtlichen Zusammenhang mit dem von Al-Aqsa konkret gestellten Rechtsmittelantrag und dessen Begründung. ii) Kein „Unterliegen“ im Sinne von Art. 56 der Satzung

37 Der Vollständigkeit halber ist indessen darauf hinzuweisen, dass einem solchen Rechtsmittel auch kein Erfolg beschieden gewesen wäre. Von einem „Unterliegen“ von Al-Aqsa im Sinne von Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs kann keine Rede sein. Denn wie sich aus Randnr. 184 des angefochtenen Urteils ergibt, hat das Gericht die Einrede der Rechtswidrigkeit, die Al-Aqsa gegen die genannte Verordnung erhoben hat, nicht verworfen, sondern im Hinblick darauf gänzlich ungeprüft gelassen, dass die angefochtenen Maßnahmen ohnedies, soweit sie Al-Aqsa betreffen, für nichtig zu erklären waren.

38 In Anbetracht der fehlenden Entscheidungserheblichkeit dieser Rechtsfrage ist diese Herangehensweise des Gerichts nicht zu beanstanden. Zwar ist der Urteilstenor insofern irreführend, als er ein teilweises Unterliegen von Al-Aqsa suggeriert. Jedoch lässt sich bei Würdigung des Tenors im Lichte von Randnr. 184 des angefochtenen Urteils unschwer erkennen, dass nichts anderes gemeint ist als das in Randnr. 66 des Urteils Al-Aqsa I, auf das zudem ausdrücklich verwiesen wird, und dessen Tenor Ausgeführte, nämlich dass die Einrede der Rechtswidrigkeit hinsichtlich der Verordnung Nr. 2580/2001 ungeprüft bleiben konnte. 2. Zwischenergebnis

39 Nach alledem ist das Rechtsmittel von Al-Aqsa zurückzuweisen. B – Rechtssache C-550/10 P

40 Das Rechtsmittel des Königreichs der Niederlande, mit dem die Aufhebung des angefochtenen Urteils beantragt wird, halte ich für zulässig, aber unbegründet.

41 Soweit der Umstand, dass Al-Aqsa in der Rechtssache C-550/10 P ihre in der Rechtssache C-539/10 P bereits gestellten Anträge wiederholt, als Anschlussrechtsmittel zu werten ist, ist dieses aus den gleichen Gründen wie ihr Rechtsmittel in der Rechtssache C-539/10 P als unzulässig zurückzuweisen. 1. Unbegründetheit des Rechtsmittels der Niederlande

42 Den beanstandeten Ausführungen im angefochtenen Urteil zum dritten Rechtsmittelgrund lässt sich kein Rechtsfehler entnehmen. Zu Recht wird in Randnr. 178 des angefochtenen Urteils nämlich darauf hingewiesen, dass sich der Rat „keineswegs weiterhin auf das Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes stützen [konnte], sondern ... aus der Aufhebung der nationalen Maßnahme des Einfrierens der Gelder vielmehr die logische Konsequenz [hätte] ziehen und feststellen müssen, dass es im nationalen Recht kein ‚Substrat‘ mehr gab, das die Aufrechterhaltung der entsprechenden Gemeinschaftsmaßnahme rechtlich hinreichend begründet hätte“.

43 Dass diese Würdigung des Gerichts stichhaltig ist, wird offenbar, wenn man sich die Systematik der Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung vor Augen führt, wie sie sich aus den Unionsrechtsakten ergibt, und ihr die Sach- und Rechtslage des angefochtenen Urteils gegenüberstellt. a) Systematik der restriktiven Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung

44 Wichtig ist zunächst die Feststellung, dass die fraglichen Unionsmaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nicht im freien Ermessen des Rates stehen, sondern eng an die nationale Rechtslage der Mitgliedstaaten anknüpfen.

45 Die Maßnahmen des Rates zum Einfrieren von Vermögenswerten erfolgen dabei nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 in Verbindung mit Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 in zwei Schritten.

46 Damit der Rat überhaupt tätig werden kann, bedarf es nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 zunächst eines auf ernsthafte und schlüssige Beweise gestützten Beschlusses einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats über die „Aufnahme von Ermittlungen oder ... Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung“ (im Folgenden: Verfolgungsbeschluss).

47 Nur aufgrund eines solchen Verfolgungsbeschlusses – oder a fortiori aufgrund einer Verurteilung wegen einer einschlägigen Tat – darf der Rat überhaupt tätig werden und muss, wenn eine Person Aufnahme in seine Liste gefunden hat, in einem zweiten Schritt – so Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 – durch regelmäßiges Überprüfen verifizieren, ob der „Verbleib [des Betreffenden] auf der Liste nach wie vor gerechtfertigt ist“.

48 Dem Rat steht bei dieser Prüfung ein weiter Wertungsspielraum offen. In Anbetracht der systematischen Ankopplung der restriktiven Maßnahmen des Rates an den Verfolgungsbeschluss der zuständigen Behörde der Mitgliedstaaten wird aber dennoch klar, ab wann der Rat zwingend davon ausgehen muss, dass ein weiterer Verbleib des Betreffenden auf der Liste nicht mehr gerechtfertigt ist: nämlich dann, wenn in Anbetracht der Sach- und Rechtslage im Staat der zuständigen Behörde eben nicht mehr davon auszugehen ist, dass der noch nicht verurteilte Betroffene weiterhin Gegenstand von Ermittlungen ist. Denn letztlich rechtfertigten allein diese Ermittlungen die Maßnahme des Rates.

49 Der Rat ist allerdings ausweislich der Systematik von Art. 1 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931, auf den die Verordnung Nr. 2580/2001 Bezug nimmt, gehalten, diese Feststellung des Ermittlungsstands maßgeblich unter Zugrundelegung eines formalisierten Kriteriums zu treffen. Er hat nämlich zum einen darauf abzustellen, ob weiterhin vom rechtsgültigen Fortbestand eines auf ernsthafte und schlüssige Beweise gestützten Beschlusses einer zuständigen Behörde auszugehen ist, und zum anderen zu prüfen, ob dieser Beschluss auch weiterhin noch in die Tat umgesetzt wird, d. h. ob weiterhin auf diesen Beschluss gestützte Ermittlungsmaßnahmen durchgeführt werden.

50 Insoweit schützt die regelmäßige Überprüfung der Liste durch den Rat den Betreffenden vor zwei rechtsstaatlich nicht hinnehmbaren Gefahren: erstens davor, dass er weiterhin auf der Liste geführt wird, obwohl gegen ihn gerichtete Ermittlungsmaßnahmen eingestellt wurden, ohne Erfolg bleiben oder im Sande verlaufen, ohne dass sich dies in einem entsprechenden, ihn exkulpierenden Einstellungsbeschluss widerspiegelt, und zweitens davor, dass er weiterhin auf der Liste geführt wird, obwohl der Verfolgungsbeschluss selbst durch einen actus contrarius der zuständigen Behörde oder eine gerichtliche Entscheidung in Wegfall gerät. In letzterer Konstellation ist eine Änderung der Liste durch den Rat zwingend geboten.

51 Denn nach Sinn und Zweck des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931, auf den die Verordnung Nr. 2580/2001 verweist und der einen auf ernsthafte und schlüssige Beweise gestützten Beschluss einer zuständigen Behörde voraussetzt, kann nach Wegfall eines solchen Beschlusses vom Fortbestand einer

etwaigen Rechtfertigung restriktiver Maßnahmen des Rates nicht mehr die Rede sein.

52 Im Lichte der vorstehenden Ausführungen wird klar, dass entgegen dem Vorbringen der Niederlande es sich nicht mehr rechtfertigen ließ, Al-Aqsa weiterhin auf der Liste des Rates zu belassen. b) Fehlen eines Beschlusses im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931

53 Nach dem Wegfall des Ministerialerlasses hing das Urteil im vorläufigen Rechtsschutz, das nunmehr als einziger möglicher Bezugspunkt des Rates übrig blieb, gleichsam in der Luft, enthielt als solches keine Aussage zur Einleitung von Ermittlungsmaßnahmen gegen Al-Aqsa und konnte somit keinen „Beschluss“ im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 bilden. i) Keine Qualität des Urteils als „Beschluss“ nach Wegfall des Ministerialerlasses

54 Dass das niederländische Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, isoliert betrachtet nach dem Wegfall des Ministerialerlasses, noch im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 als „Beschluss ...“, bei dem es sich um die Aufnahme von Ermittlungen oder um Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung ... handelt“, anzusehen wäre, lässt sich nämlich selbst dann nicht vertreten, wenn man dem Rat ein weites Ermessen zubilligt.

55 Die im Ministerialerlass enthaltenen Wertungen und Aussagen lassen sich dem Urteil zum einen nicht weiter zurechnen, nachdem der genannte Erlass außer Kraft getreten ist. Insoweit ist dem Urteil gleichsam der Boden entzogen.

56 Zwar ging nämlich das niederländische Urteil nach Prüfung der Akten davon aus, dass im Jahr 2003 Kontakte zwischen Al-Aqsa und terroristischen Gruppierungen bestanden, die es nicht gerechtfertigt erscheinen ließen, den Ministerialerlass außer Vollzug zu setzen. Diese richterliche Würdigung der Sachlage für das Jahr 2003, die im Übrigen nichts Konkretes über den etwaigen Ermittlungsstand oder die diesbezügliche Beschlusslage verlauten lässt, lässt sich aber nicht als Beschluss zur Aufnahme von Ermittlungen im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 und der Verordnung Nr. 2580/2001 deuten.

57 Ebenso wenig lässt sich das zum niederländischen Urteil führende Verfahren, isoliert betrachtet, einem Verfahren zurechnen, das unmittelbar und in der Hauptsache darauf gerichtet ist, gegen den Betroffenen im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus und wegen seiner Verwicklung in den Terrorismus eine Präventiv- oder Repressivmaßnahme zu verhängen. Vielmehr bezweckte das von Al-Aqsa bei dem niederländischen Gericht angestrebte Verfahren, isoliert betrachtet, gerade das Gegenteil.

58 Dem niederländischen Urteil ist zum anderen auch kein Hinweis auf einen vom Ministerialerlass etwa unabhängigen, weiter fortbestehenden Verfolgungsbeschluss gegen Al-Aqsa in den Niederlanden zu entnehmen. Im Gegenteil: Ermittlungen gegen Al-Aqsa sind offenbar auch nach mehreren Jahren in den Niederlanden zu keinem nennenswerten Ergebnis gelangt (

59 Somit genügt das Urteil, allein und für sich betrachtet, nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 2580/2001 und des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 an einen Verfolgungsbeschluss. Selbst unter Einbeziehung des Ministerialerlasses ließ es sich nur schwerlich unter den Begriff des „Beschlusses“ im Sinne des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 subsumieren, nunmehr erscheint dergleichen unmöglich. ii) Mindestanforderungen an den Begriff des „Beschlusses“ im Sinne der Verordnung Nr. 2580/2001 und des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931

60 Selbst bei einer Gesamtschau des (damals noch in Kraft befindlichen) Ministerialerlasses und des Urteils im vorläufigen Rechtsschutz bedurfte es erheblicher Anstrengungen, um unter Ausklammerung formaljuristischer Bedenken das Zusammenspiel von niederländischem Urteil und Ministerialerlass als

„Beschluss“ im Sinne der vorgenannten Unionsregelung zu werten.

61 Denn von einer „Aufnahme von Ermittlungen oder Strafverfolgung wegen einer terroristischen Handlung“ im eigentlichen Sinne konnte schon weder beim Ministerialerlass, der seinem Wesen nach eine Maßnahme zum Einfrieren der Vermögenswerte war, noch beim Urteil im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Rede sein, in dem es nicht um die Aufnahme von Ermittlungen ging, sondern um einen Antrag auf Außervollzugsetzung des Einfrierens von Mitteln im Sinne des Ministerialerlasses.

62 Nur auf diese beiden niederländischen Rechtsakte nahm der Rat allerdings bei seiner Begründung für den Verbleib von Al-Aqsa auf der Liste Bezug. Zutreffend bezeichnet das angefochtene Urteil daher die Beschlusslage in den Niederlanden als „kontingent“ (iii) Zwischenergebnis

63 Im vorliegenden Fall fehlt es daher jedenfalls nach dem Wegfall des niederländischen Ministerialerlasses an einem nationalen Verfolgungsbeschluss, der, um vom Rat wirksam zugrunde gelegt werden zu können, in einem nationalen Verfahren ergangen sein muss, das unmittelbar und in der Hauptsache darauf gerichtet ist, gegen den Betroffenen im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus und wegen seiner Verwicklung in den Terrorismus eine Präventiv- oder Repressivmaßnahme zu verhängen.

64 Ob in den Niederlanden überhaupt ein Verfahren zur Verhängung von Präventiv- oder Repressivmaßnahmen in nennenswertem Umfang betrieben wurde und wird, nachdem Al-Aqsa in die Liste des Rates Aufnahme gefunden hatte und der Ministerialerlass als „überholt“ gewertet und aufgehoben worden war, erscheint nach der Sach- und Rechtslage, wie sie sich im entscheidungserheblichen Zeitpunkt darstellte, zweifelhaft und konnte jedenfalls vom Rat nicht ermessensfehlerfrei unterstellt werden. c) Konsequenzen aus dem Fehlen eines Beschlusses gemäß Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 und Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931

65 Nach Außerkrafttreten des Ministerialerlasses wäre eine neuerliche und gründliche Prüfung der vom Rat gegen Al-Aqsa verhängten Maßnahme geboten gewesen mit dem Ziel, einen Beschluss im Sinne von Art. 1 Abs. 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 namhaft zu machen, der den Verbleib von Al-Aqsa auf der fraglichen Liste weiterhin hätte rechtfertigen können. Dergleichen ist nicht geschehen.

66 Da eine Fortführung der hergebrachten Begründung durch den Rat, der sich nunmehr allein und isoliert auf das niederländische Urteil stützen konnte, aber nicht mehr hinreichend sein konnte, hat der Rat ermessensfehlerhaft gehandelt, indem er Al-Aqsa weiterhin auf der Liste beließ, was die Nichtigerklärung der angefochtenen Maßnahmen im von Al-Aqsa beantragten Umfang nach sich ziehen musste.

67 In Ermangelung eines aussagekräftigen Beschlusses einer zuständigen Behörde ließ sich die Entscheidung des Rates, Al-Aqsa weiterhin und mit unveränderter Begründung auf der Liste zu führen, im Lichte von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 6 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 nicht aufrechterhalten (d) Überlegungen zu den Grundrechten

68 Dieses Ergebnis erscheint auch im Lichte der Grundrechte von Al-Aqsa zwingend.

69 Die Grundrechtecharta ist ratione temporis auf die Sachverhalte der vorliegenden Rechtssachen zwar nicht anwendbar, so dass auf die Verankerung der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts zurückzugreifen wäre.

70 Im Hinblick auf die Schwere des Eingriffs in das Eigentumsrecht, dem sich ein Betroffener ausgesetzt sieht, wenn seine Vermögenswerte schon allein aufgrund von Verdachtsmomenten und gegen ihn gerichteter Ermittlungsmaßnahmen eingefroren werden, erscheint es aber angezeigt, dass, soll ein solcher Eingriff überhaupt zu rechtfertigen sein, an ihn sehr strenge Anforderungen gestellt werden (

71 Um das grundrechtliche Gebot der Eigentumsgewährleistung gebührend zu beachten, ist der Rat daher gehalten, das Vorliegen eines das Einfrieren rechtfertigenden Beschlusses und den Fortbestand

dieser Voraussetzung gewissenhaft zu prüfen und etwa bei Wegfall eines ursprünglichen Beschlusses den Verbleib des Betreffenden auf der Liste davon abhängig zu machen, dass ein neuer, das Einfrieren gleichfalls rechtfertigender Beschluss vorliegt. Dies war vorliegend indessen, anders als etwa in der Rechtssache C-27/09 P (2. Zwischenergebnis

72 Das Rechtsmittel der Niederlande ist daher ebenfalls zurückzuweisen. VII – Kosten

73 Nachdem die Rechtsmittel erfolglos geblieben sind, erscheint es nach Art. 69 § 3 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, der nach deren Art. 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, angemessen, dass jeder Verfahrensbeteiligte seine eigenen Kosten trägt. VIII – Ergebnis

74 Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden: 1. Die Rechtsmittel werden zurückgewiesen. 2. Stichting Al-Aqsa, das Königreich der Niederlande, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission tragen jeweils ihre eigenen Kosten.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge der Generalanwältin vom 06.06.2012 – C-539/10, ECLI:EU:C:2012:321

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2012-06-06/c-539-10>