

2007.6 (S. 182–189)

## **Auszug aus dem Beschwerdeentscheid des Bundesrates i. S. X. gegen Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement vom 18. April 2007**

*Bundesrat*

### **Entscheid**

---

**Stichwörter:** Embargo; Rechtsschutz; Rechtsweggarantie; Zuständigkeit

**Mots clés:** Embargo; protection juridique; garantie de l'accès au juge; compétence

**Termini chiave:** Embargo; protezione giuridica; garanzia della via giudiziaria; competenza

---

#### **Regeste:**

*Verordnung über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban: Namensliste in Anhang 2 der Verordnung.*

- Die im Anhang 2 aufgelisteten Personen und Organisationen können durch die Verordnung unmittelbar in ihren zivilrechtlichen Ansprüchen und Verpflichtungen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK berührt werden.
- Fehlende Zuständigkeit des Bundesrates, eine Verwaltungsbeschwerde zu beurteilen, mit der eine Person verlangt, aus dem Anhang 2 der Verordnung gestrichen zu werden.

#### **Regeste:**

*Ordonnance instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban: liste de noms de l'annexe 2 de l'Ordonnance.*

- Les personnes et entités, dont le nom figure dans la liste de l'annexe 2, peuvent être touchées directement, par les dispositions de l'Ordonnance, dans leurs droits et obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH.
- Incompétence du Conseil fédéral de statuer sur un recours administratif dans lequel une personne exige que son nom soit supprimé de l'annexe 2 de l'Ordonnance.

#### **Regesto:**

*Ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e delle organizzazioni legate a O-sama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Taliban: elenco dei nomi nell'allegato 2 dell'Ordinanza.*

- Le persone e le organizzazioni elencate nell'allegato 2 dell'ordinanza possono essere direttamente toccate nei loro diritti e doveri di carattere civile ai sensi dell'art. 6 cifr. 1 CEDU.
  - Incompetenza del Consiglio federale di giudicare un ricorso amministrativo con il quale una persona richiede lo stralcio del suo nome dall'allegato 2 dell'Ordinanza.
- 

**Rechtliche Grundlagen:** Art. 6 EMRK (SR 0.101); Art. 8, 72 VwVG (SR 172.021); Art. 100 Abs. 1 Bst. a BGG (SR 173.110); Art. 3 TalibanV (SR 946.203); Art. 2, 16 EmbG (SR 946.231)

**Base juridique:** Art. 6 CEDH (RS 0.101); art. 8, 72 PA (RS 172.021); art. 100 al. 1 let. a LTF (RS 173.110); art. 3 Ordonnance du 2 octobre 2000 instituant des mesures à l'encontre de personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au groupe «Al-Qaïda» ou aux Taliban (RS 946.203); art. 2, 16 LEmb (RS 946.231)

**Basi legali:** Art. 6 CEDU (RS 0.101); art. 8, 72 PA (RS 172.021); art. 100 cpv. 1 let. a LTF (RS 173.110); Art. 3 Ordinanza del 2 ottobre 2000 che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e delle organizzazioni legate a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Taliban (RS 946.203); Art. 2, 16 LEmb (RS 946.231)

---

## I.

1. Am 15. Oktober 1999 beschloss der UNO-Sicherheitsrat mit der Resolution 1267 (1999) Sanktionen gegenüber den Taliban. Gleichzeitig setzte er zur Überwachung der Umsetzung der beschlossenen Massnahmen einen Ausschuss (nachfolgend: Sanktionskomitee) ein. Am 19. Dezember 2000 wurde das ursprüngliche Sanktionsregime mit der Resolution 1333 (2000) um Bin Laden und die Gruppierung „Al-Qaïda“ erweitert. Der Sicherheitsrat ersuchte das Sanktionskomitee, eine aktualisierte Liste der Personen und Einrichtungen zu führen, die als mit Usama bin Laden, einschliesslich der Organisation „Al-Qaïda“, verbunden bezeichnet wurden.

Die vom Sicherheitsrat in der Resolution 1267 (1999) und deren Folgeresolutionen beschlossenen Massnahmen wurden in der Schweiz durch die Verordnung des Bundesrates vom 2. Oktober 2000 über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung „Al-Qaïda“ oder den Taliban (SR 946.203; im Folgenden: TalibanV) umgesetzt. Die von den Massnahmen betroffenen natürlichen und juristischen Personen, Gruppen und Organisationen sind im Anhang 2 dieser Verordnung aufgeführt.

2. Am 9. November 2001 wurden X. sowie die mit ihm verbundenen Firmen in die vom Sanktionskomitee herausgegebene Liste aufgenommen. In der TalibanV (Anhang 2) wurden X. und die mit ihm verbundenen Firmen am 30. November 2001 eingetragen.

3. Am 22. September 2005 stellte X. dem Bundesrat das Gesuch, sowohl er als auch die mit ihm verbundenen Einrichtungen seien vollständig aus dem Anhang 2 der TalibanV zu streichen, eventualiter sei eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Zur Begründung brachte er vor, ein gegen ihn am 24. Oktober 2001 eingeleitetes gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren sei mit Beschluss der Bundesanwaltschaft vom 31. Mai 2005 eingestellt worden. Seither gebe es keinen Grund mehr, ihn und die mit ihm verbundenen Einrichtungen weiterhin in der Verordnung aufzuführen respektive entsprechenden Sanktionen zu unterwerfen.

4. Mit Verfügung vom 18. Januar 2006 lehnte das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) als erste Instanz das Gesuch ab, im Wesentlichen mit der Begründung, die Schweiz dürfe keine Namen aus dem Anhang der TalibanV streichen, solange diese Namen auf der vom Sanktionskomitee des UNO-Sicherheitsrates herausgege-

benen Liste figurierten. Die Einstellungsverfügung der Strafverfolgungsbehörde vom 31. Mai 2005 bilde keine hinreichende Grundlage für eine Streichung der Namen.

5. Gegen diese Verfügung erhob X. am 13. Februar 2006 beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) Verwaltungsbeschwerde. Er beantragte, das seco sei unter Kostenfolge anzuweisen, ihn sowie die mit ihm verbundenen Personen und Einrichtungen aus dem Anhang 2 der TalibanV zu streichen.

6. Mit Entscheid vom 15. Juni 2006 wies das EVD die Beschwerde ab. Zur Begründung brachte das EVD im Wesentlichen vor, die Streichung von X. aus Anhang 2 der TalibanV könne erst nach seiner Streichung von der UNO-Liste vollzogen werden. Dafür sei ein so genanntes „De-Listing“-Verfahren auf UNO-Ebene vorgesehen, um das die Betroffenen gemäss den Richtlinien des Sanktionskomitees vom 7. November 2002 mit Unterstützung der Behörden ihres Heimat- oder Wohnsitzstaates ersuchen könnten. Da die Schweiz weder Heimat- noch Wohnsitzstaat des Beschwerdeführers sei, fehle es den schweizerischen Behörden jedoch an der Zuständigkeit für die Einleitung eines "De-Listing"-Verfahrens auf UNO-Ebene.

7. X. reichte gegen diesen Entscheid am 6. Juli 2006 Beschwerde beim Bundesrat ein und beantragte:

Das seco sei anzuweisen, folgende Personen und Einrichtungen innerhalb einer Frist von 10 Tagen aus der Verordnung über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung „Al-Qaïda“ oder den Taliban zu streichen und auch nicht länger im Anhang 2 der Liste E aufzuführen.

...

Zur Begründung macht der Beschwerdeführer insbesondere geltend, die Nennung seiner Person und der mit ihm verbundenen Einrichtungen in der TalibanV sei durch die Schweiz autonom erfolgt. Daher könne auch die Streichung autonom erfolgen. Sollte die Aufnahme in die Verordnung nicht autonom erfolgt sein, sondern lediglich einen Nachvollzug der vom UNO-Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen darstellen, so komme der TalibanV keine selbstständige Bedeutung zu. Die entsprechende Resolution des UNO-Sicherheitsrates sei in diesem Fall direkt anwendbar und bedürfe keiner Transformierung in schweizerisches innerstaatliches Recht. Damit sei die Verordnung überflüssig und daher ersatzlos aufzuheben. Weiter seien mit der Aufnahme in die Liste Sanktionen verbunden, welche diskriminierend seien und den verfassungsmässigen Anspruch auf Wahrung der persönlichen Freiheit, der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit verletzen würden. Ferner stelle die Wei-

gerung der Schweizer Behörden, ihn aus der TalibanV zu streichen, faktisch eine Verletzung der Rechtsweggarantie dar.

**8.** Am 17. Juli 2006 lud das Bundesamt für Justiz (BJ), dem die Instruktion der Beschwerde obliegt (Art. 75 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021] in Verbindung mit Art. 7 Abs. 8 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement [SR 172.213.1]), das EVD zur Stellungnahme ein. Es beschränkte den Schriftenwechsel auf die Frage des Eintretens auf das Gesuch des Beschwerdeführers vom 22. September 2005.

**9.** Am 31. August 2006 liess sich das EVD zur Eintretensfrage vernehmen. Es führte im Wesentlichen aus, es habe die Frage des "De-Listing" vor allem deshalb materiell behandelt, weil sich für eine Person eine solche Streichung faktisch wie ein individuell-konkreter Verwaltungsakt und damit wie eine Verfügung im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) auswirke. Trotzdem habe es keine Einwände gegen die Betrachtungsweise, dass es ausschliesslich um die Beurteilung eines Antrags um eine Verordnungsänderung und damit um eine reine Rechtssetzungsfrage gehe. Zu beachten sei jedoch, dass die Betroffenen gemäss Richtlinien des Sanktionskomitees vom 7. November 2002 mit Unterstützung der Behörden ihres Heimat- oder Wohnsitzstaates ein "De-Listing"-Verfahren beantragen könnten. Habe der Beschwerdeführer implizit ein entsprechendes Begehren an die Schweiz gestellt, sei zumindest über diese Teilfrage zu Recht in Verfügungsform entschieden worden.

**10.** Mit Schreiben vom 9. November 2006 eröffnete das BJ den Meinungsaustausch mit dem Bundesgericht über die Frage, ob eine Streitigkeit im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (SR 0.101) vorliege, was nach Ansicht des BJ die Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Folge hätte. Das Bundesgericht vertrat in seiner Antwort vom 9. Januar 2007 die Meinung, dass der Bundesrat über die hängige Beschwerde entscheiden sollte. Zwar sei gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK gerichtlicher Rechtsschutz geboten; aufgrund der Bindung an die Sanktionsbeschlüsse des UNO-Sicherheitsrates könne jedoch kein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz gewährt werden.

**11.** Auf Rückfrage des BJ vom 24. Januar 2007 wiederholte das Bundesgericht am 14. Februar 2007 seinen Standpunkt, erklärte sich jedoch bereit, die Angelegenheit zu behandeln, falls der Bundesrat auf die Beschwerde nicht eintrete.

**12.** Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat sich den Antrag des BJ über die Erledigung der Beschwerde zu Eigen gemacht und seinerseits dem Bundesrat darüber Antrag gestellt. Gemäss Art. 76 Abs. 1 VwVG tritt die Vorsteherin des EVD für den Entscheid des Bundesrates in den Ausstand.

## II.

**1.** Am 1. Januar 2007 sind das Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) und das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG; SR 173.32) vom 17. Juni 2005 in Kraft getreten. Mit Ziffer 10 des Anhangs zum VGG wurden zudem etliche Bestimmungen des VwVG geändert. Gemäss Art. 53 Abs. 1 VGG richtet sich jedoch das Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die vor dem 1. Januar 2007 ergangen sind und bisher beim Bundesgericht oder beim Bundesrat anfechtbar waren, nach dem bisherigen Recht.

**2.** Der angefochtene Entscheid des EVD vom 15. Juni 2006 betrifft die TalibanV, welche gestützt auf das Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231) ergangen ist, und gehört damit zu den Verfügungen auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Nach Art. 100 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG; AS 1992 288) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen solche Verfügungen unzulässig. Zuständige Beschwerdeinstanz wäre deshalb nach der bisherigen Fassung von Art. 72 Bst. a und 74 Bst. a VwVG (AS 1969 737) der Bundesrat.

Der Ausnahmekatalog von Art. 99 ff. OG kann jedoch nicht zum Zug kommen, wenn die Beschwerde Ansprüche betrifft, für die nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK gerichtlicher Rechtsschutz gewährt werden muss (BGE 125 II 424 ff., 130 I 318). Diese Auffassung vertraten der Bundesrat und das Bundesgericht bereits in den Meinungsaustauschen, die den BGE 120 Ib 138 ff., 226 f. und 121 II 43 vorangingen.

**3.** Die Aufnahme des Beschwerdeführers und seiner Gesellschaften in den Anhang 2 zur TalibanV hat dazu geführt, dass ihre gesamten Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen in der Schweiz gesperrt sind (Art. 3 Abs. 1 TalibanV). Zwar bleiben die Vermögenswerte formell im Eigentum des Beschwerdeführers beziehungsweise seiner Gesellschaften; diese werden aber an der Ausübung ihrer Eigentumsrechte gehindert. Zudem wird die Erwerbstätigkeit des Beschwerdeführers in der Schweiz

durch die Kontosperrern und das Verbot, Überweisungen an ihn oder seine Gesellschaften vorzunehmen (Art. 3 Abs. 2 TalibanV), verunmöglicht.

Diese Beschränkungen der Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit des Beschwerdeführers dauern bereits mehr als fünf Jahre an. Dabei handelt es sich nicht um vorläufige Massnahmen im Hinblick auf einen Endentscheid, gegen den gerichtlicher Rechtsschutz möglich wäre; vielmehr bestehen die Massnahmen der TalibanV selbständig und auf unbegrenzte Zeit.

4. Eingriffe in die durch die EMRK geschützten Rechte erfolgen in der Regel nicht durch Rechtssätze, sondern erst durch die gestützt darauf getroffenen Verfügungen. Ausnahmsweise kann eine Person unmittelbar von einem Rechtssatz betroffen sein. Dies ist der Fall, wenn das Gesetz den Behörden kein Ermessen in der Anwendung belässt und derart konkret ist, dass es ohne weiteres das Verhalten des Beschwerdeführers bestimmt (MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Zürich 1999, N. 152).

Der Beschwerdeführer und seine Gesellschaften werden im Anhang 2 zur TalibanV namentlich genannt und sind daher von den Massnahmen der Verordnung unmittelbar und individuell betroffen, ohne dass weitere Verfügungen zu deren Umsetzung erforderlich wären.

Wegen der unmittelbaren und enteignungsähnlichen Beschränkungen, welche die TalibanV für den Beschwerdeführer und seine Gesellschaften zur Folge hat, betrifft sein Begehren um Streichung aus dem Anhang 2 der Verordnung "zivilrechtliche Ansprüche" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. auch DANIEL FRANK, UNO-Sanktionen gegen Terrorismus und Europäische Menschenrechtskonvention, in: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, Festschrift für Luzius Wildhaber, Basel 2007, S. 243 f.). Damit die Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht im Sinne dieser Konventionsbestimmung sichergestellt ist, muss die Beschwerde dem Bundesgericht überwiesen werden. Der Ausnahmetatbestand von Art. 100 Abs. 1 Bst. a OG kann nicht zur Anwendung gelangen.

5. Der Beschwerdeführer verhält sich insofern widersprüchlich, als er zwar Art. 6 EMRK anruft, aber trotzdem ausschliesslich beim Bundesrat Beschwerde führt. Da die Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen ist (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 80 f.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 231), kann dies indessen nicht entscheidend sein. Das EVD ist nach Art. 98 Bst. b OG (AS 1969 767) eine Vorinstanz des Bundesgerichts und zudem ermächtigt, den Anhang 2 zur TalibanV nachzuführen (Art. 16 EmbG). Unter diesen Umständen wäre es wenig sinnvoll, von dem in der Bundesverwaltungsrechtspflege

üblichen dreistufigen Instanzenzug abzuweichen und die Beschwerde ans Bundesgericht erst gegen einen Entscheid des Bundesrates zuzulassen. Dies würde ferner zu Schwierigkeiten führen, weil sich das Verfahren vor dem Bundesgericht nach dem BGG richten würde (vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG), das den Bundesrat in keinem Fall als Vorinstanz kennt und dem Bundesgericht keine volle Prüfungsbefugnis einräumt (Art. 86 Abs. 1 und 97 Abs. 1 BGG).

**6.** Ob und wieweit eine Überprüfung der TalibanV ausgeschlossen ist, weil diese Sanktionsbeschlüsse der Vereinten Nationen unverändert umgesetzt, ist eine Frage des materiellen Rechts, die auf die Bestimmung der zuständigen Beschwerdeinstanz keinen Einfluss hat. Besteht nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK (und Art. 14 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte [SR 0.103.2]) ein Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz, so kann nicht der Bundesrat abschliessend darüber entscheiden, ob übergeordnetes Recht der Streichung des Beschwerdeführers aus der TalibanV entgegensteht.

Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, und die Sache ist nach Art. 8 Abs. 1 VwVG dem Bundesgericht zur Beurteilung zu überweisen.



**VPB 2007.6 - Auszug aus dem Beschwerdeentscheid des es i. S. X. gegen Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement vom 18. April 2007**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	-
Volume	
Volume	
Seite	182-189
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 055

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.  
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.  
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.