

Mendel Verlag

Schriftenreihe

des Europäischen Forums

für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 51

Wirtschaftssanktionen durch Bereitstellungsverbote

von

Tobias Schöppner

Mendel Verlag

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon +49-2302-202930

Fax +49-2302-2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet www.mendel-verlag.de

ISBN 978-3-943011-12-8

Alle Angaben ohne Gewähr. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen jeglicher Art sind nur nach Genehmigung durch den Verlag erlaubt.

Herausgeber: Europäisches Forum für Außenwirtschaft,
Verbrauchssteuern und Zoll e.V., Universitätsstr. 14-16,
48143 Münster, E-Mail: efa@uni-muenster.de

Einbandentwurf: KJM GmbH Werbeagentur, Hafenweg 22, 48155 Münster,
Internet: www.KJM.de

Vorwort

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat die vorliegende Arbeit im Sommersemester 2011 als Dissertation angenommen. Die Arbeit bezieht Rechtsprechung, Literatur und Rechtsnormen bis Juli 2012 ein.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, für die Anregung zu diesem Thema und die durchweg gute Betreuung. Herrn Prof. Dr. Dirk Ehlers möchte ich für die überaus zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken. Für die Aufnahme der Arbeit in die EFA-Schriftenreihe und die freundliche Unterstützung bei der Veröffentlichung der Arbeit danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Gellert.

Bei Frau Dr. Cordula Kahrman und meinem Vater, Herrn Norbert Schöppner, bedanke ich mich für die Korrektur und die kritische Durchsicht meiner Arbeit. Meiner Freundin Anne danke ich nicht nur für die Geduld mit mir während der Anfertigung der Arbeit.

Schließlich danke ich meine Eltern. Sie haben meine Ausbildung stets uneingeschränkt unterstützt und damit die Entstehung der Arbeit überhaupt erst möglich gemacht.

Münster, im März 2013

Tobias Schöppner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	7
Literaturverzeichnis	15
Vorspann	27
A. Wirtschaftssanktionen als Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik	31
I. Die Welt im 21. Jahrhundert – Herausforderungen der Globalisierung	32
1. Handel in einer globalisierten Welt.....	32
2. Handelsweltmeister EU	34
3. Neue Gefahren im 20. / 21. Jahrhundert	37
4. Neue Herausforderungen für die Staatengemeinschaft im 20. / 21. Jahrhundert.....	41
5. Fazit	44
II. Targeted Sanctions	45
1. Targeted Sanctions als Instrument der Außenpolitik.....	45
2. Verschiedene Formen von targeted sanctions	50
3. Rechtliche Grundlagen für targeted sanctions im Unionsrecht	52
4. Mehr als bloße Stigmatisierung – Ziele der targeted sanctions.....	55
5. Fazit	58
III. Gang der Untersuchung	59
B. Die einzelnen Bereitstellungsverbote und ihr Anwendungsbereich.....	61
I. Wortlautanalysen der Bereitstellungsverbote	63
1. Terror.....	68
2. Osama bin Laden, Al-Qaida und Taliban	69
3. Irak	72
4. Simbabwe	74

5. Liberia	76
6. ICTY	78
7. Elfenbeinküste.....	79
8. Kongo.....	81
9. Sudan.....	82
10. Maßnahmen wegen der Ermordung Rafik Hariris	84
11. Weißrussland.....	85
12. Nordkorea.....	87
13. Birma / Myanmar	89
14. Guinea	90
15. Somalia.....	92
16. Eritrea	94
17. Iran	96
a) VO (EU) Nr. 267/2012	96
b) VO (EU) Nr. 359/2011	97
18. Tunesien	99
19. Libyen	101
20. Ägypten	102
21. Syrien	104
22. Fazit	105
 II. Anwendungsbereich der Bereitstellungsverbote	110
1. Gebiet der Europäischen Union	111
2. Luftfahrzeuge und Seefahrzeuge.....	112
3. Natürliche Personen	114
4. Europäische Unternehmen	114
5. Geschäftliche Tätigkeit in Europa.....	116
6. Fazit	119
 III. Ergebnis	119
 C. Die einzelnen Tatbestandsmerkmale der Bereitstellungsverbote	121
 I. Gegenstand der Bereitstellungsverbote	121
1. Gelder	122
2. Wirtschaftliche Ressourcen.....	124

3. Einzelne Probleme	126
a) Persönlicher Gebrauch	127
aa) Gelder für Grundbedürfnisse	127
bb) Wirtschaftliche Ressourcen für den persönlichen Gebrauch.....	128
b) Dienstleistungen.....	130
c) Forderungen und Vertragsabschlüsse	133
4. Zusammenfassung.....	135
II. Verbotene Handlungen	135
1. Bereitstellung an die Embargogegner	137
a) Tatsächlicher Zugriff	139
b) Rechtlicher Zugriff	141
c) Zusammenfassung	141
2. Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner.....	141
3. Einschaltung Dritter	142
a) Indirekte Bereitstellung an die Embargogegner	143
b) Indirekte Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner.....	143
4. Fazit	144
III. Bezugspersonen: Embargogegner	145
1. Juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen	146
a) Eigentümer.....	147
b) Nicht-Eigentümer.....	148
aa) „EU-residents“.....	150
(1) Grundsatz: Keine Infizierung durch Verbundenheit	151
(2) Ausnahme: „Infizierung“ durch tatsächliche Kontrolle.....	151
bb) „non-EU-residents“	153
(1) Grundsatz: „Infizierung“ durch Verbundenheit	158
(a) Embargogegner als natürliche Person	158
(aa) Embargogegner ist Arbeitnehmer des Nicht-Embargogegners	158
(bb) Embargogegner gehört der Leitung des Nicht-Embargogegners an.....	159
(cc) Embargogegner ist Anteilseigner des Nicht-Embargogegners	159

(b) Embargogegner als juristische Person, Organisation oder Einrichtung	160
(aa) Embargogegner und Nicht-Embargogegner sind Geschäftspartner	160
(bb) Kapitalbeteiligungen	160
(cc) Kontrollfunktionen	161
(2) Ausnahme: Keine „Infizierung“ bei Widerlegung	161
(3) Zwischenergebnis	162
2. Natürliche Personen	163
a) „EU-residents“	163
b) „non EU-residents“	165
aa) Grundsatz: „Infizierung“ durch Verbundenheit	165
(1) Embargogegner ist eine natürliche Person	165
(a) Embargogegner und Nicht-Embargogegner sind Teilhaber oder Gesellschafter von Personengesellschaften	166
(b) Embargogegner und Nicht-Embargogegner sind Mitglieder derselben Familie	166
(c) Embargogegner und Nicht-Embargogegner stehen in einem Arbeitsverhältnis	167
(2) Embargogegner ist eine juristische Person, Organisation oder Einrichtung	168
(a) Nicht-Embargogegner ist Arbeitnehmer des Embargogegners	168
(b) Nicht-Embargogegner gehört der Leitung des Geschäftsbetriebs des Embargogegners an.	168
bb) Ausnahme: Keine „Infizierung“ bei Widerlegung	168
cc) Zwischenergebnis	169
3. Ergebnis	169
4. Fazit	170

**D. Praktische Auswirkungen der Bereitstellungsverbote
auf ihre Adressaten 173**

I. Befolgung im Rahmen der Exportkontrolle 173

II. Folgen bei Verstößen 175

1. Strafrechtliche Folgen	175
2. Verwaltungsrechtliche Folgen	179
3. Fazit	182

E. Beeinträchtigttes Recht: Das Unionsgrundrecht auf Außenwirtschaftsfreiheit.....	183
I. Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit.....	187
1. Sachlicher Schutzbereich	187
2. Persönlicher Schutzbereich	194
3. Fazit	195
II. Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit.....	196
III. Ergebnis	198
F. Zwei Einwände gegen die Vereinbarkeit mit europäischem Primärrecht	199
I. Der Grundsatz der Bestimmtheit	199
1. Gesetzliche Grundlage	200
2. Hinreichende Bestimmtheit der Bereitstellungsverbote.....	201
3. Fazit	206
II. Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“	207
1. "nulla poena sine culpa"	207
a) Der Grundsatz "nulla poena sine culpa" in Deutschland	207
aa) Bedeutung für strafrechtliche Sanktionen	207
bb) Bedeutung für verwaltungsrechtliche Sanktionen	208
b) Der Grundsatz "nulla poena sine culpa" im Unionsrecht	209
aa) Bedeutung für strafrechtliche Sanktionen	211
bb) Bedeutung für verwaltungsrechtliche Sanktionen	212
c) Fazit.....	216
2. Vereinbarkeit der Bereitstellungsverbote mit dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“	216
a) Qualifikation der Sanktionen.....	217
b) Bedeutung für das Unionsrecht.....	220
c) Fazit.....	221
3. Ergebnis.....	223
III. Fazit	223

G. Lösungsvorschlag	227
I. Subjektives Element als Voraussetzung für die Annahme eines Verstoßes.....	227
II. Konkrete Anforderungen an ein subjektives Element.....	227
1. Kenntnisgrad	228
a) Positive Kenntnis	228
b) Fahrlässige Unkenntnis.....	229
2. Maßgebende Personen	230
III. Ergebnis	231
H. Zwei mögliche Lösungswege.....	233
I. Lösungsweg 1: Erweiterung der „Haftungsbefreiungen“	233
1. Gegenstand der „Haftungsbefreiungen“	233
2. Primärrechtskonforme Auslegung der „Haftungsbefreiungen“	239
3. Analoge Anwendung der „Haftungsbefreiungen“	242
a) Planwidrige Lücke	243
b) Vergleichbare Interessenlage.....	246
4. Zwischenergebnis.....	246
II. Lösungsweg 2: Ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal als Korrektiv	248
1. Geschriebene und Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale	248
2. Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale im Unionsrechts.....	251
a) Kartellverbot	251
aa) Spürbarkeit.....	251
bb) Allgemeininteresse	252
b) Warenverkehrsfreiheit.....	253
c) Rechtsangleichungen	255
d) Fazit.....	257
3. Dogmatik der ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale.....	257
4. Kenntnis als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Bereitstellungsverbote.....	258
a) Auslegung	259
b) Rechtsfortbildung.....	260

5. Ergebnis.....	263
I. Zusammenfassung in Thesenform	265
I. Hintergrund	265
II. Anwendungsbereich	266
III. Bereitstellungsverbote	267
IV. Konsequenzen bei Verstößen	268
V. Einwände gegen die Vereinbarkeit der Bereitstellungsverbote mit Europäischem Primärrecht	268
VI. Lösungsvorschlag: Subjektives Element als Korrektiv.....	269
VII. Zwei Lösungswege	269
J. Ausblick.....	271

Literaturverzeichnis

- Ahlfeld, Martin*: Zwingende Erfordernisse im Sinne der Cassis-Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 30 EGV : Anwendungsbereiche - einzelstaatliche Regelungsspielräume - Quellen, Baden-Baden 1997
- Aigner, Susanne*: Aktuelles zum Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, AW-Prax 2006, S. 195
- Alber, Siegbert*: Kurzbesprechung der Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro vom 16.01.2008 in der Rechtssache C-402/05P (Kadi/Rat und Kommission) und vom 23.01.2008 in der Rechtssache C-415/05P (Al Barakaat International Foundation / Rat und Kommission), EuZW 2008, S. 164
- Askari, Hossein / Forrer, John / Teegen, Hildy / Yang, Jiawen*: Economic sanctions. Examining their philosophy and efficacy, Westport (USA), 2003
- Bachem, Walter / Hamblock, Dieter*: Wörterbuch Recht, 1. Auflage, Berlin 2004
- Basler, Gerhard*: Ist Exportkontrolle ein kalkulierbarer Faktor für Unternehmen?, AW-Prax 2008, S. 259
- Becker, Ulrich*: Von „Dassonville“ über „Cassis“ zu „Keck“ – der Begriff der Maßnahmen gleicher Wirkung in Art. 30 EGV, EuR 1994, S. 162
- Beutel, Holger*: Compliance in der Exportkontrolle, AW-Prax 2009, S. 299
- Bieneck, Klaus*: Terrorismusbekämpfung im Außenwirtschaftsstrafrecht, Teil 1, AW-Prax 2002, S. 253
- Bieneck, Klaus*: Terrorismusbekämpfung im Außenwirtschaftsstrafrecht, Teil 2, AW-Prax 2002, S. 348
- Bieneck, Klaus*: Handbuch des Außenwirtschaftsrechts mit Kriegswaffenkontrollrecht, 2. Auflage, Münster 2005
- Birkenfeld, Wolfram*: Das große Umsatzsteuer-Handbuch, Band 1, Loseblatt, Köln, Stand: Dezember 2010
- Bleckmann, Albert*: Probleme der Auslegung von EWG-Richtlinien, RIW 1987, S. 929
- Bleckmann, Albert*: Methoden der Bildung europäischen Verwaltungsrechts, DÖV 1993, S. 837

- Bleckmann, Albert*: Europarecht : Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften, 6. Auflage, Köln u.a. 1997
- Böse, Martin*: Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Köln u.a. 1996
- Bongers, Frank*: Mitarbeiterdatenscreening zur Terrorismusbekämpfung, ArbRAktuell 2009, S. 81
- Brockhaus, Wahrig*: Synonymwörterbuch, 7. Auflage, Gütersloh u.a. 2011
- Brzoska, Michael*: Der Schatten Saddams - Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, VN 2001, S. 56
- Buerstedde, Wolfgang*: Juristische Methodik des europäischen Gemeinschaftsrechts - ein Leitfaden; Baden-Baden 2006
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.)*: EUV / AEUV, Kommentar, 4. Auflage, München 2011; zitiert: Bearbeiter, in: Callies / Ruffert, EUV / AEUV
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.)*: EUV / EGV, Kommentar, 3. Auflage, München 2007; zitiert: Bearbeiter, in: Callies / Ruffert, EUV / EGV
- Cameron, Iain*: Protecting Legal Rights. On the (in)security of targeted sanctions, in: Wallensteen, Peter / Staibano, Carina (Hrsg.), International Sanctions. Between words and wars in the global system, Exeter (Großbritannien) 2005, S. 181
- Canaris, Claus-Wilhelm*: Die Feststellung von Lücken im Gesetz, 2. Auflage, Berlin 1983
- Chèvènet, Jean-Pierre*: Unmenschliche Embargos, VN 1996, S. 93
- Cortright, David / Lopez, George A.*: The sanctions decade: Assessing UN strategies in the 1990s, Boulder (USA), 2000
- Cortright, David / Lopez, George A.*: Sanctions and the search for security: Challenges to UN action, Boulder (USA), 2002
- Creifelds, Carl / Weber, Klaus*: Rechtswörterbuch, 20. Auflage, München 2011
- Dahme, Gudrun*: Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, Witten 2007
- Dann, Matthias / Mengel, Anja*: Tanz auf dem Pulverfass – oder: Wie gefährlich leben Compliance-Beauftragte?, NJW 2010, S. 3265

- Dausies, Manfred A. (Hrsg.):* Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblatt, München, Stand: Oktober 2010; zitiert: Bearbeiter, in: Dausies: EU-Wirtschaftsrecht
- Dittmar, Erich:* Zur Problematik der Zollwertermittlung bei miteinander verbundenen Unternehmen, ZfZ 1981, S. 290
- Dreier, Horst (Hrsg.):* Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006; zitiert: Bearbeiter, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar
- Ehlers, Dirk:* Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Auflage, Berlin 2009
- Ehlers, Dirk / Wolfgang, Hans-Michael:* Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, Münster 1997
- Ehrlich, Wolfgang:* Das Genehmigungsverfahren für Dual-use-Waren im deutschen Exportkontrollrecht, Witten 2003
- Engel, Christoph:* Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 09.02.1995, C-412/93, Leclerc-Siplec/TF1 Publicité SA, JZ 1995, S. 940
- Engelhardt, Werner / Kleinaltenkamp, Michael / Reckenfelderbäumer, Martin:* Dienstleistungen als Absatzobjekt, Bochum 1992
- Epping, Volker:* Die Außenwirtschaftsfreiheit, Tübingen 1998
- Everling, Ulrich:* Zur neueren EuGH-Rechtsprechung zum Wettbewerbsrecht, EuR 1982, S. 301
- Fassbender, Bodo:* Triepel in Luxemburg. Die dualistische Sicht des Verhältnisses zwischen Europa- und Völkerrecht in der "Kadi-Rechtsprechung" des EuGH als Problem des Selbstverständnisses der Europäischen Union, DÖV 2010, S. 333
- Fezer, Karl-Heinz:* Europäisierung des Wettbewerbsrechts, JZ 1994, S. 317
- Fink, Udo:* Kollektive Friedenssicherung. Kapitel VII UN-Charta in der Praxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Frankfurt u.a. 1999
- Fischer, Thomas:* Strafgesetzbuch und Nebengesetze, Kommentar, 57. Auflage, München 2010
- Geiger, Rudolf / Khan, Daniel-Erasmus / Kotzur, Markus:* EUV /AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 5. Auflage, München 2010; zitiert: Bearbeiter in: Geiger / Khan / Kotzur, EUV /AEUV

Gericke, Jan: Iran-Embargo – Vorlage an den EuGH, AW-Prax 2012, S. 213

Gordon, Joy: A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions, Ethics and International Affairs, Vol. 13, Mar 1999, Issue 1, S. 123

Grabenwarter, Christoph: Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Auflage, München 2009

Grabitz, Eberhard / Bogdany, Armin von / Nettesheim, Martin: Europäisches Außenwirtschaftsrecht. Der Zugang zum Binnenmarkt: Primärrecht, Handelsschutzrecht und Außenaspekte der Binnenmarktharmonisierung, München 1994

Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Loseblatt bis 41. EL., München, Stand: Oktober 2009; zitiert: Bearbeiter in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union

Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Loseblatt ab 41. EL., München, Stand: März 2011; zitiert: Bearbeiter in: Grabitz / Hilf / Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäische Union

Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen (Hrsg.): Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 1: Art. 1-53 EUV / Art. 1-80 EGV, 6. Auflage, Baden-Baden 2003, Band 4: Art. 189-314 EGV, 6. Auflage, Baden-Baden 2004; zitiert: Bearbeiter, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Europäische Union

Grote, Rainer / Marauhn, Thilo (Hrsg.): EMRK / GG - Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 1. Auflage, Tübingen 2006; zitiert: Bearbeiter in: Grote / Marauhn (Hrsg.), EMRK / GG

Harnischmacher, Nils: Der Abtretungsempfänger im Ausfuhrerstattungsrecht. Zur Abwicklung und Rückabwicklung von Ausfuhrerstattungen sowie Rechtmäßigkeit von Sanktionen, Witten 2008

Hartmann, Alfred / Metzenmacher, Wilhelm: Umsatzsteuergesetz, Kommentar, 7. Auflage, Loseblatt, Berlin 1991, Stand: August 2007

Herdegen, Matthias: Völkerrecht, 8. Auflage, München 2008

Herdegen, Matthias: Europarecht, 12. Auflage, München 2010

Herrlich, Christoph: Internationale Menschenrechte als Korrektiv des Handelsrechts, Münster 2005

- Herrmann, Christoph / Weiß, Wolfgang / Ohler, Christoph*: Welthandelsrecht, 2. Auflage, München 2007
- Herrmann, Christoph (Hrsg.)*: Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag, Baden-Baden 2006
- Heselhaus, Sebastian / Nowak, Carsten (Hrsg.)*: Handbuch der europäischen Grundrechte, München 2006
- Hörmann, Saskia*: Die Befugnis der EG zur Umsetzung von Resolutionen des UN- Sicherheitsrates zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, EuR 2007, S. 120
- Hohmann, Harald / John, Klaus*: Ausfuhrrecht, Kommentar, München 2002; zitiert: Bearbeiter, in: Hohmann / John (Hrsg.), Ausfuhrrecht
- Homburg, Christian / Krohmer, Harley*: Marketingmanagement. Strategie - Instrumente - Umsetzung – Unternehmensführung, Wiesbaden 2003
- Hoffman, Bruce; Kochmann, Klaus*: Terrorismus - der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, Bonn 2002
- Hüffer, Uwe*: Aktiengesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2010
- Immenga, Ulrich / Mestmäcker Ernst-Joachim (Hrsg.)*: Wettbewerbsrecht, 4. Auflage, München 2007; zitiert: Bearbeiter, in: Immenga / Mestmäcker, Wettbewerbsrecht
- Ipsen, Knut*: Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999
- Jarass, Hans D.*: Elemente einer Dogmatik der Grundfreiheiten II, EuR 2000, S. 705
- Jarass, Hans D.*: EU-Grundrechte, 1. Auflage, München 2005
- Jarass, Hans D.*: Charta der Grundrechte, Kommentar, 1. Auflage, München 2010
- Jescheck Hans-Heinrich / Weigend, Thomas*: Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil, 5. Auflage, Berlin 1996
- Jestaedt, Thomas / Kästle, Florian*: Kehrtwende oder Rückbesinnung in der Anwendung von Art. 30 EGV: Das Keck-Urteil, EWS 1994, S. 26
- Joecks, Wolfgang / Miebach, Klaus*: Münchener Kommentar zum StGB, Band 1, 1. Auflage, München 2003

- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, Tübingen 1999
- Kämmerer, Jörn Axel*: Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall "Kadi": Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit? EuR 2009, S. 114
- Kaufmann, Arthur*: Das Schuldprinzip, Heidelberg 1961
- Kessler, Jutta*: Das System der Warenverkehrsfreiheit im Gemeinschaftsrecht – zwischen Produktbezug und Verkaufsmodalitäten, Berlin u.a. 1997
- Kober, Martin*: Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, München 2009
- Köbler, Gerhard*: Juristisches Wörterbuch, 14. Auflage, München 2007
- Kießler, Kai Kristian*: Ist Exportkontrolle ein kalkulierbarer Faktor für Unternehmen? AW-Prax 2008, S. 255
- Kraft, Oliver*: Die Garantenpflicht des Leiters der Innenrevision und des Compliance Officers zur Abwendung von unternehmensbezogenen Straftaten, wistra 2010, S. 81
- Kreutz, Joakim*: Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981-2004, Paper 45, Internationales Konversionszentrum Bonn 2005
- Kulessa, Manfred*: Von Märchen und Mechanismen, Gefahr und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrates, VN 1996, S. 89
- Lailach, Martin*: Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Berlin 1998
- Langer, Ronny / Zugmaier, Oliver*: Vertrauensschutz für Ausfuhrlieferer bei vom Abnehmer gefälschten Ausfuhrnachweisen (Urteilsanmerkung), DSStR 2008, S. 450
- Larenz, Karl*: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Auflage, Berlin u. a. 1991
- Larenz, Karl / Canaris, Claus-Wilhelm*: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage, Berlin u. a. 1995
- Lenz, Carl-Otto / Borchardt, Klaus-Dieter*: EU-Verträge - Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 5. Auflage, Köln 2010; zitiert: Bearbeiter, in: Lenz / Borchardt, EU-Verträge

- Le Docte, Edgard (Hrsg.):* Dictionnaire de termes juridiques en quatre langues = Diccionario jurídico en cuatro idiomas = Legal dictionary in four languages = Rechtswörterbuch in vier Sprachen, Zürich u.a. 1995
- Lingenthal, Götz:* Exportkontrolle - Entwicklung und Perspektive aus Sicht des Auswärtigen Amtes, AW-Prax 2008, S. 241
- Matsushita, Mitsuo / Schoenbaum, Thomas J. / Mavroidis, Petros C.:* The World Trade Organization, Law Practice and Policy, Oxford (Großbritannien), 2003
- Meilinger, Philip S.:* A Matter of Precision. Why air power may be more humane than sanctions, Foreign Policy, Mar / Apr 2001, Issue 123, S. 78
- Meyer, Frank:* Lost in Complexity - Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, ZEuS 2007, S. 1
- Meyer, Jürgen:* Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2011; zitiert: Bearbeiter, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union
- Morweiser, Stephan:* Die strafrechtliche Umsetzung des Iranembargos, AW-Prax 2008, S. 413
- Müller, Friedrich / Christensen, Ralph:* Juristische Methodik, Band 2: Europarecht, 2. Auflage, Berlin 2007
- Müller-Eiselt, Klaus Peter:* EG-Zollrecht, Zollkodex / Zollwert, Ordner 3, Kommentierungen, Loseblatt, Heidelberg, Stand: Mai 2011
- Mueller, John / Mueller, Karl:* Sanctions of Mass Destruction, Foreign Affairs, Vol. 78, May / Jun 1999, Issue 3, S. 43
- Natzel, Julia Maren:* Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte. Entwicklung und Ergebnis des Rechtsetzungsprozesses, Witten 2007
- Ohler, Christoph:* Die Verhängung von "smart sanctions" durch den UN-Sicherheitsrat - eine Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, EuR 2006, S. 848
- Oette, Lutz:* Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, Frankfurt u.a. 2003
- Pacón, Ana Maria:* Was bringt TRIPS den Entwicklungsländern?, GRUR Int. 1995, S. 875

- Palandt, Otto (Hrsg.):* Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 70. Auflage, München 2011; zitiert: Bearbeiter, in: Palandt (Hrsg.), BGB
- Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard:* Grundrechte, 26. Auflage, Heidelberg 2010
- Poeschke, Olaf:* Politische Steuerung durch Sanktionen? Effektivität, Humanität, völkerrechtliche Aspekte, Wiesbaden 2003
- Popp, Georg (Hrsg.):* Die Großen der Welt, 11. Auflage, Würzburg 1961
- Portela, Clara:* Sanktionen der EU - Wirksamkeit durch Stigmatisierung, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, SWP-Aktuell 63, November 2007
- Ransiek, Andreas:* Zur strafrechtlichen Verantwortung des Compliance Officers, AG 2010, S. 147
- Rengeling, Hans-Werner:* Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Europäischen Grundrechtecharta, DVBl 2004, S. 453
- Rengeling, Hans-Werner / Szczekalla, Peter:* Grundrechte in der Europäischen Union, Köln u.a. 2004
- Rensmann, Thilo:* Die Humanisierung des Völkerrechts durch das ius in bello – Von der Martens'schen Klausel zur „Responsibility to Protect“, ZaöRV 2008, S. 111
- Ress, Hans-Konrad:* Das Handelsembargo: Völker-, europa- und außenwirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen, Praxis und Entschädigung, Berlin u.a. 2000
- Reuter, Alexander:* Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht Deutschland - Europäische Union, München 1995
- Rieß, Joachim:* Wären die Antiterrorlisten grundrechtswidrig?, AW-Prax 2008, S. 248
- Rönnau, Thomas / Schneider, Frédéric:* Der Compliance-Beauftragte als strafrechtlicher Garant, ZIP 2010, S. 53
- Sachs, Michael (Hrsg.):* Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage, München 2009; zitiert: Bearbeiter, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar
- Sack, Rolf:* Staatliche Wettbewerbsbeschränkungen und die Art. 30 und 59 EG-Vertrag, WRP 1998, S. 103
- Schärf, Wolf-Georg:* Zur Frage der Inexistenz von Rechtsakten im Gemeinschaftsrecht, EuZW 2004, S. 333

- Schaller, Christian*: Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, VN 2005, S. 132
- Schilling, Theodor*: Rechtsfragen zu Art. 30 EGV, EuR 1994, S. 50
- Schladebach, Marcus / Platek, Olivia Julia*: Einführung in das Luftrecht, JUS 2010, S. 499
- Schmahl, Stefanie*: Effektiver Rechtsschutz gegen "targeted sanctions" des UN-Sicherheitsrates? EuR 2006, S. 566
- Schmalenbach, Kirsten*: Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, JZ 2006, S. 349
- Schmucker, Andrea*: Keine Eigentumsumschreibung auf gelistete Person (Urteilsanmerkung), DNotZ 2008, S. 688
- Schwarze, Jürgen*: Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1976
- Schwarze, Jürgen*: Der Grundrechtsschutz für Unternehmen in der Europäischen Grundrechtecharta, EuZW 2001, S. 517
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)*: EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009; zitiert: Bearbeiter, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar
- Schwarze, Jürgen*: Rechtsstaatliche Grenzen der gesetzlichen und richterlichen Qualifikation von Verwaltungssanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht, EuZW 2003, S. 261
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)*: Das Wirtschaftsrecht des gemeinsamen Marktes in der aktuellen Rechtsentwicklung, Baden-Baden 1983; zitiert: Bearbeiter, Titel des Beitrags, in: Schwarze (Hrsg.): Das Wirtschaftsrecht des gemeinsamen Marktes
- Schwarze, Jürgen*: Europäisches Verwaltungsrecht : Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 2. Auflage, Baden-Baden 2005:
- Schweisfurth, Theodor*: Völkerrecht, 1. Auflage, Tübingen 2006
- Schweitzer, Michael / Raible, Martin*: Sanktionen im europäischen Ausfuhrerstattungsrecht: Warum Art. 11 Abs. 1 AEVO nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, ZfZ 2001, S. 290
- Schönke, Adolf / Schröder, Horst*: Strafgesetzbuch, Kommentar, 28. Auflage, München 2010

- Stoll, Peter-Tobias / Schorkopf, Frank*: WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Köln 2002
- Streinz, Rudolf (Hrsg.)*: EUV / EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 1. Auflage, München 2003; zitiert: Bearbeiter, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV
- Streinz, Rudolf*: Europarecht, 8. Auflage, Heidelberg u.a. 2008
- Terhechte, Jörg Philipp*: Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, Baden-Baden 2004
- Tettinger, Peter J. / Stern, Klaus*: Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, München 2006; zitiert: Bearbeiter, in: Tettinger / Stern, Europäische Grundrechtecharta
- Thumann, Jürgen*: Ist die Balance zwischen Kontrollumfang und Außenhandelsfreiheit aus dem Lot geraten?, AW-Prax 2009, S. 185
- Tietje, Christian (Hrsg.)*: Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2009
- Tully, Marc*: Poena Sine Culpa? Strict Liability Sanktionen und Europäisches Gemeinschaftsrecht, Frankfurt a. M. u.a. 2000
- Ukrow, Jörg*: Richerliche Rechtsfortbildung durch den EuGH - dargestellt am Beispiel der Erweiterung des Rechtsschutzes des Marktbürgers im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes und der Staatshaftung, Baden-Baden 1995
- Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.)*: Völkerrecht, 4. Auflage, Berlin 2007
- Walter, Konrad*: Rechtsfortbildung durch den EuGH: eine rechtsmethodische Untersuchung ausgehend von der deutschen und französischen Methodenlehre, Berlin 2009
- Wallraff, Arnold*: Weniger staatliche Kontrolle versus mehr Eigenverantwortung im Unternehmen!, AW-Prax 2010, S. 163
- Witte, Peter*: Vorteile des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, AW-Prax 2007, S. 147
- Witte, Peter*: Zollkodex, Kommentar, 5. Auflage, München 2009; zitiert: Bearbeiter, in: Witte (Hrsg.), Zollkodex
- Witte, Peter / Wolfgang, Hans-Michael (Hrsg.)*: Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, 6. Auflage, Herne 2009
- Wolfgang, Hans-Michael*: Zollkodex 2005: Subordination oder Kooperation?, AW-Prax 2005, S. 93

Wolffgang, Hans-Michael / Simonsen, Olaf (Hrsg.): AWR-Kommentar, Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht, Loseblatt, Köln, Stand: September 2010

Zippelius, Rheinhold: Juristische Methodenlehre, 10. Auflage, München 2006

Zuleeg, Manfred: Der Beitrag der Strafrechts zur europäischen Integration, JZ 1992, S. 761

Vorspann

„Und nun sollte auch er, Erasmus, frei sein! Zwanzig Pfund in guter englischer Münze hatten ihm die Freunde während seines Aufenthalts in London geschenkt. Das bedeutete für mehr als ein Jahr sorgenlose Fortsetzung seiner Studien an der Universität zu Paris, wohin er zurückkehren wollte. Aber da war eben jene Verfügung des englischen Königs, wonach kein englisches Geld aus dem Lande ausgeführt werden durfte. Doch nach den Erkundigungen seiner Freunde durfte er ausländische Münzen mit sich führen, und so hatte er vorsorglich seinen Schatz umgewechselt. Sein Freund Lord Mountjoy beruhigte ihn: ‚Ihr könnt Euch ganz auf meine Auskunft verlassen. Das Verbot, Geld aus England auszuführen, bezieht sich nur auf englische Münzen. Es war klug und vorsichtig von Euch, Euer Geld in ausländische Sorten umzuwechseln. Ich versichere Euch, Ihr werdet keinerlei Anstände haben, wenn Ihr morgen das Land verlasst.‘

Als er in Dover das kleine hölzerne Zollhaus betrat, war er noch ganz zuversichtlich. So gab er auch dem Mann, der die Reisenden überwachte, freundliche Auskunft auf dessen Fragen. ‚Und wollt Ihr Geld ausführen, mein Herr?‘ ‚Keine englische Münzen. Nur meinen Privatbesitz in ausländischer Währung.‘ Der Beamte zog die Augenbrauen hoch und bat: ‚Dürfte ich darum bitten, dass Ihr Euren Beutel hier auf dem Tisch entleert?‘ Und als Erasmus dieser Bitte nachgekommen war, erkundigte sich der Zöllner: ‚Ist das alles?‘ ‚Mein Gott, ich wollte, ich hätte noch mehr‘, entfuhr es dem Gelehrten. Aber die Miene des Zollbeamten war ernst geworden. ‚Ich hoffe nicht. Denn schon das ist zu viel! Kennt Ihr nicht das Gesetz, wonach die Ausfuhr von Geld verboten ist?‘ Erasmus lächelte und sagte: ‚Ich habe mir auf den Rat meiner englischen Freunde hin das Geld in ausländische Münzen wechseln lassen.‘ ‚Dann wart Ihr schlecht beraten, mein Herr. Ich muss leider Euer Geld beschlagnahmen.‘ “

In dieser deutschen Anekdote¹, die im 15. Jahrhundert spielt, hat der niederländische Humanist Erasmus von Rotterdam (1465-1536) einen Fehler gemacht, indem er auf den gut gemeinten Rat seiner englischen Freunde gehört hatte. Als Gelehrter hätte er vielleicht wissen können, dass derartige Umgehungsgeschäfte nach Sinn und Zweck auch vom Ausfuhrverbot des englischen Königs umfasst sein mussten. Nichtsahnend will Erasmus das Geld über die Grenze bringen und muss dafür teuer bezahlen. Er hat gegen das Verbot verstoßen, der Zöllner in-

1 *Pleticha*, Der englische Zoll, in: Popp (Hrsg.), Die Großen der Welt, S. 220ff.

Dover hat den sofortigen Verfall angeordnet und Erasmus steckt in ernsten finanziellen Problemen.

Mehr als 500 Jahre nachdem Erasmus der Geschichte zufolge aus England ausreisen wollte, bestimmen Einfuhren und Ausfuhren das Tagesgeschäft von vielen international agierenden Unternehmen. Nach Ende des 2. Weltkriegs sind Vereinfachungen im globalen Handel zum erklärten Ziel der Außenwirtschaftspolitik geworden. Die Außenwirtschaftspolitik wird seit der Jahrtausendwende jedoch gleichzeitig zunehmend in den Dienst der allgemeinen Außen- und Sicherheitspolitik gestellt. Krieg und Unterdrückung, Terrorismus und Proliferation, aber auch Menschenrechtsverletzungen und Korruption bestimmen die politische Realität. Der Schutz hiervoor stellt eine globale Verpflichtung dar und ist täglich Gegenstand internationaler Konferenzen. Das Außenwirtschaftsrecht kennt in diesem Zusammenhang Instrumente, die es erlauben, den Außenwirtschaftsverkehr zu unterbrechen oder zu beschränken. Dazu gehören Ausfuhrverbote und Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Güter und Technologien sowie zahlreiche zielgerichtete Sanktionen gegen im Einzelnen näher bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen. Insbesondere diese sogenannten *targeted sanctions* gelangen zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit. Das hängt einerseits damit zusammen, dass sie immer öfter als Instrument der Außenpolitik eingesetzt werden und aus diesem Grund in den Medien sehr präsent sind.² Andererseits erfahren sie Aufmerksamkeit, weil sich die (wirtschaftlich tätigen) Adressaten dieser vielen Verbote und Gebote fragen, wie diese zu befolgen sind.³ Insbesondere die Implementierung von Sanktionslistenprüfungen in Unternehmensprozesse stellt die Unternehmen vor große Herausforderungen. Fast selbstverständlich erscheint es daher, dass Fragen aufkommen, die auch aus Sicht der Rechtswissenschaft beantwortet werden müssen.

-
- 2 Beispielhaft die Berichterstattung in der FAZ im Frühjahr 2011: FAZ.net vom 20.01.2011 „EU will Guthaben Ben Alis und seiner Familie sperren“; FAZ.net vom 14.02.2011, „EU soll offenbar Mubaraks Konten einfrieren“; FAZ vom 17.02.2011, S. 6: „EU-Sanktionen gegen Zimbabwe verlängert“; FAZ vom 26.02.2011, S. 1: „EU kündigt Sanktionen gegen Libyen an“; FAZ vom 28.02.2011, S. 1, „Gaddafi-Gegner bilden Übergangsregierung – UN beschließen Sanktionen gegen Libyen“; FAZ vom 13.04.2011, S. 3, „EU honoriert Gesten Burmas – Sanktionen gegen einige Funktionäre werden ausgesetzt“; FAZ vom 14.04.2011, S. 7 „Syrische Reformer fordern Sanktionen“.
 - 3 Siehe nur: Rieß, Wären die Antiterrorlisten grundrechtswidrig?, AW-Prax 2008, S. 248 (S. 248); Basler, Ist Exportkontrolle ein kalkulierbarer Faktor für Unternehmen?, AW-Prax 2008, S. 259 (S. 260); Thumann, Ist die Balance zwischen Kontrollumfang und Außenhandelsfreiheit aus dem Lot geraten?, AW-Prax 2009, S. 185 (S. 185).

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts gibt es mehr Vorschriften als jemals zuvor, die im grenzüberschreitenden Warenverkehr zu beachten sind. Auch wenn sich die Motivlagen der Gesetzgeber grundlegend verändert haben, existieren heute viele Vorschriften, die von Unternehmen oder von ihren Ratgebern, bewusst oder unbewusst, falsch ausgelegt und angewendet werden. Und auch heute müssen Verstöße gegen außenwirtschaftsrechtliche Vorschriften teuer bezahlt werden.

Die vorliegende Arbeit untersucht nicht umfassend alle rechtlichen Fragen, die im Zusammenhang mit *targeted sanctions* auftreten, sondern beschränkt sich auf eine rechtliche Untersuchung einer Form der *targeted sanctions*, die von der Europäischen Union erlassen worden sind: den sogenannten Bereitstellungsverboten.

A. Wirtschaftssanktionen als Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik

Der völkergewohnheitsrechtliche Grundsatz „Responsibility to Protect“ normiert neben einer Achtungspflicht auch eine Gewährleistungspflicht des humanitären Völkerrechts für Staaten: Staaten werden als Widersacher und als Garanten des humanitären Völkerrechts angesprochen⁴ und werden auf diese Weise zum Treuhänder der internationalen Gemeinschaft bei der Durchsetzung der „Gesetze der Menschlichkeit“⁵. Nationale Souveränitäten werden relativiert, indem sie nicht mehr nur als Schutz gegen Interventionen von außen verstanden werden, sondern auch als Verpflichtung gegenüber dem eigenen Volk, völkerrechtskonform zu handeln. Als Mittel einer hierauf basierender Außen- und Sicherheitspolitik kommen vor militärischen Interventionen in erster Linie Wirtschaftssanktionen gegen die Widersacher in Betracht.

Wirtschaftssanktionen sind einerseits Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik, andererseits stellen sie zugleich auch Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs und somit des freien Handels dar. Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs wirken sich negativ aus auf den Export und somit auch auf den Außenbeitrag, die Differenz von Exporten und Importen einer Volkswirtschaft. Der Außenbeitrag fließt als eine Größe in der Verwendungsrechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in die Berechnung des Bruttoinlandsprodukts ein.⁶ Der Außenbeitrag hat also einen großen Einfluss auf die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft.

4 Siehe zur „Responsibility to Protect“ die S/RES/1674(2006) vom 28.04.2006; umfassend: *Rensmann*, Die Humanisierung des Völkerrechts durch das ius in bello – Von der Martens'schen Klausel zur „Responsibility to Protect“, *ZaöRV* 2008, S. 111ff.

5 Die nach dem Völkerrechtler Friedrich Fromhold Martens benannte Martens'sche Klausel besagt, dass alle von bewaffneten Konflikten betroffenen Personen – Zivilbevölkerung und Kombattanten – „unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts“ stehen. Die Klausel baut die Brücke zwischen positivem Recht und Naturrecht, zwischen Recht und Moral, indem sie die „Gesetze der Menschlichkeit“ und die „Forderungen des öffentlichen Gewissens“ in das positive Recht inkorporiert; *Rensmann*, Die Humanisierung des Völkerrechts durch das ius in bello – Von der Martens'schen Klausel zur „Responsibility to Protect“, *ZaöRV* 2008, S. 111 (S. 113).

6 Siehe die Informationen des Statistisches Bundesamt zur Berechnung des Bruttoinlandsprodukts: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/abisz/BIP,templateId=renderPrint.phtml; zuletzt abgerufen am 21.07.2011.

Demnach stehen Wirtschaftssanktionen zur Durchsetzung von Völkerrecht in einem Interessenkonflikt zu selbstreguliertem Wirtschaftswachstum. Die folgenden Ausführungen versuchen, die vorherrschenden Interessenlagen zu skizzieren.

I. Die Welt im 21. Jahrhundert – Herausforderungen der Globalisierung

1. Handel in einer globalisierten Welt

Infolge neuer Rahmenbedingungen, die durch das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen⁷ geschaffen wurden, hat der Welthandel seit Ende des 2. Weltkrieges einen starken Auftrieb⁸ erfahren und zu einer zunehmenden Verflechtung nationaler Volkswirtschaften geführt. Jedoch ist nicht allein der Welthandel für diese Entwicklung verantwortlich. Auch Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen haben ihren Anteil zu dieser Entwicklung beigetragen.⁹ Die dabei aus der Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie aus der Verbesserung der weltweiten Verkehrsinfrastruktur und der Kommunikations- und Informationstechnologien resultierende generelle Zunahme ökonomischer Abhängigkeiten wird allgemein als Globalisierung bezeichnet.¹⁰ Der Aufschwung der Schwellenländer und die damit verbundene Aufspaltung von Produktionsprozessen auf zahlreiche Produktionsstandorte mit unterschiedlichen Spezialisierungen treibt diesen Prozess weiter voran. Forciert wird diese Entwicklung durch neue Transportmöglichkeiten, effektivere Produktionstechniken und die zunehmende weltweite Vernetzung aufgrund verbesserter Kommunikationstechnologien.

In der sogenannten Uruguay-Runde wurde auf Grundlage des GATT seit 1986 ein neues, konsolidiertes und erweitertes System einer Welthandelsordnung ge-

7 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) vom 30.10.1947 in der seit dem 01.03.1969 geltenden Fassung; in: BGBl. 1951 II, S. 173.

8 Im Detail: International Trade Statistics der Welthandelsorganisation (WTO); im Internet abrufbar unter: www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm; zuletzt abgerufen am 21.07.2011.

9 Herrmann, in: Herrmann / Weiß / Ohler, Welthandelsrecht, § 2, Rn. 17.

10 Herrmann, in: Herrmann / Weiß / Ohler, Welthandelsrecht, § 2, Rn. 17; eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Begriff Globalisierung ist enthalten im Abschlussbericht der Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten" vom 12.06.2002, BT-Drucks. 14/9200, S. 49ff.

schaffen, das in der Errichtung der Welthandelsorganisation¹¹ (World Trade Organisation, WTO) am 01.01.1995 mündete. Das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO-Ü)¹² formuliert in seiner Präambel den Wunsch der WTO, durch den Abschluss von Übereinkünften, die auf den wesentlichen Abbau von Zöllen und Handelsschranken und die Beseitigung der Diskriminierung in den internationalen Handelsbeziehungen abzielen, einen Beitrag zur Erreichung der selbst gesetzten Ziele zu leisten.¹³ Zu diesen Zielen der Welthandelsordnung zählt die Präambel unter anderem die Erhöhung des Lebensstandards, die Sicherung der Vollbeschäftigung, einen hohen und ständig steigenden Umfang des Realeinkommens, eine wirksame Nachfrage sowie die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen unter optimaler Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung.¹⁴

Eine wesentliche Aufgabe der WTO ist somit der Abbau staatlicher Handelshemmnisse, die einem freien Handel entgegenstehen. Dabei ist die Liberalisierung jedoch nicht Selbstzweck, sondern nur Instrument¹⁵, die in der Präambel formulierten Ziele der Welthandelsordnung zu erreichen. Die Welthandelsordnung orientiert sich am Freihandel, stellt aber keine internationale Freihandelsverfassung dar oder begründet gar individuelle Freiheiten.¹⁶ Freier Welthandel als Ziel der Welthandelsordnung und somit auch als Ziel der internationalen Handelspolitik geht auf ökonomische Erwägungen¹⁷ zurück. Die ökonomische Freihandelstheorie¹⁸ besagt, dass ein möglichst unbehinderter Handel zwischen den Staaten allen beteiligten Volkswirtschaften nützt, auch dann, wenn diese unterschiedlich leistungsfähig und unterschiedlich entwickelt sind. Damit richtet sich die Freihandelstheorie gegen jede Form des Protektionismus.

11 Die WTO verfügt derzeit über 153 Mitgliedstaaten (Stand 23.07.2008, eine Auflistung ist im Internet abrufbar unter: www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm; zuletzt abgerufen am 08.06.2010).

12 Agreement Establishing the World Trade Organization, in Kraft getreten am 01.01.1995; ABl. (EG) Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 3.

13 3. Absatz der Präambel.

14 1. Absatz der Präambel.

15 Stoll / Schorkopf, WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, S. 32.

16 Ausführlich zu den Grundlagen und Zielen der Welthandelsordnung: Stoll / Schorkopf, WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, S. 30ff.

17 Die Ökonomie geht ganz herrschend davon aus, dass Freihandel den Wohlstand aller beteiligten Nationen steigert. Einen guten Überblick über die Grundzüge der Außenwirtschaftstheorie ist zu finden bei Herrmann, in: Herrmann / Weiß / Ohler, Welthandelsrecht, § 2, Rn. 18ff.

18 Die ökonomische Freihandelstheorie geht zurück auf David Ricardo (1772-1823), Principles of Political Economy and Taxation, 1829

Alle Staaten erzielen ein Höchstmaß an Nutzen, indem sie sich auf die Produktion und den Export der Güter spezialisieren, die sie am besten, das heißt am kostengünstigsten herstellen können.¹⁹ Der Wohlstandsgewinn resultiert aus der optimalen Nutzung ökonomischer Ressourcen und kann sich widerspiegeln in der Steigerung von Lebensstandards, Beschäftigung und Realeinkommen in allen Ländern. Jedoch trifft die Freihandelstheorie Aussagen über den Wohlstand einer Gesellschaft im Ganzen und berücksichtigt keine Fragen der Verteilung dieses Wohlstandes und der Prioritäten der wirtschaftlichen Entwicklung.²⁰ Jedenfalls gibt es auf Staatenebene keine Verlierer des Freihandels.²¹ Demzufolge kann aus der Freihandelstheorie auch allenfalls gefolgert werden, dass Handelsbeschränkungen den Wohlstand insgesamt mindern.²²

Der freie Welthandel wird durch zahlreiche Hemmnisse behindert. Neben tarifären Hindernissen, wie zum Beispiel der Zollbelastung, zählen zunehmend auch nichttarifäre Handelshemmnisse zu den Beschränkungen, die den Zugang zu einem Markt erschweren oder gar unmöglich machen.²³

2. Handelsweltmeister EU

Im Jahre 2008 führten die in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ansässigen Unternehmen Waren im Wert von 1564,99 Milliarden Euro in die

19 Herrmann, in: Herrmann / Weiß / Ohler, Welthandelsrecht, § 2, Rn. 21 m.w.N.: „Die Öffnung beider Volkswirtschaften führt zur Angleichung der realen inländischen Austauschverhältnisse der beiden Güter zueinander. Es ergibt sich ein einheitlicher Preis für beide Märkte. Natürlich darf nicht übersehen werden, dass das Ricardo-Theorem in dieser reinen Form mit der realen Welt wenig zu tun hat, auch wenn es in der Tendenz seiner Aussagen empirisch abgesichert ist. Zum einen ist die Zahl der Länder und Güter um ein Vielfaches höher, zum anderen geht das Modell von einer in der realen Welt nicht existenten vollständigen Flexibilität des Produktionsfaktors Arbeit aus und vernachlässigt gleichzeitig dessen vorhandene internationale Mobilität. Hinzu kommt, dass die Produktivität heute weitestgehend von der Kapitalausstattung eines Landes abhängt. Wenn Kapital frei zwischen verschiedenen Volkswirtschaften fließen kann, so beeinflusst das die jeweilige Produktivität in diesen Ländern. Das Modell beruht aber auf der Vorstellung dauerhafter Produktivitätsunterschiede, wie sie beispielsweise aus natürlichen Gegebenheiten resultieren. Ungeachtet dessen bildet das Ricardo-Theorem auch heute noch den Ausgangspunkt und die prägende Grundvorstellung der Außenhandelstheorie.“

20 Stoll / Schorkopf, WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, S. 30.

21 Herrmann, in: Herrmann / Weiß / Ohler, Welthandelsrecht, § 2, Rn. 30.

22 Stoll / Schorkopf, WTO - Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, S. 30.

23 Zimmermann, in: Wolfgang / Simonsen, AWR-Komm., 3. EL., Ordnungs-Nr. 111, Einführung, Rn. 3, 5.

Europäische Union ein²⁴ und Waren im Wert von 1306,53 Milliarden Euro in Drittländer aus²⁵. Das entsprach einem Anteil von 19,0 % der Gesamteinfuhren²⁶ des Weltimports beziehungsweise 16,6 % der Gesamtausfuhren²⁷ des Weltexports. Damit waren die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammengekommen im Jahre 2008 sowohl bei den Einfuhren als auch bei den Ausfuhren Weltmarktführer. Allein gegenüber 2005²⁸ hat sich der Warenwert der Einfuhren um ca. 32 % gesteigert, der Warenwert der Ausfuhren um ca. 25 %.

Unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union weist Deutschland die höchsten Umsätze im Import- und Exportgeschäft auf.²⁹ In Deutschland ansässige Unternehmen importierten 2008 Waren im Wert von 806 Milliarden Euro und exportierten Waren im Wert von 984 Milliarden Euro.³⁰ Das jährliche Wachstum der Exporte beträgt in Deutschland seit 1990 durchschnittlich 5,9 %, das jährliche Wachstum der Importe 5,8 %.³¹ Das brachte Deutschland nicht nur unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Spitzenposition ein, auch weltweit ist Deutschland führende Exportnation. So war Deutschland 1990 und

24 Eurostat, Warenhandel, Einfuhren in Milliarden ECU/EURO, im Internet abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00018&language=de>; zuletzt abgerufen am 08.06.2010.

25 Eurostat, Warenhandel, Ausfuhren in Milliarden ECU/EURO, im Internet abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00018&language=de>; zuletzt abgerufen am 08.06.2010.

26 Eurostat, Warenhandel, Anteil der Gesamteinfuhren am Weltimport (%), im Internet abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00018&language=de>; zuletzt abgerufen am 08.06.2010.

27 Eurostat, Warenhandel, Anteil der Gesamtausfuhren am Weltexport (%), im Internet abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00018&language=de>; zuletzt abgerufen am 08.06.2010.

28 Referenzländer sind die 25 Mitgliedstaaten, die zum 01.01.2005 der Europäischen Union angehörten.

29 Eurostat, Extra-Handel der EU27, Einfuhren in Millionen ECU/EURO, im Internet abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00038&language=de>; Eurostat, Extra-Handel der EU27, Ausfuhren in Millionen ECU/EURO, im Internet abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00038&language=de>, jeweils zuletzt abgerufen am 08.06.2010.

30 Erfasst sind sowohl Verbringungen als auch Ausfuhren; Statistisches Bundesamt, "Export, Import, Globalisierung", S. 3; im Internet abrufbar unter: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/AussenhandelWelthandel5510006099004,property=file.pdf>; zuletzt abgerufen am 15.02.2011.

31 Statistisches Bundesamt, "Export, Import, Globalisierung", S. 3.

von 2003 bis 2008 „Exportweltmeister“.³² Bei einer Differenzierung zwischen den Handelspartnern Deutschlands fällt auf, dass sich der Handel mit Drittländern viel dynamischer entwickelt hat als der Handel mit Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Das durchschnittliche jährliche Wachstum des deutschen Handels mit Drittländern betrug im Zeitraum von 1995 bis 2008 beim Export 8,9 % und beim Import 8,0 %. Exporte in Mitgliedstaaten der Europäischen Union nahmen im gleichen Zeitraum jährlich nur um 6,8 % zu, Importe aus diesen Mitgliedstaaten um 5,4 %.³³ Ungefähr zwei Drittel des realen Wirtschaftswachstums der Jahre 2004 und 2005 in Deutschland sind dem realen Außenbeitrag zuzurechnen.³⁴ Der Außenhandel ist demnach von großer Bedeutung für den Wohlstand in Deutschland. Im Jahr 2006 waren in Deutschland 8,9 Millionen Erwerbstätige mit Arbeitsort in Deutschland - fast 23 % - vom Export abhängig. 1995 arbeiteten nur etwa 15 % der Erwerbstätigen für den Export.³⁵

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere Deutschland, sind in vielfältiger Weise auf einen grenzüberschreitenden Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und sonstigen Wirtschaftsverkehr angewiesen, da die gesellschaftliche Entwicklung, der Wohlstand³⁶ und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht hiervon entscheidend abhängen.³⁷ Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs wirken sich negativ auf den Außenbeitrag aus und somit auch auf die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft.

32 Statistisches Bundesamt, "Export, Import, Globalisierung", S. 37.

33 Statistisches Bundesamt, "Export, Import, Globalisierung", S. 11.

34 nämlich 1,1%-Punkte von 1,6% im Jahre 2004 und 0,6%-Punkte von 1,0% im Jahre 2005; siehe: Statistisches Bundesamt, "Konjunkturmotor Export", Pressegespräch vom 30.05.2006, im Internet abrufbar unter: [www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Außenhandel/Statment__Hahlen,template-Id=re,zuletzt abgerufen am 08.06.2010](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Außenhandel/Statment__Hahlen,template-Id=re,zuletzt%20abgerufen%20am%2008.06.2010).

35 Statistisches Bundesamt, "Export schafft immer mehr Arbeitsplätze – auch bei Dienstleistern", Pressegespräch vom 18.09.2007, im Internet abrufbar unter: [www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/09/PD07__378__815,templateId=renderPrint.psml,zuletzt abgerufen am 08.06.2010](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/09/PD07__378__815,templateId=renderPrint.psml,zuletzt%20abgerufen%20am%2008.06.2010).

36 Gemeint ist die Größe, die der ökonomischen Freihandelstheorie zugrunde liegt, also der Wohlstand einer Gesellschaft im Ganzen.

37 Ehlers, in: Ehlers / Wolffgang, Rechtsfragen der Ausfuhrkontrolle und Ausfuhrförderung, S. 1.

3. Neue Gefahren im 20. / 21. Jahrhundert

Die zunehmende Öffnung der Grenzen seit Ende des 20. Jahrhunderts hat dazu geführt, dass interne und externe Sicherheitsaspekte eines Staates nicht mehr voneinander zu trennen sind. Die fortschreitende Demokratisierung politischer Verhältnisse, die Anerkennung von Menschenrechten, weltweiter Handel und technologischer Fortschritt haben vielen Menschen Freiheit und Wohlstand gebracht. Andererseits herrschen jedoch nach wie vor in vielen Teilen der Welt Unfreiheit und Armut vor, die zu Frustrationen bei vielen Menschen führen. Krieg und Hunger, Unterdrückung und Krankheit sind an vielen Orten Alltag. Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass wohl auch dem Welthandelsrecht selbst ein Teil der Verantwortung hierfür zugeschrieben werden muss.³⁸

In der Europäischen Sicherheitsstrategie "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt"³⁹ heißt es, dass Sicherheit eine Grundvoraussetzung für Entwicklung sei: „Konflikte zerstören nicht nur Infrastrukturen, sondern fördern auch Kriminalität, schrecken Investoren ab und verhindern ein normales Wirtschaftsleben. Eine Reihe von Ländern und Regionen bewegen sich in einem Teufelskreis von Konflikten, Unsicherheit und Armut.“⁴⁰ Als Hauptbedrohungen werden in der Europäischen Sicherheitsstrategie neben regionalen Konflikten, dem Scheitern von Staaten sowie organisierter Kriminalität insbesondere die Proliferation und der Terrorismus ausgemacht.⁴¹

Regionale Konflikte stellen eine Bedrohung für die regionale Stabilität dar. Sie entstehen durch endogene oder exogene Probleme. Zu den exogenen Problemen zählen zum Beispiel die Nachwirkungen des Kolonialismus. Zu den endogenen Problemen zählen unfähige Regierungen, unterschiedliche Machtinteressen, Ausbeutung und soziale Ungleichheit. Exogene und endogene Probleme sind oft miteinander verknüpft und verstärken sich gegenseitig.

Die Folgen regionaler Konflikte sind der Zusammenbruch des Wirtschaftssystems, Gewalt, Korruption, Vetternwirtschaft, Willkür und letztlich die Zer-

38 Siehe zum Beispiel zum „Medikamentenproblem“, Herrlich, Internationale Menschenrechte als Korrektiv des Welthandelsrechts, S. 1ff.; zum Problem des Zugangs zu den Märkten der entwickelten Länder, Matsushita / Schoenbaum / Mavroidis, WTO, S. 390; siehe auch: Pacón, Was bringt TRIPS den Entwicklungsländern?, in: GRUR Int. 1995, S. 875ff.

39 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

40 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 2.

41 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 3, 4.

störung staatlicher Strukturen. Der Staat kann Recht und Ordnung nicht mehr durchsetzen. Kriminelle unterwandern die Wirtschaft mit Korruption und illegalen Geschäften. Solche Entwicklungen begünstigen die organisierte Kriminalität und den Aufbau terroristischer Strukturen, die sich in einem Machtvakuum breitmachen. Extremismus, Terrorismus und der Zusammenbruch von Staaten sind die Folge. Letztlich kosten regionale Konflikte Menschenleben, bedrohen Minderheiten und untergraben Grundfreiheiten und Menschenrechte.

Der Zusammenbruch von Staaten resultiert jedoch nicht allein aus regionalen Konflikten. Er kann auch ein Ergebnis schlechter Staatsführung sein, die sich in Korruption, Machtmissbrauch, schwachen Institutionen und mangelnder Erfüllung von Rechenschaftspflichten widerspiegelt.

Proliferation stellt weltweit eines der größten Sicherheitsrisiken dar. Proliferation meint die „Weiterverbreitung von atomaren, biologischen oder chemischen Massenvernichtungswaffen (ABC - Waffen) bzw. der zu ihrer Herstellung verwendeten Produkte einschließlich des dazu erforderlichen Know-how sowie entsprechender Trägersysteme“.⁴² "Das Überleben der Menschheit hängt davon ab, dass Atomtechnologie nicht in falsche Hände gerät"⁴³ sagte Mohamed El-Baradei, Generaldirektor der internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) zum Ende seiner zwölfjährigen Amtszeit im November 2009.⁴⁴ In der Europäischen

42 Verfassungsschutzbericht 2008, S. 329 im Internet abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/463552/publicationFile/40609/vsb_2008.pdf; zuletzt abgerufen am 20.07.2011.

43 FAZ vom 27.11.2009, „Lautstark in der iranischen Sackgasse“.

44 Es gibt zahlreiche Bestrebungen der internationalen Staatengemeinschaft mit dem Ziel der Nonproliferation. Das "Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen" (BWÜ: In Deutschland umgesetzt durch das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 10.04.1972 (BGBl. 1983 II S. 133)) enthält ein umfassendes Verbot biologischer Waffen und wurde von 171 Staaten unterzeichnet und von 155 Staaten ratifiziert. Das Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen (CWÜ: In Deutschland umgesetzt durch das Ausführungsgesetz zum Chemiewaffenübereinkommen vom 02.08.1994 (BGBl. I S. 1954), das zuletzt durch Art. 8 des Gesetzes vom 17.12.2008 (BGBl. I S. 2586) geändert worden ist) verbietet Entwicklung, Herstellung, Besitz, Weitergabe und Einsatz chemischer Waffen. Chemiewaffenbestände sind durch die Vertragsparteien zu deklarieren und unter internationaler Aufsicht zu vernichten. Dem CWÜ sind bisher 188 Staaten beigetreten. Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (NVV: sog. Atomwaffensperrvertrag, BGBl. 1974 II, S. 786) verpflichtet die zu den Nuklearmächten gehörenden Vertragsparteien (USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien) dazu, keine Kernwaffen an Nichtkernwaffenstaaten weiterzugeben und solche Staaten auch nicht beim Aufbau eines Atomwaffenpotentials zu unterstützen. Die nicht zu den Nuklearmächten

Sicherheitsstrategie wird die Proliferation ebenfalls „als die potenziell größte Bedrohung für unsere Sicherheit angesehen“.⁴⁵

Im Zusammenhang mit der Proliferation ist der internationale Terrorismus zu einer der größten Bedrohungen für den Weltfrieden geworden. Zahlreiche religiös motivierte Terroranschläge⁴⁶ von international agierenden Netzwerken - die

gehörenden Vertragsparteien werden durch den Atomwaffensperrvertrag dazu verpflichtet, auch in Zukunft auf den Aufbau eines nuklearen Waffenpotentials zu verzichten. Dafür garantiert Art. 4 des Vertrags das unveräußerliche Recht eines jeden unterzeichnenden Staates auf ein ziviles Atomprogramm. Art. 3 Abs. 1 NVV legt fest, dass die internationale Atomenergiebehörde über die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Vertrag wachen soll. Dieser Vertrag wurde von sämtlichen Ländern unterzeichnet - mit Ausnahme von Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan. Indien, Israel und Pakistan besitzen Atomwaffen und sind somit faktische Atomwaffenstaaten (SIPRI Yearbook 2009, Chapter 8: World Nuclear Forces, S. 346). Dass auch Nordkorea in Besitz von Atomwaffen ist, wird stark vermutet (siehe hierzu: Spiegel Online vom 07.03.2010, "Kim Jong Il lebt und droht"; Spiegel Online vom 12.04.2010, "Für Atomtests hat das Regime Geld"; Spiegel Online vom 28.05.2010, "Nordkorea liefert wohl Atomtechnik an den Iran"), konnte bislang aber nicht bewiesen werden (SIPRI Yearbook 2009, Chapter 8: World Nuclear Forces, S. 346). Den Entwicklungen im Iran gilt in den letzten Jahren zunehmend die Aufmerksamkeit der internationalen Politik (siehe hierzu: Spiegel Online vom 11.02.2010, "Ahmadinedschad erklärt Iran zum "Atomstaat"; Spiegel Online vom 09.04.2010, "Iran präsentiert neue Zentrifugen zur Urananreicherung"). Das iranische Atomprogramm sorgt für große Besorgnisse weltweit. Iran wurde von der internationalen Staatengemeinschaft mehrfach aufgefordert, die Urananreicherung auszusetzen, bis der ausschließlich friedliche Charakter des iranischen Atomprogramms sichergestellt sei (S/RES/1696 (2006) vom 31.07.2006, S/RES/1737 (2006) vom 23.12.2006, S/RES/1803 (2008) vom 03.03.2008, S/RES/1835 (2008) vom 27.09.2008 und S/RES/1929 (2010) vom 09.06.2010). Zugleich hat die Staatengemeinschaft Iran bei der zivilen Nutzung der Kernenergie Hilfe angeboten, die Iran jedoch ausgeschlagen hat. Iran setzt seine Urananreicherung unbeirrt weiter fort und kooperiert nicht im vertraglich vereinbarten Maße mit der IAEO. Angeblich haben internationale Geheimdienste detaillierte Kenntnis über das zum Teil eindeutig militärisch ausgerichtete Atomprogramm des Iran (FAZ vom 01.12.2009, "Paris: Obamas Iran-Politik gescheitert: Rufe nach neuen Sanktionen / Teheran beharrt auf Bau zehn neuer Atomanlagen"; Die Zeit vom 09.04.2009, "Die Zahl der Atomwaffen-Staaten wächst"). Von besonderer Relevanz sind im Zusammenhang mit Atomwaffen zudem Syrien (Bundesamt für Verfassungsschutz, "Verfassungsschutzbericht 2008", S. 329; Syrien ist 1968 dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten, ratifizierte das Zusatzprotokoll, das striktere Kontrollen ermöglicht, aber nicht; siehe: FAZ vom 24.04.2008, "Syriens Atomprogramm im Visier") und seit 2010 auch Myanmar (FAZ vom 09.06.2010, "Verfolgt Burmas Junta ein militärisches Atomprogramm?").

45 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 3.

46 Um nur einige zu nennen: 07.08.1998: US-Botschaften in Kenia und Tansania, 12.10.2000: USS Cole im Jemen, 11.04.2002: Djerba, 12.10.2002 / 01.10.2005: Bali, 15./20.11.2003, 31.10.2010: Istanbul, 11.03.2004: Madrid, 07.08.2005: London,

Anschläge des 11.09.2001 stellen nur den vorläufigen Höhepunkt dar - haben seit Beginn des 21. Jahrhunderts deutlich gemacht, dass insbesondere von nicht-staatlichen Akteuren eine Gefahr für die internationale Sicherheit ausgeht.⁴⁷ Gelangen Massenvernichtungswaffen in die Hände terroristischer Netzwerke, wird die Gefahr potenziert.⁴⁸ „Am erschreckendsten ist der Gedanke, dass terroristische Gruppierungen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen. Sollte dies eintreten, wäre eine kleine Gruppe in der Lage, einen Schaden anzurichten, der eine Größenordnung erreicht, die bislang nur für Staaten und Armeen vorstellbar war.“⁴⁹ Seit dem 11.09.2001 haben verschiedene Geheimdienste mehrfach Beschaffungsaktivitäten von Terrornetzwerken aufgedeckt, die das Ziel verfolgten, Massenvernichtungswaffen oder Teile für ihre Herstellung auf dem Schwarzmarkt zu erhalten.⁵⁰ Insbesondere die instabile politische Lage in Pakistan lässt befürchten, dass pakistanische Atomsprengköpfe in die Hände von Terroristen gelangen.⁵¹

Auch der von US - Präsident Barack Obama initiierte Atomgipfel im April 2010⁵² kam zu dem Ergebnis, dass der nukleare Terrorismus die größte akute Bedrohung für die nationale und globale Sicherheit darstelle.⁵³ Obama zeigte sich am Rande dieser Konferenz überzeugt, dass Kämpfer des Terrornetzes Al - Qaida „keine Hemmungen haben würden“, solche Massenvernichtungswaffen einzusetzen, sollten sie ihnen in die Hände fallen. „Wenn es jemals eine (atoma-

11.06.2006 / 26.11.2008: Mumbai, 14.08.2007: Nordirak, 25.10.2009: Bagdad, 29.03.2010: Moskau.

47 Schon einige Jahre vor der Jahrtausendwende, am 20.03.1995, wurde durch den Giftgasanschlag der japanischen Sekte "Aum-Shinrikyo" auf die U-Bahn in Tokio der erste Terroranschlag einer nichtstaatlichen Gruppierung mittels chemischer Waffen verübt. Durch den Anschlag wurde eine wichtige psychologische Schwelle zum Gebrauch von Massenvernichtungswaffen überschritten, denn der Vorfall zeigte, dass es möglich ist, Massenvernichtungswaffen als Mittel des Terrors erfolgreich einzusetzen (*Hoffman*, Terrorismus - der unerklärte Krieg, S. 417).

48 *Wallraff*, Weniger staatliche Kontrolle versus mehr Eigenverantwortung im Unternehmen!, AW-Prax 2010, S. 163.

49 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 4.

50 Spiegel Online vom 26.01.2010, "Al-Qaidas Sehnsucht nach der Superbombe"; Der Spiegel vom 22.03.2004, "Atombombe frei Haus".

51 Pakistan ist in Besitz von Atomsprengköpfen (SIPRI Yearbook 2009, Chapter 8: World Nuclear Forces, S. 346), Spiegel Online vom 12.04.2010, "Stolz auf die Bombe".

52 Nuclear Security Summit, am 12./13.04.2010 in Washington; hierzu: New York Times vom 11.04.2010, "Leaders Gather for Nuclear Talks as New Threat Is Seen".

53 Communiqué of the Washington Nuclear Security Summit, S. 1, im Internet abrufbar unter: <http://fpc.state.gov/documents/organization/140355.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.06.2010.

re) Detonation in New York, London oder Johannesburg geben sollte, wären die Konsequenzen für Wirtschaft, Politik und Sicherheit verheerend“, warnte Obama.⁵⁴

4. Neue Herausforderungen für die Staatengemeinschaft im 20. / 21. Jahrhundert

Kein Land ist in der Lage, die komplexen Probleme des 20. und 21. Jahrhunderts im Alleingang zu lösen. Nach zwei verheerenden Weltkriegen wurde mit der Gründung der Vereinten Nationen durch 51 unterzeichnende Staaten⁵⁵ am 26.06.1945 in San Francisco versucht, eine neue Weltordnung zu errichten. Es sollten Bedingungen geschaffen werden, „unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt“⁵⁶ sowie sozialer Fortschritt und „bessere Lebensstandards in größerer Freiheit“⁵⁷ gefördert werden konnten. Um dieses Ziel zu erreichen wurde vereinbart, gemeinsam „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren“⁵⁸. Nach näher bestimmten Grundsätzen und Verfahren sollte gewährleistet werden, dass „Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird“⁵⁹ und dass „internationale Einrichtungen in Anspruch genommen werden, um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern“.⁶⁰ Die Vereinten Nationen sind als globaler Staatenverbund mit 193 Mitgliedstaaten heute in der Position, als bedeutendste internationale Organisation der Welt, die politische Realität mit zu beeinflussen.

Der UN-Sicherheitsrat trägt gem. Art. 24 Abs. 1 UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die Kompetenzen des UN-Sicherheitsrates ergeben sich gem. Art. 24

54 FAZ vom 12.04.2010, "Obama warnt vor nuklearem Terrorismus"; FAZ vom 14.04.2010, "Die schmutzige Bombe im Rucksack".

55 Mittlerweile sind 193 Staaten Mitglied der Vereinten Nationen, Stand: 14.07.2011 ; eine genau Auflistung der Mitgliedstaaten siehe unter: <http://www.unric.org/de/pressemitteilungen/4116>.

56 Präambel der Charta der Vereinten Nationen (BGBl. II 1973, 431 in Fassung vom 28.08.1980, BGBl. II 1980, S. 1252).

57 Präambel der Charta der Vereinten Nationen (BGBl. II 1973, 431 in Fassung vom 28.08.1980, BGBl. II 1980, S. 1252).

58 Präambel der Charta der Vereinten Nationen (BGBl. II 1973, 431 in Fassung vom 28.08.1980, BGBl. II 1980, S. 1252).

59 Präambel der Charta der Vereinten Nationen (BGBl. II 1973, 431 in Fassung vom 28.08.1980, BGBl. II 1980, S. 1252).

60 Präambel der Charta der Vereinten Nationen (BGBl. II 1973, 431 in Fassung vom 28.08.1980, BGBl. II 1980, S. 1252).

Abs. 2 S. 2 UN-Charta aus den Kapiteln VI, VII, VIII und XII. In Kapitel VII wird der UN-Sicherheitsrat ermächtigt, Maßnahmen zu treffen, die der Friedenserhaltung oder -wiederherstellung dienen. Voraussetzung für den Erlass solcher Maßnahmen ist gem. Art. 39 UN-Charta die Feststellung, dass in einem konkreten Fall die Bedrohung oder ein Bruch des Friedens tatsächlich vorliegt. Gem. Art. 41 UN-Charta kann der Sicherheitsrat Maßnahmen beschließen, um seinen Beschlüssen zur Wirksamkeit zu verhelfen. Zu diesen möglichen Maßnahmen, die unter Ausschluss von Waffengewalt zu erfolgen haben, gehört auch die Unterbrechung von Wirtschaftsbeziehungen zu einzelnen Staaten, aber auch zu natürlichen und juristischen Personen sowie nichtstaatlichen Einheiten, Organisationen und Gruppierungen. Damit kommt die Staatengemeinschaft ihrer Pflicht nach, das humanitäre Völkerrecht nicht nur zu achten, sondern auch durch konkretes Handeln sicherzustellen, dass die humanitären Garantien effektiv gewährleistet werden.⁶¹ Gleichzeitig sind Maßnahmen, die Unterbrechungen von Wirtschaftsbeziehungen vorsehen, aber auch von besonderer Relevanz für das Außenwirtschaftsrecht.

Die historisch bedingte Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrates mit den fünf Siegermächten als ständigen Mitgliedern führte jedoch dazu, dass dieser in vielen Fällen handlungsunfähig blieb: Insbesondere die USA und die Sowjetunion machten regen Gebrauch von ihrem Vetorecht, um Verurteilungen und Wirtschaftssanktionen gegen sich selbst oder befreundete Staaten zu verhindern.⁶² Mit Ende des Kalten Krieges hat sich die weltpolitische Lage grundlegend geändert. Auf Herstellung und Wahrung eines Mächtigkeitsgleichgewichts gerichtete Politiken scheinen der Vergangenheit anzugehören. Den einst verfeindeten Supermächten ist seitdem eine Zusammenarbeit möglich und die Arbeit an einer Erreichung des Hauptziels der Vereinten Nationen - die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit⁶³ - ist zum Mittelpunkt der internationalen Politik geworden. Seit Beginn der 1990er Jahre ist die Anzahl der Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates, die das Ziel haben, einer Bedrohung des

61 Umfassend: *Rensmann*, Die Humanisierung des Völkerrechts durch das ius in bello – Von der Martens'schen Klausel zur „Responsibility to Protect“, *ZaöRV* 2008, S. 111ff.

62 Weiterführend: *Fink*, Kollektive Friedenssicherung, S. 30ff.

63 Der hohe Stellenwert ergibt sich aus Art. 1 Nr. 1 der UN-Charta. Dieser setzt als Ziel der Vereinten Nationen fest, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen. Der UN-Sicherheitsrat trägt gem. Art. 24 der Charta der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für die Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit

Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entgegenzuwirken, stark gestiegen. Eine Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit⁶⁴ hat der UN-Sicherheitsrat zum Beispiel in der Gefahr internationaler bewaffneter Auseinandersetzungen⁶⁵, in möglichen Auswirkungen von innerstaatlichen Bürgerkriegen auf Nachbarstaaten⁶⁶ sowie in massiven Menschenrechtsverletzungen⁶⁷ festgestellt. Die größten Bedrohungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit hat auch der UN-Sicherheitsrat in der Proliferation⁶⁸ und dem internationalen Terrorismus⁶⁹ ausgemacht.

„Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.“⁷⁰ Die Europäische Union hat in der Europäischen Sicherheitsstrategie bekannt, dass die Sicherheit und der Wohlstand Europas immer mehr von einem wirksamen multilateralen System abhängen. Dabei ist jedoch auch die Europäische Union selbst mit heute 27 Mitgliedstaaten ein politisches Schwergewicht, das auch unabhängig von Beschlüssen des UN-Sicherheitsrats tätig werden kann und auch tätig wird.⁷¹ „Als Zusammenschluss

64 Ausführlich: *Fink*, Kollektive Friedenssicherung, S. 864ff; *Lailach*, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, S. 49ff.

65 S/RES/418 (1977) vom 04.11.1977.

66 Beispielhaft: S/RES/713 (1991) vom 26.09.1991, S/RES/788 (1992) vom 19.11.1992; hierzu gehören auch internationale Auswirkungen in Form von grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen, vgl. S/RES/688 (1991) vom 05.04.1991.

67 Beispielhaft: S/RES/794 (1992) vom 03.12.1992, S/RES/917 (1994) vom 06.05.1994.

68 Siehe S/RES/1696 (2006) vom 31.07.2006, S/RES/1737 (2006) vom 23.12.2006, S/RES/1747 (2007) vom 24.03.2007, S/RES/1803 (2008) vom 03.03.2008, S/RES/1835 (2008) vom 27.09.2008, S/RES/1887 (2009) vom 24.09.2009 und S/RES/1929 (2010) vom 09.06.2010.

69 Siehe S/RES/1267 (1999) vom 15.10.1999, S/RES/1333 (2000) vom 19.12.2000, S/RES/1363 (2001) vom 30.07.2001, S/RES/1390 (2002) vom 16.01.2002, S/RES/1373 (2001) vom 28.09.2001, S/RES/1452 (2002) vom 20.12.2002, S/RES/1455 (2003) vom 17.01.2003, S/RES/1526 (2004) vom 30.01.2004, S/RES/1566 (2004) vom 08.10.2004, S/RES/1617 (2005) vom 29.07.2005, S/RES/1624 (2005) vom 14.09.2005, S/RES/1699 (2006) vom 08.08.2006, S/RES/1730 (2006) vom 19.12.2006, S/RES/1735 (2006) vom 22.12.2006 und S/RES/1822 (2008) vom 30.06.2008.

70 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 9.

71 Eine Übersicht über die länderbezogenen Embargomaßnahmen der Europäischen Union ist im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf (zuletzt abgerufen am 22.07.2011); Ein Überblick sowie Hintergrundinformationen zu den von der Europäischen Union zwischen 1980 und 2004 erlassenen Sanktionen sind zu finden bei *Kreutz*, Hard measures by a soft power?, S. 17ff, S. 21ff.

von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Brutto-sozialprodukts (BSP) weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union zwangsläufig ein globaler Akteur (...). Die zunehmende Konvergenz europäischer Interessen und die Stärkung der gegenseitigen Solidarität haben die EU zu einem glaubwürdigeren und handlungsstarken Akteur werden lassen. Europa muss daher bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen.“⁷²

5. Fazit

Europa war nie zuvor „so wohlhabend, so sicher und so frei“⁷³ wie zum Ende des 20. Jahrhunderts und zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Doch Terrorismus und Proliferation, aber auch die Schwächung staatlicher Systeme, Privatisierung von Gewalt und organisierte Kriminalität setzen die internationale Staatengemeinschaft und damit auch Europa einer sehr ernststen Bedrohung aus.⁷⁴ Die Sicherheit und der Wohlstand Europas hängen von einem wirksamen multilateralen System ab. Daher verfolgt die Europäische Union das Ziel, „eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung zu schaffen“⁷⁵.

Wenn ein Staat Recht und Ordnung nicht wirksam durchsetzen kann, ist kein Verlass auf beständige Rahmenbedingungen für das Tagesgeschäft. Der Alltag wird mithin nicht mehr planbar. Auf lokaler Ebene folgen daraus regionale Instabilitäten und Unsicherheiten bei Investoren. Derartige Verhältnisse gefährden Verträge und Projekte. Sie beeinflussen den freien Handel somit negativ. Weil ein freier Handel aber für alle Teilnehmer regelmäßig zu einem Wohlstandsgewinn führen soll⁷⁶, ist er eng mit dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit verknüpft.⁷⁷

72 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 1.

73 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 1.

74 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 5.

75 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 9.

76 Siehe die Ausführungen zur ökonomischen Freihandelstheorie bei Herrmann, in: Herrmann / Weiß / Ohler, Welthandelsrecht, § 2, Rn. 18ff, 30.

77 Das genaue Verhältnis von Freihandel und Frieden ist umstritten. Während Vertreter der ökonomischen Freihandelstheorie von einer friedensschaffenden Wirkung des Freihandels ausgehen nehmen Kritiker dieser Theorie aufgrund von unterschiedlichen Macht- und Gewinninteressen allenfalls eine friedensbegünstigende Wirkung des Freihandels an. Dem

Eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit stellt somit immer auch eine Bedrohung des freien Welthandels dar. Diesen Gefahren muss wirksam entgegengewirkt werden. „Wir wollen, dass die internationalen Organisationen, Regelungen und Verträge Gefahren für den Frieden und die Sicherheit in der Welt wirksam abwenden, und müssen daher bereit sein, bei Verstößen gegen ihre Regeln zu handeln.“⁷⁸ Daraus lässt sich folgern, dass auf Ebene der Vereinten Nationen und auch auf Ebene der Europäischen Union ein unterschiedener politischer Wille besteht, völkerrechtliche Verstöße zu ahnden. Als Mittel gegen diese Verstöße vorzugehen, wurden seit Ende der 1990er Jahre zielgerichtete Beschränkungen des Handels (*targeted sanctions*⁷⁹) eingeführt und ständig verbessert. *Targeted sanctions* sind Gegenstand der nun folgenden Ausführungen.

II. *Targeted Sanctions*

1. *Targeted Sanctions* als Instrument der Außenpolitik

Seit 1990 sind nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen zu einem häufig angewandten Instrument post-bipolarer Weltpolitik geworden.⁸⁰ Andere Instrumente der Außenpolitik - der Einsatz von kriegerischen Mitteln oder von Diplomatie - sind aus guten Gründen in den Hintergrund getreten: Der Einsatz kriegerischer Mittel zur Konfliktlösung ist gegenüber der Zivilbevölkerung unzumutbar und seine Vermeidung ist das primäre Ziel der internationalen Staatengemeinschaft: „For the United Nations, there is no higher goal, no deeper commitment and no greater ambition than preventing armed conflict so that people everywhere can enjoy peace and prosperity.“⁸¹ Der Einsatz von Diplomatie gegenüber "Schurken" wird hingegen als unangebracht empfunden⁸² und wird mangels Gesprächsbereitschaft in der Regel auch nicht zielführend sein. Wirtschaftssanktionen sind hingegen für diejenigen, die sie implementieren, mit den geringsten

Welthandelsrecht liegt jedenfalls, wie dargestellt, die ökonomische Freihandelstheorie zugrunde.

78 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 9.

79 Die Begriffe *targeted sanctions* und *smart sanctions* sind als Synonyme zu verstehen. Fortan wird der Begriff *targeted sanctions* verwendet.

80 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 1.

81 Annan, The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa, Report of the Secretary-General, New York 1998, § 2; Press Release SG/SM/6524; SC/6503, im Internet abrufbar unter: www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/index.html; zuletzt abgerufen am 06.12.2010.

82 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 37.

unmittelbaren Kosten verbunden.⁸³ Das Mittel der Wirtschaftssanktionen wird überwiegend⁸⁴ als geeignetes Mittel angesehen und ist daher zu einem häufig angewandten Instrument der Politik geworden. Beispiel und Beleg hierfür ist der deutliche Anstieg der Anzahl der vom UN-Sicherheitsrat verhängten Sanktionen seit 1990. In der Zeit vor 1990 wurden nur in 2 Fällen⁸⁵ Sanktionen verhängt, im unmittelbar darauf folgenden Zeitraum zwischen 1990 und 2000 erfolgten Wirtschaftssanktionen in 12 Fällen.⁸⁶ Auch nach der Jahrtausendwende hat der UN-Sicherheitsrat immer wieder auf das Instrument der Wirtschaftssanktionen zurückgegriffen. Zwischen 2000 und 2010 wurden Wirtschaftssanktionen gegen Irak, Liberia, Sudan, Somalia, Eritrea und die Taliban nach Unterbrechung neu aufgenommen oder ausgeweitet. Neue Sanktionen wurden in 6 Fällen⁸⁷ eingeführt. Auch im Zusammenhang mit der „Arabischen Revolution“ im Frühjahr 2011 verhängte der UN-Sicherheitsrat in mehreren Fällen Wirtschaftssanktionen.

Sanktionen im hier genannten Sinn werden definiert als „Instrumente diplomatischer oder wirtschaftlicher Art, mit denen eine Änderung der politischen Haltung eines Staates oder seiner Vorgehensweise bewirkt werden sollen, etwa bei Verletzungen internationaler Abkommen oder bei der Missachtung der Menschenrechte sowie bei politischen Strategien, die der Rechtsstaatlichkeit oder demokratischen Grundsätzen zuwiderlaufen.“⁸⁸ Die durch das Instrument der

83 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 43.

84 a. A.: Meilinger, A Matter of Precision, in: Foreign Policy, Mar / Apr 2001, S. 78f; Mueller / Mueller, Sanctions of Mass Destruction, in: Foreign Affairs, May / June 1999, S. 43ff.

85 Rhodesien (1966) und Südafrika (1977).

86 Irak (1990), ehem. Jugoslawien (1991, 1992, 1998), Libyen (1992), Liberia (1992), Somalia (1992), Kambodscha (1992), Haiti (1993), Angola (1993, 1997, 1998), Ruanda (1994), Sudan (1995), Sierra Leone (1997, 2000), Taliban (1999) und Äthiopien und Eritrea (2000); die Jahreszahlen in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Jahr, in dem der UN-Sicherheitsrat erstmalig tätig geworden ist. Eine umfassende Analyse dieser Sanktionen erfolgt bei Cortright / Lopez, The sanctions decade: Assessing UN strategies in the 1990s, S. 1ff; Cortright / Lopez kommen bei ihrer Untersuchung der Sanktionen zu dem Ergebnis, dass sie in 37% der Fälle zumindest teilweise erfolgreich waren. In Sudan, Ruanda und Liberia hätten die Sanktionen ihre Wirkung komplett verfehlt. Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung war, dass Sanktionen aller Art nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie in aufeinander abgestimmter internationaler Zusammenarbeit konsequent vollstreckt werden.

87 Internationaler Terrorismus (2001), Kongo (2003), Elfenbeinküste (2004), Libanon (2005), Nordkorea (2006), Iran (2006); die Jahreszahlen in den Klammern beziehen sich jeweils auf das Jahr, in dem der UN-Sicherheitsrat erstmalig tätig geworden ist.

88 Zu finden auf der Internetseite der Europäischen Kommission: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_de.pdf; zuletzt abgerufen am 05.11.2010.

Wirtschaftssanktionen in tatsächlicher Hinsicht neu geschaffenen Möglichkeiten der Politik stellten die handelnden Akteure jedoch auch vor große Herausforderungen. Mangels ausgereifter Erfahrungen im Bereich der Sanktionspolitik stellte sich die Frage, ob sich umfassende Wirtschaftssanktionen in Form von Totalembargos als geeignet erweisen würden, die mit ihnen angestrebten Ziele zu erreichen und welche Konsequenzen mit den (nicht-intendierten) Nebenfolgen für die Zivilbevölkerung einhergingen. Schnell erwiesen sich die gegen Irak⁸⁹, Jugoslawien⁹⁰ und Haiti⁹¹ verhängten Totalembargos als nicht zielführend, weil sie sich politisch als unwirksam erwiesen und die nicht-intendierten Nebenfolgen zu gravierenden Konsequenzen für die Zivilbevölkerung führten.⁹² Die Ineffektivität folgte dem sozialen Phänomen des Rally-Effekts ("Rally round the flag"), das oft im Zusammenhang mit Totalembargos zu beobachten war. Dieser Rally-Effekt beschreibt eine auffällige, aber vergleichsweise kurzfristige Zunahme der öffentlichen Unterstützung für die Machthaber eines Staates. Totalembargos verstärken und unterstützen bestehende Regime mittelbar dadurch, dass die Völker sich enger um ihre Führer scharen.⁹³ Der Rally-Effekt entsteht durch eine monothematische und regierungsfreundliche Aufbereitung des Totalembargos in den Medien, die auf Instrumentalisierungsabsichten der Machthaber zurückgehen. Dadurch bedingt fördern Totalembargos das, was sie zu bekämpfen versuchen: den Nationalismus, den Fundamentalismus und soziale, politische und kulturelle Regressionen.⁹⁴ Ein weiterer Grund für die Ineffektivität von Totalembargos ist die unzureichende Vorgehensmöglichkeit gegen Akteure, die nicht einem speziellen Staat zugeordnet werden können.

Bezüglich der nicht-intendierten Nebenfolgen, dem zweiten Argument gegen Totalembargos, sind insbesondere die verheerenden Auswirkungen der Totalembargos auf die Zivilbevölkerung zu nennen: Im Irak wurden hilflose Menschen zu Geiseln einer weltpolitischen Auseinandersetzung. Sie wurden geopfert, ohne dass sie auch nur eine Chance gehabt hätten, an der Lösung der zugrundeliegenden Probleme mitzuwirken.⁹⁵ Die Totalembargos gegen Irak führ-

89 Beschlossen mit der S/RES/661 (1990).

90 Beschlossen mit der S/RES/757 (1992).

91 Beschlossen mit der S/RES/917 (1994).

92 Eine gute Zusammenfassung bietet *Gordon*, *A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions*, in: *Ethics and International Affairs*, Mar 1999, S. 123ff; siehe außerdem: *Oette*, Die Vereinbarkeit der vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta verhängten Wirtschaftssanktionen mit den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, S. 357ff.

93 *Chevènet*, Unmenschliche Embargos, VN 1996, S. 93.

94 *Chevènet*, Unmenschliche Embargos, VN 1996, S. 93 (S. 94).

95 *Kulesa*, Von Märchen und Mechanismen, Gefahr und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrates, VN 1996, S. 89.

ten zu einer humanitären Katastrophe. "When robust and comprehensive economic sanctions are directed against authoritarian regimes, a different problem is encountered. Then it is usually the people who suffer, not the political elites whose behavior triggered the sanctions in the first place."⁹⁶

Den dramatischen Auswirkungen und der weltweiten Empörung hierüber folgte eine Diskussion über die für die Erreichung der Ziele notwendige Gestaltung von Wirtschaftssanktionen.⁹⁷ "Economic sanctions in particular are too often a blunt instrument, however, applied without adequate prior measurement of their impact or determination of their objectives. In some cases, the hardship imposed on the civilian population is greatly disproportionate to the likely impact of the sanctions on the behaviour of the protagonists. Better targeting of sanctions is necessary to help ensure that they will achieve their intended purpose. Greater use should be made of sanctions aimed at decision makers and their families, including the freezing of personal and organizational assets as well as restrictions on travel."⁹⁸ Ergebnis der Debatte war die Idee von intelligenten zielgerichteten Sanktionen, den *targeted sanctions*. "Because economic sanctions have proved to be a blunt and counter-productive instrument, a number of governments, and numerous civil society organizations and think tanks around the world have explored ways to make them smarter by better targeting them."⁹⁹ Gemeint waren Maßnahmen, die statt allgemein gegen einen bestimmten Drittstaat gerichtet zu sein, präziser und selektiver das betreffende Regime, dessen Machthaber und Sympathisanten gezielt und persönlich mit Wirtschaftssanktionen belegen.¹⁰⁰ Die Gegner dieser zielgerichteten Wirtschaftssanktionen werden fortan als Embargogegner bezeichnet.

Targeted sanctions haben weniger nicht-intendierte Folgen als umfassende Wirtschaftsanktionen, weil sie sich nicht pauschal gegen alle richten, die sich an einem bestimmten Ort befinden, sondern differenzieren und sich nur gegen diejenigen richten, die tatsächlich getroffen werden sollen. Die Feinjustierung der *targeted sanctions* verfolgt das Ziel der Destabilisierung bestimmter Personen-

96 Annan, We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century, Report of the Secretary-General, New York 27.03.2000, UN-Dok. A/54/2000, Rn. 231.

97 Kulesa machte bereits 1996 umfassende Vorschläge für eine Feinjustierung von Sanktionen. Als Kriterien für die Auswahl nannte er Verhältnismäßigkeit, Erfolgchance, Zielgruppenorientierung und humanitäre Rücksichten (Von Märchen und Mechanismen, Gefahr und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrates, VN 1996, S. 89 (S. 95)).

98 Annan, The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa, Report of the Secretary-General, New York 1998, §§ 25-26.

99 Annan, We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century, Report of the Secretary-General, New York 27.03.2000, UN-Dok. A/54/2000, Rn. 232.

100 Müller-Ibold, in: Lenz / Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 215, Rn. 6.

kreise.¹⁰¹ Als erste Dimension¹⁰² dieser Feinjustierung gilt die Zielgruppenorientierung. Eine Maßnahme gilt dann als zielgruppenorientiert, wenn sie sich speziell gegen individuelle Adressaten oder zumindest enge Adressatenkreise richtet. Zweite Dimension ist die sektorale Selektivität. Eine Maßnahme gilt als sektoral selektiv, wenn die sanktionierten Güter ausschließlich oder vorzugsweise einer bestimmten Gruppe oder einem Zweck dienen, denen durch die Maßnahme entgegengewirkt werden soll.¹⁰³ Eine zielgruppenorientierte Feinjustierung ermöglicht ein zielgerichtetes Vorgehen gegen die politische, die militärische, die wirtschaftliche und die intellektuelle Elite eines bestimmten Staates, ohne dabei die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft zu ziehen.¹⁰⁴ Neben den genannten Eliten bestimmter Staaten¹⁰⁵ sind, bedingt durch den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, auch solche Einzelpersonen und Gruppierungen zum Zielobjekt der *targeted sanctions* geworden, die nicht eindeutig einem bestimmten Staat zugeordnet werden können.

Ende der 1990er Jahre wurde die Idee der *targeted sanctions* erstmals umgesetzt. Im Interlaken-Prozess beschäftigte sich eine Fachkonferenz mit zielgerichteten Finanzsanktionen.¹⁰⁶ In den sich anschließenden Prozessen in Bonn-Berlin und in Stockholm waren selektive Waffenembargos, gezielte Reise- und Flugverbote sowie die effektive Implementierung und Überwachung von *targeted sanctions* Gegenstand der Diskussionen.¹⁰⁷ Seither wird besonderer Wert auf die Feinjustierung der *targeted sanctions* gelegt. Kennzeichnend für *targeted sanctions* bleibt somit die Möglichkeit ihres selektiven Einsatzes. „Targeted sanctions include financial, travel, aviation, arms and commodities restrictions with the objective of applying coercive pressure on transgressing parties, leaders and the network of elites and entities that support them, in order to change behavior or prevent actions contrary to international peace and security (...).“¹⁰⁸ *Targeted Sanctions* haben Totalembargos in der Sanktionspraxis der

101 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 79.

102 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 79.

103 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 79.

104 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 78.

105 Siehe die Aufzählungen hierzu bei Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 87.

106 Weitere Informationen im Internet unter: www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/index.html?lang=en; zuletzt abgerufen am 05.11.2010.

107 Weitere Dokumente und Berichte sind im Internet abrufbar unter: www.smart-sanctions.ch; zuletzt abgerufen am 05.11.2010.

108 Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures, Watson Report 2006, März 2006, S. 53; im Internet abrufbar unter: http://www.watsoninstitute.org/annualreport06/Watson_AR_2006.pdf, zuletzt abgerufen am 20.07.2010.

Vereinten Nationen schon zu Beginn des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts vollständig abgelöst - "All UN sanctions today are targeted sanctions."¹⁰⁹

Die Entwicklung der *targeted sanctions* geht somit auf die Politik des UN-Sicherheitsrats zurück. Die vom UN-Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen mussten in den jeweiligen Mitgliedstaaten in geltendes Recht umgesetzt werden. Dazu wurde in der Europäischen Union eine Rechtsgrundlage geschaffen.¹¹⁰ Auf europäischer Ebene beruht ein Großteil der Wirtschaftssanktionen auf einer Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, doch handelt die Europäische Union auch auf eigene Initiative.¹¹¹ Bei den autonomen Wirtschaftssanktionen der Europäischen Union handelt es sich ebenfalls ausschließlich um *targeted sanctions*.¹¹²

2. Verschiedene Formen von *targeted sanctions*

Targeted Sanctions erfassen sowohl sektorale als auch zielgruppenorientierte Sanktionen. Sektorale Sanktionen knüpfen an Güter an, zielgruppenorientierte Sanktionen an Empfänger, wobei auch sektorale Sanktionen eine indirekt zielgruppenorientierte Wirkung entfalten können.¹¹³ Zielgruppenorientierte Sanktionen sind solche, die sich gegen im einzelnen genau bestimmte Adressaten richten. Als zielgruppenorientierte Sanktionen gelten zunächst Reise- und Visabeschränkungen sowie Finanzsanktionen, sofern sie auf eng definierte Adressaten zugeschnitten werden.¹¹⁴ Reise- und Visabeschränkungen sollen die Möglichkeit

109 Addressing Challenges to targeted sanctions, an update of the Watson Report, Oktober 2009, S. 4; im Internet abrufbar unter: http://www.watsoninstitute.org/pub/2009_10_targeted_sanctions.pdf, zuletzt abgerufen am 20.07.2010.

110 Siehe hierzu die Ausführungen zu A. II. 3.: Rechtliche Grundlagen für *targeted sanctions* im Unionsrecht.

111 Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen), vom 07.06.2004, Rat der Europäischen Union, 10198/1/04, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 2, Ziff. 2, 3, 4.

112 Siehe auch: Kreutz, Hard measures by a soft power?, S. 41.

113 Poeschke nennt als Beispiel Reisesanktionen, die unterteilt werden können in Flugverbote und Reise-/ Visabeschränkungen. Erstere unterbinden generell die Inanspruchnahme einer Dienstleistung. Es wird aber angenommen, dass die Eliten eines Landes stärker auf die Möglichkeit grenzüberschreitender Mobilität angewiesen sind, sodass die sektoralen Flugverbote indirekt zielgruppenorientiert sind. Reise-/Visabeschränkungen hingegen benennen einen genauen Adressatenkreis und sind damit direkt zielgruppenorientiert (Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 86). Sektorale Sanktionen sind nicht Gegenstand der weiteren Untersuchung. Vielmehr befassen sich die weiteren Ausführungen mit den zielgruppenorientierten Maßnahmen im Allgemeinen und dann mit den Bereitstellungsverböten als Bestandteil dieser im Speziellen.

114 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 90.

der benannten Adressaten zur grenzüberschreitenden Mobilität marginalisieren oder sogar gänzlich aufheben. Umgesetzt werden die Reise- und Visabeschränkungen durch die Verweigerung der Einreise oder der notwendigen Einreisepapiere. Ob jedoch Reise- und Visabeschränkungen ein geeignetes Mittel zur Sanktion darstellen, erscheint zumindest fraglich. In diesem Zusammenhang bezeichnend ist die Aussetzung des Einreiseverbots gegen den Präsidenten Simbabwe, Mugabe, im Vorfeld des EU-Afrika-Gipfels in Lissabon am 08.-09.12.2007. Obwohl ursprünglich keine Ausnahmemöglichkeiten vorgesehen waren, wurde das Verbot zeitweise außer Kraft gesetzt, um Mugabe eine Teilnahme zu ermöglichen.¹¹⁵ Jedenfalls haben Reise- und Visabeschränkungen keinerlei wirtschaftliche Konsequenzen.¹¹⁶

Den wohl größten Bereich der zielgruppenorientierten Sanktionen stellen die Finanzsanktionen dar. Wenn von Finanzsanktionen gesprochen wird, sind in der Regel die Unterbindung finanzieller Transaktionen und das Einfrieren von Geldern und sonstiger Vermögenswerten gemeint.¹¹⁷ Dabei ist insbesondere das Einfrieren von Vermögenswerten darauf gerichtet, die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit der Embargogegegnern auf Null zu reduzieren.¹¹⁸ Gemeinhin werden Finanzsanktionen als umfassende Vermögenssperre verstanden.¹¹⁹ Darüber hinaus wurde das Instrument der Bereitstellungsverbote entwickelt, die Gegenstand dieser Arbeit sind. Bereitstellungsverbote verbieten, den in den Sanktionslisten näher bestimmten Embargogegegnern, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen oder zugute kommen zu lassen.¹²⁰

Nicht ganz eindeutig geklärt ist das Verhältnis von Finanzsanktionen zu den Bereitstellungsverboten. So werden die Bereitstellungsverbote teilweise als eine Form der Finanzsanktionen aufgeführt¹²¹, teilweise finden sie im Zusammen-

115 Zeit Online vom 08.12.2007, EU-Afrika-Gipfel: "Der Besuch des Totengräbers".

116 Poeschke, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 86.

117 Schaller, Die Richtigen treffen - Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, VN 2005, S. 132.

118 Ohler, Die Verhängung von "smart sanctions" durch den UN-Sicherheitsrat - eine Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, EuR 2006, S. 848 (S. 850).

119 Zum Beispiel: Fassbender, Triepel in Luxemburg, DÖV 2010, S. 333 (S. 334).

120 Siehe hierzu die Ausführungen zu B. I. 1.-22.: Wortlautanalysen der Bereitstellungsverbote.

121 Ausdrücklich: Sanctions or restrictive measures: 2.2.: Economic and financial sanctions, S. 4, im Internet abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 22.07.2011; BAFA-Merkblatt: Außenwirtschaftsverkehr mit "Embargo-Ländern", S. 7.

hang mit *targeted sanctions* überhaupt keine Erwähnung¹²² und teilweise bilden sie neben den Finanzsanktionen eine besondere Kategorie.¹²³

Die Bereitstellungsverbote erstrecken sich zunächst auch auf die Bereitstellung von Geldern und lassen sich insofern als Finanzsanktionen verstehen. In dieser Hinsicht erfüllen sie die Funktion eines Auffangtatbestandes für die Lücken der Finanzsanktionen. Indem neben Geldern aber auch wirtschaftliche Ressourcen Gegenstand der Bereitstellungsverbote sind, geht der Anwendungsbereich weit über Gelder hinaus. Insofern kommt den Bereitstellungsverböten eine eigenständige Bedeutung zu. Sie sind mithin nicht als eine Form der Finanzsanktionen anzusehen.

Demzufolge können Reise- und Visabeschränkungen, Finanzsanktionen und Bereitstellungsverbote als jeweils eigenständige Bereiche oder Kategorien der *targeted sanctions* verstanden werden, die sich zwar bezüglich ihrer Zielrichtung untereinander ergänzen, denen jeweils aber auch ein eigenständiger Anwendungsbereich zukommt.

3. Rechtliche Grundlagen für *targeted sanctions* im Unionsrecht

Die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates binden gem. Art. 25 UN-Charta alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und somit auch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Diese müssen die Beschlüsse durch innerstaatliche Maßnahmen umsetzen. Die Europäische Union ist selbst nicht Mitglied der Vereinten Nationen¹²⁴ und somit auch nicht völkerrechtlich zur Umsetzung der Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates verpflichtet.¹²⁵ Da aber die Kompetenz, Wirtschaftssanktionen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten zu verhängen, gem. Art. 215 AEUV der Europäischen Union zusteht¹²⁶, können die einzelnen Mitgliedstaaten der Europäi-

122 Zum Beispiel: *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz / Hilf / Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 41. EL, Art. 29 EUV, Rn. 11ff.

123 *Dahme*, in: Wolfgang / Simonsen, AWR-Komm., 23. EL, Ordnungs-Nr. 113, Rn. 16, 23.

124 Nach Art. 4 Abs. 1 der UN-Charta können nur Staaten Mitglied der Vereinten Nationen werden, sodass der Europäischen Union eine Mitgliedschaft verwehrt ist.

125 Ausführlich: *Ress*, Das Handelsembargo, S. 186ff; gegen eine grundsätzliche Rechtspflicht der Europäischen Union zur Umsetzung der Sanktionen des UN-Sicherheitsrates aber für eine Pflicht zur Umsetzung, sofern der Rat freiwillig im Bereich der Sanktionen des UN-Sicherheitsrates tätig wird: *Schmalenbach*, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, JZ 2006, S. 349 (S. 352).

126 Im Urteil Kadi (EuGH, Urt. vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351) hat der EuGH deutlich gemacht, dass sich die Kompetenz für

schen Union keine einzelstaatlichen Wirtschaftssanktionen gegenüber Dritten erlassen.¹²⁷ Die Europäische Union beachtet jedoch ausweislich Art. 351 AEUV die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, sodass jedenfalls der Unionsgesetzgeber durch das Unionsrecht zur Umsetzung der Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates verpflichtet ist.¹²⁸

In der Europäischen Union wurde diese Rechtsgrundlage mit dem Vertrag von Lissabon neu gefasst. Zuvor stellte Art. 301 EGV die Rechtsgrundlage dar, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen. Ob diese Vorschrift auch dazu ermächtigte, gegenüber natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen und gerade nicht gegenüber einzelnen Staaten vorzugehen, war umstritten¹²⁹, wurde aber letztendlich durch die Rechtsprechung des EuGH¹³⁰ angenommen. Das Verfahren für den Erlass von *targeted sanctions* hat sich trotz der Änderungen durch den Vertrag von Lissabon im Wesentlichen nicht geändert. Der Erlass von Embargos erfolgt stets in Umsetzung von Beschlüssen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Grundentscheidung über das „ob“ der Embargos kann daher gem. Art. 31 EUV nur einstimmig erfolgen. Ist ein Beschluss gefasst, der die Aussetzung,

den Erlass von Personenembargos aus einem Zusammenspiel der Art. 60, 301 EGV ergibt. Mit der Neufassung des AEUV richtet sich die Kompetenz ausdrücklich nach Art. 215 AEUV.

127 Tietje, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, § 15, S. 732, Rn. 148.

128 Ausführlich: Ress, Das Handelsembargo, S. 186ff.

129 Das EuG sah in Verbindung der Art. 60, 301 EGV aufgrund des Wortlauts nur eine mögliche Rechtsgrundlage für Sanktionen gegen Länder, nicht aber gegen Einzelpersonen und leitete daraufhin die Rechtsgrundlage aus einer Verbindung der Art. 60, 301, 308 EGV. Es begründete diese Rechtsauffassung mit dem einheitlichen institutionellen Rahmen und dem Kohärenzgebot (EuG, Urt. vom 21.09.2005, Rs. T-306/01 - Yusuf und Al Barakaat International Foundation / Rat und Kommission, Slg. 2005, S. II-3533, Rn. 95; EuG, Urt. vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2005, S. II-3649, Rn. 122); dem EuG zustimmend: Schmalenbach, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, JZ 2006, S. 349 (S. 352); kritisch: Cremer, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 301 EGV, Rn. 12; Für das Fehlen einer Kompetenzgrundlage für die Europäische Union: Hörmann, EuR 2007, S. 120 (S. 132); Art. 301 EGV reicht gemeinsam mit Art. 60 EGV als Rechtsgrundlage aus: Schlussantrag von GA Maduro in der Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351 Rn. 12; Maduro zustimmend: Alber, EuZW 2008, S. 164 (S. 166).

130 EuGH, Urt. vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351, Rn. 197-204, 211, 213, 216, 222, 225-227, 229-230; kritisch hierzu Kämmerer, EuR 2009, S. 114 (S. 115): „Die Wege, die ihn (den EuGH) zu diesem Ziel führen, sind gewunden und die Argumentation wirkt umständlich“.

Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu Drittländern oder natürlichen oder juristischen Personen vorsieht, so werden gem. Art. 215 Abs. 1 oder Abs. 2 AEUV vom Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit erlassen. Dabei wird der Rat auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission tätig, den er gem. Art. 293 Abs. 1 AEUV nur einstimmig abändern kann. Außerdem hat eine Unterrichtung des Europäischen Parlamentes durch den Rat zu erfolgen.

Keineswegs erlässt die Europäische Union nur Wirtschaftssanktionen, um Resolutionen des UN-Sicherheitsrates umzusetzen, sondern wird auch auf eigene Initiative tätig. Bis zu dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Kadi mussten diejenigen *targeted sanctions*, die zur Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates erlassen worden waren, von denjenigen *targeted sanctions* getrennt werden, die autonom von der Europäischen Union verhängt wurden. Das EuG hatte Klagen, die gegen die Nennungen in den Sanktionslisten der Europäischen Union beziehungsweise auf deren Nichtigkeitserklärung gerichtet waren, stets abgewiesen.¹³¹ Zur Begründung hatte das EuG angeführt, dass dem Recht der Vereinten Nationen Vorrang gegenüber dem Recht der Europäischen Union zukomme und daher eine inhaltliche Rechtmäßigkeitskontrolle nicht möglich sei. Die Überprüfung von auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrates basierenden Rechtsakten der Europäischen Union sei nur im Hinblick auf die Verletzung von zwingendem Völkerrecht (*ius cogens*) möglich.¹³² Nach deutlicher Kritik¹³³, insbesondere im Hinblick auf den reduzierten Rechtsschutz für die gelisteten Personen, hat der EuGH mit dem Urteil in der Rechtssache Ka-

131 EuG, Urt. vom 21.09.2005, Rs. T-306/01 - Yusuf und Al Barakaat International Foundation / Rat und Kommission, Slg. 2005, S. II-3533; EuG, Urt. vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2005, S. II-3649.

132 EuG, Urt. vom 21.09.2005, Rs. T-306/01 - Yusuf und Al Barakaat International Foundation / Rat und Kommission, Slg. 2005, S. II-3533, Rn. 254, 272; EuG, Urt. vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2005, S. II-3649, Rn. 203, 223.

133 Zu den Problemen in der Europäischen Union: Meyer, Lost in Complexity - Gedanken zum Rechtsschutz gegen smart sanctions in der EU, ZEuS 2007, S. 1ff; Schmah, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrates?, EuR 2006, S. 566ff; Schmalenbach, Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, JZ 2006, S. 349 (S. 352). Mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführt wurde Art. 215 III AEUV, der in den Rechtsakten Bestimmungen über den Rechtsschutz erforderlich macht. Zu den Problemen des Rechtsschutzes der gelisteten Personen, Organisationen und Einrichtungen im Allgemeinen siehe u.a.: Cameron, Protecting Legal Rights, On the (in) security of targeted sanctions, S. 181ff.

di¹³⁴ ausdrücklich klargestellt, dass die Gerichte der Europäischen Union für die Überprüfung sämtlicher von der Europäischen Union erlassenen Maßnahmen zuständig seien, einschließlich derjenigen, die eine Resolution des UN-Sicherheitsrates umsetzen.

4. Mehr als bloße Stigmatisierung – Ziele der *targeted sanctions*

Die Ziele der *targeted sanctions*, die in der Europäischen Union in Kraft sind, sind ganz unterschiedlicher Natur. Den *targeted sanctions* liegen die Bestimmungen der GASP zugrunde, sodass sich die Ziele der *targeted sanctions* zunächst auch in den Zielen der GASP wiederfinden müssen. Folgende Ziele der Europäischen Union im Rahmen der GASP waren in Art. 11 EUV a.F. festgelegt:

Die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen, die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen (...), die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Die Zielbestimmungen der Europäischen Union im Rahmen der GASP finden sich nach den durch den Vertrag von Lissabon bedingten Veränderungen nunmehr in Art. 21, 23 EUV wieder. Bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene lässt sich die Union

von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zur stärkeren Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.

Neu ist, dass die Europäische Union der Achtung der Menschenwürde und der Achtung der UN-Charta und des Völkerrechts im Rahmen der GASP und somit außerhalb ihres Hoheitsgebietes zur Geltung verhelfen will. Demnach sind der

134 EuGH, Urt. vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351, Rn. 281-282, 286-288.

Schutz des Individuums und die das Individuum schützende UN-Charta mit dem Vertrag von Lissabon zu einer Zielbestimmung der GASP geworden.

Die Europäische Union setzt stets die vom UN-Sicherheitsrat verhängten Wirtschaftssanktionen in geltendes Recht um. Teilweise ist der Umfang der europäischen Wirtschaftssanktionen jedoch weitergehend.¹³⁵ Wie gezeigt, besteht die Sanktionspolitik der Europäischen Union nicht nur aus der Umsetzung der Wirtschaftssanktionen des UN-Sicherheitsrates, sondern auch aus in eigener Initiative erlassenen Wirtschaftssanktionen. Sämtlichen, von der Europäischen Union erlassenen Wirtschaftssanktionen liegen die Bestimmungen der GASP zugrunde. Die durch diese vorgegebenen Ziele sind unterschiedlicher Natur. Die *targeted sanctions* stellen jeweils das Mittel dar, um diese Ziele zu erreichen. Sie sollen zielgerichtet diejenigen Einzelpersonen und Körperschaften treffen, deren Politik Gegenstand der Sanktionen ist¹³⁶ und dabei so gezielt eingesetzt werden, dass sie die größtmögliche Wirkung auf diejenigen haben, deren Verhalten beeinflusst werden soll.¹³⁷ Der Hauptzweck von Wirtschaftssanktionen besteht darin, die Politik oder Verhaltensweisen so zu ändern, dass sie mit den Zielen des Gemeinsamen Standpunkts der GASP beziehungsweise mit den Schlussfolgerungen des Rates oder dem internationalen Beschluss in Einklang stehen, auf dem die Wirtschaftssanktionen beruhen.¹³⁸ Primär soll mit den *targeted sanctions* somit ein ganz bestimmtes, politisch nicht akzeptiertes Verhalten so verändert werden, dass es den dem Beschluss zugrundeliegenden Maßstäben entspricht.

Sekundär kommt *targeted sanctions* aber auch eine symbolische Funktion zu, indem sie eine moralische Verurteilung durch die Europäische Union zum Aus-

135 Evaluierung der EU-Sanktionen als Teil der Sanktionen und Maßnahmen der EU im Bereich der Menschenrechte vom 04.09.2008, Abl. C 295 E vom 04.12.2009, S. 49 (S. 52), Erwägungsgrund G.

136 http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index/htm, S. 6; Ziel von *targeted sanctions* gegen bestimmte Staaten muss es sein, die jeweiligen Entscheidungsträger empfindlich zu strafen, die Bevölkerung des Landes aber möglichst zu schonen, *Brzoska*, Der Schatten Saddams - Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, VN 2001, S. 56.

137 Rat der Europäischen Union, Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) vom 07.06.2004, Dok.-Nr. 10198/1/04 REV 1, S. 3, Ziff. 6; Die Drahtzieher friedensbedrohender Maßnahmen sollen unmittelbar und persönlich getroffen werden, *Ohler*, Die Verhängung von "smart sanctions" durch den UN-Sicherheitsrat - eine Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, EuR 2006, S. 848 (S. 850).

138 Evaluierung der EU-Sanktionen als Teil der Sanktionen und Maßnahmen der EU im Bereich der Menschenrechte vom 04.09.2008, Abl. C 295 E vom 04.12.2009, S. 49 (S. 56), Ziff. 16.

druck bringen.¹³⁹ Letztgenannte Funktion darf jedoch nicht überbewertet werden, weil eine solche Wahrnehmung zugleich zur Abwertung von Wirtschaftssanktionen als solchen führen könnte.¹⁴⁰ Dabei scheint den Wirtschaftssanktionen von der Europäischen Union über lange Zeit nur diese symbolische Funktion zugedacht worden zu sein. Erst seit 2004 sind *targeted sanctions* als ein mögliches wirksames Instrument zur Durchsetzung politischer Interessen im Rahmen der GASP entdeckt und seitdem regelmäßig angewendet worden. Anders lässt es sich nicht erklären, dass in dem im Jahre 2003 von der Europäischen Union veröffentlichten Strategiepapier zur Sicherheit „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“¹⁴¹ Wirtschaftssanktionen als solche keine Erwähnung finden und die Europäische Union erst im Jahr 2004 mit den „Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen)“¹⁴² und mit den „Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“¹⁴³ die ersten programmatischen Dokumente¹⁴⁴ zur Umsetzung und Anwendung von Wirtschaftssanktionen erarbeitet und veröffentlicht hat. In den vom Rat angenommenen „Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen)“ bekannte sich dieser ausdrücklich dazu, „dass der wirkungsvolle Einsatz von Sanktionen ein wichtiges Mittel darstellt, um Frieden und Sicherheit auf internationaler Ebene im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und unserer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu erhalten und wiederherzustellen.“¹⁴⁵

-
- 139 Evaluierung der EU-Sanktionen als Teil der Sanktionen und Maßnahmen der EU im Bereich der Menschenrechte vom 04.09.2008, Abl. C 295 E vom 04.12.2009, S. 49 (S. 54), Ziff. 4.
- 140 Evaluierung der EU-Sanktionen als Teil der Sanktionen und Maßnahmen der EU im Bereich der Menschenrechte vom 04.09.2008, Abl. C 295 E vom 04.12.2009, S. 49 (S. 54), Ziff. 4, (S. 58), Ziff. 38. „Allerdings ist dieses Unbehagen häufig nicht stark genug, die Machthabenden zu veranlassen, ihr Verhalten in der von der EU gewünschten Form zu ändern“, Portela, Sanktionen der EU - Wirksamkeit durch Stigmatisierung, SWP-Aktuell 63, November 2007, S. 6.
- 141 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, verabschiedet vom Europäischen Rat am 12.12.2003, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, S. 1ff.
- 142 Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) vom 07.06.2004, Rat der Europäischen Union, 10198/1/04, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.
- 143 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen vom 29.11.2005, Dok. 15115/05, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.
- 144 “These two documents should be considered complementary, and together they provided the first programmatic declaration of the EU sanctions policy”, Kreutz, Hard measures by a soft power? S. 14.
- 145 Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen), vom 07.06.2004, Rat der Europäischen Union, 10198/1/04, Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, Ziff. 1

Von den Zielen der *targeted sanctions* zu trennen ist die Frage nach ihrer Wirksamkeit. Die Praxis der *targeted sanctions* ist zu jung, um zu dieser Frage abschließend Stellung zu nehmen.¹⁴⁶ Jedoch werden bisweilen Zweifel an der Wirksamkeit geäußert.¹⁴⁷

Inzwischen hat sich auch der EuGH mehrfach mit den *targeted sanctions* beschäftigt.¹⁴⁸ Hauptkritikpunkt waren die mangelnden Rechtsschutzmöglichkeiten der in den Sanktionslisten aufgeführten Embargogegegnern, die im Widerspruch zu den Garantien der Unionsgrundrechte standen.¹⁴⁹ Die Urteile haben den Anstoß zur Errichtung weiterer Arbeitsgruppen zur Verbesserung der *targeted sanctions* gegeben.¹⁵⁰ Nach einigen Veränderungen scheint der Verordnungsgeber nunmehr davon auszugehen, dass die Verordnungen im Einklang mit den Unionsgrundrechten stehen, wie sie von der Europäischen Grundrechtecharta anerkannt wurden.¹⁵¹

5. Fazit

Targeted sanctions ermöglichen ein zielgerichtetes Vorgehen gegen die politische, die militärische, die wirtschaftliche und die intellektuelle Elite eines bestimmten Staates, ohne dabei die Bevölkerung in Mitleidenschaft zu ziehen.

-
- 146 Umfassende Analysen von Wirtschaftssanktionen bieten: *Cortright / Lopez*, The sanctions decade: Assessing UN strategies in the 1990s, S. 1ff; *Cortright / Lopez*, Sanctions and the search for security, S. 1ff; *Poeschke*, Politische Steuerung durch Sanktionen?, S. 1ff; *Askari*, Economic Sanctions – Examining their philosophy and efficacy, S. 1ff.
- 147 Evaluierung der EU-Sanktionen als Teil der Sanktionen und Maßnahmen der EU im Bereich der Menschenrechte vom 04.09.2008, Abl. C 295 E vom 04.12.2009, S. 49 (S. 55), Ziff. 12.
- 148 Insbesondere: EuGH, Urt. vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351; siehe ferner: EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361; EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010; EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010.
- 149 Zu den Problemen des Rechtsschutzes der gelisteten Personen, Organisationen und Einrichtungen im Allgemeinen siehe u.a.: *Cameron*, Protecting Legal Rights, On the (in) security of targeted sanctions, S. 181ff.
- 150 Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures, Watson Report, 30.03.2006; Addressing Challenges to targeted sanctions, an update of the Watson Report, Oktober 2009; im Internet abrufbar unter: http://www.watsoninstitute.org/pub/2009_10_targeted_sanctions.pdf, zuletzt abgerufen am 20.07.2010.
- 151 Siehe zum Beispiel den 9. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 1286/2009 vom 22.12.2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen (Abl. L 346 vom 23.12.2009, S. 42).

Targeted sanctions sollen diejenigen Einzelpersonen und Körperschaften treffen, deren politische Haltung oder Vorgehensweise Anlass für die Verhängung der Wirtschaftssanktionen gegeben haben.¹⁵² Dabei müssen die Wirtschaftssanktionen so gezielt eingesetzt werden, dass sie die größtmögliche Wirkung auf diejenigen haben, deren Verhalten beeinflusst werden soll. Durch die Ergreifung derartiger Maßnahmen kommt die internationale Staatengemeinschaft ihrer Schutzverantwortung nach.

Ein wichtiger eigenständiger Bestandteil der *targeted sanctions* sind die Bereitstellungsverbote, die die Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an in Listen näher bezeichnete natürliche und juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen verbieten.

Es gibt keine effektiveren Möglichkeiten, um Forderungen auf internationaler Ebene auf nicht-militärischem Weg durchzusetzen als *targeted sanctions*. Diese sind umso effektiver, je größer die Glaubwürdigkeit einer militärischen Option besteht. Weil diese aber gerade verhindert werden soll, müssen die *targeted sanctions* als solche konsequent angewendet werden.

III. Gang der Untersuchung

Die Arbeit ist unterteilt in insgesamt zehn Kapitel. Nach der vorangegangenen Einführung in Wirtschaftssanktionen als Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik (A.) erfolgt zunächst ein Überblick über die einzelnen Bereitstellungsverbote, die im Jahre 2011 geltendes Recht in der Europäischen Union darstellen. In diesem Rahmen werden die Hintergründe der einzelnen Verordnungen sowie der Anwendungsbereich der Bereitstellungsverbote erläutert (B.). Es folgt eine ausführliche Auslegung der Tatbestandsmerkmale der Bereitstellungsverbote (C.), in deren Rahmen geklärt wird, was Gegenstand der Bereitstellungsverbote ist, welche Handlungen verboten werden und gegen wen sich die Bereitstellungsverbote richten. Im Anschluss werden die praktischen Auswirkungen der Bereitstellungsverbote auf ihre Adressaten dargestellt. In diesem Kapitel werden die denkbaren Konsequenzen aufgezeigt, die ein Verstoß gegen ein Bereitstellungsverbot in Deutschland nach sich ziehen kann (D.). Unter (E.) werden die Bereitstellungsverbote in den Kontext des Unions-

152 http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index/htm, S. 6; Ziel von *targeted sanctions* gegen bestimmte Staaten muss es sein, die jeweiligen Entscheidungsträger empfindlich zu strafen, die Bevölkerung des Landes aber möglichst zu schonen, Brzoska, Der Schatten Saddams - Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, VN 2001, S. 58.

grundrechts¹⁵³ auf Außenwirtschaftsfreiheit gestellt. Dieses Unionsgrundrecht findet seine Grundlage in der unternehmerische Freiheit, die in Art. 16 der Europäischen Grundrechtecharta (GRCh)¹⁵⁴ niedergeschrieben ist. Die Europäische Grundrechtecharta ist wiederum durch den Vertrag von Lissabon weiter aufgewertet wurde. Anschließend werden zwei Einwände gegen die Annahme der Vereinbarkeit der Bereitstellungsverbote mit europäischem Primärrecht (F.) erhoben: Es wird herausgearbeitet, dass die Bereitstellungsverbote gegen den Grundsatz der Bestimmtheit verstoßen und zudem Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ aufkommen lassen. Diese Einwände begründen ein rechtliches Problem, für das unter (G.) ein Lösungsvorschlag in Gestalt eines subjektiven Korrektivs unterbreitet wird: Ein Verstoß gegen ein Bereitstellungsverbot kann demzufolge nur dann erfolgen, wenn die Verbotsadressaten die objektiven Umstände, die den Tatbestand eintreten lassen, kannten oder fahrlässig nicht kannten.

Dieser Lösungsvorschlag wird im Kapitel (H.) mittels zweier verschiedener Lösungswege methodisch begründet: Der erste Lösungsweg sieht eine Erweiterung der in einigen Verordnungen enthaltenen „Haftungsbefreiungen“ auf eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit vor. Im Zuge des zweiten Lösungsweges werden die Tatbestände der Bereitstellungsverbote um ungeschriebene Tatbestandsmerkmale ergänzt. Zum Ende der Arbeit werden unter (I.) die erarbeiteten Ergebnisse thesenartig zusammengefasst. Den Abschluss bildet ein Ausblick (J.) auf vergleichbare Rechtsprobleme, bei deren Lösung die im Rahmen dieser Arbeit eingeschlagenen Wege ebenfalls hilfreich sein könnten.

153 In den folgenden Ausführungen mit *Ehlers* als Unionsgrundrechte bezeichnet, siehe *Ehlers*, in: *Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, § 14, Rn. 2.

154 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 1.

B. Die einzelnen Bereitstellungsverbote und ihr Anwendungsbereich

Targeted sanctions sind ein häufig eingesetztes Instrument der Außenpolitik. In der Regel gehören auch die Bereitstellungsverbote zum Spektrum der eingesetzten Wirtschaftssanktionen. Dieses Kapitel soll einen chronologischen Überblick¹⁵⁵ über die Bereitstellungsverbote bieten und den Wortlaut und die Hintergründe der einzelnen Vorschriften näher beleuchten. Im Anschluss wird der Anwendungsbereich der Bereitstellungsverbote erörtert, sodass auch die Verbotsadressaten bestimmt werden können.

Vorab ist zu berücksichtigen, dass es im Unionsrecht die Besonderheit einer Vielzahl rechtlich gleichrangiger Sprachfassungen gibt.¹⁵⁶ Das ergibt sich aus Art. 4 VO (EWG) Nr. 1/1958¹⁵⁷, wonach Verordnungen und andere Schriftstücke von allgemeiner Geltung in allen Amtssprachen abgefasst werden. Die Verordnungen werden vom Europäischen Parlament nicht in einer Sprache verabschiedet und im Anschluss in die jeweiligen Landessprachen übersetzt. Vielmehr liegen die Gesetzesvorlagen schon im Zeitpunkt der Verabschiedung den Abgeordneten in den 23 verschiedenen Sprachfassungen¹⁵⁸ vor. Somit erhält nicht eine ursprüngliche Verordnung den Vorrang, sondern die 23 verschiedenen Sprachfassungen sind rechtlich gleichrangig.

Die Bedeutungen der zur Übersetzung verwendeten Wörter differieren jedoch. Teilweise lassen sich Abweichungen in den Sprachfassungen auch mit Übersetzungsfehlern erklären und - demokratisch sehr bedenklich - mit Differenzen

155 Stand: 18.04.2011.

156 Nach ständiger Rechtsprechung folgt aus dem Gebot der einheitlichen Anwendung des Rechts der Union wie auch aus dem Gleichheitssatz, dass die Begriffe einer Vorschrift des Unionsrechts in der Regel in der gesamten Europäischen Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen; EuGH, Urt. vom 29.07.2010, Rs. C-151/09 - UGT-FSP, Slg. 2010, Rn. 38; EuGH, Urt. vom 03.12. 2009, Rs. C-433/08 - Yaesu Europe, Slg. 2009, S. I-11487, Rn. 18 und die dort aufgeführte Rechtsprechung; erstmals: EuGH, Urt. vom 18.01.1984, Rs. 327/82 - Ekro, Slg. 1984, S. 107, Rn. 11; EuGH, Urt. vom 12.11.1969, Rs. C-29/69 - Stauder, Slg. 1969, S. 419, Rn. 3; „Alle Sprachfassungen von Rechtstexten sind gleichermaßen verbindlich. Die Auslegung muß daher immer von allen Sprachfassungen ausgehen.“, *Wichard*, in: Calliess / Ruffert, EUV / AEUV, Art. 343 AEUV, Rn. 16.

157 ABl. L 17 vom 06.10.1958, S. 385; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 1791/2006 des Rates vom 20.11.2006 (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 1)

158 Stand: 18.04.2011

unter den im Rechtssetzungsverfahren Beteiligten: Mitgliedstaaten, die einem Rechtssetzungsvorhaben ablehnend oder kritisch gegenüberstehen, sorgen mitunter für eine restriktive eigensprachliche Abschlussredaktion der Texte. In letztgenannten Fällen müssen die entstandenen Abweichungen relativiert werden, doch dürfte es schwer fallen, derartige "Sonderlösungen" eindeutig zu identifizieren.¹⁵⁹ Folge hiervon sind Wortlaute in verschiedenen Sprachfassungen, die nicht vollständig deckungsgleich sind und dennoch gleichermaßen Verbindlichkeit für sich beanspruchen.

Diese Eigentümlichkeiten des Unionsrechts erfordern bei der Auslegung eine besondere Gewichtung einer systematischen und insbesondere einer teleologischen Methode.¹⁶⁰ Daher muss - sollten die Wortlautauslegungen der unterschiedlichen Sprachfassungen verschiedene Interpretationsmöglichkeiten ergeben - die Auslegung nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung erfolgen, zu der die Vorschrift gehört.¹⁶¹ Der EuGH hat betont, dass bei der Auslegung einer Rechtsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut zu berücksichtigen ist, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden.¹⁶² Besondere Beachtung bei der Ermittlung von Sinn und Zweck einer Vorschrift des Sekundärrechts verdienen die Erwägungsgründe, die Bestandteil des Rechtsaktes sind und in Kurzform Aufschluss über die Ziele und Hintergründe des jeweiligen Rechtssetzungsvorhabens geben.¹⁶³ Zu beachten ist jedoch, dass die in der Präambel aufgeführten Gründe häufig nur einen Teil der mit der Richtlinie verfolgten Zwecke aufführen.¹⁶⁴ Zur Ermittlung Sinn und Zweck können jedenfalls auch Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zur Auslegung herangezogen werden, wenn sie durch die Ver-

159 Wegener, in: Calliess / Ruffert, EUV / AEUV, Art. 19 EUV, Rn. 12.

160 Mayer, in: Grabitz / Hilf / Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 41. EL., Art. 19 EUV, Rn. 53; Hermann, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 290 EGV, Rn. 33; Wichard, in: Calliess / Ruffert, EUV / AEUV, Art. 343 AEUV, Rn. 16.

161 EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 44; EuGH, Urt. vom 29.04.2004, Rs. C-341/01 - Plato Plastik Robert Frank, Slg. 2004, S. I-4883, Rn. 64; EuGH, Urt. vom 11.12.2003, Rs. C-127/00 - Hässle, Slg. 2003, S. I-14781, Rn. 70; erstmals: EuGH, Urt. vom 27.10.1977, Rs. C-30/77 - Bouchereau, Slg. 1977, S. 1999, Rn. 13, 14.

162 EuGH, Urt. vom 17.11.1983, Rs. C-292/82 - Merck, Slg. 1983, S. 3781, Rn. 12; EuGH, Urt. vom 12.11.1969, Rs. C-29/69 - Stauder, Slg. 1969, S. 419, Rn. 3.

163 Bleckmann, Probleme bei der Auslegung von EWG-Richtlinien, RIW 1987, S. 929 (S. 931).

164 Bleckmann, Probleme bei der Auslegung von EWG-Richtlinien, RIW 1987, S. 929 (S. 931).

ordnungen umgesetzt werden sollen.¹⁶⁵ Die Auslegungsmethoden entsprechen im einzelnen den aus den nationalen Rechtsordnungen vertrauten Methoden.¹⁶⁶

I. Wortlautanalysen der Bereitstellungsverbote

Es folgt der Versuch, die Bereitstellungsverbote der jeweiligen Verordnungen mithilfe ihres Wortlauts auszulegen. Hierfür werden die deutschen, englischen, italienischen, französischen und spanischen Sprachfassungen herangezogen. Gelingt eine Wortlautauslegung nicht, erfolgt zur Vorbereitung der weiteren Auslegung der Tatbestandsmerkmale anhand der weiteren Auslegungsmethoden ein Überblick über die Motive des Ordnungsgebers. Auf diese Weise sollen Sinn und Zweck der Bereitstellungsverbote deutlich werden.

In 22 verschiedenen Verordnungen sind Bereitstellungsverbote zu finden.¹⁶⁷ Jede dieser Embargo-Verordnungen und somit auch jedes Bereitstellungsverbot beansprucht für sich allgemeine Geltung. Ausweislich Art. 288 AEUV ist eine Verordnung in allen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Jedoch bestehen, wie sich zeigen wird, viele feine Unterschiede in den Wortlauten, die einer allgemeingültige Wortlautauslegung entgegenstehen. Mithin ist jede Verordnung einzeln und losgelöst von den anderen auszulegen, was im Rahmen der folgenden Ausführungen geschehen soll. Allgemeine Schlussfolgerungen, die sich aus allen Verordnungen ergeben, werden im Fazit gezogen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Wortlaute der Bereitstellungsverbote vorab in den untersuchten Sprachfassungen in tabellarischer Form gegenübergestellt.¹⁶⁸

165 So der EuGH, Urt. vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351, Rn. 297; EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 54; erstmals: EuGH, Urt. vom 30.07.1996, Rs. C-84/95 - Bosporus, Slg. 1996, S. I-3953, Rn. 13, 14.

166 Mayer, in: Grabitz / Hilf / Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 41. EL., Art. 19 EUV, Rn. 53 m.w.N.

167 Stand: 17.06.2011.

168 Die Wortlaute der Bereitstellungsverbote sind zudem in den Fußnoten zu den jeweiligen Ausführungen zu finden.

B. Die einzelnen Bereitstellungsverbote und ihr Anwendungsbereich

Artikel und Verordnungen	Deutsche Wortlaute	Englische Wortlaute
Art. 2 Abs. 1 b) VO (EG) Nr. 2580/2001 (Terror)	Sofern nicht eine Ausnahme nach Art. 5 oder 6 vorliegt: (...) werden weder direkt noch indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten bereitgestellt.	Except as permitted under Articles 5 and 6: (...) no funds, other financial assets and economic resources shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity included in the list referred to in paragraph 3.
Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 881/2002 (Osama bin Laden, Al-Qaida und Taliban)	Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen, Einrichtungen und Vereinigungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, natural or legal persons, entities, bodies or groups listed in Annex I.
Art. 4 Abs. 3 u. 4 VO (EG) Nr. 1210/2003 (Irak)	Abs. 3: Den in Anhang IV aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen Gelder weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden noch sonstige zugute kommen. Abs. 4: Den in Anhang IV aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen wirtschaftliche Ressourcen, durch die diese Personen, Gruppen oder Organisationen Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten, weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden noch sonstige zugute kommen.	Abs. 3: No funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, body or entity listed in Annex IV. Abs. 4: No economic resources shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, body or entity listed in Annex IV, so as to enable that person, body or entity to obtain funds, goods or services.
Art. 6 Abs. 2 VO (EG) Nr. 314/2004 (Simbabwe)	Den in Anhang III aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen weder unmittelbar noch mittelbar zur Verfügung gestellt werden noch zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex III.
Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 872/2004 (Liberia)	Es wird sichergestellt, dass weder Gelder noch wirtschaftliche Ressourcen den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen direkt oder indirekt zur Verfügung gestellt werden oder ihnen zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1763/2004 (ICTY)	Den in Anhang I aufgeführten natürlichen Personen dürfen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen weder unmittelbar noch mittelbar zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural persons listed in Annex I.
Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 560/2005 (Elfenbeinküste)	Den in der Liste in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen oder Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons or entities listed in Annex I.
Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1183/2005 (Kongo)	Für oder zu Gunsten der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen werden weder direkt noch indirekt Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1184/2005 (Sudan)	Für oder zu Gunsten der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen werden weder direkt noch indirekt Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 305/2006 (Rafik Hariri)	Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 765/2006 (Weissrussland)	Den in der Liste in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

B. Die einzelnen Bereitstellungsverbote und ihr Anwendungsbereich

Französische Wortlaute	Italianische Wortlaute	Spanische Wortlaute
À l'exception des dérogations autorisées dans le cadre des articles 5 et 6 (...), les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisés au bénéfice des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités inclus dans la liste visée au paragraphe 3.	Fatte salve le disposizioni degli articoli 5 e 6(...) è vietato mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, gruppo o entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3, capitali, altre attività finanziarie e risorse economiche.	Excepto en los casos autorizados en los artículos 5 y 6, (...) no se pondrán fondos, otros activos financieros ni recursos económicos a disposición de las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en la lista contemplada en el apartado 3 del artículo 2, directa o indirectamente, ni se utilizarán en su beneficio.
Aucun fonds ou ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités, organismes ou groupes énumérés à l'annexe I, ni utilisé au bénéfice de ceux-ci.	Non sono messi a disposizione, direttamente o indirettamente, o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità, degli organismi o dei gruppi di cui all'allegato I fondi o risorse economiche.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.
Abs. 3: Les fonds ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, organismes ou entités énumérés à l'annexe IV. Abs. 4: Les ressources économiques ne doivent pas être mises, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisées au bénéfice des personnes, physiques ou morales, organismes ou entités énumérés à l'annexe IV, de sorte que ces personnes, organismes ou entités puissent obtenir des fonds, des biens ou des services.	Abs. 3: È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi a disposizione di persone fisiche o giuridiche, organismi o entità figuranti nell'allegato IV, o destinarli a loro vantaggio. Abs. 4: È vietato mettere direttamente o indirettamente risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, organismi o entità figuranti nell'allegato IV, o destinarle a loro vantaggio, in modo da consentire che la persona, l'organismo o l'entità in questione possano ottenere fondi, beni o servizi.	Abs. 3: No se suministrarán capitales, directa o indirectamente, a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IV, o en su beneficio. Abs. 4: No se suministrarán recursos económicos, directa o indirectamente, a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IV, o en su beneficio, a fin de permitir que dichas personas, entidades u organismos obtengan capitales, mercancías o servicios.
Aucun fonds ou ressource économique ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe III ni utilisés au bénéfice de ceux-ci.	È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, entità o organismi figuranti nell'allegato III, o destinarli a loro vantaggio.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo III ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de capitales o recursos económicos.
Ces fonds ou ressources économiques ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I ni utilisés au bénéfice de ceux-ci.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato I.	No se pondrán fondos ni recursos económicos, directa ni indirectamente, a disposición de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I.
Ces fonds ou ressources économiques ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques énumérées à l'annexe I.	È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche elencate nell'allegato I.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas enumeradas en el anexo I ni se utilizará en beneficio de las mismas ningún tipo de fondos o recursos económicos.
Aucun fonds ou ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales ou entités énumérées à l'annexe I ou utilisé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche o delle entità di cui all'allegato I.	No se pondrán fondos ni recursos económicos, directa ni indirectamente, a disposición de las personas físicas o jurídicas o entidades enumeradas en el anexo I.
Aucun fonds ou ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I ou utilisé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato I.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.
Aucun fonds ou aucune ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes énumérés à l'annexe I ou utilisé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato I.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.
Aucun fonds ou ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ou n'est utilisé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato I.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de las mismas ningún tipo de fondos o recursos económicos.
Aucuns fonds ou ressources économiques ne sont mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ni utilisés à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato I.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en su beneficio ningún tipo de capitales o recursos económicos.

B. Die einzelnen Bereitstellungsverbote und ihr Anwendungsbereich

Artikel und Verordnungen	Deutsche Wortlaute	Englische Wortlaute
Art. 6 Abs. 4 VO (EG) Nr. 329/2007 (Nordkorea)	Den in Anhang IV und V aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annexes IV and V.
Art. 11 Abs. 2 VO (EG) Nr. 194/2008 (Birma / Myanmar)	Den in Anhang VI aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen weder unmittelbar noch mittelbar zur Verfügung gestellt werden noch zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex VI
Art. 6 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1284/2009 (Guinea)	Den in Anhang II aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available directly or indirectly to, or for the benefit of, the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex II.
Art. 2 Abs. 2 VO (EU) Nr. 356/2010 (Somalia)	Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 4 Abs. 2 VO (EU) Nr. 667/2010 (Eritrea)	Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 23 Abs. 3 VO (EU) Nr. 267/2012 (Iran)	Den in den Anhängen VIII und IX aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annexes VIII and IX.
Art. 2 Abs. 2 VO (EU) Nr. 101/2011 (Tunesien)	Den in den Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 5 Abs. 2 VO (EU) Nr. 204/2011 (Libyen)	Den in den Anhängen II und III aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annexes II and III.
Art. 2 Abs. 2 VO (EU) Nr. 270/2011 (Ägypten)	Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 2 Abs. 2 VO (EU) Nr. 359/2011 (Iran)	Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.
Art. 14 Abs. 2 VO (EU) Nr. 36/2012 (Syrien)	Den in den Anhängen II und IIa aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.	No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex II and IIa.

B. Die einzelnen Bereitstellungsverbote und ihr Anwendungsbereich

Französische Wortlaute	Italianische Wortlaute	Spanische Wortlaute
Aucun fonds ni aucune ressource économique ne sont mis à la disposition, directement ou indirectement, des personnes physiques ou morales, entités ou organismes dont la liste figure à l'annexe IV ou à l'annexe V, ni ne sont dégagés à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione né va a beneficio direttamente o indirettamente delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato IV o all'allegato V.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo IV o en el anexo V, ni se utilizará en beneficio de los mismos, ningún tipo de capitales o recursos económicos.
Aucun fonds ou ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe VI.	È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, organismi o entità figuranti nell'allegato VI, o destinarli a loro vantaggio.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo VI ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de capitales o recursos económicos.
Aucun fonds ou aucune ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe II, ni utilisé à leur profit.	È vietato mettere a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato II fondi o risorse economiche, o destinarli a loro vantaggio.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo II ningún tipo de capitales o recursos económicos, ni se utilizará en su beneficio.
Nuls fonds ou ressources économiques ne seront mis à disposition, directement ou indirectement, de personnes physiques ou morales, d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe I, ou utilisés à leur profit.	È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondo risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, entità od organismi elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.
Nuls fonds ou ressources économiques ne sont mis à disposition, directement ou indirectement, de personnes physiques ou morales, d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe I, ou utilisés à leur profit.	È vietato mettere, direttamente o indirettamente, persone fisiche o giuridiche, entità o organismi elencati all'allegato I, o destinarli a loro vantaggio.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.
Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes énumérés aux annexes VIII et IX, ni dégagé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui agli allegati VIII e IX.	No se pondrán fondos ni recursos económicos, directa ni indirectamente a disposición o para el beneficio de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en los anexos VIII y IX.
Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ni utilisé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione o utilizzato a beneficio, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en su beneficio ningún tipo de capitales o recursos económicos.
Aucuns fonds ni ressources économiques ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés aux annexes II et III, ni utilisés à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati negli allegati II e III o utilizzato a loro beneficio.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en los anexos II y III ningún tipo de capitales o recursos económicos, ni se utilizará en su beneficio.
Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition de personnes physiques ou morales, d'entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ni utilisé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, alle, o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I, ni se utilizará en su beneficio, ningún tipo de capitales o recursos económicos.
Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ni utilisé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I o utilizzato a loro beneficio.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en su beneficio ningún tipo de capitales o recursos económicos.
Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis à la disposition, directement ou indirectement, des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe II et III, ni dégagé à leur profit.	Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati negli allegati II e III o utilizzato a loro beneficio.	No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en los anexos II y III ningún tipo de capitales o recursos económicos, ni se utilizarán en su beneficio.

1. Terror

Das Bereitstellungsverbot der VO (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete Sanktionen zur Bekämpfung des Terrorismus¹⁶⁹ befindet sich in Art. 2 Abs. 1 lit. b. Den in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Vereinigungen oder Körperschaften (Embargogegner) dürfen weder direkt noch indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt werden. Dieser Teil des Verbots ist in allen untersuchten Sprachfassungen identisch.

Im zweiten Teil des Verbots dürfen nach dem Wortlaut der deutschen¹⁷⁰ und englischen¹⁷¹ Sprachfassung, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen nicht zu Gunsten der Embargogegner bereitgestellt werden.¹⁷² Die spanische¹⁷³ und französische¹⁷⁴ Sprachfassung verbieten, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden. Die italienische¹⁷⁵ Sprachfassung verzichtet hingegen vollständig auf eine Erweiterung des Verbotsstatbestands. Nach dieser ist nur die direkte und indirekte Bereitstellung an die

169 vom 27.12.2001, ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 70; zuletzt geändert durch den Beschluss 2007/868/EG vom 20.12.2007 (Abl. L 340 vom 22.12.2001, S. 100).

170 Art. 2 Abs. 1 lit. b: Sofern nicht eine Ausnahme nach Art. 5 oder 6 vorliegt, (...) werden weder direkt noch indirekt Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen für eine in der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 aufgeführte natürliche oder juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft oder zu ihren Gunsten bereitgestellt.

171 Art. 2 Abs. 1 lit. b: Except as permitted (...) no funds, other financial assets and economic resources shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity included in the list referred to in paragraph 3.

172 Nach der deutschen Sprachfassung erscheint die Annahme möglich, dass sich die Vorschrift auf staatliche (Transfer-) Leistungen bezieht. Richtigerweise handelt es sich aber auch hier um ein an jedermann gerichtetes Verbot, Dahme, in: Wolfgang / Simonsen, AWR-Komm., 23. EL., Ordnungs-Nr. 113, EG-Terrorismussanktionen, Rn. 24.

173 Art. 2 Abs. 1 lit. b: Excepto en los casos autorizados en los artículos 5 y 6, (...) no se pondrán fondos, otros activos financieros ni recursos económicos a disposición de las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en la lista contemplada en el apartado 3 del artículo 2, directa o indirectamente, ni se utilizarán en su beneficio.

174 Art. 2 Abs. 1 lit. b: À l'exception (...) les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisés au bénéfice des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités inclus dans la liste visée au paragraphe 3.

175 Art. 2 Abs. 1 lit. b: Fatte salve le disposizioni degli articoli 5 e 6: (...) è vietato mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione delle persone fisiche o giuridiche, gruppo o entità ricompresi nell'elenco di cui al paragrafo 3, capitali, altre attività finanziarie e risorse economiche.

Embargogegner verboten. Eine Verbotsalternative gibt es in dieser Sprachfassung nicht.

In allen untersuchten Sprachfassungen werden die Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien verwendet. Bei der deutschen, englischen und spanischen Sprachfassung ist aufgrund der Satzstellung der Schluss möglich, dass die Adverbien „vor der Klammer“ stehen und sich jeweils auf beide Verbotsalternativen beziehen. Der deutsche und englische Wortlaut würde in diesen Fällen eine Auslegung dahingehend zulassen, dass nicht nur eine direkte Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner, sondern auch eine indirekte Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner erfasst wäre. Der spanische Wortlaut könnte eine Auslegung rechtfertigen, nach der eine indirekte Verwendung zu Gunsten der Embargogegner von dem Verbot erfasst ist. Bei der französischen Sprachfassung erscheint die Herstellung einer Beziehung zwischen den Adverbien und der zweiten Verbotsalternative aufgrund der Satzstellung der Adverbien jedoch eher fernliegend. Wie bereits gezeigt, stellt sich diese Problematik mangels zweiter Verbotsalternative bei der italienischen Sprachfassung überhaupt nicht.

Schon die hier untersuchten fünf Sprachfassungen zeigen deutliche Unterschiede auf. Trotz dieser Unterschiede müssen die Verordnungen in den einzelnen Sprachen einheitlich ausgelegt werden. Für ein Verständnis des Bereitstellungsverbots der VO (EG) Nr. 2580/2001 müssen daher die Hintergründe und Ziele der Verordnung herangezogen werden: Die Verordnung verfolgt das Ziel, den Terrorismus zu bekämpfen und benennt in diesem Zusammenhang¹⁷⁶ mit der Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus einen entscheidenden Aspekt. Durch die Verordnung wird der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP¹⁷⁷ umgesetzt, dem die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1373(2001) zugrunde liegt. Auch ausweislich dieses Gemeinsamen Standpunktes ist die Union entschlossen, gegen die Finanzquellen des Terrorismus vorzugehen.¹⁷⁸

2. Osama bin Laden, Al-Qaida und Taliban

Das Bereitstellungsverbot der VO (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Ta-

176 Siehe 2. Erwägungsgrund.

177 vom 27.12.2001, ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 93.

178 Siehe 2. und 3. Erwägungsgrund.

liban in Verbindung stehen¹⁷⁹, findet sich in Art. 2 Abs. 2. Wiederum verbieten die untersuchten Sprachfassungen im ersten Teil die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner.

Die englische¹⁸⁰ Sprachfassung geht über dieses Grundverbot hinaus und verbietet außerdem, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zu Gunsten der Embargogegner zur Verfügung zu stellen.¹⁸¹ Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ werden als Adverbien verwendet. Nach der englischen Sprachfassung wäre somit ein Verständnis des Bereitstellungsverbots dahingehend zulässig, dass es auch die Fälle erfasst, in denen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einer anderen als der aufgeführten Person zur Verfügung gestellt werden, letztere aber daraus indirekt einen Nutzen zieht.¹⁸² Auch die italienische¹⁸³ Sprachfassung verbietet die Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner. Zwar werden auch hier Adverbien verwendet; diese sind aufgrund ihrer Satzstellung jedoch eher nur auf die erste Verbotsalternative zu beziehen.

Auch die deutsche¹⁸⁴ Sprachfassung hat eine zweite Verbotsalternative. Neben der verbotenen Bereitstellung dürfen den Embargogegnern keine Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“, sondern ihre Synonyme unmittelbar und mittelbar verwendet. Sie stehen als Adverbien „vor der Klammer“ und beziehen sich auf beide Verbotsalternativen. Danach wäre eine Auslegung dahingehend denkbar, dass die Bestimmung die Bereitstellung verbietet und darüber hinaus auch jeden Nutzen erfasst, den ein Embargogegner auf andere Weise aus Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen ziehen könnte.

179 vom 27.05.2002, ABl. L 139 vom 29.05.2002, S. 9; zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 260/2011 vom 16.03.2011 (ABl. L 70 vom 17.03.2011, S. 33).

180 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, natural or legal persons, entities, bodies or groups listed in Annex I.

181 So die Übersetzung des EuGH im Urteil in der Rechtssache M u.a., EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 35.

182 EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 37; Diese Auslegung stützt der EuGH zudem auf einige andere Sprachfassungen (z.B. die ungarische, niederländische, finnische und schwedische Sprachfassung), siehe Rn. 38.

183 Art. 2 Abs. 2: Non sono messi a disposizione, direttamente o indirettamente, o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità, degli organismi o dei gruppi di cui all'allegato I fondi o risorse economiche.

184 Art. 2 Abs. 2: Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen, Einrichtungen und Vereinigungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

Nach der französischen¹⁸⁵ und spanischen¹⁸⁶ Sprachfassung ist die Verwendung von Geldern oder wirtschaftlicher Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner vom zweiten Teil des Bereitstellungsverbots erfasst. In der französischen Sprachfassung haben die Wörter „direkt“ und „indirekt“ die Stellung von Adverbien; die Satzstellung verlangt jedoch den Schluss, dass sie sich nur auf die Bereitstellung und nicht auch auf die Verwendung beziehen. Damit würde der Nutzen, den der Embargogegner nicht haben soll, an die Bereitstellung und nicht an die Verwendung geknüpft.¹⁸⁷ Eine solche Auslegung ist durch die spanische¹⁸⁸ Sprachfassung sogar zwingend geboten. Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ haben in dieser Sprachfassung nicht die Stellung von Adverbien, sondern von Adjektiven, deren Deklination sich nach den Vorgaben von „disposición“ und nicht von „beneficio“ richtet. Verboten ist es demnach nur, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur direkten oder indirekten Verfügung der Embargogegner zu stellen. Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ können sich grammatikalisch nicht auf beide Verbotsalternativen beziehen.

Somit lassen die untersuchten Sprachfassungen wiederum keine einheitliche Wortlautauslegung der Bereitstellungsverbote zu. Das langfristige Ziel der VO (EG) Nr. 881/2002 ist die Bekämpfung des Terrorismus, wozu maßgeblich auch die Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus gehört.¹⁸⁹ Das Bereitstellungsverbot dieser Verordnung ist schon zum Gegenstand höchstrichterlicher Rechtsprechung geworden. Im Rahmen eines Vorabersuchens durch das House of Lords¹⁹⁰ entschied der EuGH, dass eine Auslegung von Art. 2 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 881/2002, die allein auf den Wortlaut abstellt, nicht gelingen könne.¹⁹¹ Das Bereitstellungsverbot wurde daher teleologisch ausgelegt. In diesem Zu-

185 Art. 2 Abs. 2: Aucun fonds ou ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités, organismes ou groupes énumérés à l'annexe I, ni utilisé au bénéfice de ceux-ci.

186 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.

187 EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 39, 40; Diese Auslegung stützt der EuGH zudem auf einige andere Sprachfassungen (z.B. die portugiesische, spanische und die rumänische Sprachfassung), siehe Rn. 38.

188 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.

189 EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 63.

190 House of Lords, Judgement of April 30th, 2008, ([2008] UKHL 26) = The All England Law Reports 2008, Vol. 2, S. 1097; EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 32.

191 EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 49.

sammenhang urteilte der EuGH, dass die VO (EG) Nr. 881/2002 das Ziel verfolge, die Embargogeegner am Zugriff auf alle finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen zu hindern, damit der Finanzierung terroristischer Tätigkeiten Einhalt geboten werde.¹⁹² Der EuGH erkannte für Recht, dass das Bereitstellungsverbot dahingehend auszulegen sei, „dass es auf staatliche Leistungen der sozialen Sicherheit oder Sozialhilfe an den Ehegatten“ eines Embargogegners „nicht allein deshalb Anwendung findet, weil der Ehegatte mit der benannten Person zusammenlebt und einen Teil dieser Leistungen für den Erwerb von Waren oder Dienstleistungen zur Bezahlung von Waren oder Dienstleistungen verwenden wird oder verwenden könnte, die die benannte Person konsumieren wird oder die ihr zugute kommen werden“¹⁹³. Begründet hat der EuGH dieses Ergebnis mit dem Ziel der VO (EG) Nr. 881/2002, wonach nur solche Vermögenswerte erfasst seien, „die in Gelder, Waren oder Dienstleistungen umgewandelt werden können, die geeignet sind, für die Unterstützung terroristischer Tätigkeiten eingesetzt zu werden“¹⁹⁴. Weil im Ausgangsverfahren jedoch außer Streit stand, dass die Ehefrauen die Gelder tatsächlich zur Deckung der Grundbedürfnisse des Haushalts verwenden, zu dem die Embargogeegner gehören¹⁹⁵, war die Erreichung des Ziels der Verordnung durch eine Auszahlung hier nicht gefährdet.

3. Irak

In der VO (EG) Nr. 1210/2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak (und...)¹⁹⁶ werden die Verbote für die Bereitstellung von Geldern und von wirtschaftlichen Ressourcen differenziert. In Art. 4 wird in Abs. 3 in der ersten Verbotsalternative aller untersuchten Sprachfassungen die Bereitstellung von Geldern verboten, in Abs. 4 die Bereitstellung von wirtschaftlichen Ressourcen. Dabei wird das Bereitstellungsverbot ausdrücklich nur auf solche wirtschaftlichen Ressourcen bezogen, durch die Gelder, Waren oder Dienstleistungen erworben werden könnten.

192 EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 63.

193 Tenor des Urteils des EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 – M. u.a., Slg. 2010.

194 EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 56.

195 EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 – M. u.a., Slg. 2010, Rn. 60.

196 vom 07.07.2003, ABl. L 169 vom 08.07.2003, S. 6; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 131/2011 vom 14.02.2011 (ABl. L 41 vom 15.02.2011, S. 1).

In der englischen¹⁹⁷ Sprachfassung verbietet die zweite Verbotsalternative jeweils, Gelder beziehungsweise wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen. „Direkt“ und „indirekt“ stehen jeweils als Adverbien beiden Verbotsalternativen voran. Mithin ist der Schluss möglich, dass wieder die Fälle erfasst sein sollen, in denen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einer anderen als der aufgeführten Person zur Verfügung gestellt werden, letztere aber daraus indirekt einen Nutzen zieht. Bei einer Betrachtung der deutschen¹⁹⁸ und spanischen¹⁹⁹ Sprachfassung könnte das Ergebnis der Auslegung des englischen Wortlauts unterstützt werden. Jeweils werden die Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien verwendet, die sich trotz ihrer Satzstellung zumindest grammatikalisch auch auf beide Verbotsalternativen beziehen könnten. Nach der französischen²⁰⁰ Sprachfassung verbietet die zweite Verbotsalternative, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embar-

197 Art. 4 Abs. 3: No funds shall be made available, directly or indirectly to, or for the benefit of, a natural or legal person, body or entity listed in Annex IV.

Art. 4 Abs. 4: No economic resources shall be made available, directly or indirectly to, or for the benefit of, a natural or legal person, body or entity listed in Annex IV, so as to enable that person, body or entity to obtain funds, goods or services.

198 Art. 4 Abs. 3: Den in Anhang IV aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen Gelder weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden noch sonstwie zugute kommen.

Art. 4 Abs. 4: Den in Anhang IV aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen wirtschaftliche Ressourcen, durch die diese Personen, Gruppen oder Organisationen Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten, weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden noch sonstwie zugute kommen.

199 Art. 4 Abs. 3: No se suministrarán capitales, directa o indirectamente, a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IV, o en su beneficio.

Art. 4 Abs. 4: No se suministrarán recursos económicos, directa o indirectamente, a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IV, o en su beneficio, a fin de permitir que dichas personas, entidades u organismos obtengan capitales, mercancías o servicios.

200 Art. 4 Abs. 3: Les fonds ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisés au bénéfice des personnes, physiques ou morales, organes ou entités énumérés à l'annexe IV.

Art. 4 Abs. 4: Les ressources économiques ne doivent pas être mises, directement ou indirectement, à la disposition ni utilisées au bénéfice des personnes, physiques ou morales, organes ou entités énumérés à l'annexe IV, de sorte que ces personnes, organes ou entités puissent obtenir des fonds, des biens ou des services.

gegner zu verwenden. Auch die italienische²⁰¹ Sprachfassung kann das Ergebnis der Auslegung der englischen, deutschen und spanischen Sprachfassung nicht unterstützen. Hiernach verbietet die zweite Alternative, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu bestimmen („destinarli“). „Direkt“ und „indirekt“ werden in der französischen und italienischen Sprachfassung als Adverbien verwendet, jedoch ist es aufgrund ihrer Satzstellung eher fernliegend, dass sie sich auf beide Verbotsalternativen beziehen.

Mithin kann schon allein anhand der untersuchten Sprachfassungen keine einheitliche Wortlautauslegung der Bereitstellungsverbote gelingen. Die Verordnung ist gestützt auf den Gemeinsamen Standpunkt 2003/495/GASP²⁰², dem wiederum die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1483(2003) zugrunde liegt. Nach dem erfolgreichen Sturz des irakischen Regimes unter Präsident Hussein sollten die umfassenden Handelsbeschränkungen gegenüber dem Irak aufgehoben werden, um den Wiederaufbau des Landes zu ermöglichen und zu Sicherheit und Stabilität zurückzufinden. Der Grund für die Wirtschaftssanktionen ist nicht ausdrücklich genannt. Sämtliche gelistete Personen sind solche, die mit dem Regime von Hussein in Verbindung standen. Ihre Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen sollten eingefroren werden, um dem irakischen Entwicklungsfond zugeführt zu werden.²⁰³ Der Erlass der Bereitstellungsverbote gegen die Mitglieder des früheren Regimes und gegen Personen, die mit diesem in Verbindung standen, ist hingegen mit dem Bestreben zu erklären, diejenigen unter ihnen, „die mutmaßlich für Verbrechen und Greueltaten verantwortlich sind“²⁰⁴, einem strafgerichtlichen Verfahren zuzuführen.

4. Simbabwe

Das Bereitstellungsverbot der VO (EG) Nr. 314/2004 über bestimmte restriktive Maßnahmen gegen Simbabwe²⁰⁵ enthält Art. 6 Abs. 2. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung

201 Art. 4 Abs. 3: È vietato mettere direttamente o indirettamente fondi a disposizione di persone fisiche o giuridiche, organismi o entità figuranti nell'allegato IV, o destinarli a loro vantaggio.

Art. 4 Abs. 4: È vietato mettere direttamente o indirettamente risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, organismi o entità figuranti nell'allegato IV, o destinarle a loro vantaggio, in modo da consentire che la persona, l'organismo o l'entità in questione possano ottenere fondi, beni o servizi.

202 vom 07.07.2003, ABl. L 169 vom 08.07.2003, S. 72.

203 Ziff. 23 der S/RES/1483(2003).

204 Ziff. 3 der S/RES/1483(2003).

205 vom 19.02.2004, ABl. L 55 vom 24.02.2004, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 174/2011 vom 23.02.2011 (ABl. L 49 vom 24.02.2011, S. 23).

von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen Unterschiede auf.

Nach der englischen²⁰⁶ Sprachfassung verbietet die zweite Verbotsalternative, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen. Die deutsche²⁰⁷ Sprachfassung verbietet, den Embargogegner Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. In der deutschen und englischen Sprachfassung werden die Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien verwendet, die sich aufgrund ihrer Satzstellung auf beide Verbotsalternativen beziehen können. Nach der italienischen²⁰⁸ Sprachfassung ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu bestimmen. Auch diese Sprachfassung verwendet „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien, jedoch ist es aufgrund der Satzstellung wahrscheinlicher, dass sie sich nicht auch auf die zweite Verbotsalternativen beziehen. Nach der französischen²⁰⁹ und spanischen²¹⁰ Sprachfassung verbietet die zweite Alternative, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden. Die französische Sprachfassung verwendet die Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien. Ihre Stellung lässt jedoch den Schluss zu, dass die Wörter nicht „vor der Klammer“ stehen und sich nur auf die Bereitstellung und nicht auf die Verwendung beziehen. Die spanische Sprachfassung würde ein solch weites Verständnis schon sprachlich ausschließen. Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ haben nicht die Stellung von Adverbien, sondern sie sind Adjektive. Demnach ist es verboten, Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen den Embargogegnern zur direkten oder indirekten Verfügung bereitzustellen. „Direkt“ und „indirekt“ beziehen sich mithin nicht auf die zweite Verbotsalternative.

206 Art. 6 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex III.

207 Art. 6 Abs. 2: Den in Anhang III aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen weder unmittelbar noch mittelbar zur Verfügung gestellt werden noch zugute kommen.

208 Art. 6 Abs. 2: È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, entità o organismi figuranti nell'allegato III, o destinarli a loro vantaggio.

209 Art. 6 Abs. 2: Aucun fonds ou ressource économique ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe III ni utilisés au bénéfice de ceux-ci.

210 Art. 6 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo III ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de capitales o recursos económicos.

Der Verordnung liegt der Gemeinsame Standpunkt 2004/161/GASP²¹¹ zugrunde. Wegen der Lage in Simbabwe und insbesondere wegen Menschenrechtsverletzungen, darunter auch Verletzungen der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit durch die Regierung von Simbabwe, wurden Wirtschaftssanktionen gegen solche Personen, Organisationen und Einrichtungen verhängt, die mit diesen Aktivitäten in Verbindung stehen. Die ursprünglich vorgesehenen Wirtschaftssanktionen wurden mehrfach verlängert²¹², weil sich an der Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Simbabwe nichts verändert hat. Die Verlängerung der Wirtschaftssanktionen im Jahre 2011 wurde von der Europäischen Union damit begründet, dass das Land zwar bei der Bewältigung seiner Wirtschaftskrise bedeutende Fortschritte erzielt und die soziale Grundversorgung verbessert habe, jedoch waren die Fortschritte nicht ausreichend: Weitere Reformen mit Richtung auf einen Rechtsstaat, auf die Durchsetzung von Menschenrechten und demokratischen politischen Verhältnissen seien nötig.²¹³ Ursprüngliches Ziel der Wirtschaftssanktionen ist ausweislich des Gemeinsamen Standpunktes, dass die betroffenen Personen dazu angehalten werden, Politiken zurückzuweisen, die zur Unterdrückung der Menschenrechte und des Rechts auf freie Meinungsäußerung führen und eine verantwortungsvolle Staatsführung unmöglich machen.²¹⁴

5. Liberia

In der VO (EG) Nr. 872/2004 über weitere restriktive Maßnahmen gegen Liberia²¹⁵ ist ein Bereitstellungsverbot zu finden in Art. 2 Abs. 2. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogeegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen auch in dieser Verordnung Unterschiede auf.

211 vom 19.04.2004, ABl. L 50 vom 20.02.2004, S. 66.

212 Zum Beispiel durch die Beschlüsse 2008/135/GASP vom 18.02.2008 (ABl. L 43 vom 19.02.2008, S. 39), 2009/68/GASP vom 26.01.2009 (ABl. L 23 vom 27.01.2009, S. 43), 2010/92/GASP vom 15.02.2010 (ABl. L 41 vom 16.02.2010, S. 6).

213 FAZ vom 17.02.2011, S. 6 „EU-Sanktionen gegen Zimbabwe verlängert“.

214 7. Erwägungsgrund 2004/161/GASP.

215 vom 29.04.2004, ABl. L 162 vom 30.04.2004, S. 32; zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 26/2010 vom 12.01.2010 (ABl. L 9 vom 14.01.2010, S. 5).

Nach der englischen²¹⁶ und italienischen²¹⁷ Sprachfassung verbietet die zweite Verbotsalternative, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen. Nach der deutschen²¹⁸ Sprachfassung dürfen den Embargogegnern keine Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. Die deutsche Sprachfassung erlaubt den falschen Schluss, dass von hoheitlicher Seite Schutzvorkehrungen getroffen werden, damit die Embargogegner keinen Mehrwert aus Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen erhalten. Es ist nicht eindeutig, dass es sich um ein allgemeines, an jedermann gerichtetes Verbot handelt.

In der englischen, deutschen und italienischen Sprachfassung werden die Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien verwendet. Ihre Satzstellung legt es in der englischen Sprachfassung nahe, dass sie sich auf beide Verbotsalternativen beziehen. In der deutschen und italienischen Sprachfassung ist es hingegen nur grammatikalisch denkbar, dass sich die Adverbien auf beide Verbotsalternativen beziehen. Die Satzstellung macht es jedoch unplausibel. Nach der zweiten Alternative der französischen²¹⁹ Sprachfassung ist es verboten, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden. Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sind Adverbien. Aufgrund ihrer Satzstellung erscheint es jedoch fernliegend, dass diese „vor der Klammer“ stehen und sich auf beide Handlungen beziehen. Die spanische²²⁰ Sprachfassung nimmt im Fall des Bereitstellungsverbots der VO (EG) Nr. 872/2004 eine Sonderrolle ein: Abweichend von den anderen Sprachfassungen ist nach der spanischen Fassung nur die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen verboten. Die spanische Sprachfassung weist keine zweite Verbotsalternative auf.

216 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

217 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato 1.

218 Art. 2 Abs. 2: Es wird sichergestellt, dass weder Gelder noch wirtschaftliche Ressourcen den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen direkt oder indirekt zur Verfügung gestellt werden oder ihnen zugute kommen.

219 Art. 2 Abs. 2: Ces fonds ou ressources économiques ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I ni utilisés au bénéfice de ceux-ci.

220 Art. 2 Abs. 2: No se pondrán fondos ni recursos económicos, directa ni indirectamente, a disposición de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I.

Demnach kommen die Wortlautauslegungen der untersuchten Sprachfassungen zu uneinheitlichen Ergebnissen. Grundlage für die Verordnung bildet der Gemeinsame Standpunkt 2004/487/GASP²²¹, der im Anschluss an die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1532 (2004) ergangen ist. Ziel dieser Resolution ist es, die Embargogegegnern daran zu hindern, die Wiederherstellung des Friedens und der Stabilität in Liberia und in der Subregion zu behindern.²²² Zu den Embargogegegnern gehören der ehemalige liberianische Präsident Taylor, seine unmittelbaren Familienangehörigen, hohe Amtsträger des ehemaligen Taylor-Regimes und andere enge Verbündete und mit ihm verbundene Personen. Das politische Vorgehen von Taylor und anderen Personen, „die insbesondere die Ressourcen Liberias geplündert und außer Landes geschafft hatten und liberianische Vermögenswerte verborgen hatten, haben den Übergang Liberias zur Demokratie und eine geordnete Entwicklung der politischen, administrativen und wirtschaftlichen Institutionen und Ressourcen des Landes untergraben“²²³. Die Embargogegegnern gefährden Frieden und Stabilität in Liberia. Daher sollen die mutmaßlichen Verantwortlichen finanziell handlungsunfähig gemacht und wirtschaftlich isoliert werden.

6. ICTY

Die VO (EG) Nr. 1763/2004 über die Anwendung bestimmter restriktiver Maßnahmen zur Unterstützung der wirksamen Ausführung des Mandats des internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)²²⁴ beinhaltet das Bereitstellungsverbot in Art. 2 Abs. 2. Alle untersuchten Sprachfassungen verbieten zunächst die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegegnern.

In Bezug auf den weitergehenden Tatbestand weisen die untersuchten Sprachfassungen jedoch wiederum Unterschiede auf. Nach der englischen²²⁵ Sprachfassung verbietet die zweite Verbotsalternative, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegegnern bereitzustellen. Nach der deutschen²²⁶

221 vom 29.04.2004, ABl. L 162 vom 30.04.2004, S. 116.

222 Ziff. 1 der S/RES/1532 (2004).

223 3. Erwägungsgrund VO (EG) Nr. 872/2004.

224 vom 11.10.2004, ABl. L 315 vom 14.10.2004, S. 14; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 556/2010 vom 24.06.2010 (ABl. L 159 vom 25.06.2010, S. 9).

225 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural persons listed in Annex I.

226 Art. 2 Abs. 2: Den in Anhang I aufgeführten natürlichen Personen dürfen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen weder unmittelbar noch mittelbar zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

Sprachfassung ist es verboten, dass den Embargogegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“, sondern ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet. In sowohl der deutschen als auch der englischen Sprachfassung werden die Wörter als Adverbien verwendet. Ihre Satzstellungen lassen jeweils einen Bezug zu beiden Verbotsalternativen zu.

Der Wortlaut der spanischen²²⁷ Sprachfassung weicht hingegen ab: Einerseits ist es hiernach verboten, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden. Andererseits sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ in der spanischen Sprachfassung Adjektive, deren Deklination sich nach den Vorgaben von „disposición“ und nicht von „beneficio“ richtet. Demnach können sie sich grammatikalisch nicht auf die Verbotsalternativen beziehen.

Zu einem ganz anderen Ergebnis kommt eine Auslegung anhand der französischen²²⁸ und italienischen²²⁹ Sprachfassungen. Diese würden jeweils nur die direkte und indirekte Bereitstellung an die Embargogegner verbieten und beinhalten keine weitergehende Verbotsalternative.

Der Verordnung liegt der Gemeinsame Standpunkt 2004/694/GASP²³⁰ zugrunde, der wiederum die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1503(2003) umsetzen soll. Ziel des Bereitstellungsverbotes ist es, jede denkbare Unterstützung für auf freiem Fuß befindliche Angeklagte auszuschließen²³¹ und so die wirkungsvolle Ausführung des Mandats des ICTY zu gewährleisten.

7. Elfenbeinküste

Die VO (EG) Nr. 560/2005 über die Anwendung spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen angesichts der Lage in der Republik Côte d'Ivoire²³² enthält in Art. 2 Abs. 2 ein Bereitstellungsverbot.

227 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas enumeradas en el anexo I ni se utilizará en beneficio de las mismas ningún tipo de fondos o recursos económicos.

228 Art. 2 Abs. 2: Ces fonds ou ressources économiques ne doivent pas être mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques énumérées à l'annexe I.

229 Art. 2 Abs. 2: È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione delle persone fisiche elencate nell'allegato I.

230 vom 11.10.2004, ABl. L 315 vom 14.10.2004, S. 52; zuletzt geändert durch Gemeinsamer Standpunkt 2008/761/GASP des Rates vom 29.09.2008 (ABl. L 260 vom 30.09.2008, S. 60).

231 6. Erwägungsgrund S/RES/1503(2003); 3. Erwägungsgrund 2004/694/GASP.

232 vom 12.04.2005, ABl. L 95 vom 14.04.2005, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 330/2011 vom 06.04.2011 (ABl. L 93 vom 07.04.2011, S. 10).

In den untersuchten Sprachfassungen ist die erste Verbotsalternative der Bereitstellungsverbote jeweils identisch. Es ist verboten, den Embargogegegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen. Bezüglich der zweiten Verbotsalternative differieren die verschiedenen Sprachfassungen.

Nach der englischen²³³ und italienischen²³⁴ Sprachfassung dürfen keine Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogegegnern bereitgestellt werden. Die deutsche²³⁵ Sprachfassung verbietet in der zweiten Verbotsalternative, den Embargogegegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. Nach der französischen²³⁶ Sprachfassung ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegegnern zu verwenden. Die englische Sprachfassung lässt durch die Verwendung der Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien und durch ihre Stellung im Satz ein weites Verständnis zu. Auch die deutsche Sprachfassung lässt dieses weite Verständnis zu. Es werden jedoch nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“, sondern ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet. In der italienischen und französischen Sprachfassung werden die Wörter „direkt“ und „indirekt“ ebenfalls als Adverbien eingesetzt. Hier spricht ihre Stellung im Satz jedoch dagegen, sie auf beide Verbotsalternativen zu beziehen.

Einer Erweiterung des Verbotstatbestands im Sinne der englischen und italienischen, der deutschen oder der französischen Sprachfassung würde aber die spanische²³⁷ Sprachfassung entgegenstehen. Abweichend von den anderen Sprachfassungen ist nach der spanischen Fassung nur die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen verboten. Eine zweite Verbotsalternative ist vom Wortlaut des Verbots nicht erfasst.

233 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons or entities listed in Annex I.

234 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche o delle entità di cui all'allegato I.

235 Art. 2 Abs. 2: Den in der Liste in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen oder Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

236 Art. 2 Abs. 2: Aucun fonds ou ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales ou entités énumérées à l'annexe I ou utilisé à leur profit.

237 Art. 2 Abs. 2: No se pondrán fondos ni recursos económicos, directa ni indirectamente, a disposición de las personas físicas o jurídicas o entidades enumeradas en el anexo I.

Der Verordnung liegen der Gemeinsame Standpunkt 2004/852/GASP²³⁸ und diesem wiederum die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1572(2004) zugrunde. In diesen Beschlüssen wurden Wirtschaftssanktionen gegen Personen verhängt, die den Friedensprozess und den nationalen Aussöhnungsprozess bedrohen, die Durchführung der Linas-Marcoussis und Accra-III-Abkommen blockieren, für schwere Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts verantwortlich sind, öffentlich zu Hass und Gewalt aufstacheln und gegen bestehende Waffenembargos verstoßen.²³⁹

8. Kongo

Das Bereitstellungsverbot der VO (EG) Nr. 1183/2005 über die Anwendung spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen Personen, die gegen das Waffenembargo betreffend die DR Kongo verstoßen²⁴⁰, ist zu finden in Art. 2 Abs. 2. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen auch in dieser Verordnung Unterschiede auf.

Nach der englischen²⁴¹, deutschen²⁴² und italienischen²⁴³ Sprachfassung dürfen darüber hinaus keine Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitgestellt werden. Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ werden jeweils als Adverbien verwendet. Anders als in der italienischen Sprachfassung, erfordert es die Satzstellung in der englischen und deutschen Sprachfassung, die Wörter „direkt“ und „indirekt“ auf beide Verbotsalternativen zu beziehen. Nach dem Wortlaut der deutschen Sprachfassung wäre der falsche Schluss möglich, dass es sich nicht um ein an die Allgemeinheit gerichtetes

238 vom 13.12.2004, ABl. L 368 vom 15.12.2004, S. 50; zuletzt geändert durch Beschluss 2006/483/GASP des Rates vom 11.07.2006 (ABl. L 189 vom 12.07.2006, S. 23).

239 Ziff. 9, 11 S/RES/(1572) 2005.

240 vom 18.07.2005, ABl. L 193 vom 23.07.2005, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 1250/2010 vom 22.12.2010 (ABl. L 342 vom 23.12.2010, S. 11).

241 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

242 Art. 2 Abs. 2: Für oder zu Gunsten der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen werden weder direkt noch indirekt Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt.

243 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato 1.

Verbot handelt, sondern dass eine staatliche (Transfer-) Leistung beschränkt wird.

Die zweiten Alternativen der französischen²⁴⁴ und spanischen²⁴⁵ Sprachfassung verbieten hingegen, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegegnern zu verwenden. In der französischen Sprachfassung werden die Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien verwendet, deren Satzstellung jedoch gegen einen Bezug auf beide Verbotsalternativen spricht. Nach dem Wortlaut der spanischen Sprachfassung ist eine derart weite Auslegung nicht möglich. „Direkt“ und „indirekt“ werden als Adjektive verwendet, deren Deklination einen ausschließlichen Bezug zur ersten Verbotsalternative aufweist. Hiernach ist es somit nur verboten, den Embargogegegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur direkten oder indirekten Verfügung bereitzustellen.

Der Verordnung zugrunde liegen der Gemeinsame Standpunkt 2005/440/GASP²⁴⁶ und die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1596(2005). Ziel ist es, solche Personen zu sanktionieren, die den Friedensprozess aufhalten, indem sie eine „wirksame Waffenruhe und Fortschritte bei der Entwaffnung, Demobilisierung, Repatriierung, Wiedereingliederung oder Neuansiedlung der ausländischen und kongolesischen bewaffneten Gruppen behindern“²⁴⁷.

9. Sudan

In der VO (EG) Nr. 1184/2005 über die Verhängung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen, die im Konflikt in der Region Darfur in Sudan den Friedensprozess behindern und gegen das Völkerrecht verstoßen²⁴⁸, befindet sich das Bereitstellungsverbot in Art. 2 Abs. 2. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte

244 Art. 2 Abs. 2: Aucun fonds ou ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I ou utilisé à leur profit.

245 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de las mismas ningún tipo de fondos o recursos económicos.

246 vom 13.06.2005, ABl. L 152 vom 15.06.2005, S. 22; zuletzt geändert durch den Gemeinsamen Standpunkt 2008/179/GASP des Rates vom 29.02.2008 (ABl. L 57 vom 01.03.2008, S. 37).

247 Ziff. 22 S/RES/1493 (2003) auf die in der S/RES/1596 (2005) Bezug genommen wird.

248 vom 18.07.2005, ABl. L 193 vom 23.07.2005, S. 9; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 970/2007 vom 17.08.2007 (ABl. L 215 vom 18.08.2007, S. 16).

te Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen dieser Verordnung Unterschiede auf.

Nach der englischen²⁴⁹, deutschen²⁵⁰ und italienischen²⁵¹ Sprachfassung dürfen keine Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitgestellt werden. Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ werden jeweils als Adverbien verwendet. Im Gegensatz zu der italienischen Sprachfassung, gebietet es die Satzstellung in der englischen und deutschen Sprachfassung, dass sich die Wörter „direkt“ und „indirekt“ auf beide Verbotsalternativen beziehen.

Die zweiten Alternativen der französischen²⁵² und spanischen²⁵³ Sprachfassung verbieten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden. In der französischen Sprachfassung werden die Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien verwendet, deren Satzstellung jedoch gegen einen Bezug auf beide Verbotsalternativen spricht. Nach dem Wortlaut der spanischen Sprachfassung ist eine derart weite Auslegung nicht möglich. „Direkt“ und „indirekt“ werden als Adjektive verwendet, deren Deklination einen ausschließlichen Bezug zur Bereitstellung aufweist. Hiernach ist es somit verboten, den Embargogegner Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur direkten oder indirekten Verfügung bereitzustellen.

Damit sind durch die Wortlautauslegungen wieder keine übereinstimmenden Ergebnisse zu erzielen. Die für die weitere Auslegung maßgeblichen Hintergründe sind dem Gemeinsamen Standpunkt 2005/411/GASP²⁵⁴ zu entnehmen, der auf die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1591(2005) zurückgeht.

249 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

250 Art. 2 Abs. 2: Für oder zu Gunsten der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen werden weder direkt noch indirekt Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt.

251 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato I.

252 Art. 2 Abs. 2: Aucun fonds ou aucune ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes énumérés à l'annexe I ou utilisé à leur profit.

253 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.

254 vom 30.05.2005, ABl. L 139 vom 02.06.2005, S. 25; zuletzt geändert durch Beschluss 2006/386/GASP des Rates vom 01.06.2006, ABl. L 148 vom 02.06.2006, S. 61.

In diesen Beschlüssen ist vorgesehen, dass die Personen sanktioniert werden sollen, die „den Friedensprozess im Sudan behindern, eine Bedrohung für die Stabilität in Darfur und der Region darstellen, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, Verletzungen der internationalen Menschenrechte oder andere Gräueltaten begehen, gegen das Waffenembargo verstoßen und / oder für offensive militärische Flüge in und über der Region Darfur verantwortlich sind“²⁵⁵. Zu diesen Personen gehören die Mitglieder der Regierung Sudans, die Rebellen und alle anderen bewaffneten Gruppen in Darfur.

10. Maßnahmen wegen der Ermordung Rafik Hariris

Ein weiteres Bereitstellungsverbot befindet sich in Art. 2 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 305/2006 über die Anwendung spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen, die der Beteiligung an der Ermordung des ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafik Hariri verdächtig sind²⁵⁶. Wieder verbieten die untersuchten Sprachfassungen in der ersten Alternative die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner.

Nach der englischen²⁵⁷ und italienischen²⁵⁸ Sprachfassung dürfen zudem keine Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitgestellt werden. Die deutsche²⁵⁹ Sprachfassung verbietet in der zweiten Verbotsalternative, den Embargogegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. Nach der französischen²⁶⁰ und spanischen²⁶¹ Sprachfassung

255 Art. 1 2005/411/GASP.

256 vom 21.02.2006, ABl. L 51 vom 22.02.2006, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 1791/2006 vom 20.12.2006 (ABl. L 363 v, 20.11.2006, S. 1).

257 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

258 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato 1.

259 Art. 2 Abs. 2: Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

260 Art. 2 Abs. 2: Aucun fonds ou ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ou n'est utilisé à leur profit.

261 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de las mismas ningún tipo de fondos o recursos económicos.

ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargoegner zu verwenden.

In der englischen, italienischen und französischen Sprachfassung werden die Wörter „direkt“ und „indirekt“ als Adverbien verwendet; die deutsche Sprachfassung verwendet ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“. Während die Satzstellung in der englischen und deutschen Sprachfassung einen Bezug der Adverbien auf beide Verbotsalternativen herstellt, verhindert sie eine solche Beziehung in der italienischen und französischen Sprachfassung. Abweichend formuliert ist erneut die spanische Sprachfassung, die nicht Adverbien, sondern Adjektive verwendet, die aufgrund ihrer Deklination jedoch nicht auf beide Handlungsalternativen bezogen werden können.

Somit sind auch zur Auslegung dieser Verordnung die Hintergründe und Ziele heranzuziehen: Die Verordnung stützt sich auf den Gemeinsamen Standpunkt 2005/888/GASP²⁶², der wiederum auf die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1636(2005) zurückgeht. Mit der Resolution reagierte der UN-Sicherheitsrat auf die Schlussfolgerungen der internationalen Untersuchungskommission über den terroristischen Bombenanschlag vom 14.02.2005 in Beirut, bei dem der ehemalige libanesische Ministerpräsident Hariri und 22 weitere Personen getötet wurden. Die Ergebnisse deuteten auf die Beteiligung sowohl libanesischer als auch syrischer Amtsträger hin. Der UN-Sicherheitsrat hat daher beschlossen, Maßnahmen gegen alle Personen zu verhängen, die als der Beteiligung an der Planung, Förderung, Organisation oder Begehung dieser terroristischen Handlung verdächtig bezeichnet werden, um die Untersuchung des Verbrechens zu unterstützen.²⁶³ Streitigkeiten über die Rolle der Vereinten Nationen bei der Aufklärung des Mordes an Hariri haben zu schweren Regierungskrisen im Libanon geführt. Diese mündeten in einem Rückzug der schiitischen Hizbullah und ihrer Verbündeten aus dem libanesischen Kabinett, sodass die Regierung im Libanon zerbrach.²⁶⁴

11. Weißrussland

Das Bereitstellungsverbot der VO (EG) Nr. 765/2006 über restriktive Maßnahmen gegen Präsident Lukaschenko und verschiedene belarussische Amtsträger²⁶⁵ findet sich in Art. 2 Abs. 2. In den untersuchten Sprachfassungen ist die

262 vom 12.12.2005, ABl. L 327 vom 14.12.2007, S. 26.

263 Ziff. 3 RES 1636 (2005).

264 FAZ vom 13.01.2011, S. 5: „Libanesische Regierung zerbrochen“.

265 vom 18.05.2006, ABl. L 134 vom 20.05.2006, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 999/2011 vom 10.10.2011 (ABl. L 265 vom 11.10.2011, S. 6).

erste Verbotsalternative der Bereitstellungsverbote jeweils identisch. Es ist verboten, den Embargogegegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen. Bezüglich der zweiten Verbotsalternative differieren die verschiedenen Sprachfassungen.

Nach der englischen²⁶⁶ und italienischen²⁶⁷ Sprachfassung dürfen keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogegegnern bereitgestellt werden. Die deutsche²⁶⁸ Sprachfassung verbietet in der zweiten Verbotsalternative, den Embargogegegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. Nach der französischen²⁶⁹ und spanischen²⁷⁰ Sprachfassung ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegegnern zu verwenden.

In der englischen, italienischen, deutschen und französischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. In der deutschen Sprachfassung stehen an ihrer Stelle ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“. In der englischen und deutschen Sprachfassung können die Adverbien aufgrund der jeweiligen Satzstellung als „vor der Klammer“ stehend verstanden werden. In der italienischen und französischen Sprachfassung ist diese Annahme aufgrund der Satzstellung der Adverbien jedoch eher fernliegend. Der Wortlaut der spanischen Sprachfassung ist jedoch wiederum nicht so auslegbar, dass ein derart weites Verständnis getragen würde. „Direkt“ und „indirekt“ sind hier Adjektive und keine Adverbien, die sich aufgrund ihrer Deklination nicht auf beide Verben im Tatbestand beziehen können.

266 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

267 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione direttamente o indirettamente o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato I.

268 Art. 2 Abs. 2: Den in der Liste in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

269 Art. 2 Abs. 2: Aucuns fonds ou ressources économiques ne sont mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ni utilisés à leur profit.

270 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en su beneficio ningún tipo de capitales o recursos económicos.

Der Verordnung liegt der Gemeinsame Standpunkt 2006/362/GASP²⁷¹ zugrunde, der nicht auf eine Resolution des UN-Sicherheitsrates zurückgeht. Anlass für den Gemeinsamen Standpunkt waren die Präsidentschaftswahlen in Weißrussland vom 19.03.2006. Zuvor wurde in dem Gemeinsamen Standpunkt 2006/276/GASP²⁷² bedauert, dass die OSZE-Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen nicht eingehalten wurden und das Vorgehen der Behörden verurteilt, die friedliche Demonstranten festnahmen²⁷³. Aus diesem Grunde sollten Wirtschaftssanktionen gegen diejenigen ergehen, die für die Verletzung internationaler Wahlstandards verantwortlich zeichneten.²⁷⁴ Insbesondere die hierin enthaltenen Finanzmaßnahmen sollten eine Angleichung des nationalen Wahlgesetzes an internationale Standards, „die rasche Freilassung und Rehabilitation aller politischen Häftlinge“²⁷⁵, sowie „konkrete Maßnahmen der Regierung zur Wahrung der demokratischen Rechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte und Grundfreiheiten“²⁷⁶ bewirken.

12. Nordkorea

Die VO (EG) Nr. 329/2007 über restriktive Maßnahmen gegen die Demokratische Volksrepublik Korea²⁷⁷ enthält in Art. 6 Abs. 4 ein Bereitstellungsverbot. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogeegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen auch in dieser Verordnung Unterschiede auf.

In der englischen²⁷⁸ und italienischen²⁷⁹ Sprachfassung verbietet die zweite Alternative, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargo-

271 vom 18.05.2005, ABl. L 134 vom 20.05.2006, S. 45.

272 vom 10.04.2006, ABl. L 101 vom 11.04.2006, S. 5; zuletzt geändert durch den Beschluss 2006/718/GASP des Rates vom 23.10.2006 (ABl. L 294 vom 25.10.2006, S. 72).

273 3. Erwägungsgrund 2006/276/GASP.

274 4. Erwägungsgrund 2006/276/GASP.

275 3. Erwägungsgrund 2006/362/GASP.

276 3. Erwägungsgrund 2006/362/GASP.

277 vom 27.03.2007, ABl. L 88 vom 29.03.2007, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 1251/2010 vom 22.12.2010 (ABl. L 341 vom 23.12.2010, S. 15).

278 Art. 6 Abs. 4: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annexes IV and V.

279 Art. 6 Abs. 4: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione né va a beneficio direttamente o indirettamente delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui all'allegato IV o all'allegato V.

gegner bereitzustellen. Nach der deutschen²⁸⁰ Sprachfassung ist es verboten, dass den Embargogegegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. Die französische²⁸¹ und die spanische²⁸² Sprachfassung verbieten hingegen jeweils, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogeegner zu verwenden.

In der englischen, italienischen, deutschen und französischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Die Satzstellung gebietet einen Bezug der Adverbien auf beide Verbotsalternativen. Nur in der französischen Sprachfassung erscheint ein solcher Bezug aufgrund der Satzstellung fernliegend. Die spanische Sprachfassung steht einer weiten Auslegung entsprechend der englischen, italienischen und französischen Sprachfassung wiederum entgegen. „Direkt“ und „indirekt“ sind hier keine Adverbien, sondern Adjektive, sodass Gelder und wirtschaftliche Ressourcen nicht zur direkten oder indirekten Verfügung der Embargogeegner gestellt werden dürfen. Ein Bezug zur zweiten Verbotsalternative kann grammatikalisch nicht hergestellt werden.

Die Verordnung geht zurück auf den Gemeinsamen Standpunkt 2006/795/GASP²⁸³, der die Durchführung der in der Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1718(2006) enthaltenen Wirtschaftssanktionen vorsieht. Diese Resolution verurteilte die von Nordkorea am 09.10.2006 durchgeführten Nukleartests und sah in diesen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die Wirtschaftssanktionen richten sich unter anderem gegen diejenigen Personen, Organisationen und Einrichtungen, die an dem Atomprogramm Nordkoreas, an Massenvernichtungsprogrammen oder an Programmen für ballistische Flugkörper mitwirken oder sie unterstützen.²⁸⁴

280 Art. 6 Abs. 4: Den in Anhang IV und V aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

281 Art. 6 Abs. 4: Aucun fonds ni aucune ressource économique ne sont mis à la disposition, directement ou indirectement, des personnes physiques ou morales, entités ou organismes dont la liste figure à l'annexe IV ou à l'annexe V, ni ne sont dégagés à leur profit.

282 Art. 6 Abs. 4: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo IV o en el anexo V, ni se utilizará en beneficio de los mismos, ningún tipo de capitales o recursos económicos.

283 vom 20.11.2006, ABl. L 322 vom 22.11.2006, S. 32; zuletzt geändert durch den Beschluss 2009/1002/GASP des Rates vom 22.12.2009 (ABl. L 346 vom 23.12.2009, S. 47).

284 Ziff. 8 d) S/RES/1718 (2006).

13. Birma / Myanmar

In der VO (EG) Nr. 194/2008 zur Verlängerung und Ausweitung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar²⁸⁵ ist das Bereitstellungsverbot enthalten in Art. 11 Abs. 2. In den untersuchten Sprachfassungen ist die erste Verbotsalternative der Bereitstellungsverbote jeweils identisch. Es ist verboten, den Embargogegegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen. Bezüglich der zweiten Verbotsalternative differieren die verschiedenen Sprachfassungen.

Nach der englischen²⁸⁶ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogeegner bereitgestellt werden. Die deutsche²⁸⁷ Sprachfassung verbietet in der zweiten Alternative, dass den Embargogegegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. Nach der spanischen²⁸⁸ Sprachfassung ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogeegner zu verwenden. Die italienische²⁸⁹ Sprachfassung verbietet es, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogeegner zu bestimmen. Die französische²⁹⁰ Sprachfassung weist die Besonderheit auf, dass nur die direkte und indirekte Bereitstellung vom Wortlaut erfasst ist. Auf eine Verbotsalternative wird unerklärlicherweise verzichtet.

Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sind in der englischen, deutschen²⁹¹ und italienischen Sprachfassung Adverbien. Hinsichtlich der englischen und deutschen Sprachfassung ist aufgrund der Satzstellung ein Bezug der Adverbien auf beide Verbotsalternativen naheliegend, hinsichtlich der italienischen Sprachfassung ist

285 vom 25.02.2008, ABl. L 66 vom 10.03.2008, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 409/2012 vom 14.05.2012 (ABl. L 126 vom 15.05.2010, S. 1).

286 Art. 11 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex VI.

287 Art. 11 Abs. 2: Den in Anhang VI aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen weder unmittelbar noch mittelbar zur Verfügung gestellt werden noch zugute kommen.

288 Art. 11 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo VI ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de capitales o recursos económicos.

289 Art. 11 Abs. 2: È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, organismi o entità figuranti nell'allegato VI, o destinarli a loro vantaggio.

290 Art. 11 Abs. 2: Aucun fonds ou ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe VI.

291 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter direkt und indirekt sondern ihre Synonyme unmittelbar und mittelbar verwendet.

es hingegen aufgrund der Satzstellung fernliegend. Ein wiederum anderes Verständnis gebietet die spanische²⁹² Sprachfassung. Die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sind keine Adverbien, sondern Adjektive, die aufgrund ihrer Deklination nicht auf beide Handlungsalternativen bezogen werden können. Insgesamt kommt eine Wortlautauslegung also nicht zu einem einheitlichen Ergebnis.

Die Verordnung geht auf den Gemeinsamen Standpunkt 2007/750/GASP²⁹³ zurück. Eine Resolution des UN-Sicherheitsrates liegt der Verordnung nicht zugrunde. In dem Gemeinsamen Standpunkt wird die politische Lage in Birma kritisiert, allem voran die mangelnden Fortschritte im Hinblick auf eine Demokratisierung sowie fortgesetzte Menschenrechtsverletzungen und die Inhaftierung Oppositioneller. Mit den Wirtschaftssanktionen soll Druck auf das Militärregime sowie diejenigen ausgeübt werden, „die den größten Nutzen aus dem Missbrauch der Staatsgewalt ziehen und die den zur nationalen Aussöhnung, Achtung der Menschenrechte und Demokratie führenden Prozess aktiv behindern“²⁹⁴.

14. Guinea

Die VO (EU) Nr. 1284/2009 zur Einführung bestimmter restriktiver Maßnahmen gegenüber der Republik Guinea²⁹⁵ enthält ein Bereitstellungsverbot in Art. 6 Abs. 2. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogeegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen Unterschiede auf.

Nach der englischen²⁹⁶ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogeegner bereitgestellt werden.

292 Art. 11 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo VI ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de capitales o recursos económicos.

293 vom 19.11.2007 (ABl. L 308 vom 24.11.2007, S. 1).

294 2. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 194/2008; siehe außerdem: 3. Erwägungsgrund 2007/750/GASP; 1. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 194/2008; Art. 11 a Abs. 1 a VO (EG) Nr. 194/2008.

295 vom 22.12.2009, ABl. L 346 vom 23.12.2009, S. 26; zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 269/2011 vom 21.03.2011 (ABl. L 76 vom 22.03.2011, S. 1).

296 Art. 6 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available directly or indirectly to, or for the benefit of, the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex II.

Die deutsche²⁹⁷ Sprachfassung verbietet, dass den Embargogegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. Nach der französischen²⁹⁸ und der spanischen²⁹⁹ Sprachfassung ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden. Die italienische³⁰⁰ Sprachfassung verbietet es, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu bestimmen.

In der englischen, deutschen³⁰¹, französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen und deutschen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. In der französischen und italienischen Sprachfassung sind „direkt“ und „indirekt“ ebenfalls Adverbien. Die Satzstellung lässt es jedoch als fernliegend erscheinen, dass sie „vor der Klammer“ stehen und sich folglich auf beide Verbotsalternativen beziehen. Ein solches Verständnis gebietet erneut die spanische Sprachfassung, die keine Adverbien verwendet, sondern Adjektive, deren Deklination kein anderes Verständnis des Wortlauts zulassen.

Auch in diesem Fall kommt die Auslegung des Bereitstellungsverbots anhand des Wortlauts der verschiedenen Sprachfassungen zu keinem eindeutigen Ergebnis, sodass die Hintergründe und Ziele der Verordnung zur Auslegung heranzuziehen sind: Die Verordnung wird gestützt auf den Beschluss 2009/788/GASP³⁰², mit dem die Europäische Union auf gemeldete Menschenrechtsverletzungen in Guinea reagierte, insbesondere auf die gewaltsame Unterdrückung und Inhaftierung politischer Demonstranten am 28.09.2009. Der Nationale Rat für Demokratie und Entwicklung von Guinea (Comité National pour la Démocratie et le Développement, CNDD), die politischen Parteien und alle

297 Art. 6 Abs. 2: Den in Anhang II aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

298 Art. 6 Abs. 2: Aucun fonds ou aucune ressource économique n'est mis directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe II, ni utilisé à leur profit.

299 Art. 6 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo II ningún tipo de capitales o recursos económicos, ni se utilizará en su beneficio.

300 Art. 6 Abs. 2: È vietato mettere a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato II fondi o risorse economiche, o destinarli a loro vantaggio.

301 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sondern ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet.

302 vom 27.10.2009, ABl. L 281 vom 28.10.2009, S. 7.

maßgeblichen Kräfte in der Republik Guinea sollten dazu bewegt werden, „umgehend die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Land wieder zur Rechtsstaatlichkeit, zu einer verfassungsmäßigen Regierungsform und zur Demokratie zurückzuführen“³⁰³. Um den Forderungen der Europäischen Union Nachdruck zu verleihen, wurden Wirtschaftssanktionen gegen diejenigen Personen verhängt, die für die gewaltsame Unterdrückung oder den politischen Stillstand in Guinea verantwortlich sind. Dieser Kreis besteht aus Mitgliedern des CNDD und mit ihnen in Verbindung stehenden Personen.³⁰⁴

15. Somalia

Das Bereitstellungsverbot der VO (EU) Nr. 356/2010 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen aufgrund der Lage in Somalia³⁰⁵ ist enthalten in Art. 2 Abs. 2. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen Unterschiede auf.

Nach der englischen³⁰⁶ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitgestellt werden. Die deutsche³⁰⁷ Sprachfassung verbietet, dass den Embargogegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. Nach der französischen³⁰⁸ und der spanischen³⁰⁹ Sprachfassung ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Res-

303 2. Erwägungsgrund des Gemeinsamen Standpunktes 2009/788/GASP.

304 3. Erwägungsgrund des Gemeinsamen Standpunktes 2009/788/GASP; siehe auch: Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1284/2009.

305 vom 26.04.2010, ABl. L 105 vom 27.04.2010, S. 1.

306 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

307 Art. 2 Abs. 2: Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

308 Art. 2 Abs. 2: Nuls fonds ou ressources économiques ne seront mis à disposition, directement ou indirectement, de personnes physiques ou morales, d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe I, ou utilisés à leur profit.

309 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.

sourcen zum Vorteil der Embargoegner zu verwenden. Die italienische³¹⁰ Sprachfassung verbietet es, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargoegner zu bestimmen.

In der englischen, deutschen³¹¹, französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen und deutschen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. In der französischen und italienischen Sprachfassung sind „direkt“ und „indirekt“ ebenfalls Adverbien. Die Satzstellung lässt es jedoch als fernliegend erscheinen, dass sie „vor der Klammer“ stehen und sich folglich auf beide Verbotsalternativen beziehen. Ein solches Verständnis gebietet aber auch im Falle dieser Verordnung die spanische Sprachfassung, die keine Adverbien verwendet, sondern Adjektive, deren Deklination kein anderes Verständnis des Wortlauts zulässt. Die unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten der Wortlaute gebieten somit auch in diesem Fall einen Rückgriff auf die Beweggründe des Ordnungsgebers. Die VO (EU) Nr. 365/2010 wird gestützt auf den Beschluss 2010/231/GASP³¹², der wiederum die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1916(2010) umsetzt. Die Wirtschaftssanktionen gegen Somalia haben ihren Ursprung im Gemeinsamen Standpunkt 2009/138/GASP³¹³, der die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1844(2008) umsetzt. Mit dieser Resolution wurden Sanktionen gegen diejenigen ergriffen, „die einen friedlichen politischen Prozess zu verhindern oder zu blockieren suchen oder die Übergangs-Bundesinstitutionen Somalias oder die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) durch Gewalt gefährden oder durch ihr Handeln die Stabilität in Somalia oder in der Region untergraben“³¹⁴. Die Wirtschaftssanktionen wurden erweitert durch den Beschluss 2010/126/GASP³¹⁵ zur Umsetzung der Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1907(2009), mit der alle Staaten aufgefordert wurden, „in ihrem Hoheitsgebiet, einschließlich ihrer Seehäfen und Flughäfen, alle Ladungen auf dem Weg nach oder aus Somalia zu überprüfen, falls der betreffende Staat über Informationen verfügt, die hinreichende Gründe für die Annahme lie-

310 Art. 2 Abs. 2: È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondio risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, entità od organismi elencati nell'allegato I, o destinarli a loro vantaggio.

311 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter direkt und indirekt sondern ihre Synonyme unmittelbar und mittelbar verwendet.

312 vom 26.04.2010, ABl. L 105 vom 27.04.2010, S. 17.

313 vom 16.02.2009, ABl. L 46 vom 17.02.2009, S. 73.

314 2. Erwägungsgrund 2010/231/GASP.

315 vom 01.03.2010, ABl. L 51 vom 02.03.2010, S. 18.

fern, dass die Ladung Gegenstände enthält, deren Lieferung, Verkauf, Weitergabe oder Ausfuhr nach dem (...) Waffenembargo gegen Somalia verboten ist“³¹⁶. Mit der Resolution S/RES/1916(2010) wurde das Mandat der Überwachungsgruppe verlängert und beschlossen, „einige Beschränkungen und Verpflichtungen im Rahmen der Sanktionsregelung zu lockern, damit internationale, regionale und subregionale Organisationen Versorgungsgüter und technische Hilfe bereitstellen können und eine rasche Bereitstellung dringend benötigter humanitärer Hilfe durch die Vereinten Nationen sichergestellt werden kann“³¹⁷. Aus Klarstellungsgründen wurden sämtliche Rechtsvorschriften in der VO (EU) Nr. 356/2010 aktualisiert und zusammengefasst.³¹⁸

16. Eritrea

Die VO (EU) Nr. 667/2010 über bestimmte restriktive Maßnahmen gegen Eritrea³¹⁹ enthält in Art. 4 Abs. 2 ein Bereitstellungsverbot. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogeegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen Unterschiede auf.

Nach der englischen³²⁰ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogeegner bereitgestellt werden. Die deutsche³²¹ Sprachfassung verbietet, dass den Embargogeegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. Nach der französischen³²² und der spanischen³²³ Sprachfassung ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Res-

316 3. Erwägungsgrund 2010/231/GASP.

317 4. Erwägungsgrund 2010/231/GASP.

318 6. Erwägungsgrund 2010/231/GASP.

319 vom 26.07.2010, ABl. L 195 vom 27.07.2010, S. 16.

320 Art. 4 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

321 Art. 4 Abs. 2: Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

322 Art. 4 Abs. 2: Nuls fonds ou ressources économiques ne sont mis à disposition, directement ou indirectement, de personnes physiques ou morales, d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe I, ou utilisés à leur profit.

323 Art. 4 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en beneficio de los mismos ningún tipo de fondos o recursos económicos.

sources zum Vorteil der Embargoegner zu verwenden. Die italienische³²⁴ Sprachfassung verbietet es, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargoegner zu bestimmen.

In der englischen, deutschen³²⁵, französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen und deutschen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. In der französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ ebenfalls Adverbien. Die Satzstellung lässt es jedoch als fernliegend erscheinen, dass sie ebenfalls „vor der Klammer“ stehen und sich folglich auf beide Verbotsalternativen beziehen. Ein solches Verständnis gebietet aber auch im Falle dieser Verordnung die spanische Sprachfassung, die keine Adverbien verwendet, sondern Adjektive, deren Deklination kein anderes Verständnis des Wortlauts zulässt.

Insgesamt kommen die Auslegungen der verschiedenen Sprachfassungen somit nicht zu einem einheitlichen Ergebnis, sodass für die Auslegung nicht auf den Wortlaut zurückzugreifen ist, sondern die mit der Verordnung verfolgten Ziele heranzuziehen sind: Gestützt wird die Verordnung auf den Beschluss 2010/127/GASP³²⁶, der wiederum die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1907(2009) umsetzt. Die in der Verordnung enthaltenen Wirtschaftssanktionen, zu denen auch das Bereitstellungsverbot gehört, sollen unter anderem diejenigen Personen und Einrichtungen treffen, die von den Vereinten Nationen als Personen und Einrichtungen bezeichnet werden, die gegen das gegen Eritrea verhängte Waffenembargo verstoßen und „die von Eritrea aus bewaffnete Oppositionsgruppen unterstützen, die das Ziel verfolgen, die Region zu destabilisieren“³²⁷. Zudem sollen solche Personen und Einrichtungen getroffen werden, die Personen mit dem Ziel fördern, dass diese „gewaltsame oder terroristische Handlungen gegen andere Staaten als Eritrea oder deren Staatsangehörige in der Region“³²⁸ begehen sowie solche Personen und Einrichtungen, die die Untersuchungen oder die Arbeit der vom Sicherheitsrat eingesetzten Über-

324 Art. 4 Abs. 2: È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondio risorse economiche a disposizione di persone fisiche o giuridiche, entità o organismi elencati all'allegato I, o destinarli a loro vantaggio.

325 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sondern ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet.

326 vom 01.03.2010, ABl. L 51 vom 02.03.2010, S. 19; zuletzt geändert durch den Beschluss 2010/414/GASP vom 26.07.2010 (ABl. L 195 vom 27.07.2010, S. 74).

327 4. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 667/2010.

328 4. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 667/2010.

wachungsgruppe behindern.³²⁹ Zu den von den Vereinten Nationen bezeichneten Personen gehören insbesondere, aber nicht ausschließlich, die politischen und militärischen Führer Eritreas.

17. Iran

a) VO (EU) Nr. 267/2012

Das Bereitstellungsverbot der VO (EU) Nr. 267/2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 961/2010³³⁰ ist enthalten in Art. 23 Abs. 3. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegegnern verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen Unterschiede auf.

Nach der englischen³³¹ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogegegnern bereitgestellt werden. Die deutsche³³² Sprachfassung verbietet es, den Embargogegegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. Nach der französischen³³³ und spanischen³³⁴ Sprachfassung dürfen keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zum Profit der Embargogegegnern abgegeben werden. Nach der italienischen³³⁵ Sprachfassung gibt es keine zweite Verbotsalternative.

329 4. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 667/2010.

330 vom 23.03.2012 (ABl. L 88 vom 24.03.2012, S. 1).

331 Art. 23 Abs. 3: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annexes VIII and IX.

332 Art. 23 Abs. 3: Den in den Anhängen VIII und IX aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

333 Art. 23 Abs. 3: Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes énumérés aux annexes VIII et IX, ni dégagé à leur profit.

334 Art. 23 Abs. 3: No se pondrán fondos ni recursos económicos, directa ni indirectamente a disposición o para el beneficio de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en los anexos VIII y IX.

335 Art. 23 Abs. 3: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi di cui agli allegati VIII e IX.

In der englischen, deutschen³³⁶, französischen, spanischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen, deutschen und spanischen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. In der französischen Sprachfassung lässt es die Satzstellung jedoch als fernliegend erscheinen, dass die Adverbien ebenfalls „vor der Klammer“ stehen und sich auf beide Verbotsalternativen beziehen.

Die Wortlautauslegung der verschiedenen Sprachfassungen ergibt mithin keine Eindeutigkeit. Der VO (EU) Nr. 267/2012 liegt der Gemeinsame Standpunkt 2012/35/GASP³³⁷ zugrunde, der die Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1929(2010) umsetzt. Mit der Resolution S/RES/1929(2010) wurde zum wiederholten Male beschlossen, dass Iran umgehend alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit Anreicherung und Wiederaufbereitung und alle Arbeiten im Zusammenhang mit schwerem Wasser auszusetzen und bestimmte von der Internationalen Atomorganisation (IAEO) verlangte Schritte³³⁸ zu unternehmen hat, die vom UN-Sicherheitsrat für die Bildung von Vertrauen in den ausschließlich friedlichen Zweck des iranischen Atomprogramms als unerlässlich angesehen werden.³³⁹ Auch wurde festgestellt, dass Iran es bislang versäumt hat, diesen Forderungen der internationalen Staatengemeinschaft zu entsprechen.³⁴⁰ Um Iran dazu zu veranlassen, diesem Beschluss nachzukommen, sollten Wirtschaftssanktionen gegen Personen ergehen, die an den proliferationsrelevanten Tätigkeiten oder an der Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen beteiligt sind, direkt damit in Verbindung stehen oder Unterstützung dafür bereitstellen.³⁴¹

b) VO (EU) Nr. 359/2011

Ein weiteres Bereitstellungsverbot enthält die VO (EU) Nr. 359/2011 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in Iran³⁴² in Art. 2 Abs. 2. In der ersten Alterna-

336 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sondern ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet.

337 vom 23.01.2012 (ABl. L 19 vom 24.01.2012, S. 22).

338 Resolutionen des Gouverneursrat der Internationalen Atomenergie-Organisation GOV/2006/14 und GOV/2009/82.

339 Ziff. 2 S/RES/1929 (2010).

340 Ziff. 1 S/RES/1929 (2010).

341 Ziff. 11 S/RES/1929 (2010), Ziff. 12 S/RES/1737 (2006).

342 vom 12.04.2011 (ABl. L 100 vom 14.04.2011, S. 1), zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 264/2012 vom 23.03.2012 (ABl. L 87 vom 24.03.2012, S. 26).

tive aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogeegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen Unterschiede auf.

Nach der englischen³⁴³ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogeegner bereitgestellt werden. Die deutsche³⁴⁴ Sprachfassung verbietet, dass den Embargogeegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen. Nach der französischen³⁴⁵, italienischen³⁴⁶ und spanischen³⁴⁷ Sprachfassung ist es im Fall dieser Verordnung verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogeegner zu verwenden.

In der englischen, deutschen³⁴⁸, französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen und deutschen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. In der französischen und italienischen Sprachfassung sind „direkt“ und „indirekt“ ebenfalls Adverbien. Die Satzstellung lässt es hier jedoch als fernliegend erscheinen, dass sie ebenfalls „vor der Klammer“ stehen und sich auf beide Verbotsalternativen beziehen. Ein solches Verständnis gebietet wiederum die spanische Sprachfassung, die keine Adverbien verwendet, sondern Adjektive, deren Deklination kein anderes Verständnis des Wortlauts zulässt.

343 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

344 Art. 2 Abs. 2: Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

345 Art. 2 Abs. 2: Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ni utilisé à leur profit.

346 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I o utilizzato a loro beneficio.

347 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en su beneficio ningún tipo de capitales o recursos económicos.

348 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sondern ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet.

Die VO (EU) Nr. 359/2011 stützt sich auf den Beschluss 2011/235/GASP³⁴⁹. Die Europäische Union hat neben der VO (EU) Nr. 267/201, die sich gegen das iranische Atomprogramm richtet, eine weitere Verordnung erlassen. Mit dieser sollen Wirtschaftssanktionen gegen Personen verhängt werden, „die entgegen den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen Irans an der Anordnung oder Begehung schwerer Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Repression gegen friedliche Demonstranten, Journalisten, Menschenrechtsverteidiger, Studenten oder andere Menschen, die für ihre legitimen Rechte einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung eintreten, beteiligt oder hierfür verantwortlich waren“³⁵⁰. Außerdem richten sich die Wirtschaftssanktionen „gegen Personen, die an der Anordnung oder Begehung schwerer Verstöße gegen das Recht auf ein ordentliches Verfahren, von Folter, grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder der unterschiedslosen, übermäßigen und zunehmenden Anwendung der Todesstrafe einschließlich öffentlicher Hinrichtungen, Steinigungen, Hinrichtungen durch den Strang oder Hinrichtungen jugendlicher Straftäter beteiligt oder hierfür verantwortlich waren“³⁵¹.

18. Tunesien

In der VO (EU) Nr. 101/2011 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in Tunesien³⁵² ist das Bereitstellungsverbot enthalten in Art. 2 Abs. 2. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogeegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen Unterschiede auf.

Nach der englischen³⁵³ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogeegner bereitgestellt werden. Die deutsche³⁵⁴ Sprachfassung verbietet es, den Embargogegegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. Nach der fran-

349 vom 12.04.2011 (ABl. L 100 vom 14.04.2011, S. 51).

350 2. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 356/2011.

351 2. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 356/2011.

352 vom 04.02.2011 (ABl. L 31 vom 05.02.2011, S. 1).

353 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

354 Art. 2 Abs. 2: Den in den Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

zösischen³⁵⁵, italienischen³⁵⁶ und spanischen³⁵⁷ Sprachfassung ist es im Fall dieser Verordnung verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegegnern zu verwenden.

In der englischen, deutschen³⁵⁸, französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen, deutschen und italienischen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. In der französischen Sprachfassung sind „direkt“ und „indirekt“ ebenfalls Adverbien. Die Satzstellung lässt es hier jedoch als fernliegend erscheinen, dass sie ebenfalls „vor der Klammer“ stehen und sich auf beide Verbotsalternativen beziehen. Ein solches Verständnis gebietet wiederum die spanische Sprachfassung, die keine Adverbien verwendet, sondern Adjektive, deren Deklination eindeutige Beziehungen herstellt.

Die Verordnung wird gestützt auf den Beschluss 2011/72/GASP³⁵⁹. Hintergrund der Verordnung ist die Flucht des tunesischen Präsidenten Ali im Anschluss an öffentliche Proteste im Januar 2011. Aus dem Ausland sollen er und ihm nahestehende Personen die staatlichen Gelder Tunesiens rechtswidrig verwendet haben. Diese rechtswidrigen Verwendungen der Gelder, „die das tunesische Volk um den Ertrag der nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft des Landes bringen und die Entwicklung der Demokratie in Tunesien untergraben“³⁶⁰, waren ausschlaggebend für die Verhängung der Wirtschaftssanktionen gegen diejenigen, die als hierfür verantwortlich erachtet wurden.

355 Art. 2 Abs. 2: Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ni utilisé à leur profit.

356 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione o utilizzato a beneficio, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I.

357 Art. 2 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I ni se utilizará en su beneficio ningún tipo de capitales o recursos económicos.

358 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sondern ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet.

359 vom 31.01.2011 (ABl. L 28 vom 02.02.2011, S. 62).

360 1. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 101/2011.

19. Libyen

Die VO (EU) Nr. 204/2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen³⁶¹ enthält ihr Bereitstellungsverbot in Art. 5 Abs. 2. In den untersuchten Sprachfassungen ist die erste Verbotsalternative der Bereitstellungsverbote jeweils identisch. Es ist verboten, den Embargogegegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen. Bezüglich der zweiten Verbotsalternative differieren die verschiedenen Sprachfassungen.

Nach der englischen³⁶² Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitgestellt werden. Die deutsche³⁶³ Sprachfassung verbietet es, den Embargogegegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. Nach der französischen³⁶⁴, italienischen³⁶⁵ und spanischen³⁶⁶ Sprachfassung ist es im Fall dieser Verordnung verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden.

In der englischen, deutschen³⁶⁷, französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen und deutschen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. Die Satzstellung lässt es in der französischen und italienischen Sprachfassung hier jedoch als fernliegend erscheinen, dass sie ebenfalls „vor der Klammer“ stehen und sich auf beide Ver-

361 vom 02.03.2011 (ABl. L 58 vom 03.03.2011, S. 1), zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 1360/2011 vom 20.12.2011 (ABl. L 341 vom 22.12.2011, S. 18).

362 Art. 5 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annexes II and III.

363 Art. 5 Abs. 2: Den in den Anhängen II und III aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.

364 Art. 5 Abs. 2: Aucuns fonds ni ressources économiques ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés aux annexes II et III, ni utilisés à leur profit.

365 Art. 5 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati negli allegati II e III o utilizzato a loro beneficio.

366 Art. 5 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en los anexos II y III ningún tipo de capitales o recursos económicos, ni se utilizará en su beneficio.

367 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter direkt und indirekt sondern ihre Synonyme unmittelbar und mittelbar verwendet.

botsalternativen beziehen. Ein solches Verständnis gebietet wiederum die spanische Sprachfassung, die keine Adverbien verwendet, sondern Adjektive, deren Deklination wiederum eindeutige Beziehungen herstellt.

Der Verordnung liegt der Beschluss 2011/137/GASP³⁶⁸ zugrunde, der die Umsetzung der Resolution des UN-Sicherheitsrates S/RES/1970(2010) zum Ziel hat. Vorgesehen sind ein Waffenembargo und ein Verbot der Ausfuhr von Ausrüstung, die zur internen Repression verwendet werden kann.³⁶⁹ Ferner ergingen Wirtschaftssanktionen gegen diejenigen Personen, die an „schweren Menschenrechtsverletzungen gegen Personen in Libyen unter anderem durch Beteiligung an völkerrechtswidrigen Angriffen auf die Zivilbevölkerung und zivile Einrichtungen beteiligt waren“³⁷⁰.

20. Ägypten

Das Bereitstellungsverbot der VO (EU) Nr. 270/2011 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in Ägypten³⁷¹ ist in Art. 2 Abs. 2 zu finden. In der ersten Alternative aller untersuchten Sprachfassungen wird die direkte und indirekte Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogeegner verboten. In der zweiten Verbotsalternative weisen die einzelnen Sprachfassungen Unterschiede auf.

Nach der englischen³⁷² und italienischen³⁷³ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogeegner bereitgestellt werden. Die deutsche³⁷⁴ Sprachfassung verbietet es, den Embargogegegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. Nach

368 vom 28.02.2011 (ABl. L 58 vom 03.03.2011, S. 53).

369 Art. 1 2011/137/GASP.

370 1. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 204/2011.

371 vom 21.03.2011 (ABl. L 76 vom 22.03.2011, S. 4).

372 Art. 2 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex I.

373 Art. 2 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, alle, o a beneficio delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato I.

374 Art. 2 Abs. 2: Den in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.

der französischen³⁷⁵ und spanischen³⁷⁶ Sprachfassung ist es im Fall dieser Verordnung verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden.

In der englischen, deutschen³⁷⁷, französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen und deutschen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. In der französischen und der italienischen Sprachfassung sind „direkt“ und „indirekt“ ebenfalls Adverbien. Die Satzstellung lässt es hier jedoch als fernliegend erscheinen, dass sie ebenfalls „vor der Klammer“ stehen und sich auf beide Verbotsalternativen beziehen. Ein solches Verständnis gebietet wiederum die spanische Sprachfassung, die keine Adverbien verwendet, sondern Adjektive, deren Deklination eindeutige Beziehungen herstellt.

Mithin führt die Auslegung des Wortlauts nicht zu einem eindeutigen Ergebnis. Die Verordnung wird gestützt auf den Beschluss 2011/172/GASP³⁷⁸. Hintergrund der Verordnung ist der Sturz des ägyptischen Präsidenten Mubarak im Anschluss an öffentliche Proteste im Februar 2011. Nach dem Sturz sollen Mubarak und ihm nahestehende Personen die staatlichen Gelder Ägyptens rechtswidrig verwendet haben. Diese rechtswidrigen Verwendungen der Gelder, „die das ägyptische Volk um den Ertrag der nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft des Landes bringen und die Entwicklung der Demokratie in Ägypten untergraben“³⁷⁹, waren ausschlaggebend für die Verhängung der Wirtschaftssanktionen gegen diejenigen, die als hierfür verantwortlich erachtet wurden.

375 Art. 2 Abs. 2: *Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition de personnes physiques ou morales, d'entités ou organismes énumérés à l'annexe I, ni utilisé à leur profit.*

376 Art. 2 Abs. 2: *No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I, ni se utilizará en su beneficio, ningún tipo de capitales o recursos económicos.*

377 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter „direkt“ und „indirekt“ sondern ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet.

378 vom 21.03.2011 (ABl. L 76 vom 22.03.2011, S. 63).

379 1. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 270/2011.

21. Syrien

Die VO (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien und zur Aufhebung der VO (EU) Nr. 442/2011³⁸⁰ enthält ihr Bereitstellungsverbot in Art. 14 Abs. 2. Jeweils identisch in den untersuchten Sprachfassungen ist auch in dieser Verordnung die erste Verbotsalternative der Bereitstellungsverbote. Es ist verboten, den Embargogegegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen. Bezüglich der zweiten Verbotsalternative differieren die verschiedenen Sprachfassungen.

Nach der englischen³⁸¹ Sprachfassung dürfen außerdem keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogeegner bereitgestellt werden. Die deutsche³⁸² Sprachfassung verbietet es, den Embargogegegnern Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zugute kommen zu lassen. Nach der französischen³⁸³ Sprachfassung dürfen keine Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Profit der Embargogeegner abgegeben werden. Nach der italienischen³⁸⁴ und der spanischen³⁸⁵ Sprachfassung ist es im Fall dieser Verordnung verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogeegner zu verwenden.

In der englischen, deutschen³⁸⁶, französischen und italienischen Sprachfassung sind die Wörter „direkt“ und „indirekt“ Adverbien. Bei der englischen und deutschen Sprachfassung legt die Satzstellung der Adverbien den Schluss nahe, dass sie „vor der Klammer“ stehen. In diesem Fall würden sie sich auf beide Alternativen des Verbotstatbestands beziehen. Fernliegend erscheint diese Beziehung

380 vom 18.01.2012 (ABl. L 16 vom 19.01.2012, S. 1), zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 545/2012 vom 25.06.2012 (ABl. L 165 vom 26.06.2012, S. 23).

381 Art. 14 Abs. 2: No funds or economic resources shall be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of the natural or legal persons, entities or bodies listed in Annex II and IIa.

382 Art. 14 Abs. 2: Den in den Anhängen II und IIa aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

383 Art. 14 Abs. 2: Aucun fonds ni aucune ressource économique n'est mis à la disposition, directement ou indirectement, des personnes physiques ou morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe II et II, ni dégagé à leur profit.

384 Art. 14 Abs. 2: Nessun fondo o risorsa economica è messo a disposizione, direttamente o indirettamente, delle persone fisiche o giuridiche, delle entità o degli organismi elencati negli allegati II e II bis o utilizzato a loro beneficio.

385 Art. 14 Abs. 2: No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en los anexos II y II bis ningún tipo de capitales o recursos económicos, ni se utilizarán en su beneficio.

386 In der deutschen Sprachfassung werden nicht die Wörter direkt und indirekt sondern ihre Synonyme unmittelbar und mittelbar verwendet.

aufgrund der Satzstellung jedoch in der französischen und italienischen Sprachfassung. Die spanische Sprachfassung lässt auch in diesem Fall eine Beziehung der Wörter „direkt“ und „indirekt“ auf beide Verbotsalternativen grammatikalisch nicht zu.

Der Verordnung liegt der Beschluss 2011/273/GASP³⁸⁷ zugrunde. Eine Resolution des UN-Sicherheitsrates scheiterte an der Blockade Chinas und Russlands.³⁸⁸

In dem Beschluss verurteilte die Europäische Union, dass in Syrien friedliche Proteste von syrischen Sicherheitskräften gewaltsam unterdrückt wurden, wobei es Tote und Verletzte gab. Um der Verurteilung Ausdruck zu verleihen, wurde beschlossen, Wirtschaftssanktionen gegen die Personen zu verhängen, die für die gewaltsame Repression gegen die Zivilbevölkerung verantwortlich sind.³⁸⁹ Nachdem der syrische Präsident Assad zunächst von den Wirtschaftssanktionen persönlich verschont geblieben war, nahm die Europäische Union Assad kurze Zeit später ebenfalls in die Sanktionslisten auf, um die Wirtschaftssanktionen weiter zu verschärfen.³⁹⁰ Weil diese Maßnahme folgenlos blieb und gewaltsame Repressionen und Menschenrechtsverstöße durch das syrische Regime fortwährten, wurden die Sanktionen mehrfach verschärft.³⁹¹

22. Fazit

Die erste Verbotsalternative weist in allen Bereitstellungsverböten in allen untersuchten Sprachfassungen denselben Inhalt auf. Hiernach ist es verboten, Gelder³⁹² oder wirtschaftliche Ressourcen³⁹³ an die Embargogeegner³⁹⁴ bereitzustellen³⁹⁵.

387 vom 09.05.2011 (ABl. L 121 vom 10.05.2011, S. 11).

388 Siehe Spiegel Online vom 28.04.2011: „Europäer scheitern mit Initiative gegen Syrien“; Spiegel Online vom 01.07.2011: „Deutschland dringt auf Syrien-Resolution“; Spiegel Online vom 19.07.2012: „Veto im UN-Sicherheitsrat - Russland und China blockieren Sanktionen gegen Syrien“.

389 3. Erwägungsgrund 2011/273/GASP.

390 Änderung der Namensliste durch die VO (EU) Nr. 504/2011 vom 23.05.2011 (ABl. L 136 vom 24.05.2011, S. 45).

391 Zum Beispiel durch die VO (EU) Nr. 545/2012 vom 25.06.2012 (ABl. L 165 vom 26.06.2012, S. 23).

392 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. I. 1.: Gelder.

393 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. I. 2.: Wirtschaftliche Ressourcen.

394 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. III.: Bezugspersonen: Embargogeegner.

395 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. II. 1.: Bereitstellung an die Embargogeegner.

Außerdem weisen die Bereitstellungsverbote in der Regel eine zweite Verbotsalternative auf. Hier bestehen jedoch größere Unterschiede, die auf die Bedeutung der jeweils verwendeten Wörter sowie auf die Satzstellung und Deklination der Wörter „direkt“ und „indirekt“ zurückzuführen sind. In einigen Fällen fehlt diese zweite Verbotsalternative gänzlich.

Je nach Sprachfassung und je nach Bereitstellungsverbot verbietet die zweite Verbotsalternative, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen, zu benutzen, zu verwenden, zu bestimmen oder ihnen zugute kommen zu lassen. Der Bedeutungsgehalt dieser verwendeten Wörter ist nicht einheitlich: Eine Verwendung oder Benutzung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen verlangt dem Wortsinn entsprechend eine aktive Handlung. Auch um Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner zu bestimmen, also Vorkehrungen zu treffen oder Maßnahmen in die Wege zu leiten³⁹⁶, den Embargogegnern in Zukunft Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zukommen zu lassen, wird nur durch aktive Handlungen zu bewerkstelligen sein.

Diese Einschränkung auf aktives Tun wird hingegen nicht deutlich, wenn von einer „Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner“ oder von „zugute kommen lassen“ die Rede ist. In diesen Fällen könnten die Bereitstellungsverbote auch so auszulegen sein, dass Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen nicht für den Embargogegner nützlich gemacht werden dürfen.³⁹⁷ Hierfür wäre wiederum nicht zwingend eine aktive Handlung erforderlich.

Größere Probleme zeigen sich auch bei der Verwendung der Wörter „direkt“ und „indirekt“ in den Bereitstellungsverboten. Anders als in den englischen, deutschen, italienischen und französischen Sprachfassungen sind sie in den spanischen Sprachfassungen in der Regel Adjektive und keine Adverbien, die sich aufgrund ihrer Deklination nur auf eine, die erste, Verbotsalternative beziehen lassen. Diesen Schluss lässt in den anderen Sprachfassungen vielfach auch die Satzstellung zu. Aber auch hier ist keine einheitliche Linie zu erkennen: In einigen Fällen erscheint es naheliegend, dass sich die Worte „direkt“ und „indirekt“ auf beide Verbotsalternativen beziehen, in anderen Fällen erscheint es fernliegend. Dass nach einer Gesamtschau auf alle Bereitstellungsverbote in jeweils einer Sprachfassung festgestellt werden muss, dass selbst hier zum Teil keine einheitlichen Formulierungen vorliegen, trägt zu den Irritationen bei.

Würden sich die Verbotsadressaten ausschließlich nach dem Wortlaut in ihrer Landessprache richten, würden die Bereitstellungsverbote nicht inhaltsgleich

396 Brockhaus Wahrig, Synonymwörterbuch, Stichwort: „bestimmen“.

397 Brockhaus Wahrig, Synonymwörterbuch, Stichwort: „zugutekommen“.

angewendet. Offensichtlich ist das der Fall, wenn in einer Sprachfassung keine zweite Verbotsalternative vorkommt. Dann könnte im Umkehrschluss alles, was nicht unter die erste Verbotsalternative subsumiert werden kann, erlaubt sein.

Weitere Unterschiede ergeben sich aus der Stellung der Wörter „direkt“ und „indirekt“: In einigen Sprachfassungen beziehen sich die Wörter ohne Zweifel auf beide Verbotsalternativen. In anderen Sprachfassung beziehen sich die Wörter ohne Zweifel nur auf die erste Verbotsalternative. Gerade durch das Wort „indirekt“ wird jedoch, wie noch gezeigt wird³⁹⁸, der Anwendungsbereich der Bereitstellungsverbote deutlich erweitert. Diese Erweiterung würde sich einigen Sprachfassungen zufolge nur auf eine Verbotsalternative beziehen, anderen zufolge aber auf beide. Hinzu kommt, dass der Bedeutungsgehalt der verwendeten Wörter nicht einheitlich ist. So kann der Handlung „verwenden“ eine andere Bedeutung zukommen als der Handlung „zugute kommen lassen“. Insgesamt reicht das Spektrum der verbotenen Handlungen im Rahmen der zweiten Verbotsalternative mithin von einer direkten Verwendung zum Vorteil der Embargogegner bis hin zu einer indirekten Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner.

Am Beispiel der VO (EG) Nr. 1763/2004 lassen sich die Unterschiede für die praktische Anwendung aufzeigen: Nach der englischen und deutschen Sprachfassung wäre es aufgrund der zweiten Verbotsalternative verboten, direkt oder indirekt Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen beziehungsweise ihnen zugute kommen zu lassen. In der spanischen Sprachfassung verbietet die zweite Verbotsalternative, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen direkt zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden. Dabei wird dieses Verbot jedoch nicht durch das Wort „indirekt“ erweitert. Wer sich hingegen schlicht am Wortlaut der französischen oder italienischen Sprachfassung orientiert, dem ist es anscheinend nicht verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen indirekt zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen oder direkt zum Vorteil der Embargogegner zu verwenden: In der französischen und in der italienischen Sprachfassung ist nämlich im Bereitstellungsverbot keine zweite Verbotsalternative enthalten.

Insgesamt wird also deutlich, dass eine einheitliche Auslegung der jeweiligen Bereitstellungsverbote anhand des Wortlauts nicht möglich ist. Auch der EuGH hatte in Bezug auf das Bereitstellungsverbots in Art. 2 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 881/2002 entschieden, dass eine Auslegung, die allein auf den Wortlaut abstellt,

398 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. II. 2.: Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner.

nicht gelingen kann.³⁹⁹ Aufgrund der Besonderheit der rechtlich gleichermaßen verbindlichen Sprachfassungen kann jedoch auch nicht die Interpretationsmöglichkeit gewählt werden, die sich mehrheitlich aus den verschiedenen Sprachfassungen ergibt.⁴⁰⁰

Eine Vorschrift der Europäischen Union muss in ihrem Gebiet einheitlich ausgelegt werden - den Unterschieden in den Sprachfassungen zum Trotz. Die Wortsinnengrenze muss diesen Umständen gerecht werden. Daher erscheint es angebracht, den möglichen Wortsinn der weitesten Sprachfassung und damit die weiteste Fassung des Inhalts als Grenze zu begreifen.⁴⁰¹

Die zweite Alternative der englischen Sprachfassung der Bereitstellungsverbote verbietet, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen. Der Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen inne wohnende Wert wird den Embargogegnern auch dann bereitgestellt, wenn sie zum Vorteil der Embargogegner verwendet werden oder ihnen zugute kommen. Somit umfasst die Formulierung „bereitstellen“ die Fälle, in denen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner verwendet werden beziehungsweise ihnen zugute kommen. Auch können in den englischen Sprachfassungen die Adverbien „direkt“ und „indirekt“ stets auf beider Verbotsalternativen bezogen werden. Die englische Sprachfassung lässt somit die weiteste Auslegung zu. Außerdem ist sie die einzige, die in allen Verordnungen gleich formuliert ist. Daher ist stets der Wortsinn der englischen Sprachfassung als Grenze für eine Wortlautauslegung anzusehen.

Wie bereits eingangs erwähnt, hat der EuGH betont, dass bei der Auslegung einer Rechtsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut zu berücksichtigen ist, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden.⁴⁰² Die Bereitstellungsverbote müssen somit jeweils im Lichte der ihnen zugrunde liegenden Verordnungen ausgelegt werden: Die Wirtschaftssanktionen verfolgen ganz unterschiedliche langfristige, übergeordnete Ziele, die internationalen Beschlüssen und Standards zur Geltung verhelfen sollen. Sie sind Reaktionen auf Menschenrechtsverletzungen, auf die Bedrohung des Friedens oder eines bereits begonnenen Friedensprozesses, auf die Verletzung von internationalen Wahlstandards, auf die Bedrohung von Demokratie

399 EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 49.

400 „Die Mehrheitsregel hat der EuGH für die Lösung von Bedeutungsdivergenzen nie übernommen“ Müller / Christensen, Juristische Methodik, S. 28, Rn. 14; Streinz, Europarecht, S. 96, Rn. 275.

401 Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 75.

402 EuGH, Urt. vom 17.11.1983, Rs. C-292/82 - Merck, Slg. 1983, S. 3781, Rn. 12; EuGH, Urt. vom 12.11.1969, Rs. C-29/69 - Stauder, Slg. 1969, S. 419, Rn.3.

oder auf die rechtswidrige Verwendung von Geldern eines Staates durch gestürzte Machthaber. Weitere Beweggründe für die Wirtschaftssanktionen sind die Unterstützung des Terrorismus oder der Terrorismus selbst, die Verfolgung oder die Aufklärung von Verbrechen, die Nichteinhaltung von internationalen Verträgen sowie die Entwicklung von ABC-Waffen. In jedem Fall soll von den Embargogegegnern (zumindest auch) ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen erreicht werden.

Als den langfristigen Zielen untergeordnetes Zwischenziel hat der Verordnungsgeber jeweils die wirtschaftliche und soziale Isolation gewählt, die umfassende Einschränkung der Handlungs- und Wahlmöglichkeiten. Die Embargogeegner sollen wirtschaftlich und sozial isoliert und an ökonomisch empfindlichen Stellen getroffen werden. Dem liegt die Erwartung zu Grunde, dass die Embargogeegner diese Situation nicht lange durchhalten und daher ihr Verhalten ändern werden.⁴⁰³ Neben anderen zielgerichteten Wirtschaftssanktionen stellen die Bereitstellungsverbote ein Mittel zur Erreichung des Zwischenziels dar.

Eine wirtschaftliche Isolation der Embargogeegner kann nur dann gelingen, wenn diese umfassend in jeder Form vom wirtschaftlichen Leben abgeschnitten werden. Ein Schritt zu einer solchen Isolation ist es, wenn verhindert wird, dass den Embargogegegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt werden, direkt oder indirekt. Würden indirekte Bereitstellungen zu Gunsten eines Embargogegegners nicht auch von den Verboten erfasst sein, wäre die Isolation nicht vollständig und die Wirtschaftssanktionen wären in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt. Die Embargogeegner würden ihre wirtschaftliche Machtposition und somit ihre gestaltende Funktion verlieren, könnten aber weiterhin "aus der zweiten Reihe" agieren, weil keine umfassende gesellschaftliche Isolation erfolgt.

Außerdem soll nicht nur eine wirtschaftliche Machtposition eingeschränkt werden, sondern es geht immer auch um die Beeinflussung einer politischen Position: Für die Achtung von Menschenrechten und von Demokratie, für den Frieden, für die Aufklärung von Verbrechen, für die Einhaltung von internationalen Verträgen und gegen den Terrorismus und seine Finanzierung sowie gegen die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen. Diese Ziele können durch eine bloße Beschneidung von wirtschaftlichen Machtpositionen nur bedingt erreicht werden. Notwendig ist, die Embargogeegner auch gesellschaftlich zu isolieren und auszugrenzen. Nur auf diese Weise ist denkbar, dass die Embargogeegner einlenken und den Forderungen nachkommen. Bei einer nur eingeschränkten Isolation wären die Embargogeegner jedoch auch nur einem eingeschränkten

403 Schröder, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, S. 635, Rn. 116.

Druck ausgesetzt, der eine wirtschaftliche Machtposition, nicht aber eine politische Position, beeinflussen kann.

Als weiteres Argument für eine umfassende Isolation der Embargogeegner lassen sich die Vorschriften anführen, die jeweils mit den Bereitstellungsverboten einhergehen. Diese gebieten unter anderem das Einfrieren von sämtlichen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum oder im Besitz der Embargogeegner stehen.⁴⁰⁴ Die Anknüpfung an die Eigenschaft eines Eigentümers macht deutlich, dass es den Verordnungen um eine Beschneidung von wirtschaftlichen Machtpositionen geht. Die Anknüpfung an die Eigenschaft eines Besitzers macht jedoch darüber hinaus auch deutlich, dass auch eine Beschneidung von tatsächlichen Machtpositionen intendiert ist. Die Beschneidung von tatsächlichen Machtpositionen kann jedoch nur gelingen, wenn jede denkbare Form einer Vorteilszuführung verhindert wird. Demnach gebieten auch Sinn und Zweck der Verordnungen, indirekte Bereitstellungen zu Gunsten der Embargogeegner als von den Verboten erfasst anzusehen. Andernfalls könnte die Erreichung von Zwischenzielen durch Umgehung gefährdet werden und somit auch die Erreichung der langfristigen Ziele der jeweiligen Verordnung.

II. Anwendungsbereich der Bereitstellungsverbote

Zur Bestimmung des Adressatenkreises der Bereitstellungsverbote muss der Anwendungsbereich der Embargo-Verordnungen erörtert werden. Seit 2008 ist eine Vereinheitlichung der Anwendungsbereiche dieser verschiedenen Embargo-Verordnungen⁴⁰⁵ zu beobachten.⁴⁰⁶ Die Bereitstellungsverbote finden seitdem einheitlich Anwendung

404 Siehe zum Beispiel Art. 23 Abs. 1 S. 1 VO (EU) Nr. 267/2012.

405 Der Anwendungsbereich ist jeweils geregelt in: Art. 10 VO (EG) Nr. 2580/2001; Art. 11 VO (EG) Nr. 881/2002; Art. 16 VO (EG) Nr. 1210/2003; Art. 13 VO (EG) Nr. 314/2004; Art. 13 VO (EG) Nr. 872/2004; Art. 12 VO (EG) Nr. 1763/2004; Art. 13 VO (EG) Nr. 560/2005; Art. 11 VO (EG) Nr. 1183/2005; Art. 11 VO (EG) Nr. 1184/2005; Art. 10 VO (EG) Nr. 305/2006; Art. 10 VO (EG) Nr. 765/2006; Art. 16 VO (EG) Nr. 329/2007; Art. 21 VO (EG) Nr. 194/2008; Art. 18 VO (EU) Nr. 1284/2009; Art. 17 VO (EU) Nr. 356/2010; Art. 16 VO (EU) Nr. 667/2010; Art. 49 VO (EU) Nr. 267/2012; Art. 15 VO (EU) Nr. 101/2011; Art. 19 VO (EU) Nr. 204/2011; Art. 15 VO (EU) Nr. 270/2011; Art. 15 VO (EU) Nr. 359/2011; Art. 35 VO (EU) Nr. 36/2012.

406 Zum Beispiel: Änderung der VO (EG) Nr. 2488/2000 durch Art. 1 Nr. 5 der VO (EU) Nr. 554/2010 vom 24.06.2010 (ABl. L 159 vom 25.06.2010, S. 1); Änderung der VO (EG) Nr. 881/2002 durch Art. 1 Nr. 10 der VO (EU) Nr. 1286/2009 vom 22.12.2009 (ABl. 346 vom 23.12.2009, S. 42; Änderung der VO (EG) Nr. 1210/2003 durch Art. 1 Nr. 7 der VO (EG) Nr. 195/2008 vom 03.03.2008 (ABl. L 59 vom 04.03.2008, S. 1); Änderung der VO (EG) Nr. 1763/2004 durch Art. 1 Nr. 5 der VO (EU) Nr. 556/2010

- im Gebiet der Europäischen Union, einschließlich des Luftraums,
- an Bord der Luftfahrzeuge und Wasserfahrzeuge, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehen,
- für alle natürlichen Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen, innerhalb und außerhalb des Gebietes der Union,
- für die nach dem Recht eines Mitgliedsstaates gegründeten oder eingetragenen juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen,
- für alle juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der Union getätigt werden.

Im Folgenden soll die Bedeutung des jeweiligen Anwendungsbereichs herausgearbeitet werden. Es bestehen kleinere Unterschiede im Wortlaut, auf die gesondert hingewiesen wird.

1. Gebiet der Europäischen Union

Die Bereitstellungsverbote finden zunächst Anwendung im Gebiet der Europäischen Union. Dieses konstituiert sich aus den einzelnen Staatsgebieten, für die der Vertrag über die Europäische Union gem. Art. 52 EUV i.V.m. Art. 349, 355 AEUV Anwendung findet. Das Gebiet der Europäischen Union wird in den jeweiligen Begriffsbestimmungen⁴⁰⁷ definiert als die Gesamtheit der Gebiete, auf die der Vertrag nach Maßgabe der darin festgelegten Bedingungen Anwendung findet.

Ein „Staatsgebiet ist das einem sesshaften, organisierten Personenverband völkerrechtlich 'als das seinige' zugeordnete Gebiet, in dem dieser Verband seine unabhängige Herrschaft ausübt“⁴⁰⁸. Diese Herrschaft über das Gebiet muss sich in Form einer territorialen Souveränität widerspiegeln, also dem Recht über ein Gebiet zu verfügen.⁴⁰⁹ Diese territoriale Souveränität erstreckt sich auch auf das durch das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982⁴¹⁰ geregelte maritime Staatsgebiet und auf den Luftraum über dem Staatsgebiet.

vom 24.06.2010 (ABl. L 159 vom 25.06.2010, S. 9; Änderung der VO (EG) Nr. 329/2007 durch Art. 1 Nr. 12 der VO (EU) Nr. 1283/2009 vom 22.12.2009 (ABl. L 346 vom 23.12.2009, S. 1).

407 Zum Beispiel in Art. 1 lit. i der VO (EG) Nr. 194/2008.

408 *Schweisfurth*, Völkerrecht, Kap. 9, § 1, Rn. 2.

409 *Schweisfurth*, Völkerrecht, Kap. 9, § 1, Rn. 4.

410 BGBl. 1994 II, S. 1799ff.

Im Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt⁴¹¹ haben die Vertragsstaaten anerkannt, dass jeder Staat über seinem Hoheitsgebiet auch die volle und ausschließliche Lufthoheit besitzt. Lufthoheit bezeichnet die Befugnis, unbeschränkte und alleinige Hoheitsgewalt im Luftraum⁴¹² über seinem Hoheitsgebiet auszuüben⁴¹³. Demnach erfasst das Gebiet der Europäischen Union auch den sich über der Erde befindlichen Luftraum. Die ausdrückliche Einbeziehung des Luftraums in den Anwendungsbereich der einzelnen Verordnungen ist damit rein deklaratorisch. Somit ist unerheblich, dass allein der Anwendungsbereich der VO (EU) Nr. 270/2011 den Luftraum neben dem Gebiet der Europäischen Union nicht ausdrücklich aufzählt. Gleichwohl wird in den Begriffsbestimmungen dieser Verordnung der Luftraum als dem Gebiet der Europäischen Union zugehörig bestimmt (Art. 1 lit. g).

2. Luftfahrzeuge und Seefahrzeuge

Der Anwendungsbereich der jeweiligen Verordnungen erstreckt sich auch auf sämtliche Luftfahrzeuge und Wasserfahrzeuge, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehen. Die deutschen Wortlaute variieren jedoch. Abweichungen des Wortlauts zeigen sich zunächst in Bezug auf die Fahrzeuge. So wird nicht immer von Luftfahrzeugen, sondern teilweise auch lediglich von Flugzeugen⁴¹⁴ gesprochen. Bei Wasserfahrzeugen wird hingegen in der Regel von Schiffen⁴¹⁵ gesprochen. Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Flugzeuge und Schiffe, auch wenn diese die typischen Fahrzeuge der entsprechenden Gattung darstellen, würde jedoch Sinn und Zweck der mit den Verordnungen verfolgten Ziele widersprechen. Es kann keinen Unterschied machen, wo sich die Adressaten der Verbote letztendlich befinden. Die Verbote müssen in Helikoptern und Heißluftballons genauso beachtet werden wie auch auf Segelbooten und Flößen oder in U-Booten. Auch der englische Wortlaut, der stets von „any aircraft or any vessel“ spricht, gibt keinen Anlass für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs.

Weitere Abweichungen des Wortlauts zeigen sich in Bezug auf die notwendige Zuordnung der Fahrzeuge zu den Mitgliedstaaten. So verwenden die deutschen

411 vom 07.12.1944 (BGBl. 1956 II, S. 411).

412 Zu der umstrittenen Frage, wo der Luftraum endet, siehe *Fischer*, in: Ipsen, Völkerrecht, S. 822ff.

413 *Schladebach / Platek*, Einführung in das Luftrecht, JUS 2010, S. 499 (S. 500).

414 Art. 10 VO (EG) Nr. 2580/2001; Art. 13 VO (EG) Nr. 314/2004.

415 Lediglich Art. 16 VO (EG) Nr. 1210/2003 spricht ausdrücklich von Wasserfahrzeugen.

Wortlaute in der Regel das Wort „Hoheitsgewalt“, vereinzelt⁴¹⁶ aber auch das Wort „Gerichtsbarkeit“. In den englischen Wortlauten wird hingegen einheitlich von „jurisdiction“, Gerichtsbarkeit, gesprochen. Maßgebend ist, dass es eine staatliche Instanz gibt, der Kontrollbefugnisse zukommen. Es ist nicht entscheidend, ob diese Instanz der Exekutive oder Judikative zuzuordnen ist.

In Deutschland ist bezüglich Schiffen zu differenzieren zwischen Seeschiffen, Binnenschiffen und sonstigen Schiffen. Seeschiffe unterliegen der deutschen Hoheitsgewalt, wenn sie die deutsche Flagge führen. Dazu müssen sie im deutschen Seeschiffsregister und dem von der Bundesanstalt für Seeschifffahrt und Hydrographie geführten Flaggenregister eingetragen sein.⁴¹⁷ Binnenschiffe dürfen hingegen grundsätzlich keine Flagge führen. Sie stehen unter deutscher Hoheitsgewalt, wenn sie im Binnenschiffsregister eingetragen sind. Sowohl das Seeschiff- als auch das Binnenschiffsregister werden gem. § 1 Abs. 1 SchRegO grundsätzlich von den Amtsgerichten geführt. Bei den sonstigen Schiffen, die nicht in Registern eingetragen sind, genügt es, wenn der Eigentümer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt und seinen ständigen Wohnsitz in Deutschland hat. Zu den sonstigen Schiffen sind zum Beispiel kleinere Schiffe oder Sportboote zu zählen.

Nichtstaatliche Luftfahrzeuge werden durch Art. 17 und 19 des ICAO-Abkommens⁴¹⁸ denjenigen Staaten zugeordnet, in dessen Register sie eingetragen sind. Sie unterliegen daher der Hoheitsgewalt des Registerstaats. Deutscher Hoheitsgewalt unterstehen gem. § 1a Abs. 1 Nr. 1 LuftVG⁴¹⁹ grundsätzlich diejenigen Luftfahrzeuge, die in das amtliche Verzeichnis aller zum Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuge (Luftfahrzeugrolle) eingetragen sind.

416 Art. 13 VO (EG) Nr. 560/2005; Art. 10 VO (EG) Nr. 765/2006; Art. 16 VO (EG) Nr. 329/2007.

417 Rechtsgrundlagen bilden die Schiffsregisterordnung (SchRegO - Schiffsregisterordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.05.1994 (BGBl. I S. 1133), die zuletzt durch Art. 4 Abs. 5 des Gesetzes vom 11. 08.2009 (BGBl. I S. 2713) geändert worden ist) und das Flaggenrechtsgesetz (FlaggRG - Flaggenrechtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.10.1994 (BGBl. I S. 3140), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 25.06.2009 (BGBl. I S. 1574) geändert worden ist).

418 Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) vom 07.12.1944 (BGBl. 1956 II, S. 411).

419 Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.05.2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch das Gesetz vom 05.08.2010 (BGBl. I S. 1126) geändert worden ist. Die Luftfahrzeugrolle wird seit dem 01.08.1959 beim Luftfahrt-Bundesamt in Braunschweig geführt.

Somit sind die Verordnungen an Bord sämtlicher Luft- und Wasserfahrzeuge anwendbar, die zumindest formal unter der Hoheitsgewalt eines Mitgliedsstaates stehen. Der tatsächliche Aufenthaltsort des Fahrzeugs ist dabei unerheblich.

3. Natürliche Personen

Zudem sind die Verordnungen von allen natürlichen Personen zu beachten, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates besitzen. Damit richten sich die Bereitstellungsverbote an alle Unionsbürger im Sinne des Art. 9 S. 2 EUV. Maßgeblich ist, dass die natürliche Person zumindest die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates besitzt. Auch auf natürliche Personen, die neben der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedsstaates zusätzlich die Staatsangehörigkeit eines Drittlandes haben, finden die Bereitstellungsverbote Anwendung.⁴²⁰ Es kommt nicht darauf an, wo sich die betreffenden Personen befinden, sodass auch Handlungen in Drittländern von den Bereitstellungsverboten betroffen sein können.

Zumindest nach deutschem Arbeitsrecht besteht unter diesen Umständen für Arbeitgeber eine Fürsorgepflicht, sofern sie Staatsbürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union für die Tätigkeit von Tochterfirmen in Drittländern abstellen. Der Arbeitgeber hat nämlich dafür Sorge zu tragen, dass er seine Mitarbeiter nicht dem Risiko aussetzt, bei der Durchführung ihrer Arbeit gegen die Bereitstellungsverbote verstoßen zu müssen und somit Straftaten zu begehen. Gem. § 35 AWG⁴²¹ gelten die Strafvorschriften des § 34 AWG unabhängig vom Recht des Tatorts auch im Ausland, wenn der Täter deutscher Staatsbürger ist.⁴²²

4. Europäische Unternehmen

Die Verordnungen richten sich außerdem an die juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen, die nach dem Recht eines Mitgliedsstaates gegründet oder eingetragen worden sind. Eintragung in diesem Sinne meint die Erfassung in öffentlich geführten Registern, wie zum Beispiel dem Handelsregister in

420 Weder gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat noch gegenüber der Europäischen Union darf sich der Doppelstaater auf seine fortbestehende Drittstaatsangehörigkeit berufen, *Hilf*, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 17. EL, Art. 17 EGV, Rn. 48.

421 Außenwirtschaftsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.05.2009 (BGBl. I S. 1150), das durch die Verordnung vom 17.12.2009 (BANz. 2009, S. 4573) geändert worden ist.

422 Siehe hierzu die Ausführungen zu D.: Praktische Auswirkungen der Bereitstellungsverbote auf ihre Adressaten.

Deutschland. Die Verordnungen richten sich außerdem an alle in Drittländern befindlichen juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, wenn diese nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründet oder eingetragen worden sind. Die Begriffe juristische Person, Organisation und Einrichtung sind im Zusammenhang mit den Verordnungen funktional auszulegen. Umfasst ist jede organisierte Einheit, unabhängig von einer wirtschaftlichen Tätigkeit, von ihrer Rechtsform und von der Art der Finanzierung.

Rechtlich selbstständige Zweigniederlassungen von europäischen Unternehmen, die sich in Drittländern befinden, sind hingegen nicht vom Anwendungsbereich erfasst, sofern diese nicht die eingangs genannten Voraussetzungen erfüllen. Für diese Ansicht kann unterstützend die Definition des Begriffs Finanzinstitute in Art. 1 lit. g der VO (EU) Nr. 961/2010 (Iran) ⁴²³ herangeführt werden, wonach ausdrücklich auch Zweigniederlassungen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union erfasst sind. Auch in Art. 11 a Abs. 2 lit. b und c der VO (EG) Nr. 329/2007 (Nordkorea) erklärt der Ordnungsgeber ausdrücklich die Anwendbarkeit auf Zweigstellen von näher bestimmten nordkoreanischen Kredit- und Finanzinstituten. Das bedeutet, dass dem Ordnungsgeber grundsätzlich die Problematik der Behandlung von Zweigniederlassungen bewusst war. Hätte er eine generelle Ausdehnung der Bereitstellungsverbote auf Zweigniederlassungen europäischer Unternehmen in Drittstaaten gewollt, hätte er dies auch generell geregelt und nicht nur in Bezug auf die Finanzinstitute. Eine solche Regelung existiert jedoch in keiner Verordnung.

Sodann stellt sich aber die Frage, ob die Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Verordnungen fallen, eine Pflicht trifft, Verstöße gegen die Bereitstellungsverbote von durch sie kontrollierte Tochterunternehmen in Drittländern zu verhindern. Diese Ansicht könnte vertreten werden, weil das Tochterunternehmen unter der Kontrolle des Mutterkonzerns steht, der durch Weisungen Einfluss auf den Tätigkeitsbereich des Tochterunternehmens nehmen könnte. Ohne Zweifel darf ein in der Europäischen Union ansässiger Mutterkonzern keine Weisungen an Tochterunternehmen erteilen, die einen Verstoß gegen die Bereitstellungsverbote nach sich ziehen würden. Umfassende Weisungsbefugnisse könnten jedoch auch eine Pflicht begründen, verbotenen Handlungen, die von dem Tochterunternehmen auszugehen drohen, zu verhindern. Eine solche Pflicht würde eine Art Garantenpflicht voraussetzen, wie sie aus dem deutschen Strafrecht bekannt ist.

Konkret bezogen auf die hier genannten Verordnungen kommen jedoch Bedenken auf, ob sich die Bereitstellungsverbote auch an kontrollierte Tochterunter-

423 aufgehoben durch die VO (EU) Nr. 267/2012.

nehmen von in der Europäischen Union ansässigen Unternehmen mit Sitz im Drittland richten. Der jeweils den Anwendungsbereich bestimmende Wortlaut der jeweiligen Verordnung bietet keinen Grund zu der Annahme, dass der Verordnungsgeber eine derartige Ausdehnung des Kreises der Verbotsadressaten vornehmen wollte. Eine solche Ausdehnung hätte eine ausdrückliche Erwähnung im Wortlaut finden müssen, was jedoch nicht der Fall ist. Gegen die Annahme eines solch weiten Anwendungsbereiches spricht zudem ein Umkehrschluss aus Art. 22 der VO (EU) Nr. 267/2012 (Iran). Hiernach ist es verboten, durch Abschluss einer Vereinbarung oder auf sonstige Weise zu akzeptieren oder zu genehmigen, dass eine oder mehrere iranische Personen, Organisationen oder Einrichtungen einem Unternehmen, das eine näher bezeichnete Tätigkeit ausübt, ein Darlehen oder einen Kredit gewähren, eine Beteiligung an einem solchen Unternehmen erwerben beziehungsweise ausweiten oder ein Joint Venture mit einem solchen Unternehmen gründen.

Diese Vorschrift erfasst den Fall einer Kontrolle einer Tochtergesellschaft durch ein im Gebiet der Europäischen Union ansässiges Unternehmen. Diesem Unternehmen wird durch Art. 22 verboten, einen näher bezeichneten Vorgang durch Vereinbarung oder auf sonstige Weise zu akzeptieren oder zu genehmigen. Einerseits bezieht sich dieses Verbot auf eine Handlung, die im Gebiet der Europäischen Union vorgenommen werden würde. Andererseits steht Art. 22 in Kapitel 3 der VO (EU) Nr. 267/2012 über Finanzierungsbeschränkungen für bestimmte Unternehmen und somit gerade nicht in Kapitel 4 über das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, in dem auch das Bereitstellungsverbot enthalten ist. Wenn eine derartige Regelung auch in Bezug auf das Bereitstellungsverbot hätte gelten sollen, dann hätte der Verordnungsgeber diesbezüglich auch eine Regelung getroffen. Weil diese aber nur in Bezug auf Finanzierungsbeschränkungen ihren Eingang in die VO (EU) Nr. 267/2012 gefunden hat und nicht in Bezug auf das Bereitstellungsverbot, ist diesbezüglich auch nicht davon auszugehen, dass ein in der Europäischen Union ansässiger Konzern gehalten ist, die Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die von einem rechtlich selbstständigen Tochterunternehmen in einem Drittland vorgenommen werden, zu verhindern. Dem Verordnungsgeber ist diese Regelungstechnik somit grundsätzlich bekannt. Er hat jedoch in keiner Verordnung in Bezug auf ein Bereitstellungsverbot hiervon Gebrauch gemacht.

5. Geschäftliche Tätigkeit in Europa

Fragen ergeben sich mit Blick auf den letzten aufgeführten Anwendungsbereich. Maßgeblich ist eine geschäftliche Tätigkeit in der Europäischen Union. Fraglich ist jedoch, ob der Anknüpfungspunkt ein konkretes Geschäft sein muss oder ob

eine grundsätzliche geschäftliche Tätigkeit ausreicht: Einige⁴²⁴ deutsche Sprachfassungen erklären die Verordnungen für anwendbar auf juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der Europäischen Union getätigt werden. Bezugspunkt kann in diesen Fällen das konkrete Geschäft sein. Andere⁴²⁵ deutsche Sprachfassungen machen den Anwendungsbereich scheinbar davon abhängig, ob die juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen überhaupt in irgendeiner Form in der Europäischen Union geschäftlich tätig werden. Der Unterschied wäre, dass der Bezugspunkt nicht ein konkretes Geschäft ist, sondern die grundsätzliche geschäftliche Tätigkeit im Gebiet der Europäischen Union. Im letztgenannten Fall würde das Unternehmen immer und überall den Bestimmungen der Verordnungen unterliegen, unabhängig von den konkreten Geschäften. Nicht nur die deutschen, auch die englischen Sprachfassungen begründen in dieser Frage Zweifel. Diese nennen zum Teil⁴²⁶ „in respect of any business“ und zum Teil⁴²⁷ „doing business“ als Anknüpfungspunkt für den Anwendungsbereich. Somit wäre auch nach den englischen Sprachfassungen eine Lesart denkbar, die den Anwendungsbereich an die grundsätzliche Tätigkeit im Gebiet der Europäischen Union und nicht an das konkrete Geschäft anknüpft. In der Gesamtschau fällt auf, dass insbesondere die älteren Verordnungen scheinbar eine Anknüpfung an die grundsätzliche Tätigkeit im Gebiet der Europäischen Union vornehmen, während jüngere Verordnungen den Anwendungsbereich an das konkrete Geschäft anzuknüpfen versuchen.

Die Konsequenz einer Anknüpfung an die grundsätzliche Tätigkeit im Gebiet der Europäischen Union wäre eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf extraterritoriales Gebiet. In Anbetracht eines möglichen Eingriffs in die Souveränität von Staaten wäre zunächst fraglich, ob eine solche Ausdehnung des Anwendungsbereiches völkerrechtlich überhaupt zulässig wäre.

Das Völkerrecht⁴²⁸ verlangt für die Regelung von Sachverhalten stets einen legitimierenden Anknüpfungspunkt. Anerkannte Anknüpfungspunkte vermitteln das

424 Zum Beispiel Art. 10 VO (EG) Nr. 305/2006; Art. 16 VO (EG) Nr. 329/2007; Art. 21 VO (EG) Nr. 194/2008.

425 Zum Beispiel Art. 10 VO (EG) Nr. 2580/2001; Art. 13 VO (EG) Nr. 314/2004; Art. 13 VO (EG) Nr. 872/2004; Art. 13 VO (EG) Nr. 560/2005.

426 Zum Beispiel Art. 18 VO (EU) Nr. 1284/2009; Art. 17 VO (EU) Nr. 356/2010; Art. 16 VO (EU) Nr. 667/2010; Art. 15 VO (EU) 101/2010; Art. 19 VO (EU) Nr. 204/2011; Art. 15 VO (EU) Nr. 270/2011; Art. 15 VO (EU) Nr. 359/2011.

427 Zum Beispiel Art. 10 VO (EG) Nr. 2580/2001; Art. 13 VO (EG) Nr. 314/2004; Art. 13 VO (EG) Nr. 872/2004; Art. 13 VO (EG) Nr. 560/2005; Art. 11 VO (EG) Nr. 1183/2005; Art. 11 VO (EG) Nr. 1184/2005.

428 Siehe die ausführliche Darstellung bei *Herdegen*, Völkerrecht, § 26.

Territorialitätsprinzip, das Wirkungsprinzip, das Schutzprinzip und das Universalitätsprinzip. Das Territorialitätsprinzip greift ein, „wenn das geregelte Geschehen sich ganz oder teilweise auf dem Staatsgebiet des regelnden Staates vollzieht oder es um den Status von Sachen und Rechten geht, die auf dem Staatsgebiet belegen sind“⁴²⁹. Eine Ausdehnung der Verbotsadressaten durch die grundsätzliche Anknüpfung an die geschäftliche Tätigkeit in der Europäischen Union würde also nicht durch das Territorialitätsprinzip getragen.

Eine andere Rechtsauffassung könnte sich aus dem Wirkungsprinzip ergeben. Danach können auch Sachverhalte in Drittländern einen legitimierenden Anknüpfungspunkt bilden, sofern diese Auswirkungen auf das eigene Staatsgebiet haben. Bei Zugrundelegung eines weiten Verständnisses des Begriffs „Auswirkungen“ könnte auch das Verhalten von ausländischen Tochtergesellschaften europäischer Unternehmen geregelt werden dürfen. Jedoch ist das Wirkungsprinzip abzuschwächen „und nur auf direkte, vorhersehbare und spürbare Inlandsauswirkungen“⁴³⁰ zu beschränken. Eine direkte, vorhersehbare und spürbare Auswirkung für die Europäische Union ist nicht anzunehmen, wenn ein Unternehmen in einem Drittland gegen die einzelnen Gebote und Verbote der Verordnungen verstößt. Somit kann auch das Wirkungsprinzip nicht als Grundlage für eine derartige Ausdehnung der Verbotsadressaten dienen.

Möglicherweise könnte sich jedoch aus dem Schutzprinzip eine völkerrechtliche Zulässigkeit der Erstreckung des Anwendungsbereiches auf Adressaten im Drittland ergeben und somit auch auf Tochtergesellschaften europäischer Unternehmen. „Nach dem Schutzprinzip kann ein Staat Vorschriften zu seiner eigenen Sicherheit oder zum Schutz anderer wichtiger öffentlicher Belange auch auf gefährdendes Verhalten außerhalb seines Staatsgebietes erstrecken“⁴³¹.

Fraglich ist, ob diese Voraussetzungen im Fall der Verordnungen erfüllt sind. Hier muss berücksichtigt werden, dass die Europäische Union mit einem Teil der Verordnungen die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates umsetzt, der wiederum gem. Art. 39 UN-Charta nur bei der Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit überhaupt tätig werden kann. Somit fällt es schwer anzunehmen, dass die betreffenden Verordnungen nicht primär dem Schutz der Sicherheit oder anderer wichtiger öffentlicher Belange dienen und gerade diesbezüglich gefährdendes Verhalten unterbinden sollen. Demnach wäre es durchaus denkbar, in diesen Fällen grundsätzlich von einer völkerrechtlichen Zulässigkeit der Ausdehnung der Verbotsadressaten auch auf

429 Herdegen, Völkerrecht, § 26, Rn. 4.

430 Herdegen, Völkerrecht, § 26, Rn. 8.

431 Herdegen, Völkerrecht, § 26, Rn. 12.

Tochterunternehmen europäischer Unternehmen mit Sitz im Drittland auszu-gehen.

Konkret bezogen auf die genannten Verordnungen kommen jedoch Bedenken auf, ob sich Bereitstellungsverbote auch an Unternehmen in Drittländern richten, sofern diese überhaupt in der Europäischen Union geschäftlich tätig sind. So wären die Regelungen, die bestimmen, dass sich die Verordnungen auch an diejenigen Unternehmen richten, die nach dem Recht eines Mitgliedsstaates gegründet worden sind, überflüssig. Außerdem bietet der Wortlaut nicht hinreichend Anhaltspunkte für eine solche Ausdehnung des Anwendungsbereichs. Genauso ist auch eine Lesart möglich, die stets an das konkrete Geschäft als Bezugspunkt anknüpft. Zur Rechtsunsicherheit beitragen würde hingegen eine unterschiedliche Auslegung des Anwendungsbereichs der einzelnen Verordnungen. Mithin ist im Ergebnis ein weites Verständnis abzulehnen. Festzuhalten ist also, dass für die Eröffnung des Anwendungsbereichs stets das konkrete Geschäft Bezugspunkt sein muss. Nur wenn es zumindest teilweise in der Europäischen Union stattfinden soll, finden auch die Bereitstellungsverbote Anwendung.

6. Fazit

Seit der Vereinheitlichung der Anwendungsbereich der Verordnungen müssen gleiche Sachverhalte an den gleichen Orten von den gleichen Verbotsadressaten gleich behandelt werden. Damit trägt die Angleichung zur Rechtssicherheit bei.

III. Ergebnis

Die Bereitstellungsverbote haben zwei Verbotsalternativen. Es ist zunächst verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen an die Embargogegegnern bereitzustellen. Außerdem ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegegnern bereitzustellen. Die zweite Alternative dient als Auffangnorm für die erste Alternative. Sämtliche Bereitstellungsverbote haben gemeinsam, dass sie ein konkretes Verhalten von näher bestimmten natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen verändern wollen. Als Mittel zur Erreichung dieses Ziels dient die umfassende wirtschaftliche und gesellschaftliche Isolation der Embargogegegnern unter anderem mithilfe der Bereitstellungsverbote. Die Bereitstellungsverbote richten sich an einen großen Adressatenkreis. Der Anwendungsbereich sämtlicher Bereitstellungsverbote ist während und nach 2008 angeglichen worden, sodass seitdem gleiche Sachver-

B. Die einzelnen Bereitstellungsverbote und ihr Anwendungsbereich

halte an den gleichen Orten von den gleichen Verbotsadressaten gleich behandelt werden müssen.

C. Die einzelnen Tatbestandsmerkmale der Bereitstellungsverbote

Die Ausführungen unter B. haben gezeigt, dass der englische Wortlaut der Bereitstellungsverbote für eine Wortlautauslegung heranzuziehen ist: Der Wortlaut der Bereitstellungsverbote enthält von allen untersuchten Sprachfassungen jeweils in der englischen Sprachfassung den weitesten Wortsinn. Außerdem ist der Wortlaut nur in den englischen Sprachfassungen stets einheitlich.

Die Bereitstellungsverbote enthalten zwei Tatbestandsalternativen: Es ist erstens verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen an die Embargogegner bereitzustellen. Zweitens ist es verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen. In diesem Kapitel werden die einzelnen Tatbestandsmerkmale der Bereitstellungsverbote ausgelegt und näher erläutert. Zunächst wird erläutert, was Gegenstand der Bereitstellungsverbote ist. Im Anschluss folgen Überlegungen zu den zwei Tatbestandsalternativen, die die verbotenen Handlungen ausmachen und zuletzt ist zu klären, wer unter welchen Voraussetzungen als Embargogegner anzusehen ist.

I. Gegenstand der Bereitstellungsverbote

Gegenstand der Bereitstellungsverbote sind Gelder und wirtschaftliche Ressourcen. Die Verbote sind inhaltlich sehr weit gefasst. Jede Vermögensposition, die schon für sich einen finanziellen Vermögenswert darstellt, soll den Embargogegnern vorenthalten werden. Gerichtet sind die Bereitstellungsverbote auf alle Vorteile, die zur Erzielung von Geldern, Waren oder Dienstleistungen eingesetzt werden können.⁴³² Die Einbeziehung von wirtschaftlichen Ressourcen in die Bereitstellungsverbote dient der Schließung von Lücken bei der Erfassung der wirtschaftlichen Grundlagen.⁴³³ Die Bereitstellungsverbote gehen stets einher mit dem Gebot, die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen der Embargogegner einzufrieren.⁴³⁴ Dadurch soll umfassend verhindert werden, dass diese

432 BAFA-Merkblatt: Länderunabhängige Embargomaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung (Stand: 28.08.2009), S. 5.

433 *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, S. 105; *Bieneck*, AW-Prax 2002, S. 253 (S. 255).

434 Zum Beispiel Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 881/2002; Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 329/2007; Art. 11 Abs. 1 VO (EG) Nr. 194/2008.

finanziellen oder wirtschaftlichen Nutzen aus wirtschaftlichen Ressourcen ziehen.⁴³⁵ Bei den wirtschaftlichen Ressourcen und Geldern, die nicht bereitgestellt werden dürfen, kommt es nicht darauf an, ob es sich um Vermögenswerte der bereitstellenden Person handelt oder um solche, die bei Dritten gesammelt oder von ihnen erlangt wurden.⁴³⁶ Damit muss die bereitstellende Person nicht im Eigentum der Vermögenswerte sein. Auch wenn diese Erwägungen einige Schlüsse betreffend der Auslegung der Tatbestandsmerkmale „Gelder“ und „wirtschaftliche Ressourcen“ zulassen, muss genau geklärt werden, was Gegenstand der Verbote ist und was nicht. Hierfür erfolgt eine Auslegung der Begriffe „Gelder“ und „wirtschaftliche Ressourcen“, die als solche mit einer Ausnahme⁴³⁷ in den Embargo-Verordnungen stets legaldefiniert sind.

1. Gelder

Der Begriff „Gelder“ wird in den englischen Sprachfassungen der Verordnungen, die ein Bereitstellungsverbot enthalten, in der Regel gleichbleibend definiert als „financial assets and benefits of every kind“. Lediglich die englischen Sprachfassungen zweier älterer Verordnungen⁴³⁸ verlangen, dass die Vorteile wirtschaftlicher Natur sind („economic benefits“).

In den französischen Sprachfassungen der Verordnungen wird der Begriff „Gelder“ hingegen definiert als „les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature“. Zum Teil wird „Gelder“ auch definiert als „les actifs financiers et les avantages économiques de quelque nature que ce soit“, was aber inhaltlich keinen Unterschied macht. Allen französischen Sprachfassungen zufolge müssen die zu verhindernden Vorteile somit stets wirtschaftlicher Natur sein.

In den Legaldefinitionen der deutschsprachigen Verordnungen ist hingegen keine einheitliche Linie zu erkennen. Gleichbleibend werden auch hier „Gelder“ als „finanzielle Vermögenswerte oder Vorteile jeder Art“ definiert, in dreizehn der 22 untersuchten Verordnungen müssen die Vorteile jedoch zudem wirtschaftlicher Natur sein. Zu diesen gehören auch die beiden Verordnungen, die in der englischen Sprachfassung Vorteile wirtschaftlicher Natur verlangen.

435 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 24.04.2008, S. 18.

436 EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 69.

437 Entgegen der sonst üblichen Trennung der Begriffe „Gelder“ und „wirtschaftliche Ressourcen“ in den Begriffsbestimmungen werden allein in Art. 1 Nr. 1 VO (EG) Nr. 2580/2001 die Begriffe „Gelder, andere finanzielle Vermögenswerte und wirtschaftliche Ressourcen“ zusammen bestimmt. Inhaltlich bestehen jedoch keine Unterschiede.

438 Art. 1 Nr. 1 VO (EG) Nr. 881/2002 und Art. 1 Nr. 2 VO (EG) Nr. 1210/2003.

Somit enthalten die verschiedenen Sprachfassungen unterschiedliche Legaldefinitionen des Tatbestandsmerkmals „Gelder“. Teilweise werden nur wirtschaftliche Vorteile erfasst, teilweise wird auf diese Einschränkung verzichtet. In diesen Fällen werden alle denkbaren Vorteile erfasst. Lediglich in der VO (EG) Nr. 881/2002 und der VO (EG) Nr. 1210/2003 verlangen die Begriffsbestimmungen übereinstimmend Vorteile wirtschaftlicher Natur.

Somit kann in den meisten Verordnungen nicht allein auf den Wortlaut abgestellt werden. Unter Berücksichtigung des mit den Bereitstellungsverböten verfolgten Zwischenziels einer umfassenden wirtschaftlichen Isolation sind die Begriffsbestimmungen jedoch dahingehend auszulegen, dass keine Einschränkung auf wirtschaftliche Vorteile erfolgt, sondern Vorteile jeder Art erfasst sind. Damit erfolgt eine Auslegung im Sinne einer Mehrzahl der englischen Sprachfassungen.

Bei den VO (EG) Nr. 881/2002 und VO (EG) Nr. 1210/2003, in denen auch nach den englischen Sprachfassungen Vorteile wirtschaftlicher Natur vorausgesetzt werden, stellt sich hingegen die Frage, was den Unterschied zwischen wirtschaftlichen Vorteilen und nicht-wirtschaftlichen Vorteilen ausmachen soll. Unter Berücksichtigung von Abgrenzungsschwierigkeiten kann, ebenfalls mit Blick auf die von den Verordnungen verfolgten Ziele, auch hier davon ausgegangen werden, dass alle denkbaren Vorteile erfasst sind. In den Verordnungen sind jeweils nicht abschließende Beispiele für Gelder aufgezählt.⁴³⁹

Dem Tatbestandsmerkmal "Gelder" kommt demzufolge in allen Bereitstellungsverböten dieselbe Bedeutung zu. Es umfasst finanzielle Vermögenswerte und

439 Exemplarisch aus der deutschsprachigen Begriffsbestimmung in Art. 1 Nr. 2 der VO (EG) Nr. 1183/2005:

- Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder andere Zahlungsmittel,
- Einlagen bei Finanzinstituten oder anderen Einrichtungen, Guthaben auf Konten, Zahlungsansprüche und verbriefte Forderungen,
- öffentlich und nicht öffentlich gehandelte Wertpapiere und Schuldtitel einschließlich Aktien und Anteilen, Wertpapierzertifikate, lang- und kurz-/mittelfristiger Anleihen, Optionsscheinen, Schuldverschreibungen und Derivatverträge,
- Zinserträge, Dividenden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten,
- Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Ansprüche,
- Akkreditive, Konnossemente, Übereignungsurkunden,
- Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder anderen Finanzressourcen
- andere Instrumente zur Ausfuhrfinanzierung.

Vorteile jeder Art. Der Bundesgerichtshof hat eine persönliche EC-Karte mit dazugehöriger Geheimzahl unter den Begriff „Gelder“ subsumiert.⁴⁴⁰

Den Embargogegnern der VO (EU) Nr. 267/2012 wird es durch Art. 25 ermöglicht, Zahlungsverpflichtungen, die vor ihrer Listung begründet worden sind, zu begleichen. So werden Vertragsstrafen und hohe Zinsschulden für die Embargogegner vermieden.⁴⁴¹ Notwendig hierfür ist die Freigabe der eingefrorenen Gelder durch die jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Das Verfahren sieht unter anderem die Einreichung bestimmter Unterlagen bei der Bank vor, die die eingefrorenen Gelder freigeben soll. Die Einreichung dieser Unterlagen bei der Bank stellt keine Bereitstellung von Geldern im Sinne des Bereitstellungsverbotes der VO (EU) Nr. 267/2012 dar.⁴⁴²

2. Wirtschaftliche Ressourcen

Der Begriff „wirtschaftliche Ressourcen“ ist in den englischen Sprachfassungen immer einheitlich definiert als „assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, which are not funds but can be used to obtain funds, goods or services“. Auch in den deutschen Sprachfassungen wird der Begriff der „wirtschaftlichen Ressource“ gleichbleibend definiert als „Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell, beweglich oder unbeweglich sind, bei denen es sich nicht um Gelder handelt, die aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können“. Die Begriffsbestimmungen der englischen und deutschen Sprachfassungen weisen mithin keine Unterschiede auf.

Die französischen Sprachfassungen kennen hingegen zwei unterschiedliche Formulierungen des Begriffs „wirtschaftliche Ressource“: In einigen Verordnungen sind wirtschaftliche Ressourcen definiert als „les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services“. In anderen Verordnungen weicht die Formulierung ab. Hier sind wirtschaftliche Ressourcen definiert als „les avoirs de quelque nature que ce soit, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services“. Diese Abweichungen sind jedoch rein stilistischer Natur. Inhaltliche Unterschiede lassen sich hiermit nicht begründen.

440 BGH, Beschluss vom 07.04.2009, Ak 06/09, Rn. 6, 11.

441 Natürlich dient die Vorschrift auch dazu, dass die Vertragspartner der Embargogegner für ihre Leistungen entlohnt werden.

442 So ausdrücklich klargestellt im 15. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 267/2012.

Somit weisen die untersuchten Sprachfassungen in allen Verordnungen stets die gleiche Bestimmung des Begriffs „wirtschaftliche Ressourcen“ auf. Entsprechend seiner Bestimmung ist der Begriff „wirtschaftliche Ressource“ weit zu verstehen. Er dient der Schließung von Lücken bei der Erfassung der wirtschaftlichen Grundlagen, zum Beispiel mit Blick auf Rechte an beweglichen und unbeweglichen Sachen, Anteilen an Gesellschaften und sonstigen Personenvereinigungen sowie immaterielle Vermögenswerte⁴⁴³ und erfasst somit alles, das einen Gegenwert hat und im Rechtsverkehr vorteilhaft ist. Demnach bezieht sich das Tatbestandsmerkmal „wirtschaftliche Ressource“ auf alles, was nicht vom Begriff „Gelder“ erfasst ist, aber Gegenstand von Handelsgeschäften sein kann.⁴⁴⁴ Dabei beschränkt sich der Begriff „wirtschaftliche Ressource“ gerade nicht auf körperliche Gegenstände, sondern erfasst alles, was gegen Entgelt veräußert oder überlassen werden kann. Der EuGH hat betont, dass das relevante Kriterium für die Frage, ob eine wirtschaftliche Ressource vorliegt, allein die Möglichkeit sei, dass der entsprechende Vermögenswert für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden kann, die wiederum dem Zweck der jeweiligen Verordnung entgegenstehen würden.⁴⁴⁵

Die bloße Gebrauchsüberlassung von Gegenständen ist ebenfalls erfasst, wenn diese Nutzung einen finanziellen Wert darstellt oder einen solchen verschaffen kann.⁴⁴⁶ Des Weiteren fallen unter den Begriff „wirtschaftliche Ressource“ alle Dokumente, die einen Warenwert verkörpern oder Rechte an Waren oder Forderungen verbriefen⁴⁴⁷, sofern diese nicht schon vom Begriff „Gelder“ erfasst sind.

Der EuGH hat in einem bebauten Grundstück eine wirtschaftliche Ressource gesehen.⁴⁴⁸ Das mit der Al-Nur-Moschee⁴⁴⁹ bebaute Grundstück in Berlin war Gegenstand eines Kaufvertrags zwischen einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts als Käufer und einer Mutter und ihrer Tochter aus Berlin als Verkäufer. Nachdem die Auflassung erklärt, der Kaufpreis bezahlt und die Auflassungsvormerkung eingetragen war, wurde ein Gesellschafter in die Liste im Anhang I

443 *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, S. 105; *Bieneck*, AW-Prax 2002, S. 253 (S. 255).

444 BAFA-Merkblatt: Länderunabhängige Embargomaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung (Stand: 28.08.2009), S. 5.

445 EuGH, Urt. vom 21.12.2011, Rs. C-72/11, ABl. C 49 vom 18.02.2012, S. 13, Rn. 46.

446 *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, S. 116.

447 *Dahme*, in: Wolffgang / Simonsen, AWR-Komm., 25. EL, Ordnungs-Nr. 113, Rn. 14; BAFA-Merkblatt: Länderunabhängige Embargomaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung (Stand: 28.08.2009), S. 5.

448 EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 46.

449 Die Welt vom 14.03.2007, „Moschee-Verkauf beschäftigt EU-Gericht“.

der VO (EG) Nr. 881/2002 aufgenommen. Das Grundbuchamt lehnte danach die Eintragung der Gesellschaft als neuen Eigentümer ab, weil für eine wirk-same Eintragung die namentliche Eintragung aller Gesellschafter erforderlich war, und die Eintragung der gelisteten Person einen Verstoß gegen das Bereit-stellungsverbot des Art. 2 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 881/2002 dargestellt hätte. Grund hierfür ist, dass das Eigentum an einem Grundstück in Deutschland erst durch Eintragung im Grundbuch erlangt wird. Mit Eintragung kann der Inhaber der Grundbuchposition Grundpfandrechte bestellen und das Grundstück wieder veräußern⁴⁵⁰, und somit über dieses verfügen. Weil durch diese Verfügung wieder Gelder, Waren oder Dienstleistungen erworben werden können, muss schon in der Grundbuchposition, nicht nur in dem Grundstück als solchem, eine wirtschaftliche Ressource gesehen werden. Der EuGH nimmt in diesem Zu-sammenhang jedoch nicht ganz eindeutig Stellung, wenn er sagt, dass die Eigen-tumsumschreibung im Grundbuch nach Art. 2 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 881/2002 verboten ist, weil ihre Zulassung bedeuten würde, dass einer Person, die in der Liste in Anhang I dieser Verordnung aufgeführt ist, eine wirtschaftliche Res-source zur Verfügung gestellt würde, wodurch sie Gelder, Waren oder Dienst-leistungen erwerben könnte.⁴⁵¹ Dass hier nicht explizit die Grundbuchposition als wirtschaftliche Ressource genannt wird, ist jedoch mit dem Umstand zu er-klären, dass der Ablauf des Eigentumserwerbs an Grundstücken in den Rechts-ordnungen der verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt ist. Nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Möllendorf wurde der Antrag auf Ei-gentumsüberschreibung von den beteiligten Parteien zurückgenommen. Weil der gelistete Gesellschafter jedenfalls nicht aus der Käufer-GbR ausscheiden sollte, hatten sich die Vertragsparteien auf einen bloß wirtschaftlichen Eigen-tumsübergang durch Besitzübergang und Vormerkungssicherung geeinigt, so-dass Grundbuch und wirtschaftliche Rechtslage auseinanderfallen.⁴⁵²

3. Einzelne Probleme

Mit Hinblick auf dieses weite Verständnis der Tatbestandsmerkmale „Gelder“ und „wirtschaftliche Ressource“ kommen einige Fragen auf. So erscheint frag-lich, ob Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen, die lediglich für den persönli-chen Gebrauch bestimmt sind, auch unter die Tatbestandsmerkmale zu subsu-mieren sind. Außerdem unklar ist, ob der Begriff „wirtschaftliche Ressource“

450 EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 52.

451 EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 60.

452 Schmucker, DNotZ 2008, S. 688 (S. 703).

auch Dienstleistungen erfasst. Zuletzt wird die Frage erörtert, ob Forderungen und Vertragsabschlüsse ebenfalls von den Bereitstellungsverböten erfasst sind.

a) Persönlicher Gebrauch

Zunächst ist fraglich, ob die Bereitstellungsverböte auch Gelder erfassen, die zur Befriedigung der persönlichen Grundbedürfnisse gebraucht werden und zum anderen, ob sie auch wirtschaftliche Ressourcen erfassen, die für den persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Diese Fragen müssen vor dem Hintergrund erörtert werden, dass die Bereitstellungsverböte nach Sinn und Zweck die Entstehung von Parallel- beziehungsweise Ersatzwährungen verhindern sollen.

In der Auslegungshilfe „Bewährte Praktiken der Europäischen Union für eine wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“⁴⁵³ heißt es, dass Mittel zur Verfügung gestellt werden dürfen, „die lediglich für die persönliche Verwendung oder den persönlichen Verbrauch geeignet sind“ und somit von den Embargoegnern nicht benutzt werden können, um Gelder, Güter oder Dienstleistungen zu erwerben⁴⁵⁴. Diese Auslegung verkennt dabei jedoch, dass bei kaum einem Gegenstand die Umfunktionierung in eine Ersatzwährung undenkbar erscheint.

aa) Gelder für Grundbedürfnisse

Gelder, die zur Befriedigung von persönlichen Grundbedürfnissen benötigt werden, werden grundsätzlich auch von den Bereitstellungsverböten erfasst. Für ein solches Verständnis spricht die in einigen Verordnungen vorgesehene Möglichkeit zu einer behördlichen Genehmigung der Freigabe von Geldern zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der gelisteten Personen und ihrer unterhaltsberechtigten Familienangehörigen.⁴⁵⁵ Wenn die Freigabe von Geldern zur Befriedigung von Grundbedürfnissen genehmigt werden muss, bedeutet das, dass diese Gelder auch von dem Tatbestandsmerkmal „Gelder“ erfasst sind. Andernfalls bräuchte keine Genehmigung zu erfolgen, sodass diesbezügliche Regelungen überflüssig wären. Außerdem wäre eine Unterscheidung in der Praxis nicht zu bewerkstelligen.

453 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 28.04.2008.

454 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 28.04.2008, S. 19, Ziff. 48.

455 So zum Beispiel geregelt in Art. 10 Abs. 1 lit a und i der VO (EG) Nr. 423/2007, Art. 13 Abs. 1 lit. a der VO (EG) Nr. 194/2008; Art. 7 Abs. 1 lit a und i der VO (EG) Nr. 329/2007.

Zu den beispielhaft aufgezählten Befriedigungen von Grundbedürfnissen, die genehmigt werden können, gehören die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten und Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen.

bb) Wirtschaftliche Ressourcen für den persönlichen Gebrauch

Fraglich ist sodann, ob Gegenstände vom Begriff „wirtschaftliche Ressource“ erfasst sind, die lediglich für den persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Vor dem Hintergrund der Ziele der Verordnungen, der umfassenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Isolation der Embargogeegner, könnte grundsätzlich hiervon auszugehen sein.

Der Wortlaut, nach dem gerade wirtschaftliche Ressourcen und nicht etwa Gegenstände aller Art von den Bereitstellungsverböten erfasst sind, könnte indes dafür sprechen, dass Gegenstände, die den Embargogegegnern zu bloßen Verwendungs- oder Verbrauchszwecken überlassen werden, nicht vom Tatbestandsmerkmal „wirtschaftliche Ressource“ erfasst werden.

Nach der Auslegungshilfe „Bewährte Praktiken der Europäischen Union für eine wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“⁴⁵⁶ dürfen solche Mittel bereitgestellt werden, „die lediglich für die persönliche Verwendung oder den persönlichen Verbrauch geeignet sind“ und somit von den Embargogegegnern nicht benutzt werden können, um Gelder, Güter oder Dienstleistungen zu erwerben⁴⁵⁷. Nicht hinsichtlich der Bereitstellungsverböte sondern hinsichtlich des Gebotes, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen einzufrieren, heißt es, dass die Verhinderung einer persönlichen Verwendung weder wünschenswert sei noch angestrebt werde.⁴⁵⁸ Wenn also allein eine finanzielle oder wirtschaftliche Nutzung von Gegenständen verhindert werden soll, kann eine persönliche Verwendung dieser Gegenstände zu bloßen Verbrauchszwecken nicht vom Begriff „wirtschaftliche Ressource“ erfasst sein. Dann wäre alles, was nicht Gegenstand von Handelsgeschäften sein kann und sich ausschließlich für die persönliche Verwendung und den persönlichen Verbrauch eignet und von den Embargogegegnern nicht zum Er-

456 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 8.04.2008.

457 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 28.04.2008, S. 19, Ziff. 48.

458 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 28.04.2008, S. 18.

werb von Geldern, Gütern oder Dienstleistungen verwendet werden kann, nach Sinn und Zweck nicht vom Begriff „wirtschaftliche Ressource“ erfasst.⁴⁵⁹

Gegenstände, die sich ausschließlich für die persönliche Verwendung oder den persönlichen Verbrauch eignen, können jedoch nur solche sein, die nicht auf Dritte übertragbar sind, also reinen Verbrauchsscharakter haben. Hiervon erfasst sein dürfte in erster Linie die häusliche Versorgung, etwa mit Gas, Strom, Wasser, Internet und Telefon.⁴⁶⁰ Grund hierfür ist, dass die Entstehung von Parallel- oder Ersatzwährungen verhindert werden soll.

Andere Güter, die auf Dritte übertragbar sind, eignen sich nicht mehr ausschließlich für den persönlichen Gebrauch. Das betrifft auch Konsumgüter wie zum Beispiel Alkohol oder Tabak, die ihrer Natur nach für den persönlichen Verbrauch bestimmt sind, jedoch ohne weiteres in eine Ersatz- oder Parallelwährung umfunktioniert werden können. Aber auch sämtliche andere Güter, die übertragbar und somit handelbar sind, haben nicht ausschließlichen Verbrauchsscharakter und bleiben vom Begriff „wirtschaftliche Ressource“ erfasst. Grundsätzlich erfasst sein müssen alle Rechtsgeschäfte, die dem Embargogegner die Verwertung einer wirtschaftlichen Ressource einräumen. Dazu gehören auch diejenigen Rechtsgeschäfte, die, obwohl sie zu dem erklärten Zweck erfolgen, dem Begünstigten nur die persönliche Verwendung oder den Verbrauch einer Ressource einzuräumen, diesem faktisch doch eine wirtschaftliche Verwertung der betreffenden Sache jenseits der Form des Rechtsgeschäfts und der darin festgelegten Bedingungen gestatten. Das gilt zumindest dann, wenn sich die konkrete Nutzung der Sache nicht nachträglich überwachen lässt.⁴⁶¹ Dabei ist ausreichend, dass die gelistete Person rein faktische Vorteile aus dem Vermögen ziehen kann, um sich damit Gelder, Waren oder Dienstleistungen zu verschaffen.⁴⁶² Vor dem Hintergrund, dass die Verordnungen nicht nur eine wirtschaftliche Isolation, sondern darüber hinaus auch eine gesellschaftliche Isolation der Embargogegner verfolgen, sind hier strenge Maßstäbe anzulegen. Übrig bleiben den Embargogegnern dann nur die persönliche Verwendung derjenigen wirtschaftlichen Ressourcen, deren Nutzung ihnen auch schon vor Inkrafttreten des Bereitstellungsverbotes eingeräumt war⁴⁶³.

459 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 28.04.2008, S. 18.

460 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 28.04.2008, S. 18.

461 Schlussantrag von GA Mengozzi in der Rs. C-117/06 – Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 65.

462 Schlussantrag von GA Mengozzi in der Rs. C-117/06 – Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 65, 67.

463 Schmucker, DNotZ 2008, S. 688 (S. 696).

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass wirtschaftliche Ressourcen für den persönlichen Gebrauch zwar nicht zwingend von den Bereitstellungsverbote erfasst sein müssen, es nach Maßgabe der Ziele der Embargo-Verordnungen aber in der Realität in der Regel sein werden.

b) Dienstleistungen

Fraglich ist, ob auch Dienstleistungen von dem Begriff „wirtschaftliche Ressource“ erfasst sind. Von Bedeutung ist eine Antwort auf diese Frage beispielsweise für internationale Hilfsorganisationen, die Embargoegner in Erster Hilfe ausbilden⁴⁶⁴ oder für Bahn- oder Fluggesellschaften, die möglicherweise Embargoegner von einem Ort zum anderen Ort befördern. Wären Dienstleistungen eine wirtschaftliche Ressource, müsste vor ihrer Erbringung stets eine Sanktionslistenprüfung erfolgen.

Eine Dienstleistung ist eine wirtschaftliche Ressource im Sinne der Bereitstellungsverbote, wenn sie einen materiellen oder immateriellen, beweglichen oder unbeweglichen Vermögenswert darstellt, bei dem es sich nicht Gelder handelt, der aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden kann.

Eine Dienstleistung stellt ein ökonomisches Gut dar, bei dem die Leistung zur Befriedigung eines bestimmten Bedarfs im Vordergrund steht. In Abgrenzung zu einer Sachleistung steht gerade nicht die materielle Produktion oder der materielle Wert eines Endprodukts im Vordergrund. Kennzeichnend für Dienstleistungen ist, dass sie nicht greifbar oder lagerbar sind. Weiteres Kennzeichen ist die Abhängigkeit von einem externen Faktor, der von dem Kunden in den Erstellungsprozess einer Dienstleistung eingebracht wird. Der externe Faktor kann die Person des Kunden selbst sein (zum Beispiel der Patient beim Arztbesuch), ein materielles Gut (zum Beispiel das Auto in der Werkstatt), ein nominales Gut (zum Beispiel das Geld bei einer Dienstleistung im Bereich der Geldanlage) oder eine Information (zum Beispiel Informationen über ein Unternehmen bei einer Beratungsdienstleistung).⁴⁶⁵

Der Empfänger einer Dienstleistung erhält eine Leistung mit einem entsprechenden Wert. Dieser Wert kann sowohl materieller als auch immaterieller Natur sein. Ein materieller Wert ist beispielsweise in der Instandsetzung oder Wartung eines Sachmittels zu sehen, ein immaterieller Wert in einer Beratung, Ausbildung oder Behandlung. Bei jeder Dienstleistung, gleichgültig ob durch sie ein materieller oder immaterieller Wert geschaffen wird, erspart der Dienst-

464 Spiegel Online vom 26.05.2010, „Rotes Kreuz bildet Taliban in Erster Hilfe aus“.

465 Homburg / Krohmer, Marketingmanagement, S. 810.

leistungsempfänger zunächst die Aufwendungen, die er bei eigener Leistungsverrichtung aufwenden müsste. Diese ersparten Aufwendungen werden durch die Zahlung einer Vergütung kompensiert.

Weil durch Dienstleistungen sowohl immaterielle als auch materielle Werte geschaffen werden, fällt eine genaue Abgrenzung zu Sachleistungen nicht immer ganz leicht.⁴⁶⁶ Eine genaue Abgrenzung muss jedoch auch nicht erfolgen, da der Begriff „wirtschaftliche Ressource“ ganz ausdrücklich sowohl materielle als auch immaterielle Vermögenswerte umfasst. Eine Dienstleistung stellt somit einen entsprechenden Vermögenswert dar.

Weiterhin handelt es sich bei Dienstleistungen offensichtlich nicht um Gelder. Ob der durch die Dienstleistungen geschaffene Wert seinerseits wiederum für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden kann, hängt ab von dem erforderlichen Kausalzusammenhang zwischen der Erbringung der Dienstleistung und dem hieraus ermöglichten Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen. So ist es denkbar, dass beispielsweise die Instandsetzung oder Wartung eines Autos mittelbar zum Erwerb von Geld führt, wenn dieses dann verkauft wird. Auch könnte das Auto gegen Waren oder Dienstleistungen getauscht werden und somit einen weitergehenden Erwerb ermöglichen. Ebenso wird überlegt, dass die im Rahmen einer Ausbildung erworbenen Fähigkeiten oder ein Arbeitsverhältnis⁴⁶⁷ zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können. Diese Beispiele können ad absurdum geführt werden, wenn auch in einer ärztlichen Heilbehandlung die Grundvoraussetzung für das weitere Leben des Leistungsempfängers gesehen wird und somit die Grundvoraussetzung für alle weiteren Erwerbsvorgänge dieser Person.

Gemeinsam ist diesen Möglichkeiten, dass die empfangene Dienstleistung nicht unmittelbar zum Erwerb führt, sondern immer zusätzliche Zwischenschritte erforderlich sind. Bei einem weiten Verständnis von Kausalität könnten Dienstleistungen unter den Begriff „wirtschaftliche Ressource“ gefasst werden. Voraussetzung wäre eine ausdifferenzierte Betrachtung und eine entsprechend angepasste Anforderung an die Kausalität.

466 Engelhardt / Kleinaltenkamp / Reckenfelderbäumer, Dienstleistungen als Absatzobjekt, S. 11.

467 "Das Arbeitsverhältnis ist eine wirtschaftliche Ressource (...). Ein Arbeitgeber, der ein Arbeitsverhältnis mit einer Person schließt, die in einer Sanktionsliste genannt ist, verstößt somit gegen das Bereitstellungsverbot." so: Bongers, Mitarbeiterdatenscreening zur Terrorismusbekämpfung, ArbRAktuell 2009, S. 81.

Es erscheint jedoch schon im Vorfeld mehr als fraglich, ob der Verordnungsgeber Dienstleistungen vom Begriff „wirtschaftliche Ressource“ erfasst wissen wollte und ein entsprechendes Verständnis von Kausalität zugrunde legte. Für die Einbeziehung von Dienstleistungen unter den Begriff „wirtschaftliche Ressource“ spricht zunächst der Sinn und Zweck der Bereitstellungsverbote, die Embargogegner umfassend wirtschaftlich und gesellschaftlich zu isolieren. Desweiteren lässt sich der Wortlaut der Begriffsbestimmung („immaterielle Vermögenswerte jeder Art“) für diese Auffassung ins Treffen führen.

Für eine Einbeziehung von Dienstleistungen erscheint ein weit gefasstes Kausalitätsverständnis notwendig. Für ein solches gibt es aber gerade keine Anhaltspunkte im Wortlaut. Gegen eine Erfassung von Dienstleistungen durch den Begriff „wirtschaftliche Ressource“ lassen sich auch weitere Argumente unterstützend anführen: Das in Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 2580/2001 genannte Verbot der Erbringung von Finanzdienstleistungen wäre überflüssig, wenn jede Form der Dienstleistung auch vom Begriff „wirtschaftliche Ressource“ erfasst wäre.

Das gleiche gilt für das in Art. 3 VO (EG) Nr. 881/2002 genannte Verbot, technische Beratung, Hilfe oder Ausbildung im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten an die Embargogegner zu erbringen. Das in Art. 3 genannte Verbot bezieht sich auf Dienstleistungen⁴⁶⁸, die im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten stehen und richtet sich gegen dieselben Embargogegner wie das Bereitstellungsverbot aus Art. 2 Abs. 2. Das Verbot wäre ebenfalls überflüssig, wenn das Verbot der Erbringung von Dienstleistungen sich bereits aus dem Verbot der Bereitstellung von wirtschaftlichen Ressourcen ergeben würde.

Hinzu kommt die in der Regel bestehende Möglichkeit, dass Behörden der Mitgliedstaaten die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder ihre Bereitstellung genehmigen, wenn die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen der Bezahlung angemessener Honorare und der Erstattung von Kosten dienen, die im Zusammenhang mit der Erbringung von juristischen Dienstleistungen anfallen oder der Bezahlung von Gebühren für die routinemäßige Verwahrung oder Verwaltung eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen dienen.⁴⁶⁹ Auch die Möglichkeit der Freigabe für Gelder zur Befriedigung von Grundbedürfnissen ist in diesem Zusammenhang erneut anzuführen, weil auch hier ausdrücklich medizinische Behandlung als Grundbedürfnis genannt ist. Wenn der Verordnungsgeber hier Möglichkeiten schafft, um

468 BGH, Beschluss vom 07.04.2009, Ak 6/09, Rn. 14.

469 So zum Beispiel geregelt in Art. 10 Abs. 1 lit a ii), iii) VO (EG) Nr. 423/2007, Art. 13 Abs. 1 lit. b und c VO (EG) Nr. 194/2008, Art. 7 Abs. 1 lit a ii), iii) VO (EG) Nr. 329/2007.

Dienstleistungen zu entlohnen, kann er nicht gleichzeitig davon ausgehen, dass die Erbringung von Dienstleistungen generell verboten ist.

Somit bleibt festzuhalten, dass sämtliche Formen von Dienstleistungen nicht vom Begriff „wirtschaftliche Ressource“ erfasst sind.

c) Forderungen und Vertragsabschlüsse

Offen ist außerdem, ob auch Forderungen und Vertragsabschlüsse von dem Begriff „Gelder“ oder „wirtschaftliche Ressourcen“ erfasst sind.

Als Beispiele für Gelder werden in den Begriffsbestimmungen Geldforderungen, Zahlungsansprüche und verbrieft Forderungen aufgeführt.⁴⁷⁰ Hieraus kann der Inhaber Zahlung verlangen und somit zu Vermögenswerten gelangen. Weil diese Gefahr besteht, ist die Bereitstellung dieser Positionen verboten. Das Verwaltungsgericht München hat entschieden, dass die Auszahlung einer Haftentschädigung für erlittene Untersuchungshaft nach erfolgtem Freispruch nicht erfolgen darf, weil eine Auszahlung der Geldsumme gegen ein Bereitstellungsverbot verstoßen hätte.⁴⁷¹

Fraglich ist, wie andere Ansprüche zu behandeln sind, die nicht Zahlung einer Geldsumme zum Gegenstand haben. Es wäre denkbar, sämtliche Ansprüche auf Erfüllung einer Leistungspflicht unter den Begriff „wirtschaftliche Ressource“ zu fassen. Konsequenz hieraus wäre, dass schon der bloße Vertragsschluss verboten wäre, weil zumindest in Ländern mit dem Abstraktionsprinzip der Anspruch mit dem Vertragsschluss erwächst. Für die Annahme dieser Ansicht spricht die Begriffsbestimmung der wirtschaftlichen Ressource. Nach dieser werden gerade Vermögenswerte jeder Art erfasst, explizit auch die immateriellen Vermögenswerte, die für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können. Ansprüche und daraus resultierende Forderungen sind immaterielle Vermögenswerte. Im Wege der Abtretung⁴⁷² können diese auf Dritte übertragen werden und somit Gegenstand von Geschäften sein, die wiederum zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen führen können. Weiterhin lässt sich anführen, dass der Begriff „wirtschaftliche Ressource“ gerade eingeführt wurde, um Lücken zu schließen, die vom Begriff „Gelder“ bei der Erfassung sämtlicher wirtschaftlicher Grundlagen nicht berücksichtigt werden.

470 Zum Beispiel Art. 1 Nr. 2 der VO (EG) Nr. 1183/2005.

471 VG München, Urt. vom 13.12.2007, Az. M 17 K 07.452, Rn. 36.

472 Im deutschen Recht möglich nach den §§ 398ff BGB.

Andererseits wird die Gefahr, dass Ansprüche abgetreten werden, um Gelder oder Waren zu erwerben, wiederum durch die Bereitstellungsverbote gebannt, da diese Gelder oder Waren gerade nicht bereitgestellt werden dürfen. Das bedeutet, dass die Bereitstellungsverbote einer Abtretung der Forderung wiederum entgegenstehen würden. Voraussetzung ist jedoch, dass sich der den Vertrag schließende Embargogegegnern im räumlichen Anwendungsbereich eines Bereitstellungsverbots befindet und gleichzeitig der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates untersteht.⁴⁷³ Lediglich die Gefahr der Versorgung oder Integration der Embargogegegnern durch die Erbringung von Dienstleistungen bleibt dann bestehen, weil diese nicht von den Bereitstellungsverboten erfasst werden.

Der bloße Abschluss eines gegenseitigen Vertrags, aus dem einem Embargogegegnern ein Anspruch auf Erfüllung einer Leistung zusteht, kann demnach für sich genommen keine wirtschaftliche Ressource darstellen, weil sich aus dem vertraglichen Anspruch auf Leistungserbringung, dessen Erfüllung dem Dritten untersagt ist, noch kein materieller Vorteil für den Embargogegegnern ergibt.⁴⁷⁴ Die Begründung dieser Ansicht, dass die Benennung von Vertragserfüllungsgarantien in der Definition des Begriffs „Gelder“ im Wege der systematischen Auslegung gebiete, dass der bloße vertragliche Leistungsanspruch nicht erfasst werde, erkennt aber, dass sich diese Vertragserfüllungsgarantien auch auf Verträge beziehen können, die vor Inkrafttreten des Bereitstellungsverbotes geschlossen worden sind, insbesondere auf mehrjährige Rahmenverträge. Wenn also der Ordnungsgeber Dienstleistungen als von den Bereitstellungsverboten nicht erfasst betrachtet, lässt sich daraus schließen, dass der Vertragsschluss als solcher nicht von den Bereitstellungsverboten erfasst sein kann. Wäre der Vertragsschluss erfasst, wäre auch die Erbringung einer Dienstleistung nicht mehr möglich, weil hierfür stets ein Vertragsschluss zugrunde liegt. Mithin ist der Vertragsschluss von den Bereitstellungsverboten nicht erfasst.⁴⁷⁵ Die zugrundeliegenden Verträge sind wirksam, lediglich die vertraglich vereinbarten Leistungen dürfen unter den genannten Voraussetzungen nicht erbracht werden.⁴⁷⁶

473 Siehe zu der hier vorgenommenen Differenzierung die Ausführungen zu C. III. 1. b); Nicht-Eigentümer.

474 Dahme, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, S. 118; dem folgend der BGH, Beschluss vom 23.04.2010, Ak 2/10, Rn. 21.

475 a.A.: Schmucke, DNotZ 2008, S. 688 (S. 697), die Bereitstellungsverbote als gesetzliches Verbot i.S.d. § 134 BGB einordnet, sodass die Verpflichtungsgeschäfte stets nichtig wären.

476 Dahme, in Wolfgang / Simonsen, AWR-Komm., 23. EL, Ordnungs-Nr 113, Rn. 29; a.A.: Schmucker, DNotZ 2008, S. 688 (S. 697).

Festzuhalten ist somit, dass zwei Differenzierungen vorzunehmen sind. Zunächst ist entscheidend, ob in den Zivilrechtsordnungen der Mitgliedstaaten Forderungen als solche handelbar sind. Ist dies der Fall, muss weiter differenziert werden zwischen Embargogegnern, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates unterstehen, und Embargogegnern, die keiner solchen Hoheitsgewalt unterstehen. Nur bei den Embargogegnern, die keiner Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates unterstehen, besteht die Gefahr, dass sie Forderungen abtreten, weil in diesen Fällen die Bereitstellungsverbote keine Anwendung und somit keine Durchsetzung finden.

4. Zusammenfassung

Den Begriffen „Gelder“ und „wirtschaftliche Ressourcen“ kommt in sämtlichen Bereitstellungsverböten eine identische Bedeutung zu. Wirtschaftliche Ressourcen wurden in den Tatbestand aufgenommen, um Lücken bei der Erfassung der wirtschaftlichen Grundlagen zu schließen. Gelder und Gegenstände, die für den bloßen persönlichen Verbrauch bestimmt sind, sind grundsätzlich auch von den Tatbestandsmerkmalen der Bereitstellungsverböte erfasst. Gegenstände sind jedoch nur insoweit nicht vom Tatbestandsmerkmal „wirtschaftliche Ressource“ erfasst, als sie nicht übertragbar und somit handelbar sind, weil sie nur dann als Ersatzwährung dienen können. Dienstleistungen und auch der bloße Vertragschluss sind hingegen nicht von den Tatbestandsmerkmalen der Bereitstellungsverböte erfasst.

II. Verbotene Handlungen

Die Auslegung der Bereitstellungsverböte hat ergeben, dass die direkte und die indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner verboten ist. Außerdem ist die direkte und die indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner verboten. Schon an dieser Stelle sei angemerkt, dass dem Wort „indirekt“ eine doppelte Bedeutung zukommt: Einerseits werden auf diese Weise Dreieckskonstellationen erfasst, andererseits Konstellationen, in denen Embargogegner Nicht-Embargogegner kontrollieren oder so mit ihnen verbunden sind, dass die Nicht-Embargogegner als „infiziert“ und damit faktisch auch als Embargogegner anzusehen wären.⁴⁷⁷

477 Zu den Dreieckskonstellationen siehe die Ausführungen zu C. II. 3.: Einschaltung Dritter; zu den Beherrschungsverhältnissen siehe die Ausführungen zu C. III.: Bezugspersonen: Embargogegner.

Die Bereitstellungsverbote werden in ihrem Anwendungsbereich zunächst nicht auf Fälle beschränkt, in denen Leistung und Gegenleistung nicht in einem wirtschaftlichen Gleichgewicht stehen.⁴⁷⁸ Das Fehlen eines wirtschaftlichen Gleichgewichts oder Ungleichgewichts zwischen Leistung und Gegenleistung ist in keiner Weise von Bedeutung. Für diese Annahme gibt es auch keine Hinweise in den untersuchten Sprachfassungen. Die Bereitstellungsverbote verbieten jede Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner oder zu ihren Gunsten, unabhängig von den wirtschaftlichen Werten.⁴⁷⁹ Dafür spricht, dass das Bereitstellungsverbot nicht automatisch greifen würde, wenn es durch die Feststellung von wirtschaftlichem Ungleichgewicht abhängig wäre. Außerdem wäre das Eingreifen des Verbots von der Beurteilung des "richtigen Preises" abhängig, was wiederum in der Praxis schwer zu realisieren wäre. Zudem könnten die Bereitstellungsverbote durch Manipulationen bei der Vertragsgestaltung leicht umgangen werden.⁴⁸⁰ Der EuGH ist diesen Erwägungen des Generalanwalts in der Rechtssache Möllendorf gefolgt.⁴⁸¹ Daher ist die Tatsache, dass wirtschaftliche Ressourcen für eine Gegenleistung bereitgestellt werden, die als angemessen erachtet wird, unerheblich.⁴⁸²

Die Bereitstellungsverbote beziehen sich auf den tatsächlichen Vorgang der Vorteilszuführung. Bezweckt wird auf diese Weise nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine gesellschaftliche Isolation. Damit tritt eine Zuwendungssperre neben die schon durch die Einfriergebote bewirkte Vermögenssperre.⁴⁸³ Die Zuwendung kann durch die Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlicher Ressourcen an die Embargogegner geschehen oder zu Gunsten der Embargogegner erfolgen. Nach diesen beiden Alternativen wird im Folgenden differenziert.

478 So die Ansicht des Klägers in der Rechtssache Möllendorf u.a.; vgl. Schlussantrag von GA Mengozzi in der Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 38.

479 Schlussantrag von GA Mengozzi in der Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 71.

480 Schlussantrag von GA Mengozzi in der Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 72.

481 EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 51, 56, 58, 59.

482 EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 51, 56, 58, 59.

483 Dahme, in Wolffgang / Simonsen, AWR-Komm., 23. EL, Ordnungs-Nr. 113, Rn. 25.

1. Bereitstellung an die Embargogegner

Zunächst ist erörterungsbedürftig, was unter einer Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an Embargogegner zu verstehen ist. Für ein weites Verständnis dieser tatbestandlichen Handlung lässt sich zunächst anführen, dass nach der VO (EG) Nr. 467/2001⁴⁸⁴ die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die den Embargogegnern gehörten, einzufrieren waren. Die VO (EG) Nr. 881/2002, die die VO (EG) Nr. 467/2001 später wieder aufhob und ersetzte, ordnete hingegen an, dass die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen einzufrieren sind, die den Embargogegnern gehören oder in ihrem Eigentum stehen oder von ihnen verwahrt werden.⁴⁸⁵ Mit dieser neuen Formulierung ist der Anwendungsbereich der Einfriergebote erweitert worden. Seitdem sind auch diejenigen Situationen erfasst, in denen ein Embargogegner rechtlich oder tatsächlich in der Lage ist, über Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu verfügen. Setzt man diese Überlegung in Beziehung zu den Bereitstellungsverböten, so müssen diese auch jede Handlung erfassen, die es den Embargogegnern ermöglicht, rechtlich oder tatsächlich über Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu verfügen.

Unter einer „Bereitstellung an die Embargogegner“ ist somit der Vorgang zu verstehen, der dazu führt, dass den Embargogegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen verfügbar gemacht werden. Das ist der Fall, wenn Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen derart in den Machtbereich der Embargogegner fallen, dass diese nach Belieben zugreifen und damit verfahren können.

Der EuGH hat in der Rechtssache Möllendorf deutlich gemacht, dass die tatbestandliche Handlung „Bereitstellung“ in einem weiten Sinn zu verstehen ist. Es komme nicht auf eine besondere rechtliche Qualifizierung an, sondern es sei jede Handlung erfasst, die nach dem anwendbaren nationalen Recht erforderlich ist, damit der Embargogegner tatsächlich die vollständige Verfügungsbefugnis in Bezug auf die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen erlangen kann.⁴⁸⁶

Diese Rechtsauffassung hat der EuGH in der Rechtssache E und F bestätigt.⁴⁸⁷ In diesem Fall war den Angeklagten zur Last gelegt worden, zwischen 2002 und 2008 Mitglieder einer in der Liste in Art. 2 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 2580/2001

484 vom 06.03.2001 (ABl. L 67 vom 09.03.2001, S. 1).

485 Siehe auch: *Dahme*, in Wolffgang / Simonsen, AWR-Komm., 23. EL, Ordnungs-Nr. 113, Rn. 15.

486 EuGH, Urt. vom 11.10.2007, Rs. C-117/06 - Möllendorf u.a., Slg. 2007, S. I-8361, Rn. 51.

487 EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 67.

aufgeführten Vereinigung gewesen zu sein. Während dieser Zeit sollen sie unter anderem durch Spendengeldkampagnen Finanzmittel beschafft haben und an die Führungsspitze der Organisation weitergeleitet haben. Auch sollen sie an der Planung von Veranstaltungen und am Verkauf von Publikationen zur Erzielung von Einnahmen beteiligt gewesen sein, welche anschließend ebenfalls weitergeleitet worden sein sollen.⁴⁸⁸ Das vorlegende Gericht hatte dem EuGH die Fragen gestellt, ob das Bereitstellungsverbot der VO (EG) Nr. 2580/2001 dahingehend auszulegen sei, dass die Bereitstellung an einen Embargogegegnern, der eine juristische Person ist, auch dann vorliegt, wenn die zuwendende Person selbst ihr Mitglied ist.⁴⁸⁹ Außerdem hatte das vorlegende Gericht gefragt, ob eine Bereitstellung an einen Embargogegegnern vorliegen könne, wenn sich der Gegenstand der Zuwendung bereits im weiteren Zugriffsbereich des Embargogegegners befindet.⁴⁹⁰

Der EuGH widmete sich im Rahmen seiner Rechtsfindung insbesondere der Struktur und Organisation der Vereinigung, in der die Angeklagten Mitglieder gewesen sind. Aufgrund der Tatsache, dass diese Vereinigung aus zentralen Führungsorganen und vier Hauptgliederungen bestand, die ihrerseits auf nationaler, regionaler und örtlicher Ebene untergliedert waren, befand der EuGH, dass nicht davon auszugehen sei, die Vereinigung hätte eine vollständige Verfügungsbefugnis erlangt, wenn die Mitglieder die Gelder besitzen.⁴⁹¹ Hiervon wäre nur dann auszugehen gewesen, wenn die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen tatsächlich an die Führungsspitze der Vereinigung weitergeleitet worden wären, und zwar so, dass die Vereinigung als solche eine bis dahin nicht zustehende Befugnis erlangt.⁴⁹²

Der EuGH betonte erneut, dass das Tatbestandsmerkmal "Bereitstellung" weit zu verstehen sei und jede Handlung erfasse, die erforderlich ist, damit der Embargogegegnern die vollständige Verfügungsbefugnis erlange.⁴⁹³ Dies gelte unabhängig davon, ob zwischen der bereitstellenden Person und dem Empfänger eine Beziehung in irgendeiner Form besteht.⁴⁹⁴ Die verschiedenen Sprachfassungen der VO (EG) Nr. 2580/2001 enthielten auch keine Hinweise darauf, dass eine

488 EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 27, 28.

489 Vorlagebeschluss des OLG Düsseldorf vom 21.12.2009, Beschluss nicht veröffentlicht; vgl. EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 30.

490 Vorlagebeschluss des OLG Düsseldorf vom 21.12.2009, Beschluss nicht veröffentlicht; vgl. aber EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 30.

491 EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 76.

492 EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 76.

493 EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 67.

494 EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 68.

Weiterleitung von Vermögenswerten durch ein Mitglied an seine Vereinigung von den Bereitstellungsverbote nicht erfasst sei.⁴⁹⁵

In diesem Zusammenhang erscheint zudem fraglich, ob eine Bereitstellung auch durch ein passives Geschehenlassen erfolgen kann. Dafür würde sprechen, dass nach Sinn und Zweck der Bereitstellungsverbote eine möglichst weitgehende Isolation der Embargogegner erfolgen soll, sodass es nur konsequent wäre, passives Dulden unter eine Bereitstellung zu subsumieren. Die Formulierung der Bereitstellungsverbote in den englischen Sprachfassungen („shall be made available“) ist zudem passiv gewählt⁴⁹⁶ und würde die Annahme zulassen, dass auch durch passives Geschehenlassen eine Bereitstellung im Sinne der Bereitstellungsverbote erfolgen kann. Eine solche Annahme ist auch erforderlich: Wer beispielsweise auf einem Lagerplatz Güter für einen Embargogegner hinterlegt, die dieser später abholt, hat dem Embargogegner wirtschaftliche Ressourcen verfügbar gemacht. Auch wenn in diesem Beispiel noch argumentiert werden kann, dass die Bereitstellung in der Hinterlegung und somit in einer aktiven Handlung zu sehen ist, greift eine solche Argumentation nicht mehr, wenn dem Embargogegner ein allgemeiner Zugriff auf einen großen Lagerbestand gewährt wird, aus dem dieser dann auswählt. Gleichwohl muss dieser Fall aber auch vom Bereitstellungsverbot erfasst sein. Anknüpfend an die Annahme, dass eine Bereitstellung durch passives Geschehenlassen erfolgen kann, kommt jedoch die Frage auf, in welchem Zeitpunkt die Bereitstellung vollendet ist.⁴⁹⁷

Entscheidendes Kriterium für die Beantwortung der Frage, ob Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen an die Embargogegner bereitgestellt worden sind, ist in jedem Fall die Erlangung einer vollständigen Verfügungsbefugnis. Eine vollständige Verfügungsbefugnis kann unterschiedlicher Natur sein. Eine rechtliche Qualifizierung ist gerade nicht entscheidend, sodass auf die Zugriffsmöglichkeit abzustellen ist. Diese Zugriffsmöglichkeit kann sowohl tatsächlicher als auch rechtlicher Natur sein. Beide Möglichkeiten des Zugriffs können miteinander einhergehen, sie können aber auch auseinanderfallen.

a) Tatsächlicher Zugriff

Zunächst ist eine Verfügungsmacht über Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen anzunehmen, wenn ein tatsächlicher Zugriff auf diese erfolgen kann. Ein tat-

495 EuGH, Urt. vom 29.06.2010, Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 68.

496 *Dahme* legt hingegen irrtümlicherweise die aktive Formulierung „make available“ zugrunde und schlussfolgert, dass passive Handlungen nicht vom Wortsinn erfasst sein könnten, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, S. 117.

497 Siehe hierzu auch die Ausführungen zu C. II. 3.: Einschaltung Dritter.

sächlicher Zugriff ist immer dann anzunehmen, wenn eine tatsächliche Sachherrschaft besteht. Diese steht demjenigen zu, der die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen rein tatsächlich inne hat und über diese mit seinem Willen herrschen kann, ohne dabei auf andere Personen angewiesen zu sein. Für die Annahme einer tatsächlichen Sachherrschaft ist eine gewisse Dauer und Festigkeit der Beziehung zur Sache notwendig⁴⁹⁸ sowie eine Zugänglichkeit, „die aus Gründen physischer Innehabung oder der Achtung Dritter vor fremdem Besitz eine jederzeitige Einwirkung ermöglicht“⁴⁹⁹. Davon ist jedenfalls auszugehen, wenn Substanz, Wert und Ertrag unbedingt und endgültig übertragen werden. Dabei ist von einer Übertragung von Substanz auszugehen, wenn der Empfänger mit der wirtschaftlichen Ressource nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen kann. Der Wert wird übertragen, wenn die Befugnis besteht, den Gegenstand in Geldwert umzusetzen. Ertrag wird übertragen, wenn die Möglichkeit zur Fruchtziehung besteht.⁵⁰⁰ Weitere Voraussetzung für die Erlangung einer tatsächlichen Sachherrschaft ist ein nach außen erkennbarer Wille⁵⁰¹, die Gelder oder wirtschaftliche Ressource beherrschen zu wollen. Ausreichend ist aber schon ein genereller Besitzwille. Der Wille muss dabei nicht auf eine bestimmte Sache gerichtet sein.⁵⁰²

Die Verschaffung der Verfügungsmacht kann mit der Übertragung von Eigentum einhergehen, muss es aber nicht.⁵⁰³ Entscheidend ist, dass der Empfänger faktisch in die Lage versetzt wird, die wirtschaftliche Ressource wie ein Eigentümer zu nutzen und veräußern zu können. Den tatsächlichen Zugriff verliert, wer die tatsächliche Sachherrschaft unfreiwillig nicht mehr ausüben kann oder wer freiwillig nach außen erkennbar zum Ausdruck bringt, die Sachherrschaft nicht mehr ausüben zu wollen. Einem Embargogegner, der zwischendurch die tatsächliche Sachherrschaft an den Vermögenswerten aufgibt, können Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen erneut bereitgestellt werden, indem er wieder die tatsächlichen Sachherrschaft erlangt.

498 Zum Besitzerwerb: OLG München, Urt. vom 22. 01.1970, Az. 1 U 1743/69.

499 Zum Besitzerwerb: *Bassenge*, in: Palandt, BGB, § 854, Rn. 3

500 Zur Verschaffung der Verfügungsmacht i.S.d. § 3 Abs. 1 UStG: *Birkenfeld*, Umsatzsteuer-Handbuch, § 54, Rn. 643ff; *Neubert*, in: Hartmann / Metzenmacher, Umsatzsteuergesetz, § 3 Abs. 1, Rn. 92ff.

501 Zum Besitzerwerb: *Bassenge*, in: Palandt, BGB, § 854, Rn. 4.

502 Zum Besitzerwerb: BGH, Urt. vom 24.06.1987, Az. VIII ZR 379/86.

503 EuGH, Urt. vom 15.12.2005, Rs. C-63/04 - Centralan Property, Slg. 2005, S. I-11087, Rn. 62; EuGH Urt. vom 06.02.2003, Rs. C-185/01 - Auto Lease Holland, Slg. 2003, S. I-1317, Rn. 32; erstmals: EuGH, Urt. vom 08.02.1990, Rs. C-320/88 - Staatssecretaris van Financiën / Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV, Slg. 1990, S. I-285, Rn. 7.

b) Rechtlicher Zugriff

Eine Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen ist aber auch schon dann anzunehmen, wenn die Möglichkeit eines rechtlichen Zugriffs besteht. Grund hierfür ist, dass schon eine rechtliche Zugriffsmöglichkeit für eine wirtschaftliche Verwertung ausreichen kann. Ein rechtlicher Zugriff liegt vor, wenn bestehende Rechte tatsächlich ausgeübt werden können, ohne die tatsächliche Sachherrschaft inne zu haben.

Diese rechtliche Zugriffsmöglichkeit kann dergestalt sein, dass der Embargogegner eine Verfügungsberechtigung erhält. Für eine solche Verfügungsbefugnis ist eine tatsächliche Sachherrschaft keine unbedingte Voraussetzung. Es reicht aus, wenn eine dritte Person einen tatsächlichen Zugriff auf die Vermögenswerte hat und zu einem Embargogegner dergestalt in Beziehung steht, dass ihr bezüglich der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen konkrete Herausgabepflichten obliegen. Das Recht, über eine wirtschaftliche Ressource verfügen zu können, kann auch mehr als einer Person gleichzeitig zustehen.⁵⁰⁴ Sobald ein Embargogegner eine Verfügungsbefugnis innehat, hat er einen rechtlichen Zugriff.

c) Zusammenfassung

Gelder und wirtschaftliche Ressourcen werden an die Embargogegner bereitgestellt, wenn sie ihnen verfügbar gemacht werden. Das ist der Fall, wenn sie derart in den Machtbereich der Embargogegner gelangen, dass dieser nach Belieben damit verfahren kann. Voraussetzung hierfür ist eine tatsächliche oder eine rechtliche Zugriffsmöglichkeit.

2. Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner

Wie gezeigt, weisen die verschiedenen Sprachfassungen bezüglich dieser zweiten Tatbestandsalternative keine einheitlichen Formulierungen auf. Bei einigen Bereitstellungsverböten gibt es in vereinzeltten Sprachfassungen sogar überhaupt keine Tatbestandsalternative. Daher erscheint es auch hier notwendig, die englische Sprachfassung als konstante Formulierung mit dem weitesten Wortsinn heranzuziehen. Demnach verbietet die Tatbestandsalternative die „Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner“.

504 EuGH, Urt. vom 15.12.2005, Rs. C-63/04 - Centralan Property, Slg. 2005, S. I-11087, Rn. 64, 66.

Die Tatbestandsalternative ist als Auffangnorm zu verstehen. Durch die weite Fassung des Tatbestands soll sichergestellt werden, dass die Embargogegner nicht direkt oder indirekt versorgt werden. Die weite Fassung ist notwendig, weil allein mit dem Kriterium der Verfügungsmacht Lücken bleiben würden, die eine zur Isolation führende wirtschaftliche Beeinträchtigung der Embargogegner erschwert hätte. In Abgrenzung zur Tatbestandsalternative der „Bereitstellung an die Embargogegner“ erfasst die „Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner“ auch solche Zuwendungen, die nicht zu einer unbedingten und endgültigen Übertragung der Verfügungsbefugnis an den Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen führen. Neben der Verwendung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner ist zum Beispiel auch die Verschaffung von nur mittelbarem Besitz ohne Verfügungsmöglichkeit erfasst.

3. Einschaltung Dritter

Die Bereitstellungsverbote verbieten neben der direkten Bereitstellung auch die indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegner oder zu ihren Gunsten.⁵⁰⁵ Unter einer indirekten Bereitstellung ist zunächst die Bereitstellung unter Einbeziehung Dritter zu verstehen.⁵⁰⁶

Dritter ist dabei jeder, der nicht dem Verbotsadressat oder dem Embargogegner zugerechnet werden kann. Das Engagement eines unselbstständigen Erfüllungshelfers ist hingegen nicht gemeint, da sich eine Zurechnung seines Handelns an den Verbotsadressaten oder Embargogegner schon aus der Unselbstständigkeit ergibt. Dritter kann demnach nur sein, wer nicht weisungsgebunden handelt und daher auch keinem Beteiligten zugerechnet werden muss.

Aufgrund der weiten Formulierung des Tatbestands und aufgrund der Tatsache, dass eine Bereitstellung auch durch passives Geschehenlassen erfolgen kann, kommt die Frage auf, wann eine indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen vollendet ist. Die Tatbestandsalternativen gebieten auch in diesem Fall eine Differenzierung.

505 Anstelle der Wörter „direkt“ und „indirekt“ werden in jüngeren deutschen Sprachfassungen auch ihre Synonyme „unmittelbar“ und „mittelbar“ verwendet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden in dieser Arbeit jedoch stets die Wörter „direkt“ und „indirekt“ benutzt.

506 Zur weiteren Bedeutung des Wortes „indirekt“ siehe die Ausführungen zu C. III.: Bezugspersonen: Embargogegner.

a) Indirekte Bereitstellung an die Embargogegegnern

Eine indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an einen Embargogegegnern kann so aussehen, dass ein Dritter Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen weiterleitet und dem Embargogegegnern auf diese Weise den tatsächlichen Zugriff verschafft. Ebenfalls erfasst ist jede andere Möglichkeit, durch die ein Embargogegegnern die rechtliche oder tatsächliche Verfügungsmacht über die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen von einem Dritten erhält.

Entscheidendes Kriterium für die Bejahung des Tatbestands bleibt die tatsächliche Zugriffsmöglichkeit für den Embargogegegnern. Demnach kann eine indirekte Bereitstellung nicht schon dann angenommen werden, wenn wirtschaftliche Ressourcen an Dritte geliefert werden, die zur Weitergabe an die Embargogegegnern bereit sind.⁵⁰⁷ Wenn die Embargogegegnern bei einer Bereitstellung unter Einschaltung eines Dritten nicht ohne weiteres auf die im Herrschaftsbereich des Dritten angelangten Waren zugreifen können, kann nicht von einer vollendeten indirekten Bereitstellung ausgegangen werden. Voraussetzung hierfür wäre die bereitwillige Weitergabe der wirtschaftlichen Ressourcen beziehungsweise die bereitwillige Erfüllung des Provisionsanspruchs. In dem Zeitpunkt, in dem der Dritte die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen erhält, muss bereits feststehen, dass diese ohne nennenswerte Zwischenschritte dem Embargogegegnern zugeführt werden.

b) Indirekte Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegegnern

Die Grundsätze für die Annahme einer vollendeten indirekten „Bereitstellung an die Embargogegegnern“ müssen auch für die Annahme einer vollendeten indirekten „Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegegnern“ gelten. Entscheidend ist auch bei dieser Tatbestandsalternative, dass den Embargogegegnern ein tatsächlicher Vorteil zukommt. Eine indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen zu Gunsten eines Embargogegegnern liegt vor, wenn sie nicht direkt an den Embargogegegnern, sondern an einen Dritten erfolgt, aber als weitere Folge zu einer Begünstigung des Embargogegegnerns führt.⁵⁰⁸

Eine Zuwendung an einen Dritten, der diese Zuwendung an einen Embargogegegnern weiterleitet, kann aber noch keine vollendete indirekte Bereitstellung in

507 So aber *Bieneck*, AW-Prax 2002, S. 348 (S. 349) in Bezug auf das Bereitstellungsverbot in Art. 7 Abs. 3 VO (EG) Nr. 423/2007 (aufgehoben durch die VO (EU) Nr. 961/2010, die wiederum durch die VO (EU) Nr. 267/2012 aufgehoben wurde).

508 BAFA-Merkblatt, Länderunabhängige Embargomaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, S. 5.

diesem Sinne darstellen. Vielmehr ist auch hier zumindest erforderlich, dass der Embargogegner nach Belieben die Weiterleitung des Vorteils und somit eine Zuwendung zu seinen Gunsten verlangen kann. In dem Zeitpunkt, in dem der Dritte die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen erhält, muss bereits feststehen, dass diese ohne nennenswerte Zwischenschritte den Embargogegner bevorzugen.

Eine indirekte Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner wird jedenfalls anzunehmen sein, wenn dem Embargogegner tatsächlich Vorteile über Dritte zugeflossen sind. Außerdem ist denkbar, dass ein Dritter Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten des Embargogegners verwendet und ihm auf diese Weise Vorteile zugutekommen lässt.

4. Fazit

Mit den Bereitstellungsverböten sollen langfristig verschiedene Ziele erreicht werden, die sich nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen. Die für die Erreichung der langfristigen Ziele gewählten Zwischenziele sind jedoch identisch: die umfassende Isolation der Embargogegner.

Damit gemeint ist einerseits das Verbot der Verschaffung einer tatsächlichen oder rechtlichen Verfügungsmacht über Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen für die Embargogegner und andererseits das Verbot, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu Gunsten der Embargogegner bereitzustellen. Eine umfassende Isolation kann nur dann gelingen, wenn die Vorteilszuführung über zwischengeschaltete Dritte auch erfasst ist. Jedoch kommt es für die Annahme einer vollendeten indirekten Bereitstellung darauf an, dass die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen im Herrschaftsbereich des Dritten dem Embargogegner schon derart zugänglich sind, dass dieser nach Belieben mit diesen verfahren kann. In diesem Fall wird aber in aller Regel die Beziehung zwischen dem Dritten und dem Embargogegner dergestalt sein, dass auch von einer Zurechnung des Dritten an den Embargogegner auszugehen ist. Ist eine Zurechnung möglich, kann auch eine direkte Bereitstellung angenommen werden. Das hätte wiederum zur Folge, dass für indirekte Bereitstellungen, die die Einschaltung Dritter betreffen, ein verschwindend geringer Anwendungsbereich bliebe.

Das praktische Problem bleibt jedoch bestehen: Nunmehr entscheidend ist, ob ein Dritter wirklich ein Dritter ist oder ob nicht vielmehr die Zurechnung zu einem Embargogegner erfolgen kann.

III. Bezugspersonen: Embargogegner

Bezugspunkte für die Bereitstellungsverbote bilden diejenigen natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, gegen die sich die jeweiligen Wirtschaftssanktionen richten: die sogenannten Embargogegner. Die Embargogegner sind in den Listen der Anhänge (Sanktionslisten) der jeweiligen Verordnungen mit allen verfügbaren Identifikationsmerkmalen aufgeführt. Die Angaben in der Sanktionsliste dienen dabei allein der Erleichterung der Identifikation. Für einen „Treffer“ ist es nicht erforderlich, dass die vorliegenden Daten mit den Daten aus den Sanktionslisten vollständig übereinstimmen.

Es ist verboten, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt an die Embargogegner oder zu ihren Gunsten bereitzustellen. Durch die Verwendung des Wortes „indirekt“ kommen in Bezug auf die Embargogegner jedoch Fragen auf. Auf der einen Seite werden einfache Dreiecksgeschäfte erfasst.⁵⁰⁹ Auf der anderen Seite ist es aber auch denkbar, dass das Wort „indirekt“ Konstellationen erfasst, in denen sich die Identitäten von einem Embargogegner und einem Nicht-Embargogegner ganz oder teilweise überlagern. In diesen Fällen könnte der Embargogegner den Nicht-Embargogegner „infizieren“; eine direkte Bereitstellung an den Nicht-Embargogegner würde gleichzeitig eine indirekte Bereitstellung an den Embargogegner darstellen. Die Bereitstellung an den „infizierten“ Nicht-Embargogegner oder zu seinen Gunsten würde den Tatbestand des Bereitstellungsverbots erfüllen. Dem Wort „indirekt“ käme also insoweit eine Doppelbedeutung zu.

Der EuGH hat entschieden, dass das Verbot der indirekten Bereitstellung einer wirtschaftlichen Ressource Lieferungen an einen Nicht-Embargogegner erfasst, der im Namen, unter der Kontrolle oder auf Weisung eines Embargogegners handelt und beabsichtigt, die wirtschaftliche Ressource zu dessen Gunsten einzusetzen.⁵¹⁰ Der EuGH hat jedoch nicht ausgeführt, wann und unter welchen Voraussetzungen von einem Handeln im Namen eines anderen, einer Kontrolle oder einer Weisungsabhängigkeit auszugehen ist.

In den folgenden Ausführungen sollen daher Kriterien herausgearbeitet werden, die die Annahme einer „Infizierung“ in diesem Sinne rechtfertigen könnten. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit ist zu Beginn eine Differenzierung zwischen natürlichen Personen auf der einen Seite und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen auf der anderen Seite notwendig. Maßgeblich ist jeweils der Nicht-Embargogegner.

509 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. II. 3.: Einschaltung Dritter.

510 EuGH, Urt. vom 21.12.2011, Rs. C-72/11, ABl. C 49 vom 18.02.2012, S. 13, Rn. 51, 52.

1. Juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen

Zunächst sollen Kriterien für Nicht-Embargogegner erarbeitet werden, die eine juristische Person, Organisation oder Einrichtung darstellen. In diesen Fällen ist es für den Verbotsadressaten sehr schwer zu entscheiden, ob die Verbotsvoraussetzungen vorliegen oder nicht. Je verflochtener die Organisation einer solchen Einheit ist, desto größer sind die Überlagerungen der Identitäten von Embargogegner und Nicht-Embargogegner und desto schwieriger wird die Beurteilung dieser Frage. Konkret zu klären ist also, ob und falls ja, ab wann, in einer Bereitstellung an einen Nicht-Embargogegner oder zu seinen Gunsten gleichzeitig die Voraussetzungen einer verbotenen indirekten Bereitstellung vorliegen. Schon an dieser Stelle wird die besondere Problematik der Bereitstellungsverbote erkennbar.

Eine denkbare Umgehungsmöglichkeit der Bereitstellungsverbote ist, dass Embargogegner neue juristische Personen, Organisationen oder Einheiten gründen, sich diese neuen Einheiten selbst formal „vorschalten“ und durch diese agieren. Der Embargogegner als Eigentümer von Nicht-Embargogegnern muss zunächst in gleicher Weise von den Bereitstellungsverboten erfasst sein, weil es ihm andernfalls möglich wäre, weiter am Geschäftsverkehr teilzunehmen und seiner wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Isolation zu entgehen. Nach Sinn und Zweck bleiben die Embargogegner grundsätzlich Bezugspersonen der Bereitstellungsverbote, wenn sie unter Tarnnamen auftreten.⁵¹¹ Die Embargogegner bleiben dann als „Marionettenspieler“ weiter im Fokus der Bereitstellungsverbote. Daher muss die Frage nach dem grundsätzlichen „ob“ bejaht werden.

Bedeutend komplexer wird der Sachverhalt aber, wenn keine offensichtlichen Fassaden aufgebaut werden, die ausschließlich der Umgehung der Wirtschaftssanktionen dienen. Wie wäre es zu beurteilen, wenn ein Embargogegner einer von mehreren Beteiligten eines Nicht-Embargogegners ist? Wie wäre es zu beurteilen, wenn der Embargogegner in der Vergangenheit wichtige Personalentscheidungen beim Nicht-Embargogegner getroffen hat und diese Personen nach wie vor ihre Positionen besetzen? Fraglich wird also umso mehr, „ab wann“, also unter welchen Voraussetzungen, eine verbotene indirekte Bereitstellung vorliegen kann. Die Entscheidung des EuGH, nach der auch Nicht-Embargogegner erfasst sind, die im Namen, unter der Kontrolle oder auf Weisung eines Embargogegners handeln und beabsichtigen, die wirtschaftliche Res-

511 Morweiser, Die strafrechtliche Umsetzung des Iranembargos, AW-Prax 2008, S. 413 (S. 416).

source zu dessen gunsten einzusetzen⁵¹², lässt erahnen wie komplex die Problematik ist, nimmt aber keine weitergehende Stellung.

Bereits die aufgeworfenen Fragen machen aber schon deutlich, dass zunächst eine quantitative Differenzierung vorzunehmen ist. Bildlich gesprochen kommt es darauf an, wie viele „Strippen“ der Embargogegner als „Marionettenspieler“ in den Händen hält. Maßstab für eine solche quantitative Differenzierung kann die Stellung des Embargogegners als Eigentümer des Nicht-Embargogegners bieten. Als vorbelasteter Begriff ist „Eigentum“ jedoch in Bezug auf die Bereitstellungsverbote zu erläutern.

a) Eigentümer

Klärungsbedürftig ist also zunächst, wann ein Embargogegner mit dem Nicht-Embargogegner wie mit einer „Marionette“ verfahren kann, sie also uneingeschränkt zu Handlungen im eigenen Interesse veranlassen kann. Eine solche Stellung kommt grundsätzlich demjenigen zu, der frei über den Nicht-Embargogegner verfügen kann und nach Belieben mit diesem verfahren kann; fortan wird diese Stellung als Eigentümerstellung bezeichnet.

Um zu einer praktischen Lösung zu gelangen, bedarf es einer genauen, abschließenden Bestimmung der Eigentümerstellung in diesem Sinne. Kommt es also darauf an, dass ein Embargogegner nach Belieben mit dem Nicht-Embargogegner verfahren kann, sind zwei Konstellationen denkbar, die eine Eigentümerstellung in diesem Sinne ausmachen können: Erstens ist eine Verfügungsbefugnis über einen Nicht-Embargogegner in diesem Sinne anzunehmen, wenn der Embargogegner über die Mehrheit der Stimmen in dem entscheidungsverantwortlichen Organ des Nicht-Embargogegners verfügt. In diesem Fall hat der Embargogegner die Mehrheit bei allen Entscheidungen betreffend den Nicht-Embargogegner und kann mithin Vorkehrungen treffen, die der Umgehung der Wirtschaftssanktionen dienen. Zweitens ist eine Verfügungsbefugnis in diesem Sinne anzunehmen, wenn der Embargogegner mindestens 50 % der Eigentumsrechte des Nicht-Embargogegners besitzt. Auch in diesem Fall kann der Embargogegner zumindest über seine Anteile verfügen und auf diese Weise den Nicht-Embargogegner bewusst steuern. Diese beiden Konstellationen können und werden auch in der Regel zusammenfallen.

Diese, von jedem Zivilrechtler zumindest als „interessant“ empfundene Umschreibung einer Eigentümerstellung, wird getragen von Art. 1 Nr. 5 der VO (EG) Nr. 2580/2001. Hier wird das Eigentum an einer juristischen Person,

512 EuGH, Urt. vom 21.12.2011, Rs. C-72/11, ABl. C 49 vom 18.02.2012, S. 13, Rn. 51, 52.

Vereinigung oder Körperschaft legaldefiniert als der Besitz von mindestens 50 % der Eigentumsrechte oder eine Mehrheitsbeteiligung an der juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft. Auch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle geht in Bezug auf die Wirtschaftssanktionen gegen Iran von einer verbotenen indirekten Bereitstellung unter anderem dann aus, wenn eine Güterlieferung an einen Nicht-Embargogegegnern erfolgt, an dem ein Embargogegegnern 50 % oder mehr der Geschäftsanteile hält.⁵¹³

Im Ergebnis ist der Embargogegegnern also dann als Eigentümer des Nicht-Embargogegners anzusehen, wenn er eine Mehrheitsbeteiligung im entscheidungsverantwortlichen Organ des Nicht-Embargogegners hält oder wenn er mindestens 50 % der Eigentumsrechte besitzt. Ist der Embargogegegnern Eigentümer eines Nicht-Embargogegners, so führt die Eigentümerstellung per se zu einer „Infizierung“ des Nicht-Embargogegners. Eine Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an diesen Nicht-Embargogegegnern oder zu seinen Gunsten würde zugleich eine indirekte Bereitstellung an den Embargogegegnern oder zu seinen Gunsten darstellen. Mithin läge ein Verstoß gegen ein Bereitstellungsverbot vor.

Je nach Struktur und Organisation des Unternehmens ist es jedoch auch denkbar, dass Embargogegegnern mit dem Nicht-Embargogegegnern, auch ohne Eigentümer zu sein, derart miteinander verbunden sind, dass Absprachen zur Umgehung der Wirtschaftssanktionen nicht ausgeschlossen werden können.

b) Nicht-Eigentümer

In Abgrenzung zum Eigentümer ist Nicht-Eigentümer derjenige, der nicht nach Belieben mit dem Nicht-Embargogegegnern als juristische Person, Organisation oder Einheit verfahren kann. Nicht-Eigentümer ist, ganz einfach gesagt, wer nicht Eigentümer im oben genannten Sinn ist.

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle geht in Bezug auf die Wirtschaftssanktionen gegen Iran ab einer Beteiligung in Höhe von 50 % von einer unwiderlegbaren Vermutung einer „Infizierung“ aus.⁵¹⁴ Es ist aber nicht ersichtlich, wo die untere Grenze zu ziehen ist, die die Annahme einer „Infizierung“ zulässt. Somit bleibt fraglich, wann bei einem Embargogegegnern als Nicht-Eigentümer von einer „Infizierung“ des Nicht-Embargogegners auszugehen ist.

Hält ein Embargogegegnern weniger als 50 % der Eigentumsrechte eines Nicht-Embargogegners oder hält er eine Beteiligung, die keine Mehrheit im entschei-

513 BAFA-Merkblatt: Außenwirtschaftsverkehr mit dem Iran, (Stand: 01.05.2010), S. 8.

514 BAFA-Merkblatt: Außenwirtschaftsverkehr mit dem Iran, (Stand: 01.05.2010), S. 8.

dungsverantwortlichen Organ mit sich bringt, ist es ungleich schwieriger zu entscheiden, ob der Nicht-Embargogegner „infiziert“ ist oder nicht. Eine „Infizierung“ bei jeder Überlagerung von Identitäten erscheint aber ebenso unpassend wie jegliche Ablehnung einer „Infizierung“ bei bestehenden Überlagerungen. Hier bedarf es einer differenzierten Betrachtung.

Fraglich ist zu Beginn, was taugliches Kriterium einer solchen Differenzierung sein kann. Ausweislich Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 1 AEUV bildet die Europäische Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁵¹⁵, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Damit etabliert der AEUV „den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als einen zentralen Politik- und Kompetenzbereich der Union neben dem Binnenmarkt“⁵¹⁶. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zwar keine Verfassung für Europa geschaffen, dafür aber ein Verfassungsraum, der „freiheitlich verankert, rechtsstaatlich gesichert, die Sicherheit aus der Freiheit herleitend und auf das Recht hin denkend“⁵¹⁷ konzipiert ist. In der Europäischen Union hängen Freiheit, Sicherheit und Recht untrennbar zusammen. Die Freiheit verliert ihre Bedeutung, wenn sie nicht in einem sicheren Umfeld im Rahmen des Rechtssystems genossen werden kann.

Diese Konzeption hat zur Folge, dass innerhalb der Europäischen Union großer Wert auf funktionierende Rechtsordnungen gelegt wird. Aus diesem Verständnis resultiert wiederum ein historisch gewachsenes hohes Maß an Vertrauen in die staatlichen Gewalten. Wer Unionsbürger ist oder in der Europäischen Union ansässig ist, ist dem Recht der Europäischen Union unterworfen. Alle natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen unterliegen einer Kontrolle der einzelnen Mitgliedstaaten. Sämtliche Wirtschaftssanktionen der Embargo-Verordnungen sind mithin von allen juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen zu beachten und zu befolgen, die in der Europäischen Union ansässig sind.⁵¹⁸ Diese unterstehen in den Mitgliedstaaten der hoheitlichen Aufsicht und Kontrolle.

Eine solche Kontrolle ist in Drittländern nur dann gegeben, wenn die Wirtschaftssanktionen inhaltsgleich ebenfalls geltendes Recht darstellen. Zumindest in denjenigen Staaten, gegen die sich die Embargo-Verordnungen richten, wird dies regelmäßig nicht der Fall sein. Aus diesem Grunde erscheint an dieser Stel-

515 Siehe auch die Präambel des EUV.

516 Röben, in: Grabitz / Hilf / Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäische Union, Art. 67 AEUV, Rn. 7.

517 Kotzur, in: Geiger / Khan / Kotzur (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 67 AEUV, Rn. 2.

518 Zum Anwendungsbereich insgesamt siehe die Ausführungen zu B. II.: Anwendungsbe-
reich der Bereitstellungsverbote.

le eine Differenzierung geboten zwischen solchen Nicht-Embargogegegnern, die in der Europäischen Union ansässig sind („EU-residents“) und solchen, die es nicht sind („non-EU-residents“). Für die Vornahme dieser Differenzierung spricht auch Art. 6a⁵¹⁹ der VO (EU) Nr. 204/2011 über restriktive Maßnahmen gegen Libyen. Dieser stellt klar, dass Nicht-Embargogeegner, an denen Embargogeegner Beteiligungen halten, ihre rechtmäßigen Geschäfte weiterführen können, sofern sie die Verbote der Verordnung beachten. Diese Vorschrift würde ins Leere laufen, wenn jede Form von Verbundenheit zwischen Embargogeegner und Nicht-Embargogeegner unweigerlich zu einer Infizierung der Nicht-Embargogeegner führen würde. Außerdem macht Art. 6a deutlich, dass die Frage, ob eine hoheitliche Kontrolle der Einhaltung der Wirtschaftssanktionen stattfindet oder nicht, ein entscheidendes Kriterium ist.

Im europäischen Raum als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts muss die Grundannahme gelten, dass alle Nicht-Embargogeegner das geltende Recht und damit auch die Bereitstellungsverbote beachten und befolgen. Diese Grundannahme kann aber nur solange gelten, wie gewährleistet ist, dass der Nicht-Embargogeegner nicht tatsächlich von einem Embargogeegner kontrolliert wird. In Ländern außerhalb der Europäischen Union besteht hingegen keine Garantie dafür, dass europäisches Recht inhaltsgleich Beachtung findet. In diesen Ländern kann die Grundannahme daher nicht gelten. Hier muss vielmehr gelten, dass schon bei einfacher Verbundenheit die Möglichkeit besteht, dass die Wirtschaftssanktionen gegen die Embargogeegner umgangen werden. Dem Nicht-Embargogeegner muss es in diesen Fällen jedoch ermöglicht werden, einen Gegenbeweis anzutreten.

aa) „EU-residents“

Zunächst erfolgt eine Betrachtung derjenigen juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen, die in der Europäischen Union ansässig sind und demzufolge dem Recht der Europäischen Union und der hoheitlichen Kontrolle eines Mitgliedstaates unterstehen.

519 Art. 6a: In Bezug auf Personen, Organisationen und Einrichtungen, die nicht in den Anhängen II oder III benannt sind, an denen eine in diesen Anhängen benannte Person, Organisation oder Einrichtung eine Beteiligung hält, hindert die Verpflichtung zum Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen der benannten Personen, Organisationen und Einrichtungen diese nicht benannten Personen, Organisationen oder Einrichtungen nicht daran, ihre rechtmäßigen Geschäfte weiterzuführen, sofern dies nicht dazu führt, dass einer anderen benannten Person, Organisation oder Einrichtung Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt werden.

(1) Grundsatz: Keine Infizierung durch Verbundenheit

Unter der Voraussetzung, dass die Embargo-Verordnungen in sämtlichen Mitgliedstaaten tatsächlich angewendet werden und Verstöße von hoheitlicher Seite verfolgt und sanktioniert werden, können die Bereitstellungsverbote im Gebiet der Europäischen Union weniger restriktiv angewendet werden. Die Nicht-Embargogegegnern unterstehen einer hoheitlichen Kontrolle durch die Behörden der Mitgliedstaaten. Es darf angenommen werden, dass Verstöße gegen die Bereitstellungsverbote von behördlicher Seite verfolgt und sanktioniert werden. Daher kann auch die Grundannahme getroffen werden, dass das geltende Recht in der Europäischen Union beachtet wird – von allen Beteiligten.

In der Europäischen Union ansässige Nicht-Embargogegegnern, mit denen ein Embargogegegnern unterhalb einer Eigentümerstellung verbunden ist, sind daher durch diese Verbundenheit grundsätzlich nicht „infiziert“. Eine Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an diese Nicht-Embargogegegnern oder zu ihren Gunsten würde demnach keine verbotene indirekte Bereitstellung darstellen.

(2) Ausnahme: „Infizierung“ durch tatsächliche Kontrolle

Von diesem Grundsatz könnten jedoch Ausnahmen gegeben sein, die zu einer „Infizierung“ eines Nicht-Embargogegegners führen. So könnte beispielsweise etwas anderes gelten, wenn ein Embargogegegnern den Nicht-Embargogegegnern in tatsächlicher Hinsicht kontrolliert. In solchen Fällen braucht der Embargogegegnern nicht zu fürchten, dass sich der Nicht-Embargogegegnern an das Bereitstellungsverbot als Teil der geltenden Rechtsordnung halten wird, sodass auch keine Gewähr mehr dafür besteht, dass die Bereitstellungsverbote beachtet werden.

Ein Nicht-Embargogegegnern wird durch einen Embargogegegnern kontrolliert, wenn der Embargogegegnern in der Lage ist, dem Nicht-Embargogegegnern Beschränkungen aufzuerlegen oder Anweisungen zu erteilen.⁵²⁰ Auch in Art. 1 Nr. 6⁵²¹ der

520 Die Definition stimmt überein mit den Kriterien aus dem Zollwertrecht: In den Erläuterungen zum Übereinkommen zur Durchführung des Art. VII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (veröffentlicht im ABl. Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 119; Erläuterungen in Anhang I) heißt es: „Im Sinne dieses Übereinkommens wird angenommen, daß eine Person eine andere kontrolliert, wenn die eine rechtlich oder tatsächlich in der Lage ist, der anderen Beschränkungen aufzuerlegen oder Anweisungen zu erteilen.“ Es kommt mithin nicht darauf an, ob die Beschränkungs- oder Anweisungsoptionen tatsächlich ausgeübt werden. Allein maßgebend ist, dass jemand von dieser rechtlichen oder tatsächlichen Stellung Gebrauch machen könnte (*Dittmar*, Zur Problematik der

VO (EG) Nr. 2580/2001 wird bestimmt, wann von einer Kontrolle über eine juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft auszugehen ist. Hieran anknüpfend lassen sich einige Aussagen bezüglich einer tatsächlichen Kontrolle treffen, die für die Annahme einer „Infizierung“ ausreichen könnten.

Eine tatsächliche Kontrolle kann demnach unter verschiedenen Aspekten gegeben sein. Möglich erscheint eine Kontrolle, die dadurch bedingt ist, dass der Embargogegner in der Vergangenheit durch die Ausübung seiner Stimmrechte die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Nicht-Embargogegners bestellt hat und diese Personen diese Positionen immer noch besetzen. Eine andere Möglichkeit einer tatsächlichen Kontrolle könnte sein, dass der Embargogegner in der Vergangenheit die gesamtschuldnerische Erfüllung der finanziellen Verbindlichkeiten des Nicht-Embargogegners übernommen hat oder für diesen bürgt. In diesen Fällen stehen verantwortliche Personen oder sogar der Nicht-Embargogegner als solcher in der Schuld des Embargogegners. Es ist denkbar, dass der Embargogegner sich auf seine Unterstützung beruft und seinerseits Hilfe einfordert.

Eine Kontrolle ist außerdem anzunehmen, wenn der Embargogegner den Nicht-Embargogegner auf einer einheitlichen Grundlage als Geschäftsführer führt und

Zollwertermittlung bei miteinander verbundenen Unternehmen, ZfZ 1981, S. 290 (S. 291)).

- 521 Art 1 Nr. 6 : „Kontrolle über eine juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft“ ist
- a) das Recht, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft zu bestellen oder abzuberufen; b) die Tatsache, allein durch die Ausübung seiner Stimmrechte die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft für das laufende oder das vorhergehende Geschäftsjahr bestellt zu haben; c) die alleinige Verfügung über die Mehrheit der Stimmrechte der Anteilseigner bzw. Mitglieder der juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft aufgrund einer Vereinbarung mit anderen Anteilseignern bzw. Mitgliedern derselben; d) das Recht, auf die juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft einen beherrschenden Einfluss aufgrund eines mit dieser juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft geschlossenen Vertrages oder aufgrund einer in ihrer Gründungsurkunde oder Satzung niedergelegten Bestimmung auszuüben, sofern das Recht, dem die juristische Person, Vereinigung oder Körperschaft unterliegt, es zulässt, dass diese solchen Verträgen oder Bestimmungen unterworfen wird; e) die Befugnis, von dem Recht zur Ausübung eines beherrschenden Einflusses im Sinne des Buchstaben d) Gebrauch zu machen, ohne dieses Recht selbst innezuhaben; f) das Recht, alle oder einen Teil der Vermögenswerte der juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft zu verwenden; g) die Führung der Geschäfte der juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft auf einer einheitlichen Grundlage mit Erstellung eines konsolidierten Abschlusses; h) die gesamtschuldnerische Erfüllung der finanziellen Verbindlichkeiten der juristischen Person, Vereinigung oder Körperschaft oder das Bürgen für sie.

er unter anderem die Aufgabe hat, einen konsolidierten Abschluss zu erstellen. Tatsächlich kontrolliert auch, wer aufgrund vertraglicher Sonderregelungen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Diese vertraglichen Sonderregelungen können in Absprachen zu sehen sein, nach denen dem Embargogegner das Recht zusteht, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Nicht-Embargogegners zu bestellen oder abzufragen. Außerdem denkbar ist, dass dem Embargogegner aufgrund von Absprachen mit anderen Anteilseignern die alleinige Verfügung über die Mehrheit der Stimmrechte der Teilhaber zukommt. Die Annahme einer Kontrolle kann zudem in Erwägung gezogen werden, wenn dem Embargogegner das Recht zugestanden wird, die Vermögenswerte eines Nicht-Embargogegners ganz oder teilweise zu verwenden.⁵²² In diesen Fällen kann der Embargogegner im Herrschafts- und Wirkbereich des Nicht-Embargogegners selbst gestaltend tätig sein und Umgehungen in eigener Regie herbeiführen.

Die Ausführungen beschreiben nicht abschließend, wann eine tatsächliche Kontrolle anzunehmen ist und wann nicht. Es handelt sich nur um einige Beispiele. Es kommt stets auf eine Einzelfallentscheidung an, bei der die tatsächlichen Umstände umfassend gewürdigt werden müssen. Eine abschließende Aufzählung aller denkbaren Konstellationen ist nicht möglich.

bb) „non-EU-residents“

In den weiteren Ausführungen sollen diejenigen Nicht-Embargogegner, die juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen darstellen und nicht in der Europäischen Union ansässig sind, im Hinblick auf mögliche „Infizierungen“ untersucht werden. Diese Nicht-Embargogegner unterstehen in der Regel⁵²³ nicht dem Recht der Europäischen Union und somit auch nicht der hoheitlichen Kontrolle eines Mitgliedstaates.

Drittländer, die Mitglied der Vereinten Nationen sind, sind völkerrechtlich verpflichtet, Resolutionen des UN-Sicherheitsrates umzusetzen. Doch insbesondere diejenigen Staaten, gegen die Wirtschaftssanktionen verhängt werden, setzen

522 Insoweit entsprechen die Kriterien den vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle aufgestellten Kriterien. Dieses geht nicht nur von einer verbotenen Bereitstellung aus, wenn diese an einen oder zu Gunsten eines Nicht-Embargogegners erfolgt, der im Eigentum eines Embargogegners steht, sondern auch dann, wenn der Embargogegner auf Grund anderweitiger Sonderrechte einen beherrschenden Einfluss auf den Nicht-Embargogegner ausüben kann, siehe BAFA-Merkblatt: Außenwirtschaftsverkehr mit dem Iran (Stand: 01.05.2010), S. 8.

523 Zum Anwendungsbereich insgesamt siehe die Ausführungen zu B. II.: Anwendungsbe-
reich der Bereitstellungsverbote.

diese nicht in nationales Recht um. Außerdem ist eine umfassende Isolation der Embargogegner in den Fällen gefährdet, in denen die Europäische Union in eigener Initiative Wirtschaftssanktionen verhängt. Drittländer sind dann natürlich nicht völkerrechtlich verpflichtet, inhaltsgleiche Wirtschaftssanktionen zu verhängen. Auch kann in vielen Drittländern nicht selbstverständlich von Rechtsordnungen ausgegangen werden, die vergleichbar den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union funktionieren.

Lassen sich innerhalb der Europäischen Union noch einigermaßen sichere Aussagen darüber treffen, ob die Voraussetzungen einer tatsächlichen Kontrolle vorliegen oder nicht, wird die Beurteilung ungleich schwieriger, wenn juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen zu beurteilen sind, die nicht in der Europäischen Union ansässig sind. Bedingt durch das jeweilige nationale Recht sind die in Drittländern ansässigen Nicht-Embargogegner möglicherweise nicht an die Wirtschaftssanktionen gebunden und unterliegen demzufolge auch keiner hoheitlichen Kontrolle. Aus diesem Grunde erscheint es angebracht, die Voraussetzungen, unter denen Identitätsüberlagerungen von Embargogegnern und Nicht-Embargogegnern zu „Infizierungen“ letzterer führen, höher anzusetzen.

In Drittländern kann also nicht die Grundannahme gelten, dass alle Nicht-Embargogegner das in der Europäischen Union geltende Recht und damit auch die Bereitstellungsverbote beachten und befolgen. Vielmehr muss grundsätzlich die Vermutung gelten, dass Nicht-Embargogegner unter bestimmten Voraussetzungen „infiziert“ werden. Fraglich ist, wie diese Voraussetzungen aussehen könnten.

Ohne Zweifel gelten die Kriterien für die Annahme, dass ein Nicht-Embargogegner mit Sitz in der Europäischen Union tatsächlich von einem Embargogegner kontrolliert und somit „infiziert“ wird, erst recht auch für Nicht-Embargogegner in Drittländern. Kontrolliert ein Embargogegner einen Nicht-Embargogegner in tatsächlicher Hinsicht, ist der Nicht-Embargogegner „infiziert“. Das Kriterium der tatsächlichen Kontrolle ist jedoch außerhalb der Europäischen Union nicht ausreichend, wenn die entsprechenden Rechtsordnungen keine inhaltsgleichen Verbote enthalten: Schon bloße Absprachen können für eine Umgehung der Wirtschaftssanktionen ausreichen. Es bedarf erst gar keiner tatsächlichen Kontrolle. Es muss demnach auch unterhalb einer tatsächlichen Kontrolle Voraussetzungen geben, die für die Feststellung einer „Infizierung“ von Nicht-Embargogegnern ausreichen.

Zunächst könnte ein rein formales Verständnis die Grundlage für die Beurteilung bieten, ob eine „Infizierung“ vorliegt oder nicht. Hiernach könnte jede

Form von rechtlicher Teilhabe des Embargogegners am Nicht-Embargogegner für die Vermutung einer „Infizierung“ als ausreichend anzusehen sein. Dagegen spricht jedoch, dass ein rein formales Verständnis den tatsächlichen Umständen nicht gerecht wird. Es ist durchaus vorstellbar, dass ein Embargogegner mit einem Nicht-Embargogegner Absprachen zur Umgehung der Wirtschaftssanktionen trifft, auch wenn ihm keine rechtliche Teilhabe zusteht. Ein rein formales Verständnis würde einen solchen Sachverhalt nicht erfassen und würde daher nicht ausreichen.

Außerdem wäre es denkbar, eine für eine „Infizierung“ ausreichende Beteiligung von Embargogegnern an Nicht-Embargogegnern anzunehmen, wenn diese im konzernrechtlichen Sinne miteinander verbunden sind. Zum Beispiel legen im deutschen Aktienrecht die §§ 15ff AktG⁵²⁴ fest, wann zwei Unternehmen als miteinander verbunden gelten.⁵²⁵ Rechtsfolgen einer Verbundenheit von Unternehmen sind besondere Berichtspflichten des Vorstandes an den Aufsichtsrat (§ 90 AktG) und Auskunftsrechte für Aktionäre (§ 131 AktG). Besondere Bestimmungen für Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge, die ebenfalls die Verbundenheit von Unternehmen begründen, sind in den §§ 290ff AktG enthalten. Die unrichtige Darstellung der Verhältnisse einer Gesellschaft ist zudem für Mitglieder des Vorstands, des Aufsichtsrats sowie für Abwickler durch § 400 Abs. 1 AktG mit Freiheitsstrafe bedroht. Regelungsaufgabe des Konzernrechts ist die Abwehr von Gefahren für Gläubiger und Minderheitengesellschafter des abhängigen Unternehmens. Eine Gefahr kann zum Beispiel darin bestehen, dass gesellschaftsfremde Partikularinteressen des herrschenden Unternehmens bestehen und auch wirksam zur Geltung gebracht werden können.⁵²⁶ Durch Aushöhlung und Gewinnabschöpfung kann dann die Vermögensbasis des abhängigen Unternehmens untergraben werden.⁵²⁷ Im Ergebnis dient das Konzernrecht demnach dem Schutz privater Vermögensinteressen.

Wirtschaftssanktionen bezwecken eine umfassende wirtschaftliche und gesellschaftliche Isolation der Embargogegner. Wirtschaftssanktionen werden als Instrument der Außenpolitik eingesetzt, um die Embargogegner zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Sie dienen somit nicht dem Schutz privater

524 Aktiengesetz vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 09.12.2010 (BGBl. I S. 1900) geändert worden ist.

525 § 15 AktG: Verbundene Unternehmen sind rechtlich selbständige Unternehmen, die im Verhältnis zueinander in Mehrheitsbesitz stehende Unternehmen und mit Mehrheit beteiligte Unternehmen (§ 16), abhängige und herrschende Unternehmen (§ 17), Konzernunternehmen (§ 18), wechselseitig beteiligte Unternehmen (§ 19) oder Vertragsteile eines Unternehmensvertrags (§§ 291, 292) sind.

526 Hüffer, Aktiengesetz, § 15, Rn. 3.

527 Hüffer, Aktiengesetz, § 15, Rn. 3.

Vermögensinteressen, sondern der Durchsetzung eines konkreten politischen Interesses. Vor diesem Hintergrund erscheinen Vorschriften, die dem Schutz privater Vermögensinteressen dienen, eher nicht geeignet, als Hilfe für die Beantwortung der Frage herangezogen zu werden, ob eine „Infizierung“ im Sinne der Bereitstellungsverbote vorliegt oder nicht.

Angebracht erscheinen Kriterien, die dem Schutz öffentlicher Interessen dienen. Der Schutz der Einnahmen des Fiskus steht zum Beispiel in einem öffentlichen Interesse. Im Zollkodex⁵²⁸ (ZK) ist in den Art. 28ff festgelegt, wie der Zollwert von Waren zu ermitteln ist. Zur Durchführung dieser Vorschriften definiert die Zollkodex-Durchführungsverordnung⁵²⁹ (ZK-DVO) in Art. 143⁵³⁰, wann von einer Verbundenheit zweier Unternehmen auszugehen ist. Sinn und Zweck ist es, Preisabsprachen zwischen Unternehmen zu erkennen, die Einfluss auf den Zollwert und damit auf die tatsächlich zu entrichtende Zollschild haben.

528 VO (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften vom 12.10.1992, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 1791/2006 vom 20.11.2006 (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 1).

529 VO (EG) Nr. 2454/93 vom 02.07.1992, ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 414/2009 vom 30.04.2009 (ABl. L 125 vom 21.05.2009, S. 6).

530 Art. 143 ZK-DVO:

(1) Im Sinne von Titel II Kapitel 3 des Zollkodex sowie der Bestimmungen des vorliegenden Titels gelten Personen nur dann als verbunden, wenn:

- a) sie der Leitung des Geschäftsbetriebs der jeweils anderen Person angehören;
- b) sie Teilhaber oder Gesellschafter von Personengesellschaften sind;
- c) sie sich in einem Arbeitgeber-Arbeitnehmerverhältnis zueinander befinden;
- d) eine beliebige Person unmittelbar oder mittelbar 5 v. H. oder mehr der im Umlauf befindlichen stimmberechtigten Anteile oder Aktien beider Personen besitzt, kontrolliert oder innehat;
- e) eine von ihnen unmittelbar oder mittelbar die andere kontrolliert;
- f) beide von ihnen unmittelbar oder mittelbar von einer dritten Person kontrolliert werden;
- g) sie zusammen unmittelbar oder mittelbar eine dritte Person kontrollieren oder
- h) sie Mitglieder derselben Familie sind. Personen werden nur dann als Mitglieder derselben Familie angesehen, wenn sie in einem der folgenden Verwandtschaftsverhältnisse zueinander stehen: Ehegatten, Eltern und Kind, Geschwister (auch Halbgeschwister), Großeltern und Enkel, Onkel oder Tante und Nefte oder Nichte, Schwiegereltern und Schwiegersohn oder Schwiegertochter, Schwäger und Schwägerinnen

(2) Personen, die dadurch miteinander verbunden sind, daß die eine von ihnen Alleinvertreter oder Alleinkonzessionär der anderen ist, gelten unabhängig von der Bezeichnung nur dann als verbunden im Sinne dieses Titels, wenn auf sie eines der Kriterien nach Absatz 1 zutrifft.

Wird die Verbundenheit zweier Unternehmen festgestellt, werden andere Methoden zur Ermittlung der Zollschuld herangezogen.⁵³¹

Insofern bestehen Parallelen zu den Bereitstellungsverboten: Das Verbot der indirekten Bereitstellung soll bezwecken, dass Embargogegner umfassend isoliert sind. Ihnen soll die Möglichkeit genommen werden, durch Absprachen mit Dritten neue Versorgungskanäle zu schaffen und so die Erreichung des eigentlichen Zwecks der Wirtschaftssanktionen zu gefährden. Die im Zollrecht genannten Kriterien bieten bei ihrer Erfüllung Grund zu der Annahme, dass zwei Unternehmen derart verbunden sind, dass Preisabsprachen denkbar sind. Die Kriterien erlauben also einen Rückschluss auf Verflechtungen, die interne Absprachen ermöglichen könnten, die nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollen. Ob die internen Absprachen zu einer Umgehung des Zollwertrechts oder zu einer Umgehung der Wirtschaftssanktionen führen, kann aber keinen Unterschied machen. Daher erscheint es möglich, die Voraussetzungen für die Verbundenheit von Unternehmen aus dem Zollrecht sinngemäß auf die Voraussetzungen eines indirekten Bereitstellungsverbots zu übertragen.

Ein weiterer Vorteil wäre praktischer Natur: Die Vorschriften über die Verbundenheit von Unternehmen in diesem Sinne gehen zurück auf Art. 15 Abs. 4 des Übereinkommens zur Durchführung des Art. VII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens⁵³². Dieses, auch als GATT-Zollwert-Kodex bezeichnete Übereinkommen, verfolgt das Ziel, weltweit alle bestehenden Zollwert-Bewertungssysteme durch ein einheitliches System der Zollwertermittlung zu ersetzen und so für die Einheitlichkeit, die Neutralität und Überschaubarkeit bei der Zollwertermittlung zu sorgen. Damit gehen die Vorschriften zurück auf einen völkerrechtlichen Vertrag, dessen Umsetzung für alle WTO-Länder verpflichtend war. Insofern kann für eine Beurteilung unter Umständen ein Rückgriff auf vielleicht schon vorhandene zollrechtliche Strukturen oder gar Bewertungen erfolgen.

Unter der Voraussetzung, dass Embargogegner und Nicht-Embargogegner miteinander verbunden sind, kann die Annahme getroffen werden, dass der Nicht-Embargogegner „infiziert“ ist. Für die Beurteilung sind diejenigen Kriterien heranzuziehen, die auch für die Beurteilung einer zollwertrechtlichen Verbundenheit herangezogen werden.

531 Zur Verbundenheit von Unternehmen im Zollwertrecht siehe ausführlich: *Müller-Eiselt*, EG-Zollrecht, Art. 28 ZK, Rn. 145ff.

532 ABl. Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 119.

(1) Grundsatz: „Infizierung“ durch Verbundenheit

Im Grundsatz gilt ein Nicht-Embargogegner als „infiziert“, sobald ein Embargogegner mit ihm verbunden ist. Mithin würde eine Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an einen „infizierten“ Nicht-Embargogegner oder zu seinen Gunsten eine verbotene indirekte Bereitstellung darstellen. Im Folgenden werden in Anlehnung an das Zollwertrecht einzelne Fallgruppen erörtert, die die Annahme begründen könnten, dass ein Embargogegner und ein Nicht-Embargogegner für eine „Infizierung“ hinreichend miteinander verbunden sind. Wichtig ist die Berücksichtigung der Möglichkeit, dass auch ein Gegenbeweis angetreten werden kann. Auch muss hier berücksichtigt werden, dass der Embargogegner als solcher sowohl eine natürliche Person als auch eine juristische Person, Organisation oder Einrichtung sein kann. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Nachvollziehbarkeit erfolgt daher eine weitere Differenzierung.

(a) Embargogegner als natürliche Person

Zunächst werden Verbundenheiten untersucht, die zwischen einem Embargogegner als natürliche Person und einem Nicht-Embargogegner als juristische Person, Organisation oder Einrichtung bestehen können. Eine derartige Verbundenheit kann aus der Tatsache resultieren, dass der Embargogegner Arbeitnehmer des Nicht-Embargogegners ist, dass der Embargogegner der Leitung des Nicht-Embargogegners angehört oder dass der Embargogegner Anteilseigner des Nicht-Embargogegners ist.

(aa) Embargogegner ist Arbeitnehmer des Nicht-Embargogegners

Als Arbeitgeber ist der Nicht-Embargogegner gegenüber dem Embargogegner weisungsbefugt. Daher erscheint es auf den ersten Blick fernliegend, dass ein Nicht-Embargogegner durch die Anstellung eines Embargogegners „infiziert“ sein soll. Mit einem sehr weiten Kausalitätsverständnis kann aber die Annahme getroffen werden, dass ein Geschäft mit dem Nicht-Embargogegner, mit dem dieser Gewinn macht, zugleich auch die Grundlage für die Gehaltszahlung des Nicht-Embargogegners an den Embargogegner darstellt. Diese Gehaltszahlung ist an sich, sofern in der jeweils geltenden Rechtsordnung nicht inhaltsgleiche Wirtschaftssanktionen bestehen, nicht verboten. Außerdem liegt bei einer solchen Konstellation die Annahme nicht fern, dass für den Embargogegner als Arbeitnehmer die Möglichkeit besteht, Einfluss auszuüben und einen persönlichen Vorteil herbeizuführen. Zum Beispiel erscheint es denkbar, dass ein Embargogegner, der eine tatsächliche Zugriffsmöglichkeit auf Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen seines Arbeitgebers hat, diese unterschlägt oder zu sei-

nem Vorteil einsetzt. Gerade diese Möglichkeiten sollen dem Embargogegner aber genommen werden. Mithin muss ein Nicht-Embargogegner „infiziert“ werden, wenn er einen Embargogegner als Arbeitnehmer beschäftigt.

(bb) Embargogegner gehört der Leitung des Nicht-Embargogegners an

Auch außerhalb der Stellung eines Arbeitnehmers kann eine hinreichende Verbundenheit mit Bezug zur geschäftlichen Tätigkeit des Nicht-Embargogegners anzunehmen sein. Ein Mitglied in der Leitung des Geschäftsbetriebs eines Nicht-Embargogegners wird Einfluss auf interne Abläufe derart ausüben können, dass die Umgehung der Wirtschaftssanktionen ohne größere Probleme gelingen kann. Ausreichend für die Vermutung einer „Infizierung“ ist, wenn der Embargogegner einfaches Mitglied in einem Leitungsorgan des Nicht-Embargogegners ist. Hierfür ist ein klassischer Arbeitsvertrag nicht zwingend erforderlich. Es ist auch denkbar, dass der Embargogegner auf selbstständige Art und Weise die Tätigkeit im Leitungsorgan wahrnimmt.

(cc) Embargogegner ist Anteilseigner des Nicht-Embargogegners

Denkbar ist zudem, dass ein Nicht-Embargogegner und ein Embargogegner als miteinander hinreichend verbunden anzusehen sind, wenn der Embargogegner Anteilseigner des Nicht-Embargogegners ist. In einem solchen Fall besteht die Gefahr, dass der Embargogegner mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln versucht, Einfluss auf Entscheidungen des Nicht-Embargogegners zu nehmen.

Unter Berücksichtigung der Kriterien des Zollwertrechts müsste der Embargogegner unmittelbar oder mittelbar mindestens 5% der im Umlauf befindlichen stimmberechtigten Anteile oder Aktien besitzen, kontrollieren oder innehaben. Bezüglich der Bereitstellungsverbote ist jedoch nicht ersichtlich, warum eine Beschränkung auf im Umlauf befindliche Aktien oder Anteile erfolgen soll. Maßgeblich ist allein, ob hinreichende Verbindungen bestehen, die eine Umgehung der Bereitstellungsverbote als wahrscheinlich erscheinen lassen. Es kommt nicht darauf an, ob die Aktien oder Anteile handelbar sind oder nicht. Mithin reicht jede Form von Teilhabe des Embargogegners am Nicht-Embargogegner für eine hinreichende Verbundenheit aus, die mindestens 5 % der Aktien beziehungsweise Anteile umfasst.

(b) Embargogegner als juristische Person, Organisation oder Einrichtung

Gegenstand der weiteren Ausführungen sind Verbundenheiten, die zwischen einem Embargogegner und einem Nicht-Embargogegner bestehen, die beide eine juristische Person, Organisation oder Einrichtung sind. Eine Verbundenheit, die zu einer „Infizierung“ des Nicht-Embargogegners führt, kann aus der Tatsache resultieren, dass Nicht-Embargogegner und Embargogegner Geschäftspartner sind oder aus Kapitalbeteiligungen und Kontrollfunktionen.

(aa) Embargogegner und Nicht-Embargogegner sind Geschäftspartner

Zwischen zwei juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen kann eine, für eine „Infizierung“ hinreichende Verbundenheit vorliegen, wenn sie als Geschäftspartner zusammenarbeiten oder zusammengearbeitet haben.

Ein solches Kooperationsverhältnis kann dergestalt aussehen, dass beide Einheiten auf eine gewisse Dauer projektbezogen zusammenarbeiten oder zusammengearbeitet haben. In einem solchen Fall sind die Beteiligten in der Lage, ein gemeinsames Ziel festzulegen und zu verfolgen. Ein solcher Prozess bringt naturgemäß eine enge Zusammenarbeit und wechselseitige Kompromissbereitschaft mit sich.

Zugleich begründet eine Zusammenarbeit auch die Gefahr, dass Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen nach Absprachen über Umwege zum Embargogegner gelangen. Daher erscheint es geboten, in diesen Fällen eine hinreichende Verbundenheit anzunehmen.

(bb) Kapitalbeteiligungen

Eine hinreichende Verbundenheit wird zudem anzunehmen sein, wenn ein Embargogegner eine Kapitalbeteiligung an dem Nicht-Embargogegner hält, die mindestens 5% der Anteile umfasst. Eine derartige Verbundenheit wird in gleicher Weise anzunehmen sein, wenn der Nicht-Embargogegner in dieser Form am Embargogegner beteiligt ist. Die naheliegende Annahme ist auch an dieser Stelle, dass solchen Konstellationen die Gefahr inne wohnt, dass der Embargogegner, mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln versucht, Einfluss auf Entscheidungen des Nicht-Embargogegners zu nehmen.

Daher ist sogar denkbar, dass eine hinreichende Verbundenheit auch dann vorliegt, wenn eine beliebige dritte Person unmittelbar oder mittelbar Kapitalbeteiligungen sowohl an dem Embargogegner als auch an dem Nicht-Embargo-

gegner hält. Auch diese Beteiligung muss sich jeweils auf mindestens 5 % Anteile belaufen.

(cc) Kontrollfunktionen

Eine hinreichende Verbundenheit kann sich auch aus einer tatsächlichen Kontrolle ergeben. Die Kriterien für die Annahme einer tatsächlichen Kontrolle wurden bereits aufgezeigt⁵³³ und finden erst recht in Drittländern Anwendung. Mit der Erweiterung um zwei weitere Kriterien sollen möglicherweise bestehende Lücken geschlossen werden: Kontrollfunktionen können zum Beispiel auch darin bestehen, dass sowohl Embargogegner als auch Nicht-Embargogegner von einem Dritten tatsächlich kontrolliert werden. Auch an dieser Stelle sind die bereits aufgezeigten Kriterien⁵³⁴ heranzuziehen. Daneben kann eine Kontrollfunktion auf die Weise in Erscheinung treten, dass Nicht-Embargogegner und Embargogegner gemeinsam eine dritte Person kontrollieren. In beiden Konstellationen ist es ausreichend, wenn nur eine mittelbare Kontrolle vorliegt. Auch in dieser Konstellation liegt die Annahme nahe, dass derjenige, der Kontrolle und Macht ausüben kann, Entscheidungen zu seinen Gunsten beeinflusst.

(2) Ausnahme: Keine „Infizierung“ bei Widerlegung

Liegen die aufgezeigten Kriterien für eine Verbundenheit vor, kann grundsätzlich vermutet werden, dass der Nicht-Embargogegner durch den Embargogegner „infiziert“ ist. Im Zollwertrecht kann gem. Art. 29 Abs. 2 ZK trotz Verbundenheit zwischen zwei Unternehmen die Transaktionswertmethode zur Anwendung kommen, wenn festgestellt werden kann, dass die Verbundenheit nicht zu einer Preisbeeinflussung führt.

Das Vorliegen der oben näher beschriebenen Kriterien begründet die Vermutung, dass der Nicht-Embargogegner „infiziert“ ist, sodass eine Bereitstellung an ihn oder zu seinen Gunsten ebenfalls verboten wäre. Ausreichend ist jeweils, dass die Möglichkeit besteht, Absprachen zu treffen. Jedoch muss einem Nicht-Embargogegner in einem solchen Fall auch die Möglichkeit eröffnet werden, den Gegenbeweis anzutreten und die Vermutung zu widerlegen. Eine solche Widerlegung muss durch den Beweis der Tatsachen erfolgen können, aus denen sich ergibt, dass Umgehungen der Bereitstellungsverbote nicht möglich sind.

533 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. III. 1. b). aa). (2.): Ausnahme: „Infizierung“ durch tatsächliche Kontrolle.

534 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. III. 1. b). aa). (2.): Ausnahme: „Infizierung“ durch tatsächliche Kontrolle.

Fraglich ist jedoch, wie eine solche Widerlegung praktisch gelingen kann. Weil die einfache Möglichkeit, Absprachen zu treffen, für eine „Infizierung“ ausreicht, genügt der Nachweis, dass trotz Verbundenheit keine Absprachen getroffen werden, nicht für eine Widerlegung der Vermutung. Vielmehr muss es ein Hindernis geben, das Absprachen zur Umgehung der Wirtschaftssanktionen tatsächlich entgegensteht. Ein solches Hindernis kann wohl nur in einer Rechtsordnung zu sehen sein, deren Vorschriften auch hoheitlich durchgesetzt werden. Das wiederum setzt jedoch voraus, dass die Wirtschaftssanktionen der Europäischen Union, inhaltsgleich Bestandteil der Rechtsordnungen dieser Drittländer sein müssen. Zumindest hinsichtlich Wirtschaftssanktionen, die auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zurückgehen, kann eine solche Möglichkeit gegeben sein.

Wenn ein Nicht-Embargogegner von behördlicher Seite als „infiziert“ eingestuft wird, muss ihm gleichzeitig auch ausführlich dargelegt werden, welche Tatsachen für die Bewertung ausschlaggebend waren. Andernfalls ist ein Gegenbeweis nur schwer zu erbringen.

(3) Zwischenergebnis

Bei Nicht-Embargogegnern, die juristische Personen, Organisationen oder Einheiten sind, muss zur Beantwortung der Frage, ob sie durch einen Embargogegner „infiziert“ sind, mehrfach differenziert werden.

Zunächst sind alle Nicht-Embargogegner unwiderlegbar „infiziert“, die im Eigentum eines Embargogegners stehen. Unter Eigentum in diesem Sinne ist der Besitz von mindestens 50 % der Eigentumsrechte oder eine Mehrheitsbeteiligung im entscheidungs verantwortlichen Organ des Nicht-Embargogegners zu verstehen.

Hinsichtlich Nicht-Embargogegnern, die nicht im Eigentum eines Embargogegners stehen, muss eine weitere Differenzierung vorgenommen werden. Haben die Nicht-Embargogegner ihren Sitz in der Europäischen Union, kann angenommen werden, dass die Wirtschaftssanktionen von hoheitlicher Seite durchgesetzt werden. Daher kann hier auch die Grundannahme getroffen werden, dass eine einfache Verbundenheit zwischen Embargogegner und Nicht-Embargogegner nicht zu einer „Infizierung“ führt. Ausnahmen bestehen dann, wenn der Nicht-Embargogegner vom Embargogegner tatsächlich kontrolliert wird.

Hat der Nicht-Embargogegner seinen Sitz hingegen in Drittländern, ist nicht selbstverständlich von einer hoheitlichen Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen auszugehen. In diesen Fällen muss das Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis

quasi umgedreht werden. In Fällen einer Verbundenheit ist eine „Infizierung“ anzunehmen. Diese Vermutung kann aber durch einen Gegenbeweis widerlegt werden.

2. Natürliche Personen

Handelt es sich bei den Nicht-Embargogegegnern um natürliche Personen, ist die Problematik vergleichsweise überschaubar. Wer nicht in den Sanktionslisten aufgeführt ist, ist nicht Bezugsperson für die Bereitstellungsverbote. Um Personenverwechslungen zu vermeiden, sind in den Sanktionslisten möglichst viele spezifische Identifikationsmerkmale der Embargogegegnern veröffentlicht. Hierzu zählen Familienname, Vorname, Aliasnamen, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Adresse sowie Ausweis und Passnummer – es kommt immer darauf an, welche Daten verfügbar sind.⁵³⁵

Gleichwohl kann es auch Fälle einer Kontrolle oder Verbundenheit zwischen einem Nicht-Embargogegegnern und einem Embargogegegnern geben, die den Nicht-Embargogegegnern als natürliche Person „infizieren“. Mit den oben genannten Gründen erscheint auch für Nicht-Embargogegegnern als natürliche Personen zunächst eine Differenzierung nach dem Ort ihrer Ansässigkeit sinnvoll.

a) „EU-residents“

In der Europäischen Union gilt, wie oben ausführlich dargestellt⁵³⁶, die grundsätzliche Annahme, dass geltendes Recht von hoheitlicher Seite durchgesetzt wird und Verstöße sanktioniert werden. Daher kann auch hier das für juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen erarbeitete Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis zur Anwendung kommen.

Im Grundsatz gilt demnach, dass natürliche Personen mit Wohnsitz in der Europäischen Union nicht „infiziert“ sind. Ausnahmsweise kann auch hier etwas anderes gelten, wenn die Nicht-Embargogegegnern als natürliche Personen in tatsächlicher Hinsicht von den Embargogegegnern kontrolliert werden. Vorab stellt sich jedoch die Frage, inwiefern natürliche Personen überhaupt fähig sind, derart kontrolliert zu werden, dass sie als „infiziert“ anzusehen sind.

Die Vorstellung, dass natürliche Personen in der Europäischen Union kontrolliert werden, sodass sie als „Marionette“ anzusehen wären, widerspricht dem allgemeinen Geltungs- und Achtungsanspruch, der jedem Menschen in der Eu-

535 Rat der Europäischen Union: Bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen, Dok. 8666/1/08 vom 24.04.2008, S. 5.

536 Siehe die Ausführungen zu C. III. 1. b): Nicht-Eigentümer.

ropäischen Union durch die nationalen Grundrechte oder durch die Unionsgrundrechte zukommt. Eine tatsächliche Kontrolle von natürlichen Personen durch andere natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen erscheint daher nur bedingt möglich.

Denkbar ist lediglich, die aus dem deutschen Strafrecht bekannten Fallgruppen der mittelbaren Täterschaft heranzuziehen. Als Täter wird in Deutschland gem. § 25 Abs. 1 StGB bestraft, wer die Straftat selbst oder durch einen anderen begeht. Eine mittelbare Täterschaft zeichnet sich dadurch aus, dass der Tatmittler aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unterlegen ist und der Hintermann eine beherrschende Rolle spielt, weil er die Sachlage richtig erfasst und das Gesamtgeschehen kraft seines planvoll lenkenden Willens „in der Hand“ hat. Mittelbarer Täter ist also, wer die Tat „durch einen anderen“ begeht. Es gibt zwei Grundformen einer mittelbaren Täterschaft: kraft überlegenen Wissens⁵³⁷ und kraft überlegenen Willens⁵³⁸. Diese Überlegungen scheinen auch für eine Kontrolle von natürlichen Personen, die für die Feststellung einer „Infizierung“ ausreichend sein soll, brauchbar zu sein.

In Anlehnung an die erste Grundform kann für die Bereitstellungsverbote gelten, dass ein Embargogegegnert durch einen Nicht-Embargogegegnert agiert, wenn dieser die Tragweite seines Handelns nicht einschätzen kann. Entscheidend ist dabei, dass die Nicht-Embargogegegnert keinen eigenen Willen bilden und entfalten können. Unter diesen Umständen ist es denkbar, dass Minderjährige oder Geistesranke von einem Embargogegegnert „infiziert“ sein können. Bei einem einfachen Irrtum des Nicht-Embargogegegnerts über die tatsächlichen Umstände, die seiner Handlung zugrunde liegen, liegt hingegen keine „Infizierung“ vor: Jede Weiterleitung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen vom Nicht-Embargogegegnert an den Embargogegegnert ist für sich genommen wiederum von den Bereitstellungsverboten erfasst, sodass insoweit keine Lücken entstehen.

In Anlehnung an die zweite Grundform einer mittelbaren Täterschaft kann für die Bereitstellungsverbote gelten, dass ein Embargogegegnert durch den Nicht-Embargogegegnert agiert, wenn er soviel Druck auf diesen ausgeübt hat, dass sich dieser in einer Notsituation befindet und nicht mehr für die eigenen Handlungen zur Verantwortung gezogen werden kann. Hierunter zu fassen wäre jeder Fall von physischer Gewalt wie auch eine Tatherrschaft kraft organisatorischer Machtapparate⁵³⁹. In einem organisatorischen Machtapparat kann der Leiter die

537 Zur Fallgruppe der mittelbaren Täterschaft kraft überlegenen Wissens siehe *Joecks*, in: Münchener Kommentar zum StGB, § 25, Rn. 70ff.

538 Zur Fallgruppe der Mittelbaren Täterschaft kraft überlegenen Willens siehe *Joecks*, in: Münchener Kommentar zum StGB, § 25, Rn. 52ff.

539 Siehe hierzu *Joecks*, in: Münchener Kommentar zum StGB, § 25, Rn. 123ff.

Handlungen der „Untergebenen“ bedingungslos lenken. Diese „Untergebenen“ sind in der Regel beliebig austauschbar. Ist der Embargogegner Leiter eines solchen organisatorischen Machtapparates, kommt ihm aufgrund der Organisationsstruktur eine Überlegenheit gegenüber dem untergebenen Nicht-Embargogegner zu.

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass natürliche Personen mit Wohnsitz in der Europäischen Union nur in krassen Ausnahmefällen als von einem Embargogegner „infiziert“ anzusehen sind. Anders zu beurteilen ist die Situation hingegen, wenn der Nicht-Embargogegner als natürliche Person seinen Wohnsitz in einem Drittland hat.

b) „non EU-residents“

In Drittländern kann im Zweifel wiederum nicht davon ausgegangen werden, dass die Wirtschaftssanktionen der Europäischen Union beachtet werden. Hier kann eine „Infizierung“ zunächst aus der Tatsache resultieren, dass der Embargogegner als juristische Person, Organisation oder Einrichtung oder als natürliche Person durch den Nicht-Embargogegner agiert. Diesbezüglich kann auf die bereits gemachten Ausführungen verwiesen werden.⁵⁴⁰

aa) Grundsatz: „Infizierung“ durch Verbundenheit

Um dem in Drittländern bestehenden Problem nicht vorhandener Wirtschaftssanktionen gerecht zu werden, müssen auch bei natürlichen Personen die Voraussetzungen, die zu einer „Infizierung“ führen, angepasst werden. Daher müssen auch hier über das Kriterium der tatsächlichen Kontrolle hinausgehende Kriterien geschaffen werden.

Ziel ist es, dass Absprachen zur Umgehung der Wirtschaftssanktionen verhindert werden. Aus diesem Grund erfolgt auch an dieser Stelle ein Rückgriff auf Kriterien des Zollwertrechts. Auch hier muss Berücksichtigung finden, dass der Embargogegner natürliche Person oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung sein kann, sodass zunächst hiernach differenziert wird.

(1) Embargogegner ist eine natürliche Person

Eine Verbundenheit zwischen einem Embargogegner und einem Nicht-Embargogegner, die beide natürliche Personen sind, kann aus der Tatsache resultieren, dass diese beiden Teilhaber oder Gesellschafter von Personengesellschaften sind oder dass die beiden Personen Mitglieder derselben Familie

540 Siehe die Ausführungen zu C. III. 2. a): „EU-residents“.

sind. Eine hinreichende Verbundenheit kann sich zudem aus der Tatsache ergeben, dass Embargogegner und Nicht-Embargogegner als natürliche Personen in einem Arbeitsverhältnis zueinander stehen.

(a) Embargogegner und Nicht-Embargogegner sind Teilhaber oder Gesellschafter von Personengesellschaften

Sofern ein Nicht-Embargogegner und ein Embargogegner Teilhaber oder Gesellschafter von Personengesellschaften sind, liegt eine hinreichende Verbundenheit vor, die für die Vermutung einer „Infizierung“ des Nicht-Embargogegers ausreichend ist.

Fraglich ist jedoch, was unter „Teilhaber oder Gesellschafter von Personengesellschaften“ zu verstehen ist. In der englischen Sprachfassung von Art. 143 ZK-DVO gelten „legally recognized partners in business“ als miteinander verbunden. Kern dieser Formulierung ist „partners in business“, also Geschäftspartner. Durch „legally recognized“ wird zudem klargestellt, dass nicht jede Geschäftsbeziehung ausreichend ist, sondern nur eine über einzelne Geschäfte hinausgehende Verbindung. Voraussetzung ist also eine gewisse Dauer der Partnerschaft. Daher wird die Partnerschaft auch in der Regel schriftlich fixiert sein.

Eine Geschäftspartnerschaft in diesem Sinn macht deutlich, dass die Beteiligten in der Lage sind, ein gemeinsames Ziel festzulegen und zu verfolgen. Damit gehen Interessenüberschneidungen einher. Ein solcher Prozess bringt naturgemäß eine enge Zusammenarbeit und eine wechselseitige Kompromissbereitschaft mit sich. Insoweit ist dann auch wieder die Befürchtung begründet, dass eine derartige Verbundenheit zu Absprachen und im Anschluss zu Umgehungen der Wirtschaftssanktionen führen können.

Unter einem Teilhaber oder Gesellschafter von Personengesellschaften ist jede Form von Teilhabe an der Einheit des anderen zu verstehen. Für eine Verbundenheit ist ausreichend, dass eine Teilhabe besteht, die Beziehung muss also nicht wechselseitig sein. Auch wenn sowohl Embargogegner als auch Nicht-Embargogegner gemeinsam als Teilhaber oder Gesellschafter eines anderen Nicht-Embargogegers fungieren, sind sie als hinreichend miteinander verbunden anzusehen.

(b) Embargogegner und Nicht-Embargogegner sind Mitglieder derselben Familie

Eine für eine „Infizierung“ ausreichende Verbundenheit kann desweiteren damit zu begründen sein, dass Nicht-Embargogegner und Embargogegner Mitglieder

derselben Familie sind. Auch wenn kulturell bedingte Unterschiede bestehen, wohnt familiären Beziehungen grundsätzlich ein besonderes Maß gegenseitiger Verpflichtungen inne. Daher kann auch die Vermutung begründet werden, dass innerhalb familiärer Beziehungen Absprachen zur Umgehung der Isolation getroffen werden. Der Kreis der Familie ist im Zollwertrecht sehr weit gezogen und umfasst Ehegatten, Eltern und Kinder, Geschwister (auch Halbgeschwister), Großeltern und Enkel, Onkel oder Tanten und Neffen oder Nichten, Schwiegereltern und Schwiegersohn oder Schwiegertochter sowie Schwäger und Schwägerinnen. Es wäre realitätsfern, wenn man davon ausgehen würde, dass die familiäre Fürsorge und Rücksichtnahme bei Eltern oder Geschwistern endet. Daher ist es auch im Sinne der Bereitstellungsverbote angebracht, den Kreis der Familie derart weit zu ziehen.

Auf den ersten Blick erscheint die Rechtsprechung des EuGH im Widerspruch zu den hier gemachten Ausführungen zu stehen. In Bezug auf das Bereitstellungsverbot der VO (EG) Nr. 881/2001 befand der EuGH, dass es dahingehend auszulegen sei, „dass es auf staatliche Leistungen der sozialen Sicherheit oder Sozialhilfe an den Ehegatten“ einer gelisteten Person „nicht allein deshalb Anwendung findet, weil der Ehegatte mit der benannten Person zusammenlebt und einen Teil dieser Leistungen für den Erwerb von Waren oder Dienstleistungen zur Bezahlung von Waren oder Dienstleistungen verwenden wird oder verwenden könnte, die die benannte Person konsumieren wird oder die ihr zugute kommen werden“⁵⁴¹. Jedoch spielte sich der Sachverhalt, der der Entscheidung zugrunde lag, im Vereinigten Königreich ab und somit in der Europäischen Union. Die Ehefrauen standen unter der ständigen Kontrolle der zuständigen Behörden und mussten ausführlich Nachweis über die tatsächliche Verwendung der Gelder erbringen. Für „EU-residents“ gelten, wie oben ausgeführt, andere Maßstäbe, sodass kein Widerspruch vorliegt.

(c) Embargogegner und Nicht-Embargogegner stehen in einem Arbeitsverhältnis

Der Arbeitnehmer ist gegenüber dem Arbeitgeber weisungsgebunden. Daher wohnt einem Arbeitsverhältnis eine Abhängigkeit des Arbeitnehmers von dem Arbeitgeber inne, die auch private Geschäfte des Arbeitnehmers beeinflussen können. Ist der Nicht-Embargogegner Arbeitnehmer eines Embargogegners, muss demnach die Vermutung einer Beeinflussung und somit einer „Infizierung“ gelten.

541 Tenor des Urteils des EuGH Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010; siehe hierzu auch die Ausführungen zu B. I. 2.: Osama bin Laden, Al-Qaida und Taliban.

Ein solches Abhängigkeitsverhältnis ist hingegen nicht gegeben, wenn der Embargogegner Arbeitnehmer eines Nicht-Embargogegners ist. In diesem Fall kann aber mit den bereits aufgeführten Gründen ebenfalls angenommen werden, dass der Embargogegner den Nicht-Embargogegner „infiziert“.⁵⁴²

(2) Embargogegner ist eine juristische Person, Organisation oder Einrichtung

Ist ein Embargogegner eine juristische Person, Organisation oder Einrichtung, kann eine, für eine „Infizierung“ hinreichende Verbundenheit mit dem Nicht-Embargogegner als natürliche Person aus der Tatsache resultieren, dass der Nicht-Embargogegner Arbeitnehmer des Embargogegners ist oder der Leitung des Geschäftsbetriebs des Nicht-Embargogegners angehört.

(a) Nicht-Embargogegner ist Arbeitnehmer des Embargogegners

Einem Arbeitsverhältnis wohnt eine Abhängigkeit inne, die auch private Geschäfte des Nicht-Embargogegners beeinflussen könnten. Der Arbeitnehmer ist weisungsgebunden. Daher ist die Vermutung einer Beeinflussung und somit einer „Infizierung“ nicht fernliegend. Ein Nicht-Embargogegner ist mithin „infiziert“, wenn er Arbeitnehmer eines Embargogegners ist.

(b) Nicht-Embargogegner gehört der Leitung des Geschäftsbetriebs des Embargogegners an.

Gehört der Nicht-Embargogegner der Leitung des Geschäftsbetriebs des Embargogegners an, kann er durch diese Tätigkeit „infiziert“ sein, auch ohne weisungsgebundener Arbeitnehmer zu sein. Als Mitglied der Leitung des Geschäftsbetriebs ist er vertraglich in aller Regel dazu verpflichtet, zum Vorteil der Embargogegner zu arbeiten. Daher erscheint es naheliegend, Nicht-Embargogegner als „infiziert“ anzusehen, wenn sie der Leitung des Geschäftsbetriebs eines Embargogegners angehören.

bb) Ausnahme: Keine „Infizierung“ bei Widerlegung

Liegen die aufgezeigten Kriterien für eine Verbundenheit vor, kann grundsätzlich vermutet werden, dass der Nicht-Embargogegner durch den Embargogegner „infiziert“ ist. Wie bei Nicht-Embargogegnern, die juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind, muss auch bei Nicht-Embargogegnern, die

542 Siehe die Ausführungen zu C. III. 1. b). bb). (1). (a). (aa.): Embargogegner als Arbeitnehmer des Nicht-Embargogegners

natürliche Personen sind, gelten, dass eine Widerlegung der Vermutung möglich sein muss.

Eine solche Widerlegung muss auch hier durch den Beweis der Tatsachen erfolgen können, aus denen sich ergibt, dass Umgehungen der Wirtschaftssanktionen nicht möglich sind. Ein Hindernis, das Absprachen zur Umgehung entgegensteht, kann aber erneut nur in einer Rechtsordnung zu sehen sein, die die Wirtschaftssanktionen der Europäischen Union, inhaltsgleich enthält und deren Vorschriften auch hoheitlich durchgesetzt werden.⁵⁴³

cc) Zwischenergebnis

Auch die Nicht-Embargogegner, die natürliche Personen sind, können grundsätzlich von Embargogegnern „infiziert“ werden. Hier muss eine Differenzierung erfolgen zwischen Nicht-Embargogegnern, die in der Europäischen Union ansässig sind und solchen, die es nicht sind. Hinsichtlich „EU-residents“ ist davon auszugehen, dass die Wirtschaftssanktionen von hoheitlicher Seite durchgesetzt werden. Daher kann hier auch die Grundannahme getroffen werden, dass eine einfache Verbundenheit zwischen Embargogegner und Nicht-Embargogegner nicht zu einer „Infizierung“ führt. Ausnahmen bestehen dann, wenn der Nicht-Embargogegner vom Embargogegner tatsächlich kontrolliert wird. Bei natürlichen Personen ist dies jedoch, anders als bei juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, nur in krassen Ausnahmefällen denkbar.

Ist der Nicht-Embargogegner hingegen „Non-EU-resident“, ist nicht ohne weiteres von einer Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen auszugehen. In diesen Fällen muss das Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis quasi umgedreht werden. In Fällen einer Verbundenheit ist eine „Infizierung“ anzunehmen. Diese Vermutung kann aber auch in dieser Konstellation durch einen Gegenbeweis widerlegt werden.

3. Ergebnis

Die Frage, „ob“ ein Nicht-Embargogegner, dessen Identität Überlagerungen mit der Identität eines Embargogegners aufweist, grundsätzlich „infiziert“ werden kann, muss bejaht werden. Die Frage, „ab wann“ ein Nicht-Embargogegner „infiziert“ ist, muss differenziert beantwortet werden.

543 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. III. 1. b). bb). (2).: Ausnahme: Keine „Infizierung“ bei Widerlegung.

Ist ein Embargogegner der Eigentümer eines Nicht-Embargogegners, ist dieser stets unwiderlegbar „infiziert“. Unter Eigentum in diesem Sinne ist der Besitz von mindestens 50 % der Eigentumsrechte oder eine Mehrheitsbeteiligung im entscheidungsverantwortlichen Organ des Nicht-Embargogegners zu verstehen. Ist ein Embargogegner nicht der Eigentümer des Nicht-Embargogegners, muss eine weitere Differenzierung erfolgen. Für in der Europäischen Union ansässige Nicht-Embargogegner gilt, dass diese trotz Verbundenheit grundsätzlich nicht „infiziert“ sind. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht, wenn der Embargogegner den Nicht-Embargogegner tatsächlich kontrolliert. Für in Drittländern ansässige Nicht-Embargogegner kann dieser Grundsatz hingegen nicht gelten. Für diese gilt im Grundsatz, dass sie „infiziert“ sind, wenn sie mit den Embargogegnern verbunden sind. Von dieser grundsätzlichen Annahme können Ausnahmen gemacht werden, wenn es dem Nicht-Embargogegner gelingt, glaubhaft zu machen, dass trotz Verbundenheit mit einem Embargogegner die Einhaltung aller Wirtschaftssanktionen garantiert ist. Damit wird das Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis für Nicht-Embargogegner innerhalb der Europäischen Union in Bezug auf Nicht-Embargogegner außerhalb der Europäischen Union quasi umgedreht.

4. Fazit

Die Anforderungen der Bereitstellungsverbote stellen die Adressaten in der Praxis vor große Probleme. Wie den Anmelder im Zollwertrecht, stellt es auch den Adressaten der Bereitstellungsverbote vor große Herausforderungen, die genannten Voraussetzungen im Einzelnen einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Die Prüfung von Verbundenheiten wird dabei regelmäßig unmöglich sein. Gänzlich ungeklärt ist auch, an wen sich ein Verbotsadressat wenden kann, um eine seriöse Auskunft über etwaige Kontrollverhältnisse oder Verbundenheiten des beschriebenen Zuschnitts zu erhalten.⁵⁴⁴ Selbst Insidern wird der Überblick über transnationale Verflechtungen kaum noch gelingen.

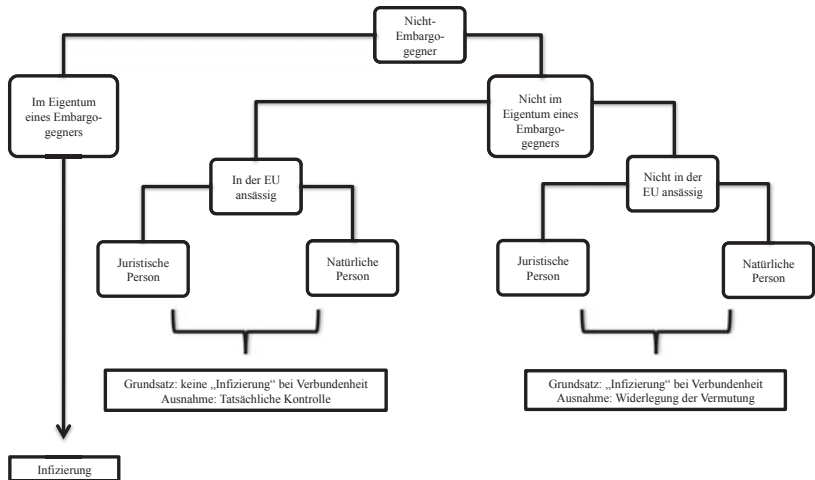
Folge dieser komplexen Anforderungen ist, dass etwaige Verbundenheiten von Embargogegnern mit Nicht-Embargogegnern von allen Beteiligten schlichtweg ignoriert werden. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Antwort der deutschen Bundesregierung auf eine kleine Anfrage einiger Abgeordneter sowie der Fraktion der Partei Bündnis 90 / Die Grünen.⁵⁴⁵ Auf die Frage nach der An-

⁵⁴⁴ Diese Problematik stellt sich auch im Zollwertrecht: *Dittmar*, Zur Problematik der Zollwertermittlung bei miteinander verbundenen Unternehmen, *ZfZ* 1981, S. 290 (S. 291).

⁵⁴⁵ BT-Drcks. Drucksache 16/11873 vom 10.02.2009.

zahl der Fälle, in denen in Deutschland Konten eingefroren worden seien, lautete die Antwort: „Aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 sind in Deutschland Gelder von 17 Personen in Höhe von insgesamt 8 953,07 Euro und aufgrund der Verordnung Nr. 2580/2001 Gelder von einer Person in Höhe von 203,93 Euro eingefroren (Stand 31. Dezember 2008).“

Skizzenhafter Überblick:



D. Praktische Auswirkungen der Bereitstellungsverbote auf ihre Adressaten

Trotz dieses unbefriedigenden Zustandes stellen die Embargo-Verordnungen geltendes Recht dar. Sie entfalten als Verordnungen gem. Art. 288 AEUV allgemeine Geltung, sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die folgenden Ausführungen skizzieren die Auswirkungen, die die Bereitstellungsverbote auf diejenigen haben, die sie im Tagesgeschäft beachten müssen. Dabei wird zunächst aufgezeigt, welche Stellen Anknüpfungspunkte für die behördliche Überprüfung der Einhaltung der Bereitstellungsverbote in Deutschland bieten. Im Anschluss wird dargelegt, welchen Risiken die Verbotsadressaten ausgesetzt sind.

I. Befolgung im Rahmen der Exportkontrolle

Die Bereitstellungsverbote richten sich an einen großen Adressatenkreis.⁵⁴⁶ Dennoch gibt es im Binnengebiet der Europäischen Union keinen organisatorischen Anknüpfungspunkt für eine routinemäßige Überprüfung der Einhaltung der Bereitstellungsverbote. Einen solchen Anknüpfungspunkt bieten im Außenwirtschaftsverkehr jedoch die zollrechtlichen Verfahren der Ausfuhr und der Wiederausfuhr.

Bei der Ausfuhr von Waren aus dem Zollgebiet der Europäischen Union werden gem. Art. 161 Abs. 1 ZK die handelspolitischen Maßnahmen angewendet und die Einhaltung der übrigen für die Waren geltenden Ausfuhrförmlichkeiten kontrolliert. Bei der Wiederausfuhr können gem. Art. 182 ZK Nichtgemeinschaftswaren aus dem Zollgebiet heraus verbracht werden, wobei gem. Art. 182 Abs. 2 ZK auch hier gegebenenfalls die für den Warenausgang vorgesehenen Förmlichkeiten einschließlich der handelspolitischen Maßnahmen anzuwenden sind.

Zu den handelspolitischen Maßnahmen können alle nichttarifären Maßnahmen gezählt werden, die von der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik auf Grundlage der Art. 206 AEUV und Art. 207 AEUV er-

⁵⁴⁶ Siehe hierzu die Ausführungen zu B. II.: Anwendungsbereich der Bereitstellungsverbote.

gehen.⁵⁴⁷ Die Bereitstellungsverbote als Bestandteil von auf Art. 215 AEUV gestützten Embargo-Verordnungen sind außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen, die nicht auf den Regelungen zur Gemeinsamen Handelspolitik beruhen und daher auch nicht als handelspolitische Maßnahmen⁵⁴⁸ zu verstehen sind.

Neben den handelspolitischen Maßnahmen sind beim zollrechtlichen Ausfuhrverfahren beziehungsweise beim zollrechtlichen Wiederausfuhrverfahren die für die Waren geltenden Ausfuhrförmlichkeiten anzuwenden. Nach dem Wortlaut soll die Einhaltung von Formalien überprüft werden. Zu diesen Formalien gehören unter anderem solche, die die Einhaltung von Ausfuhrbeschränkungen sicherstellen sollen.⁵⁴⁹ Damit sind primär Ausfuhrgenehmigungen und somit die Exportkontrolle gemeint. Jedoch stehen etwaige Beschränkungen in der Regel auch in Zusammenhang mit bestimmten Verboten. Eine Prüfung der Einhaltung von Beschränkungen ist mit einer Prüfung der Einhaltung von Verboten untrennbar verbunden.⁵⁵⁰ Daher muss die Prüfung der Einhaltung der sonstigen Ausfuhrförmlichkeiten auch die Prüfung der Einhaltung der Bereitstellungsverbote beinhalten.

Damit sind die zollrechtliche Ausfuhr und die zollrechtliche Wiederausfuhr die einzigen Vorgänge im Rechtsverkehr, bei denen die Prüfung der Einhaltung der Bereitstellungsverbote zur routinemäßigen Kontrolle gehört. Diese Prüfung wird in Deutschland durch die Zollbehörden vorgenommen. Diesen ist gem. §§ 1 Abs. 3, 4 ZollVG⁵⁵¹ i.V.m. § 46 Abs. 4 AWG⁵⁵² die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union im Bereich des Außenwirtschaftsrechts zugewiesen.

Das Grundprinzip des deutschen Exportkontrollsystems ist die "Arbeitsteilung" zwischen Wirtschaft und Staat. "Arbeitsteilung" meint eine enge Kooperation

547 Böhne, in: Witte (Hrsg.), Zollkodex, Art. 161, Rn. 8.

548 so aber: Böhne, in: Witte (Hrsg.), Zollkodex, Art. 161, Rn. 9.

549 Böhne, in: Witte (Hrsg.), Zollkodex, Art. 161, Rn. 10.

550 Unter den (übrigen) Ausfuhrförmlichkeiten werden einvernehmlich die Verbote und Beschränkungen verstanden, die unter anderem zum Schutz der menschlichen Gesundheit, zum Schutz des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder aus ordnungspolitischen Gründen erlassen worden sind; Böhne, in: Witte (Hrsg.), Zollkodex, Art. 161, Rn. 10.

551 Zollverwaltungsgesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2125; 1993, S. 2493), das zuletzt durch Art. 4 Abs. 7 des Gesetzes vom 30.07.2009 (BGBl. I S. 437) geändert worden ist.

552 Außenwirtschaftsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.05.2009 (BGBl. I S. 1150), das zuletzt durch die Verordnung vom 03.12.2010 (BAnz. 2010, 4443) geändert worden ist.

von Staat und Wirtschaft⁵⁵³: Der Staat muss klare und transparente Regelungen vorgeben, die dann von den Unternehmen eigenverantwortlich geprüft werden.⁵⁵⁴ Auf diese Weise soll die Einhaltung der Regelungen sichergestellt werden, Gesetzesverstöße sollen schon im Vorfeld ausgeschlossen werden.

Die vorangegangenen Ausführungen⁵⁵⁵ haben die Schwierigkeiten gezeigt, mit denen die Verbotsadressaten konfrontiert sind. Was Arbeitsteilung sein soll, ist in der Praxis weitgehend den Unternehmen zur eigenständigen Bearbeitung überlassen. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle wird zwar im Rahmen des Möglichen unterstützend tätig, vorrangig haben die Unternehmen aber in eigener Verantwortung zu überprüfen, welche gesetzlichen Vorschriften in welchem Fall wie zu berücksichtigen sind. Wenn die Unternehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht entsprechend erfüllen, haben sie direkte Konsequenzen zu befürchten. Die denkbaren Konsequenzen sollen in den folgenden Ausführungen skizziert werden.

II. Folgen bei Verstößen

Ein Verstoß gegen ein Bereitstellungsverbot kann gravierende Folgen nach sich ziehen - sowohl strafrechtlicher als auch verwaltungsrechtlicher Natur.

1. Strafrechtliche Folgen

Ein Verstoß gegen ein bestehendes Bereitstellungsverbot kann zunächst eine Strafbarkeit nach dem AWG begründen. Mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird gem. § 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG bestraft, wer einem im Bundesanzeiger veröffentlichten unmittelbar geltenden Bereitstellungsverbot eines Rechtsaktes der Europäischen Union zuwiderhandelt, der der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient. Die meisten⁵⁵⁶ Bereitstellungsverbote verbieten ausweislich des Wortlauts nicht das "Bereitstellen", sondern das "Zur Verfügung stel-

553 *Lingenthal*, Exportkontrolle - Entwicklung und Perspektive aus Sicht des Auswärtigen Amtes, AW-Prax 2008, S. 241 (S. 242).

554 *Kießler*, Ist Exportkontrolle ein kalkulierbarer Faktor für Unternehmen?, AW-Prax 2008, S. 255 (S. 255).

555 Siehe hierzu die Ausführungen zu B. I. 1.-22.: Wortlautanalysen der Bereitstellungsverbote.

556 Siehe hierzu die Ausführungen zu B. I. 1.-22.: Wortlautanalysen der Bereitstellungsverbote.

len" von wirtschaftlichen Ressourcen. Insoweit bestehen also Unterschiede zwischen dem Wortlaut der Blankettnorm (§ 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG) und den Bereitstellungsverböten als ausfüllende Normen.⁵⁵⁷ Der Bundesgerichtshof hat dazu festgestellt, dass dem auch nicht entgegenstehe, dass in den Embargo-Verordnungen differenziert wird zwischen den Begriffen "Bereitstellen" und "Zur Verfügung stellen", denn diese Unterschiede seien auf Ungenauigkeiten bei der Übersetzung des Verordnungstextes in die deutsche Sprache zurückzuführen.⁵⁵⁸ Den Begriffen "Zur Verfügung stellen" und "Bereitstellen" werde im deutschen Sprachgebrauch der gleiche Sinngehalt zugemessen, sodass auch der das deutsche Strafrecht beherrschende Grundsatz, dass die Auslegung eines Tatbestandsmerkmals die Grenze des äußersten Sinngehalts seines Wortlauts nicht überschreiten darf, der Annahme nicht entgegenstehe.⁵⁵⁹ Der Sinngehalt dieser beiden Tatbestandsmerkmale ist also identisch, sodass Verstöße gegen die Bereitstellungsverböte immer auch der Strafbewährung des § 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG unterfallen.⁵⁶⁰

Die Freiheitsstrafe beträgt nicht unter 2 Jahren, wenn die Verstöße gewerbs- oder bandenmäßig begangen werden (§ 34 Abs. 6 Nr. 2 AWG), oder wenn die Verstöße dazu geeignet sind, die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, das friedliche Zusammenleben der Völker oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu gefährden (§ 34 Abs. 6 Nr. 2 AWG). Der Versuch eines Verstoßes gegen ein Bereitstellungsverbot ist gem. § 34 Abs. 5 AWG strafbar, die fahrlässige Begehung der Tat wird von § 34 Abs. 7 AWG mit Strafe bedroht.

Eine Strafbarkeit durch Unterlassen trifft gem. § 13 Abs. 1 StGB denjenigen, der es unterlässt, einen straftatbestandlichen Erfolg abzuwenden, obwohl er rechtlich dafür einzustehen hat, dass dieser Erfolg nicht eintritt. Diese sogenannte Garantenpflicht ist eine rechtliche Pflicht kraft Gesetz oder Rechtsgeschäft und kann in einer Sicherungspflicht bezüglich bestimmter Gefahrenquellen bestehen.⁵⁶¹ Zum Beispiel kann eine Garantenpflicht durch die Übernahme eines Pflichtenkreises begründet werden, da denjenigen, dem Obhutspflichten für eine bestimmte Gefahrenquelle übertragen werden, dann auch „eine Sonderverantwortlichkeit für die Integrität des von ihm übernommenen Verantwortungsbe-

557 BGH, Beschluss vom 23.04.2010, Az. 2/10, Rn. 15.

558 Für die VO (EG) Nr. 423/2007 führt der BGH beispielhaft Art. 5 Abs. 1 lit. a und c sowie Art. 7 Abs. 3 an; BGH, Beschluss vom 23.04.2010, Az. 2/10, Rn. 15.

559 BGH, Beschluss vom 23.04.2010, Az. 2/10, Rn. 17.

560 BGH, Beschluss vom 23.04.2010, Az. 2/10, Rn. 15.

561 Umfassend zur Garantenstellung: *Fischer*, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, § 13, Rn. 8ff.

reichs trifft“⁵⁶². Der Bundesgerichtshof hat in seiner jüngsten Rechtsprechung deutlich gemacht, dass der Leiter der Rechtsabteilung und der Innenrevision einer Anstalt des öffentlichen Rechts eine solche Garantenstellung hat, dessen Pflichten auch die Verhinderung von aus dem eigenen Betrieb kommenden Straftaten gegen die Vertragspartner umfassen.⁵⁶³

Garant für gesetzestreu Verhalten von privatrechtlichen Unternehmen ist der Geschäftsherr und somit grundsätzlich der Vorstand.⁵⁶⁴ In dem genannten Urteil machte der Bundesgerichtshof jedoch deutlich, dass auch Compliance-Beauftragte in Unternehmen regelmäßig eine Garantenpflicht trifft, „solche im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Unternehmens stehende Straftaten von Unternehmensangehörigen zu verhindern.“⁵⁶⁵ Damit erlangt die Möglichkeit einer Strafbarkeit durch Unterlassen Bedeutung für den Compliance-Beauftragten in Unternehmen. Die originäre Aufgabe eines Compliance-Beauftragten ist „die Verhinderung von Rechtsverstößen, insbesondere auch von Straftaten, die aus dem Unternehmen heraus begangen werden und diesem Unternehmen erhebliche Nachteile durch Haftungsrisiken oder Ansehensverlust bringen können.“⁵⁶⁶ Nach dem Bundesgerichtshof ist eine formale Übernahme der Pflichten im Arbeitsvertrag nicht ausreichend; hinzukommen muss die tatsächliche Übernahme des Pflichtenkreises und „regelmäßig ein besonderes Vertrauensverhältnis, das den Übertragenden gerade dazu veranlasst, dem Verpflichteten besondere Schutzpflichten zu überantworten“⁵⁶⁷. Gemäß den Ausführungen des Bundesgerichtshofs wird den Compliance-Beauftragten eines Unternehmens regelmäßig die Pflicht treffen, im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Unternehmens stehende Straftaten von Unternehmensangehörigen zu verhindern.⁵⁶⁸

In Bezug auf die Bereitstellungsverbote bedeutet das, dass der Vorstand oder der Compliance-Beauftragte eines Unternehmens sich strafbar macht, wenn er

562 BGH, Urt. vom 17.07.2009, Az. 5StR 394/08, Rn. 23 m.w.N.

563 BGH, Urt. vom 17.07.2009, Az. 5StR 394/08, Rn. 25.

564 Zur Geschäftsherrenhaftung m.w.N.: *Rönnau / Schneider*, Der Compliance-Beauftragte als strafrechtlicher Garant, ZIP 2010, S. 53 (S. 54).

565 BGH, Urt. vom 17.07.2009, Az. 5StR 394/08, Rn. 27; Das Urteil fügt sich „nahtlos“ in die Rechtsprechung zur Überwachung von Gefahrenquellen ein: Ransiek, Zur strafrechtlichen Verantwortung des Compliance Officers, AG 2010, S. 147 (S. 153); Das Urteil ist nachvollziehbar: *Dann / Mengel*, Tanz auf dem Pulverfass – oder: Wie gefährlich leben Compliance-Beauftragte?, NJW 2010, S. 3265 (S. 3267); *Rönnau / Schneider*, Der Compliance-Beauftragte als strafrechtlicher Garant, ZIP 2010, S. 53 (S. 61); kritisch: *Kraft*, Die Garantenpflicht des Leiters der Innenrevision und des Compliance Officers zur Abwendung von unternehmensbezogenen Straftaten, wistra 2010, S. 81 (S. 84).

566 BGH, Urt. vom 17.07.2009, Az. 5StR 394/08, Rn. 27.

567 BGH, Urt. vom 17.07.2009, Az. 5StR 394/08, Rn. 25.

568 BGH, Urt. vom 17.07.2009, Az. 5StR 394/08, Rn. 27.

von bevorstehenden oder andauernden Verstößen in oder aus dem Unternehmen heraus Kenntnis hat, aber nicht im Rahmen des ihm Möglichen und Zumutbaren dagegen vorgeht. Was möglich und zumutbar ist, richtet sich stets nach den individuellen Kompetenzen im Einzelfall.⁵⁶⁹ Von einem Unternehmen wird man erwarten können, dass umfassende Empfänger- und Verwendungsprüfungen in die Organisationsabläufe des Unternehmens implementiert werden, deren Einhaltung Gegenstand von regelmäßigen internen Überprüfungen ist. Ohne derartige Vorrichtungen würden Einfallstore für systematische Verstöße gegen die Bereitstellungsverbote eröffnet beziehungsweise nie geschlossen.

In Deutschland können auch die strafrechtlichen Nebenfolgen eines Verstoßes gegen ein Bereitstellungsverbot bedeutsame wirtschaftliche Auswirkungen haben: Nebenfolgen einer Straftat sind für den Täter oder Teilnehmer unter Umständen der Verfall und die Einziehung des für die Tat oder aus der Tat erlangten (§ 73 ff. StGB). Sinn dieser Vorschriften ist es, unrechtmäßig erlangten Vermögenszuwachs abzuschöpfen, also eine rechtswidrige Bereicherung zu beseitigen.⁵⁷⁰ Gem. § 73 Abs. 1 StGB hat das Gericht den Verfall anzuordnen, wenn der Täter oder Teilnehmer etwas aus einer rechtswidrigen Tat erlangt hat. Bei der Anwendung dieser Norm steht dem Gericht kein Ermessen zu. Herauszugeben ist der gesamte Erlös, eigene Aufwendungen können nicht gegengerechnet werden.⁵⁷¹ Damit wird das Risiko für die Täter erhöht. Gem. § 73 Abs. 2 StGB erstreckt sich die Anordnung des Verfalls auch auf die gezogenen Nutzungen und unter Umständen sogar auf die Gegenstände, die der Täter oder Teilnehmer durch die Veräußerung eines erlangten Gegenstandes oder als Ersatz für dessen Zerstörung, Beschädigung oder Entziehung oder auf Grund eines erlangten Rechts erworben hat. Ob die Anordnung des Verfalls sich auch auf den erlangten Wertersatz erstreckt, steht im Ermessen des Gerichts. Der Verfall kann ebenso gegen denjenigen angeordnet werden, der nicht Täter, sondern Teilnehmer der rechtswidrigen Tat ist (§ 73 Abs. 3 StGB). Dieser Dritte kann auch das Unternehmen als natürliche oder juristische Person sein. Eine Einschränkung erfährt der Verfall lediglich über die Härtefallklausel, § 73 c StGB. Ist eine Straftat sogar vorsätzlich begangen worden, so können Gegenstände, die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, eingezogen werden (§ 74 Abs. 1 StGB). Nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 AWG können auch die Gegenstände selbst, auf die sich die Straftat bezieht der Einziehung unterfallen. § 74 c StGB ermöglicht darüber-

569 Jedoch kann von einem Compliance-Beauftragten nicht mehr erwartet werden, als seine Weisungsbefugnisse ermöglichen: *Ransiek*, AG 2010, Zur strafrechtlichen Verantwortung des Compliance Officers, S. 147 (S. 150).

570 BGH, Beschluss vom 28.03.1979, Az. 2 StR 700/78.

571 Siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/1134, S. 5, 12.

hinaus die Einziehung des Wertersatzes, wenn der Gegenstand selbst nicht mehr herausgegeben werden kann. Für Gegenstände, die zur Tatbegehung gebraucht worden sind, ermöglicht § 36 Abs. 1 Nr. 2 AWG die Einziehung. § 34 Abs. 2 AWG erklärt ausdrücklich § 74 a StGB und § 23 OwiG für anwendbar, sodass für die Einziehung weniger Voraussetzungen zu erfüllen sind. So kann die Einziehung auch bei Dritten stattfinden, sofern diese zumindest leichtfertig dazu beigetragen haben, dass die Sache Mittel der Tat oder ihrer Vorbereitung geworden ist. „Soweit der Täter oder Teilnehmer für den Dritten handelt, soll er das für den Dritten nicht risikolos tun können. Die den Dritten treffende Folge, daß auch seine Aufwendungen nutzlos waren, kann und soll bewirken, daß der Dritte - namentlich ein hierarchisch organisiertes Unternehmen - Kontrollmechanismen zur Verhinderung solcher Straftaten errichtet und auf deren Einhaltung achtet.“⁵⁷²

2. Verwaltungsrechtliche Folgen

Für im internationalen Handel agierende Unternehmen können sich neben strafrechtlichen Konsequenzen zudem verwaltungsrechtliche Konsequenzen ergeben. Die für exportierende Unternehmen besonders wichtigen Ausfuhrgenehmigungen können gem. § 3 Abs. 2 AWG von sachlichen und persönlichen Voraussetzungen, insbesondere der Zuverlässigkeit des Antragstellers abhängig gemacht werden. Die besondere Hervorhebung des Kriteriums der Zuverlässigkeit wurde erst nachträglich⁵⁷³ in den Gesetzeswortlaut eingefügt und betont, dass der Gesetzgeber der Zuverlässigkeit des Exporteurs bei der Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung ganz besondere Bedeutung zumisst.⁵⁷⁴ Als zuverlässig gilt der Antragsteller nur dann, wenn er Gewähr für die Einhaltung der für die Exportkontrolle maßgeblichen Vorschriften bietet. Unzuverlässigen Exporteuren werden keine Genehmigungen oder Bescheinigungen erteilt, wonach die Ausfuhr keiner Genehmigung bedarf. Schon der Verdacht eines Verstoßes gegen das Exportkontrollrecht kann die Zuverlässigkeit in Frage stellen mit der Folge, dass bis zur Aufklärung des Sachverhalts keine Genehmigungen erteilt werden.⁵⁷⁵

Hiervon soll nur abgesehen werden, wenn das betroffene Unternehmen sicherstellt, dass die ausfuhrrechtlichen Bestimmungen in Zukunft eingehalten wer-

572 BGH, Urt. vom 21.08.2002, Az. 1 StR 115/02 = BGHSt 47, S. 369, Rn. 26.

573 Gesetz zur Änderung des AWG, des StGB und anderen Gesetzen vom 28.02.1992, BGBl. 1992, Teil 1, S. 372ff.

574 Sauer, in: Hohmann / John (Hrsg.), Ausfuhrrecht, Außenwirtschaftsgesetz, § 3, Rn. 15.

575 Sauer, in: Hohmann / John (Hrsg.), Ausfuhrrecht, Außenwirtschaftsgesetz, § 3, Rn. 15.

den.⁵⁷⁶ Durch Lieferverzögerungen bis hin zum totalen Lieferungsausfall können in solchen Fällen große wirtschaftliche Schäden entstehen.

Im europäischen Exportkontrollrecht ist im Verfahren über die Erteilung einer Genehmigung auf Grundlage der VO (EG) Nr. 428/2009⁵⁷⁷ (Dual-Use-VO) ein Rückgriff auf nationales Recht und somit auf § 3 AWG hingegen nicht zulässig. Mit der in Art. 12 Abs. 1 Dual-Use-VO enthaltenen Generalklausel „sachdienliche Erwägungen“ steht der Verwaltung jedoch ein hinreichender Spielraum für die Übertragung deutscher Grundsätze zur Verfügung. Insbesondere kann auf diese Weise auch das Entscheidungskriterium der Zuverlässigkeit in die Dual-Use-VO integriert werden.⁵⁷⁸

Die Unzuverlässigkeit eines Unternehmens ist anzunehmen, wenn die Einhaltung der Vorschriften des Exportkontrollrecht nicht gewährleistet ist.⁵⁷⁹ Auch die Bereitstellungsverbote zählen zum Exportkontrollrecht.⁵⁸⁰ Ein Unternehmen kann somit bei Verstößen gegen ein Bereitstellungsverbot von den Verwaltungsbehörden als unzuverlässig eingestuft werden.

Daneben kann die Unzuverlässigkeit eines Unternehmens auch Auswirkungen auf erteilte oder noch zu erteilende zollrechtliche Bewilligungen haben. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO)⁵⁸¹ von Relevanz. Dieser Status wurde durch die VO (EG) Nr. 648/2005⁵⁸² in den Zollkodex eingeführt. Ziel dieser Einführung war es, vorhandene Ressourcen besser einzusetzen, sodass gezieltere und wirksamere Zollkontrollen durchgeführt werden können. Außerdem will man auf lange Sicht nur einem besonders zuverlässigen Personenkreis größere Verfahrenserleichterungen zukommen lassen.⁵⁸³ Zuverlässige, vorab überprüfte Wirtschaftsbeteiligte können diesen Status erhalten und werden sodann in der Folgezeit bei konkreten Ein- und Ausfuhren weitgehend von Kontrollen freigestellt.

576 5. Grundsatz der Bundesregierung zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Exporteuren; *Sauer*, in: Hohmann / John (Hrsg.), *Ausfuhrrecht, Außenwirtschaftsgesetz*, § 3, Rn. 15.

577 vom 05.05.2009, ABl. L 134 vom 29.05.2009, S. 1.

578 *Ehrlich*, *Das Genehmigungsverfahren für Dual-use-Waren im deutschen Exportkontrollrecht*, S. 117ff.

579 Die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens durch einen Staatsanwalt, *Sauer*, in: Hohmann / John (Hrsg.), *Ausfuhrrecht, Außenwirtschaftsgesetz*, § 3, Rn. 15, 16.

580 Siehe hierzu die Ausführungen zu D. I.: Befolgung im Rahmen der Exportkontrolle.

581 Ausführlich: *Natzel*, *Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte*, S. 1ff.

582 vom 13.04.2005, ABl. L 117 vom 04.05.2005, S. 13.

583 *Witte*, in: *Witte / Wolffgang* (Hrsg.), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 29, 30.

Der Status des AEO wird von der Europäischen Kommission als Qualitätsmerkmal für die Unternehmen angesehen und soll zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Unternehmen führen, die den Status des AEO nicht haben.⁵⁸⁴ In Zukunft, wenn der Status des AEO im Rahmen von bilateralen Abkommen auch außerhalb der Europäischen Union Anerkennung findet, „werden Unternehmen nicht mehr ohne diesen Status sinnvoll am internationalen Wirtschaftsverkehr teilnehmen können“⁵⁸⁵. Auch werden die zollrechtlichen Vorteile für einen AEO Erweiterung finden durch die VO (EG) Nr. 450/2008⁵⁸⁶ (MZK - modernisierter Zollkodex). Dann werden viele zollrechtliche Verfahrenserleichterungen zwingend an den Status eines AEO geknüpft, sodass dieser Status mit Inkrafttreten des modernisierten Zollkodex „richtig vorteilhaft“ und somit fast unerlässlich wird.⁵⁸⁷

Die Voraussetzungen für die Erlangung des Status des AEO ergeben sich aus Art. 5 a ZK und den Art. 14 a ff. ZK-DVO. Zu den Voraussetzungen gehören unter anderem die angemessene Einhaltung der Zollvorschriften in der Vergangenheit, ein zufriedenstellendes System der Führung der Geschäftsbücher und der Beförderungsunterlagen sowie angemessene Sicherheitsstandards.

Die einzuhaltenden Zollvorschriften sind in diesem Zusammenhang weit zu verstehen. Erfasst sind auch sämtliche Verbote und Beschränkungen im grenzüberschreitenden Warenverkehr sowie handelspolitische Maßnahmen einschließlich des Exportkontrollrechts.⁵⁸⁸ Hierzu gehören auch die gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen gerichteten Wirtschaftssanktionen.⁵⁸⁹ Bei der Beurteilung, ob die Zollvorschriften angemessen eingehalten worden sind, wird darauf abgestellt, dass keine schweren oder wiederholten Zuwiderhandlungen vorliegen. Es kommt nicht auf Fehlerfreiheit an, jedoch werden Unternehmen, die regelmäßig Verstöße begehen, als nicht vertrauens-

584 TAXUD/C4 (2005) 1432 vom 13.04.2005, S. 2; Aigner, AW-Prax 2006, S. 195 (S. 195).

585 Witte, in: Witte / Wolffgang (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 30.

586 vom 23.04.2008, ABl. L 145 vom 04.06.2008, S. 1.

587 Wer bis zum Inkrafttreten des modernisierten Zollkodex nicht AEO ist, „wird böse erwachen“, Witte, in: AW-Prax 2007, S. 147 (S. 150); „Ein Unternehmen, das entweder den Status nicht bewilligt erhält oder ihn wieder verliert, muss mit erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen im grenzüberschreitenden Verkehr rechnen, die es in der Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen“, Wolffgang, in: AW-Prax 2005, S. 93 (S. 93); „Richtig vorteilhaft wird der AEO-Status erst mit Schaffung des MZK. Wer ihn dann nicht besitzt, kann zwar weiter am Zolleben teilnehmen. Doch das Ganze ist nur wenig komfortabel.“; Witte, in: Witte / Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 42.

588 Witte, in: Witte / Wolffgang (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 33.

589 Natzel, Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, S. 128, 140.

würdig und somit als unzuverlässig eingestuft, selbst wenn die Verstöße nur gering sind.⁵⁹⁰

Für ein zufriedenstellendes System der Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls der Beförderungsunterlagen wird in Art. 14 i ZK-DVO verlangt, dass das Unternehmen über interne Kontrollen verfügen muss, mit denen illegale oder nicht ordnungsgemäße Geschäfte erkannt werden können. Ein Unternehmen, das gegen Verbote verstößt, wird es in aller Regel schwer haben, die Existenz solcher internen Kontrollsysteme glaubhaft darzulegen. Um angemessene Sicherheitsstandards nachzuweisen, muss das Unternehmen unter anderem gem. Art. 14 k I lit. e, f ZK-DVO auch Prüfungen der Handelspartner und Mitarbeiter und zwar primär in Hinblick auf die Sanktionslisten vornehmen.⁵⁹¹ Dazu sind Maßnahmen für eine eindeutige Identifizierung der Handelspartner zur Sicherung der Lieferkette sowie regelmäßige Mitarbeiterüberprüfungen erforderlich. Auch in diesem Zusammenhang wird der Nachweis, über angemessene Sicherheitsstandards zu verfügen, schwer fallen, wenn es einmal zu Verstößen gegen die Bereitstellungsverbote gekommen ist.

Der Status des AEO kann dabei nicht nur nicht erteilt werden, sondern auch nachträglich wieder entzogen werden,⁵⁹² sodass Unternehmen auch dauerhaft den Anforderungen standhalten müssen.

3. Fazit

Die drohenden Folgen bei Verstößen gegen die Bereitstellungsverbote sind weitreichend. Neben den denkbaren verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Konsequenzen, die schon für sich genommen für einen betroffenen Unternehmen schwer wiegen, droht auch ein Imageverlust, der die Marktposition zu schwächen vermag. Für im internationalen Handel tätige Unternehmen kann darüber hinaus der Entzug oder die Nichterteilung von zollrechtlichen Bewilligungen den Ausschluss aus der sicheren Lieferkette bedeuten. Es ist also durchaus möglich, dass Verstöße gegen die Bereitstellungsverbote zur existenziellen Bedrohung für Unternehmen werden.

590 Witte, in: Witte / Wolffgang (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 34.

591 Witte, in: Witte / Wolffgang (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 36.

592 Natzel, Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, S. 312ff; Witte, in: Witte / Wolffgang (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 49ff.

E. Beeinträchtigttes Recht: Das Unionsgrundrecht auf Außenwirtschaftsfreiheit

Die Bereitstellungsverbote verfolgen das Ziel einer umfassenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Isolation der Embargogegegnen. Diese umfassende Isolation soll gelingen, indem neben direkten Formen der Bereitstellung auch indirekte Formen der Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogegegnen und zu Gunsten der Embargogegegnen erfasst werden. Bei Verstößen gegen die Bereitstellungsverbote drohen den Verbotsadressaten die aufgezeigten⁵⁹³ Konsequenzen. Ein Verstoß kann erfolgen, ohne dass der Verbotsadressat davon Kenntnis nimmt oder es gar billigt. Ein Korrektiv⁵⁹⁴, das den weiten Anwendungsbereich der Bereitstellungsverbote einschränkt, ist auf Tatbestandsebene nicht enthalten. Somit besteht für die Verbotsadressaten eine Dauer Gefahr, gegen ein Bereitstellungsverbot zu verstoßen.

Dieser Zustand könnte eine Beeinträchtigung primärrechtlich geschützter Freiheiten bedeuten. Die strafrechtlichen Konsequenzen drohen allen Verbotsadressaten. Unternehmen drohen darüber hinaus die aufgezeigten verwaltungsrechtlichen Konsequenzen. Um auch die verwaltungsrechtlichen Konsequenzen in die Untersuchung miteinzubeziehen, wird in den folgenden Ausführungen der Fokus auf mögliche Beeinträchtigungen wirtschaftlicher Freiheiten gelegt.

Auf Ebene der Europäischen Union wird ein umfassender und effektiver Schutz der Unionsgrundrechte garantiert.⁵⁹⁵ Die in der Europäischen Grundrechtecharta verankerten Unionsgrundrechte sind dem primären Recht zuzuordnen, da sie gem. Art. 6 Abs. 1 EUV den gleichen Rang wie die Verträge besitzen.⁵⁹⁶ Damit

593 Siehe hierzu die Ausführungen zu D. II.: Folgen bei Verstößen.

594 *Dahme* fordert bei langen Kausalketten, die über noch überschaubare Dreiecksgeschäfte hinausgehen, jedenfalls hinsichtlich der strafrechtlichen Folgen eines Verstoßes gegen die Verbote eine Art Adäquanzkriterium, d.h. eine (normative) Zurechenbarkeit, *Dahme*, in: Wolffgang / Simonsen, AWR-Komm., 23. EL, Ordnungs-Nr. 113, Rn. 28; *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, S. 116.

595 Ein umfassender und effektiver Grundrechtsschutz auf Ebene der Europäischen Union ist die notwendige Konsequenz aus dem vom EuGH vertretenen Vorrang des Unionsrechts, *Ehlers*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 4; zur Notwendigkeit der EU-Grundrechte siehe auch: *Jarass*, Charta der Grundrechte, Präambel, Rn. 8.

596 EuGH, Urt. vom 19.01.2010, Rs. C-555/07 - Küçükdeveci, Slg. 2010, Rn. 22; *Jarass*, Charta der Grundrechte, Einl., Rn. 9.

kann die Europäische Grundrechtecharta als Teil des Verfassungsrechts der Europäischen Union angesehen werden.⁵⁹⁷ Die Unionsgrundrechte gehen damit dem europäischen Sekundärrecht, mithin auch jeder Verordnung, grundsätzlich vor.⁵⁹⁸ Dies gilt auch, wenn die Europäische Union aufgrund internationaler Übereinkünfte Verpflichtungen übernimmt und diese in Rechtsakte umsetzt. Das ergibt sich aus den Art. 218 Abs. 11 S. 2 und Art. 216 Abs. 2 AEUV, wonach die von der Europäischen Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge zwar Bestandteile des Unionsrechts werden, aber nicht dem Primärrecht vorgehen und somit auch nicht den Unionsgrundrechten.⁵⁹⁹ Sämtliche Sekundärrechtsakte müssen somit einer gerichtlichen Überprüfung am Maßstab der Unionsgrundrechte standhalten.⁶⁰⁰ Eine Überprüfung jeder Maßnahme der Europäischen Union am Maßstab der Unionsgrundrechte durch den EuGH „ist als Ausdruck einer Verfassungsgarantie in einer Rechtsgemeinschaft zu betrachten, einer Garantie, die sich aus dem EU-Vertrag als autonomem Rechtssystem ergibt und durch Abkommen mit Drittländern nicht beeinträchtigt werden kann“⁶⁰¹.

597 EuGH, Urt. vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351, Rn. 281; Jarass, Charta der Grundrechte, Einl., Rn. 9.

598 Pache, in: Heselhaus / Nowak, Hdb. EU-Grundrechte, § 4, Rn. 133, 134; Jarass, Charta der Grundrechte, Einl., Rn. 53.

599 Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 22.

600 Das Sekundärrecht muss selbst stets mit den Unionsgrundrechten vereinbar sein, Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 59; Nicht eindeutig war jedoch, ob die Unionsgrundrechte auch bei der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen den Prüfungsmaßstab darstellen. Das EuG hat in den Rechtssachen Kadi / Rat und Kommission (EuG, Urt. vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2005, S. II-3649, Rn. 221ff) und Yusuf und Al Barakaat International Foundation / Rat und Kommission (EuG, Urt. vom 21.09.2005, Rs. T-306/01 - Yusuf und Al Barakaat International Foundation / Rat und Kommission, Slg. 2005, S. II-3533, Rn. 272ff) angenommen, dass die VO (EG) Nr. 881/2002 dann nicht am Maßstab der Unionsgrundrechte überprüft werden darf, wenn die Verordnung eine Resolution des UN-Sicherheitsrates umsetzt. Der EuGH ist dieser Ansicht nicht gefolgt und hat ausdrücklich klargestellt, dass 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. Zudem geht aus dem Urteil hervor, dass das Primärrecht auch bei der eigenen Rechtssetzung zu beachten ist, EuGH, Urt. vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351, Rn. 326.

601 Pressemitteilung des EuGH Nr. 60/08 vom 03.09.2008, im Internet abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-06/cp080060de.pdf>, zuletzt abgerufen am 01.08.2011.

Verpflichtete der Europäischen Grundrechtecharta sind gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh, Art. 6 Abs. 1 EUV alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union.⁶⁰² Die Verpflichtungsadressaten sind demnach klar bestimmt. Die Bindung betrifft jegliches Handeln der Europäischen Union, sodass ein lückenloser Grundrechtsschutz gewährleistet ist.⁶⁰³ Trotz dieser umfassenden Bindung der Union und ihrer Stellen spielen die Unionsgrundrechte in der europäischen Rechtssprechung eine gegenüber den Grundfreiheiten untergeordnete Rolle.⁶⁰⁴ Rechtsakte des Unionsgesetzgebers sind nur selten wegen eines Verstoßes gegen Unionsgrundrechte für ungültig erklärt worden.⁶⁰⁵ In den, seit dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Kadi verabschiedeten Embargo-Verordnungen geht der Ordnungsgeber nunmehr auch davon aus, dass diese in Einklang mit den Unionsgrundrechten stehen. Zum Beispiel heißt es im 9. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 1286/2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen⁶⁰⁶, dass diese Verordnung im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen stehe, die insbesondere mit der Europäischen Grundrechtecharta anerkannt wurden.⁶⁰⁷ Diese Auffassung des Ordnungsgebers muss jedoch vor dem Hintergrund des Urteils des EuGH in der Rechtssache Kadi gesehen werden, in dem festgestellt worden ist, dass die VO (EG) Nr. 881/2002 die Verteidigungsrechte der Embargogegegnern, insbesondere den Anspruch auf rechtliches Gehör, sowie das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle offenkundig nicht wahrt.⁶⁰⁸ Im 9. Erwägungsgrund heißt es nämlich auch, dass die Verordnung vor allem mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht in

602 Die Organe sind in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV aufgeführt: Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Rat, Europäische Kommission, Gerichtshof der Europäischen Union, Europäische Zentralbank und Rechnungshof. Der Ausdruck „Einrichtungen und sonstigen Stellen“ wird in den Verträgen üblicherweise als Bezeichnung für alle durch die Verträge oder durch sekundäre Rechtsakte geschaffenen Einrichtungen verwendet (vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 32).

603 Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 47; Borowsky, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 51, Rn. 16.

604 Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 4.

605 Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 4.

606 vom 22.12.2009, ABl. L 346 vom 23.12.2009, S. 42.

607 Siehe zum Beispiel auch: 6. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 667/2010, 10. Erwägungsgrund der VO (EU) Nr. 356/2010.

608 EuGH, Urt. vom 03.09.2008, Rs. C-402/05 - Kadi / Rat und Kommission, Slg. 2008, S. I-6351, Rn. 334.

Einklang stehe, sowie mit dem Eigentumsrecht und dem Recht auf den Schutz personenbezogener Daten.

In der Europäischen Grundrechtecharta stellen die Unionsgrundrechte der Berufsfreiheit (Art. 15 GRCh) und der Eigentumsgarantie (Art. 17 GRCh) neben dem Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) die zentralen Wirtschaftsgrundrechte dar.⁶⁰⁹ In den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte⁶¹⁰ heißt es, dass sich das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit auf die Rechtsprechung des EuGH stützt, der die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben⁶¹¹ und die Vertragsfreiheit⁶¹² anerkannt hat. Vor Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta gehörten die genannten Urteile zu den vom EuGH entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätzen zum Schutz der Berufsfreiheit⁶¹³. Damit lässt sich das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit als einen Unterfall des Unionsgrundrechts auf Berufsfreiheit verstehen.⁶¹⁴ Außerdem wird in den Erläuterungen zur Europäischen Grundrechtecharta Bezug genommen auf Art. 119 Abs. 1 und 3 AEUV, in dem der freie Wettbewerb anerkannt wird.

Das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit ist in den vom EuGH entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätzen stets als Teilaspekt der Berufsfreiheit angesehen worden. In diesem Zusammenhang hatte der EuGH vom Unionsgrundrecht der „wirtschaftlichen Betätigung“⁶¹⁵ und „der unternehmerischen

609 Rengeling, DVBl 2004, S. 453 (S. 459); Schwarze, EuZW 2001, S. 517 (S. 518).

610 ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 17 (S. 23).

611 In den Erläuterungen sind aufgeführt: EuGH, Urt. vom 14.05.1974, Rs. 4/73 - Nold / Kommission, Slg. 1974, S. 491, Rn. 14; EuGH, Urt. vom 27.09.1979, Rs. 230/78 - Eridania-Zuccherifici nazionali und Società italiana per l'industria degli zuccheri, Slg. 1979, S. 2749, Rn. 20, 31.

612 In den Erläuterungen aufgeführt: EuGH, Urt. vom 16.01.1979, Rs. C-151/78 - Sukkerfabriken Nykøbing Limiteret / Landwirtschaftsministerium, Slg. 1979, S. 1, Rn. 19; EuGH, Urt. vom 05.10.1999, Rs. C-240/97 - Königreich Spanien / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1999, S. I-6571, Rn. 99.

613 Die Entscheidung in der Rechtssache Nold gilt als Leitentscheidung für das Unionsgrundrecht der Berufsfreiheit, Ruffert, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16.3, Rn. 3.

614 Rengeling, DVBl 2004, S. 453 (S. 459); Streinz, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 16, Rn. 1; Jarass, EU-Grundrechte, § 21, Rn. 1.

615 EuGH, Urt. vom 21.02.1991, Rs. C-143/88 - Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Slg. 1991, S. I-415, Rn. 76; EuGH, Urt. vom 21.03.1991, Rs. C-359/89 - SAFA Srl / Amministrazione delle finanze dello Stato, Slg. 1991, S. I-1677, Rn. 14, 22; EuGH, Urt. vom 14.10.1999, Rs. C-104/97 - Atlanta AG und andere / Kommission der Europäischen Gemeinschaften und Rat der Europäischen Union, Slg. 1999, S. I-6983, Rn. 41; EuGH, Beschluss vom 13.11.2000, Rs. C-317/00 - "Invest" Import und Export und Invest Commerce / Kommission, Slg. 2000, S. I-9541, Rn. 57.

Freiheit“⁶¹⁶ sowie von „der Gewerbefreiheit“⁶¹⁷ gesprochen. Das nunmehr in der Europäischen Grundrechtecharta enthaltene Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit stellt jedoch ein gegenüber dem Unionsgrundrecht der Berufsfreiheit eigenständiges Unionsgrundrecht dar. Anders kann die eigenständige Aufführung in der Europäischen Grundrechtecharta nicht erklärt werden.⁶¹⁸ In seinem Anwendungsbereich verdrängt die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) die Berufsfreiheit (Art. 15 GRCh).⁶¹⁹ Das Unionsgrundrecht der unternehmerischen Freiheit dient dem Interesse der Unternehmer und enthält ein einklagbares Recht und keinen bloßen Grundsatz i.S.d. Art. 52 Abs. 5 GRCh. Der unternehmerischen Freiheit kommt die Funktion eines Abwehrrechts zu.⁶²⁰ Damit ist dieses Unionsgrundrecht von zentraler Bedeutung für die Wirtschaft.

Die Bereitstellungsverbote könnten jeweils das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) beeinträchtigen. Ob und inwiefern der sachliche und persönliche Schutzbereich des Unionsgrundrechts auf unternehmerische Freiheit durch die Bereitstellungsverbote beeinträchtigt wird, soll im Folgenden untersucht werden.

I. Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit

1. Sachlicher Schutzbereich

Durch Art. 16 GRCh wird die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt. Das Unionsgrundrecht steht somit unter einem Vorbehalt: Der Wortlaut deutet zunächst eher darauf hin, dass Art. 16 GRCh von vornherein nur in diesen Grenzen gewährleistet wird, dass also die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten die Gewährleistung nicht einschränken, sondern ihren Tat-

616 EuGH, Urt. vom 09.09.2004, Rs. C-184/02 - Spanien und Finnland / Parlament und Rat, Slg. 2004, S. I-7789, Rn. 51.

617 EuGH, Urt. vom 16.10.2003, Rs. C-363/01 - Flughafen Hannover-Langenhagen, Slg. 2003, S. I-11893, Rn. 53, 59.

618 Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 16, Rn. 4.

619 Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 15, Rn. 17, wonach wirtschaftliche Betätigungen von Art. 15 Abs. 1 GRCh erfasst werden, soweit sich wirtschaftliche Betätigungen nicht als Ausformungen der unternehmerischen Freiheit darstellen. So auch: Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 16, Rn. 4; Nowak, in: Heselhaus / Nowak, Hdb. EU-Grundrechte, § 30, Rn. 58; für Idealkonkurrenz zwischen Art. 15 GRCh und Art. 16 GRCh: Rengeling / Szczekalla, Grundrechte in der EU, § 20, Rn. 780, 798.

620 Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 16, Rn. 9; Jarass, Charta der Grundrechte, , Art. 16, Rn. 2.

bestand prägen.⁶²¹ Ein normgeprägter Schutzbereich ist jedoch insofern problematisch, als er einerseits auf Ausgestaltung angelegt ist, andererseits aber den Verordnungsgeber bindet und verpflichtet.

Der EuGH sieht in einem entsprechenden Vorbehalt in Art. 28 GRCh Beschränkungen der Ausübung des Unionsgrundrechts⁶²², was auf einen Einschränkungsvorbehalt hindeutet.⁶²³ Mit der Annahme eines Einschränkungsvorbehalts wird vermieden, dass bereits der Schutzbereich von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat variiert.⁶²⁴ Hierfür spricht zuletzt auch, dass bei der Anwendung der vergleichbaren Vorbehalte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁶²⁵ der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zum Einsatz kommt.⁶²⁶ Daher enthält Art. 16 GRCh keinen normgeprägten Schutzbereich, dessen Gestaltung dem Verordnungsgeber überlassen ist. Vielmehr stellt der Vorbehalt eine besondere Möglichkeit der Einschränkung dar.⁶²⁷

Das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit schützt jede Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit eines Unternehmens.⁶²⁸ Art und Umfang der Betätigung sind nicht maßgebend. Ebensowenig kommt es auf eine bestimmte Dauer oder das Erlaubtsein der Tätigkeit an. Insoweit kann die Rechtsprechung des EuGH zu den wirtschaftsbezogenen Grundfreiheiten herangezogen werden: Der EuGH stellt keine hohen Anforderungen und sieht den Anwendungsbereich der jeweiligen Grundfreiheiten eröffnet, sobald die Tätigkeit auch nur „einen irgendwie gearteten ökonomischen Bezug aufweist“⁶²⁹. Erforderlich ist jedoch stets eine

621 *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 8, 85.

622 EuGH, Urt. vom 11.12.2007, Rs. C-438/05 - International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union, Slg. 2007, S. I-10779, Rn. 44; EuGH, Urt. vom 18.12.2007, Rs. C-341/05 - Laval un Partneri, Slg. 2007, S. I-11767, Rn. 91; *Rengeling*, DVBl 2004, S. 453 (S. 459).

623 *Borowsky*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 52, Rn. 16; *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 85; *Schwarze*, EuZW 2001, S. 517 (S. 519); *Rengeling*, DVBl 2004, S. 453 (S. 459); wohl auch: Schlussantrag von GA Mengozzi in der Rs. C-341/05 - Laval un Partneri, Slg. 2007, S. I-11767, Rn. 76.

624 *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 85.

625 vom 04.11.1950, in Kraft getreten am 03.09.1953; in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.10.2010 (BGBl. II S. 1198).

626 *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 85; *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 22, Rn. 65.

627 a.A.: *Ehlers*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 60, 66.

628 *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 16, Rn. 11; *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 16, Rn. 7; *Nowak*, in: Heselhaus / Nowak, Hdb. EU-Grundrechte, § 31, Rn. 29ff.

629 *Ruffert*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, §16. 3, Rn. 11.

Gewinnerzielungsabsicht, um ein Gleichauf mit der Berufsfreiheit sicherzustellen.⁶³⁰

Zu den geschützten Tätigkeiten zählen die Aufnahme und Beendigung der unternehmerischen Tätigkeit sowie sämtliche Aspekte der Durchführung.⁶³¹ Ein Unternehmen i.S.d. Art. 16 GRCh ist jede Einheit, die mit Gewinnerzielungsabsicht tätig wird, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.⁶³² Durch die unternehmerische Freiheit geschützt ist auch die freie Wahl des Geschäftspartners. Der Entscheidung des EuGH in der Rechtsache Neu⁶³³ lag ein Sachverhalt zugrunde, in dem der Staatssekretär für Landwirtschaft und Weinbau des Großherzogtums Luxemburg den späteren Klägern die zugeteilten Referenzmengen für die Abgabe von Milch kürzte, nachdem diese ihre Geschäftspartner, Molkereien, gewechselt hatten. In dem hierzu ergangenen Urteil stellte der EuGH unter anderem fest, dass das Unionsgrundrecht der Berufsfreiheit als einen besonderen Ausdruck die freie Wahl des Geschäftspartners umfasst.⁶³⁴ Die freie Wahl des Geschäftspartners ist ein Teilaspekt der Vertragsfreiheit, auf die sich wiederum das Präsidium des Grundrechtekonvents in den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte ausdrücklich bezieht.⁶³⁵

Die Freiheit, Handel zu betreiben, ist ebenfalls vom Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit erfasst.⁶³⁶ Insbesondere dem Handel mit Drittländern kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass Einschränkungen des Außenhandels in der Rechtssache Internationale

630 *Blanke*, in: Tettinger / Stern, Europäische Grundrechtecharta, Art. 16, Rn. 10; zustimmend: *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 16, Rn. 10a.

631 *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 16, Rn. 10a.

632 *Blanke*, in: Tettinger / Stern, Europäische Grundrechtecharta, Art. 16, Rn. 10.

633 EuGH, Urt. vom 10.07.1991, Rs. C-90/90 - Neu u.a., Slg. 1991, S. I-3617.

634 EuGH, Urt. vom 10.07.1991, Rs. C-90/90 - Neu u.a., Slg. 1991, S. I-3617, Rn. 13; zustimmend: *Ruffert*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, §16. 3, Rn. 12.

635 ABL C 303 vom 14.12.2007, S. 17 (S. 23).

636 EuGH, Urt. vom 14.05.1974, Rs. 4/73 - Nold / Kommission, Slg. 1974, S. 491, Rn.14; EuGH, Urt. vom 07.02.1985, Rs. C-240/83 - ADBHU, Slg. 1985, S. 531, Rn. 9; Vereinzelt wurde auch von dem Recht auf wirtschaftliche Handlungsfreiheit oder der grundrechtlichen Handelsfreiheit gesprochen. Dabei handelt es sich jedoch nur um terminologische Unterschiede. Gemeint war jeweils das Recht der freien Berufsausübung, Schlussantrag von GAin Stix-Hackl in der Rs. C-37/02 - Di Lenardo und Dilexport, Slg. 2004, S. I-6911, Rn. 110.

Handelsgesellschaft⁶³⁷, in der es um Ausfuhrlizenzen und damit verbundene Kautionsstellungen ging, zu dem ersten einschlägigen Urteil des EuGH zur unternehmerischen Freiheit führten. Somit schützt die unternehmerische Freiheit nicht nur den Handel im Binnenmarkt, sondern auch den Handel mit Drittländern. Der EuGH hat in seiner weiteren Rechtssprechung neben dem Betreiben eines Handels⁶³⁸ unter anderem die Ein- und Ausfuhr⁶³⁹ von Waren sowie die gewerbliche Vornahme von Dienstleistungen⁶⁴⁰ zu den von dem Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit geschützten Betätigungen gezählt.⁶⁴¹ In Abgrenzung zu den Grundfreiheiten kommt es für den Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit nicht darauf an, dass eine grenzüberschreitende Betätigung stattfindet.⁶⁴² Die Unionsgrundrechte schützen nicht nur bei rein inländischen Sachverhalten, sondern vor allem vor allgemeinen Beschränkungen der jeweiligen Freiheit, unabhängig vom Aspekt der Grenzüberschreitung.⁶⁴³

In Bezug auf den Wirtschaftsverkehr mit Drittländern wird von einem Unionsgrundrecht auf Ausfuhrfreiheit gesprochen⁶⁴⁴, lediglich vereinzelt findet auch ein Unionsgrundrecht auf Außenhandelsfreiheit⁶⁴⁵ oder sogar, richtigerweise, auf Außenwirtschaftsfreiheit⁶⁴⁶, Aufnahme in den Sprachgebrauch. Wenn die wirtschaftliche Betätigung umfassend geschützt werden soll, muss sich der

637 EuGH, Urt. vom 17.12.1970, Rs. C-11/70 - Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, S. 1125.

638 EuGH, Urt. vom 11.07.1989, Rs. C-265/87 - Schröder HS Kraftfutter, Slg. 1989, S. 2237, Rn. 15.

639 EuGH, Urt. vom 17.07.1997, Rs. C-183/95 - Affish BV / Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, Slg. 1997, S. I-4315, Rn. 41, 42; EuGH, Urt. vom 10.03.1998, Rs. C-122/95 - Bundesrepublik Deutschland / Rat der Europäischen Union, Slg. 1998, S. I-973, Rn. 78.

640 EuGH, Urt. vom 28.04.1998, Rs. C-200/96 - Metronome Musik GmbH / Music Point Hokamp GmbH, Slg. 1998, S. I-1953, Rn. 21, 26.

641 Siehe auch die Ausführungen zum Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit: Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 16, Rn. 9, 10; Nowak, in: Heselerhaus / Nowak, Hdb. EU-Grundrechte, § 31, Rn. 29ff.

642 Die Annahme gilt auch für das Grundrecht der Berufsfreiheit: Jarass, EU-Grundrechte, § 20, Rn. 21, wobei mit Grenzen die Grenzen der einzelnen Mitgliedstaaten gemeint sind.

643 Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 15, Rn. 20; Jarass, EU-Grundrechte, § 20, Rn. 21.

644 Die Ausfuhrfreiheit gehört zum Grundrecht der Berufsfreiheit: Ehlers / Pünder, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 13. EL., E 15, Rn. 27; Hohmann, in: Hohmann / John (Hrsg.) Ausfuhrrecht, EG-AusfuhrVO v. 1969, Art. 1, Rn. 2.

645 v. Bogdany, in: Grabitz / v. Bogdany / Nettesheim, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, S. 74.

646 Tietje, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, § 15, Rn. 47ff.

Schutz der Unionsgrundrechte über den Warenverkehr hinaus auch auf den gesamten Außenwirtschaftsverkehr und somit auf den Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstigen Wirtschaftsverkehrs mit fremden Wirtschaftsgebieten erstrecken. Für diese Annahme spricht die Kompetenzerweiterung für die Europäische Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Lissabon: Art. 206 AEUV enthielt in seiner alten Fassung (Art. 131 EGV) die Zielbestimmung für die Europäische Union, auf eine harmonische Entwicklung des Welthandels und die Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr sowie auf den Abbau der Zollschränken hinzuwirken. Diese Vorschrift enthielt das Bekenntnis der Europäischen Union zu einem liberalen Welthandel und stellte einen verbindlichen Grundsatz für den Verordnungsgeber dar, den es bei der Rechtssetzung zu beachten galt.⁶⁴⁷ Durch den Vertrag von Lissabon wurden diese Zielbestimmungen erweitert. Nunmehr wurden in Art. 206 AEUV die Ziele der schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen bei den ausländischen Direktinvestitionen und der Abbau der Zollschränken und anderer Schranken neu eingefügt. Der Wortlaut legt nahe, dass Art. 206 AEUV nicht nur eine Zielbestimmung für die Gemeinsame Handelspolitik, sondern zugleich auch den Kompetenztitel für die Europäische Union enthält, den Abbau aller Maßnahmen zu verfolgen, die der Erreichung der genannten Ziele entgegenstehen. In Art. 207 Abs. 1 AEUV wird festgelegt, dass die Gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen zu gestalten ist, und in Art. 207 Abs. 2 AEUV werden Verordnungen als gesetzgeberisches Instrument zur Umsetzung der Gemeinsamen Handelspolitik bestimmt. Diese Regelung wäre nicht zu erklären, wenn der Europäischen Union nicht auch die entsprechende Kompetenz zustehen würde. Die Aufzählung in Art. 207 AEUV ist aufgrund der Verwendung des Wortes „insbesondere“ nicht abschließend. Somit ist unerheblich, dass die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen sowie der Abbau der Zollschränken und anderer Schranken nicht ausdrücklich erwähnt werden.

Der Begriff der „ausländischen Direktinvestitionen“⁶⁴⁸ bezieht sich in Abgrenzung zum Kapitalverkehr, der Kapitaltransaktionen zu Anlagezwecken um-

647 Weiß, in: Grabitz / Hilf / Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäische Union, 43. EL, Art. 206 AEUV, Rn. 12; Ehlers / Pünder, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 13. EL., E 15, Rn. 25; Hohmann, in: Hohmann / John (Hrsg.) Ausfuhrrecht, EG-AusfuhrVO v. 1969, Art. 1, Rn. 2.

648 In Anhang II der VO (EG) Nr. 184/2005 (vom 12.01.2005, ABl. L 35 vom 08.02.2005, S. 23, zuletzt geändert durch die VO (EG) Nr. 707/2009 vom 05.08.2009, ABl. L 204 vom 06.08.2009, S. 3) wird der Begriff „Direktinvestition“ definiert: Direktinvestitionen (DI) sind internationale Investitionen, die von einer in einem Wirtschaftsgebiet ansässi-

fasst⁶⁴⁹, auf grenzüberschreitende Investitionen in ausländische Unternehmen, welche einen erheblichen Einfluss auf die Geschäftsführung des betroffenen Unternehmens nach sich ziehen.⁶⁵⁰ Erfasst sind sowohl Investitionen aus Drittländern in der Union, als auch Investitionen von Unionsangehörigen in Drittländern.⁶⁵¹ Diese Erweiterung reagiert auf die wachsende Bedeutung der Finanzströme; sie ergänzen den Güterverkehr und machen heute einen großen Teil des Handels aus.⁶⁵² Kapitaltransaktionen zu Anlagezwecken werden hingegen ausreichend durch die Kapitalverkehrsfreiheit aus Art. 63 AEUV geschützt. Gem. Art. 63 AEUV sind nämlich die Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten verboten, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern. Der Wortlaut von Art. 206 AEUV fordert den Abbau anderer Schranken als Zollschränken. Zollschränken stellen regelmäßig tarifäre Schranken dar. Folglich kann mit der Zielbestimmung in Art. 206 AEUV nur der Abbau von nichttarifären Schranken gemeint sein.⁶⁵³

Seit der Umsetzung des Vertrags von Lissabon fallen zudem die Aushandlung und der Abschluss von Abkommen über den Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen in die ausschließliche Kompetenz der Europäischen Union. Dies ergibt sich aus Art. 207 Abs. 1 AEUV, wonach die Abschlusskompetenz für Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Dienstleistungen betreffen, ausdrücklich der Gemeinsamen Handelspolitik zugeordnet wird. Lediglich Dienstleistungen im Verkehrswesen sind nicht hiervon erfasst.⁶⁵⁴ Somit gelten die Zielbestimmungen der Gemeinsamen Handelspolitik auch bei der Rechtssetzung in diesem Bereich

gen Einheit (Direktinvestor) getätigt werden, um eine langfristige Beteiligung an einem in einem anderen Wirtschaftsgebiet ansässigen Unternehmen (Unternehmen, das Gegenstand einer Direktinvestition ist) zu erwerben. „Langfristige Beteiligung“ bedeutet, dass eine dauerhafte Beziehung zwischen dem Direktinvestor und dem Unternehmen besteht und dass der Investor einen maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftspolitik des Unternehmens ausübt. Zu den Direktinvestitionen gehören sowohl die ursprüngliche Transaktion zwischen den beiden Parteien - d. h. die Transaktion, die die Direktinvestitionsbeziehung begründet - als auch alle nachfolgenden Transaktionen zwischen ihnen und zwischen verbundenen Unternehmen mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

649 Bröhmer, in: Callies / Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 63 AEUV, Rn. 8.

650 Krenzler / Pitschas, in: Herrmann (Hrsg.), Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag S. 27.

651 Müller-Ibold, in: Herrmann (Hrsg.), Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag, S. 130; Müller-Ibold, in: Lenz / Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Vorb. Art. 206-207 AEUV, Rn. 17.

652 CONV 685/03 vom 23.04.2003, S. 52.

653 Müller-Ibold, in: Lenz / Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 206 AEUV, Rn. 2.

654 EuGH, Urt. vom 05.11.2002, Rs. C-468/98 - Kommission / Schweden, Slg. 2002, S. I-9575, Rn. 52-54, 56, 58.

als verbindlicher Grundsatz für den Verordnungsgeber. Der Verordnungsgeber ist gem. Art. 51 GRCh ein Verpflichteter der Unionsgrundrechte. In allen Fällen, in denen der Verordnungsgeber tätig wird, hat er die Unionsgrundrechte zu beachten und somit auch die in Art. 16 GRCh garantierte unternehmerische Freiheit.

Die unternehmerische Freiheit schützt als Unionsgrundrecht die Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit eines Unternehmens umfassend. Konsequenz hieraus ist, dass der Verordnungsgeber bei jeder Tätigkeit, die Einfluss auf die Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit haben kann, dieses Unionsgrundrecht zu beachten hat.⁶⁵⁵ Für eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit im Wirtschaftsverkehr mit Drittländern auf den reinen Warenverkehr gibt es keinen Anlass in der bisherigen Rechtsprechung. Der zunehmend komplexe Inhalt von internationalen Handelsgeschäften gebietet vielmehr ein Verständnis der unternehmerischen Freiheit dahingehend, dass sie bei Drittlandsbezug auch den Handel mit Dienstleistungen⁶⁵⁶, den Kapital- und Zahlungsverkehr sowie den sonstigen Wirtschaftsverkehr erfasst. Für diese Annahme sprechen auch die Verfassungen der Mitgliedstaaten, die für die Unionsgrundrechte auch weiterhin eine Rechtsserkennnisquelle bilden: Zum Beispiel ist in Deutschland die Außenwirtschaftsfreiheit verfassungsrechtlich abgesichert.⁶⁵⁷ Mithin kann angenommen

655 So auch die Argumentation bei v. *Bogdany*, in: Grabitz / v. Bogdany / Nettesheim, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, S. 89, der aufgrund der Kompetenzerweiterung von Art. 113 EGV auf Dienstleistungen dafür plädierte, das Grundrecht der Außenhandelsfreiheit auch auf Dienstleistungen auszuweiten.

656 v. *Bogdany*, in: Grabitz / v. Bogdany / Nettesheim, Europäisches Außenwirtschaftsrecht, S. 89.

657 Im nationalen Recht stellt § 1 I 1 AWG die Außenwirtschaftsfreiheit dem gesamten Außenwirtschaftsgesetz als Grundsatz voran (vgl. amtliche Begründung: BT-Drucks. III/1285, S. 225). Bis zum Inkrafttreten des AWG 1961 herrschte im deutschen Außenwirtschaftsrecht ein allgemeines Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt vor. Das AWG legte die Freiheit als Regel und die Beschränkungen als legitimationsbedürftige Ausnahmen fest (*Hohmann*, in: Hohmann / John (Hrsg.), Ausfuhrrecht, Außenwirtschaftsgesetz, § 1, Rn. 3; *Wolffgang*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts mit Kriegswaffenkontrollrecht, § 4, Rn. 58; *Reuter*, Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht, Rn. 596). Der Gesetzgeber verfolgte mit § 1 AWG das Ziel einer außenwirtschaftsrechtlichen Ergänzung zu der binnenwirtschaftlichen Gewerbefreiheit des § 1 Gewerbeordnung (Amtliche Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drucks. III/1285, zu § 1 Ziff. 1). Diese ist nämlich nur dann wirklich garantiert, wenn auch der Wirtschaftsverkehr mit Drittländern geschützt ist, *Hohmann*, in: Hohmann / John (Hrsg.) Ausfuhrrecht, Außenwirtschaftsgesetz, § 1, Rn. 4. Nach unbestrittener Auffassung ist § 1 AWG die einfachgesetzliche Kodifizierung einer grundgesetzlich konstituierten Freiheitssphäre (weiterführend: *Epping*, Die Außenwirtschaftsfreiheit, S. 1ff). Dieser verfassungsrechtlicher Schutz ergibt sich in erster Linie aus dem Grundrecht der

werden, dass auch der Außenwirtschaftsverkehr in den Schutzbereich des Unionsgrundrechts auf unternehmerische Freiheit fällt, sodass auch die Außenwirtschaftsfreiheit auf Ebene der Europäischen Union durch die Europäische Grundrechtecharta und damit primärrechtlich geschützt ist.

2. Persönlicher Schutzbereich

Träger der Unionsgrundrechte sind nicht per se auch juristische Personen. Hierfür ist entscheidend, ob ein bestimmtes Unionsgrundrecht seinem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar ist.⁶⁵⁸ Das Unionsgrundrecht der unternehmerischen Freiheit steht zunächst jeder natürlichen Person zu, es ist als Jedermann-Grundrecht ausgestaltet.⁶⁵⁹ Schon aus der amtlichen Überschrift von Art. 16 GRCh, „Unternehmerische Freiheit“, lässt sich jedoch die Erstreckung des Schutzbereichs auf Unternehmen folgern. Unternehmen sind in der Regel keine natürlichen Personen, sondern juristische Personen. Gerade die unternehmerische Freiheit ist ihrem Wesen nach über natürliche Personen hinaus auch auf juristische Personen anwendbar. In der Rechtsprechung des EuGH ist vielfach anerkannt worden, dass auch juristische Personen des Privatrechts Träger des Unionsgrundrechts der Berufsfreiheit sind.⁶⁶⁰ Das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit stellt die Berufsfreiheit in besonderer Ausprägung dar, sodass es ohne weiteres auch auf juristische Personen Anwendungen finden

Berufsfreiheit aus Art. 12 Grundgesetz (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist), aus dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 GG, das die Wirtschaftsfreiheit auch in grenzüberschreitender Aktivität enthält (*Wolffgang*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts mit Kriegswaffenkontrollrecht, § 4, Rn. 58), sowie aus den Grundrechten aus Art. 14 GG, Art. 11 GG, Art. 9 GG und Art. 3 GG (*Epping*, Die Außenwirtschaftsfreiheit, S. 162f.). Auch das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss zur Fortgeltung des Devisenbewirtschaftungsgesetzes (BVerfG, Beschluss vom 21.03.1961, Az. 1 BvL 3, 18, 99/58 = BVerfGE 12, S. 281 (S. 295)) die wirtschaftliche Betätigung im Außenhandel als vom Grundrecht der Berufsfreiheit geschützte Tätigkeit angesehen. Auf nationaler Ebene ist die Außenwirtschaftsfreiheit demnach durch die Grundrechte geschützt, genießt mithin Verfassungsrang.

658 Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 43; Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 51, Rn. 41.

659 Blanke, in: Tettinger / Stern, Europäische Grundrechtecharta, Art. 16, Rn. 15; Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 16, Rn. 11; ablehnend: Streinz, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 16 GR-Charta, Rn. 8.

660 So zum Beispiel: EuGH, Urt. vom 14.05.1974, Rs. 4/73 - Nold / Kommission, Slg. 1974, S. 491, Rn. 12ff; EuGH, Urt. vom 11.07.1989, Rs. C-265/87 - Schröder HS Kraftfutter, Slg. 1989, S. 2237, Rn. 13ff.

muss.⁶⁶¹ Personenvereinigungen sind ebenfalls Unionsgrundrechtsträger der unternehmerischen Freiheit aus Art. 16 GRCh. Würden Personenvereinigungen keine Unionsgrundrechtsträger sein, könnten die Mitgliedstaaten und unter Umständen die Europäische Union „durch die Abgrenzung juristischer Personen über die Grundrechtsträgerschaft verfügen“⁶⁶².

Sofern die Embargo-Verordnungen auch außerhalb des Gebietes der Europäischen Union Wirkung entfalten⁶⁶³, europäisches Recht also im Drittland zu befolgen ist, kann sich die Geltung der Unionsgrundrechte nicht auf das Gebiet der Europäischen Union beschränken.⁶⁶⁴ Insbesondere ist eine Bindung an die Unionsgrundrechte gegeben, wenn Maßnahmen in der Europäischen Union getroffen werden, die ihre beschränkende Wirkung aber erst außerhalb der Europäischen Union entfalten.⁶⁶⁵

Das Unionsgrundrecht der unternehmerischen Freiheit schützt somit nicht nur juristischen Personen und Personenvereinigungen im Gebiet der Europäischen Union, sondern auch im Drittland.⁶⁶⁶ Demzufolge kann sich jeder Adressat der Bereitstellungsverbote auch auf das Unionsgrundrecht der unternehmerischen Freiheit berufen.

3. Fazit

Der Schutzbereich des Unionsgrundrechts auf unternehmerische Freiheit ist sehr weit gefasst. Geschützt ist jede wirtschaftliche Betätigung einer natürlichen oder juristischen Person oder Personenvereinigung vor beschränkenden Maßnahmen durch die Europäische Union. Wichtig ist, dass sich natürliche oder juristische Personen überall dort auf das Unionsgrundrecht der unternehmerischen Freiheit berufen können, wo sie Recht der Europäischen Union zu befolgen haben, auch

661 *Schwarze*, EuZW 2001, S. 517 (S. 518); *Ruffert*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 16.3, Rn. 25; *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 16, Rn. 16; *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 16, Rn. 11; staatliche Unternehmen sind hingegen nicht als Grundrechtsträger anzuerkennen: *Blanke*, in: Tettinger / Stern, Europäische Grundrechtecharta, Art. 16, Rn. 16.

662 Personenvereinigungen haben sich als Zusammenschluss mehrerer Personen einer organisatorischen Willensbildung unterworfen und bilden daher eine Vereinigung i.S.d. Art. 12 Abs. 1 GRCh.; *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 51, Rn. 39.

663 Siehe hierzu die Ausführungen zu B. II.: Anwendungsbereich der Bereitstellungsverbote.

664 *Kober*, Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, S. 138 m.w.N.

665 *Kober*, Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, S. 138.

666 *Blanke*, in: Tettinger / Stern, Europäische Grundrechtecharta, Art. 16, Rn. 15; *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 16, Rn. 11 und Art. 51 Rn. 42.

in Drittländern. Daher ist die Außenwirtschaftsfreiheit als ein Bestandteil der unternehmerischen Freiheit anzusehen.

Die Bereitstellungsverbote verhindern jedoch die freie Wahl des Vertragspartners. Hinzu kommt, dass für die Einhaltung der Bereitstellungsverbote eine umfassende Vertragspartner- und Verwendungsprüfung erforderlich ist. Damit ziehen die Bereitstellungsverbote einen hohen Verwaltungsaufwand nach sich. Festzuhalten ist, dass der Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit durch die Bereitstellungsverbote in jedem Fall tangiert wird.

II. Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit

Die Bereitstellungsverbote könnten eine Beeinträchtigung des Unionsgrundrechts auf unternehmerische Freiheit darstellen. Eine Beeinträchtigung ist die Maßnahme eines Unionsgrundrechtsverpflichteten, die zu einer belastenden oder nachteiligen Wirkung im weitesten Sinne für den Unionsgrundrechtsträger führt.⁶⁶⁷ Regelmäßig ist ein ausreichend enger Zusammenhang zwischen der Maßnahme der Unionsgrundrechtsverpflichteten und der Belastung der Unionsgrundrechtsinhaber erforderlich.⁶⁶⁸ Die Europäische Grundrechtecharta verwendet jedoch nicht den Begriff „Beeinträchtigung“, sondern den Begriff „Einschränkung“, die gem. Art. 52 Abs.1 GRCh einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Unter einer Einschränkung ist der wichtigste Unterfall einer Beeinträchtigung, der Eingriff, zu verstehen.⁶⁶⁹

Die deutsche Staatsrechtslehre ist sehr ausdifferenziert und kennt zwei unterschiedliche Formen des Eingriffsbegriffs, den klassischen Eingriffsbegriff⁶⁷⁰ und den modernen Eingriffsbegriff⁶⁷¹. Auf Ebene der Unionsgrundrechte liegt

667 Rengeling / Szczekalla, Grundrechte in der EU, § 7, Rn. 515, 516; Blanke, in: Tettin-ger / Stern, Europäische Grundrechtecharta, Art. 52, Rn. 32; Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 10.

668 Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 10.

669 Jarass, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 10, 12.

670 Klassischer Eingriffsbegriff: Unter einem Grundrechtseingriff wird im Allgemeinen „ein rechtsförmiger Vorgang verstanden, der unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfürgtes, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot, also imperativ, zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führt“, BVerfG, Beschluss vom 26.06.2002, Az. 1 BvR 670/91, Rn. 68 = BVerfGE 105, S. 279 (S. 300).

671 Moderner Eingriffsbegriff: Unter einem Grundrechtseingriff ist jedes staatliche Handeln zu verstehen, das dem Einzelnen ein Verhalten, „das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht, gleichgültig ob diese Wirkung final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtliche oder tatsächlich (faktisch, in-

ein Eingriff jedenfalls soweit vor, wie ein Rechtsakt die Beeinträchtigung eines Unionsgrundrechts bezweckt oder unmittelbar bewirkt.⁶⁷² Ein Rechtsakt bewirkt eine Unionsgrundrechtsbeeinträchtigung unmittelbar, wenn das grundrechtlich geschützte Verhalten unmittelbar geregelt wird.⁶⁷³

Die Bereitstellungsverbote verlangen eine umfassende Überprüfung des Vertragspartners im Vorfeld jeder Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen.⁶⁷⁴ Bei jedem Vorgang ist eine Empfängerprüfung anhand der Sanktionslisten erforderlich, um einen Verstoß auszuschließen. Verschiedene Hersteller bieten für eine solche Prüfung eine Softwarelösung an, die sämtliche Sanktionslisten zusammenführt und ständig aktualisiert. Die Softwarelösungen verfügen in der Regel über Schnittstellen zu bestehenden Softwaresystemen und können demzufolge ohne Probleme in Abläufe integriert werden. Gleichwohl verfügen nicht alle Adressaten der Bereitstellungsverbote über erweiterungsfähige Softwaresysteme. Außerdem müssen in den Fällen, in denen der Vertragspartner nicht gelistet ist, eine Endverbleibsprüfung und eine Verwendungsprüfung erfolgen, weil auch Dreiecksgeschäfte erfasst sind. Außerdem muss, sofern es sich bei dem Vertragspartner um eine juristische Person handelt, auch eine Prüfung der Beteiligungsverhältnisse erfolgen, um mögliche Infizierungen auszuschließen. Diese Anforderungen bringen, wenn ihre Umsetzung in die Praxis nicht gänzlich unmöglich sind, einen sehr hohen Verwaltungsaufwand mit sich und sind demzufolge mit hohen Kosten verbunden.⁶⁷⁵ Der zeitliche Aufwand führt zu Lieferverzögerungen und den damit verbundenen denkbaren vertragsbedingten Konsequenzen.

Die Bereitstellungsverbote richten sich an die Unionsgrundrechtsträger der unternehmerischen Freiheit. Sie bezwecken nicht primär die Beeinträchtigung der Freiheit, sondern verfolgen das Ziel einer umfassenden Isolation der Embargo-

formal), mit oder ohne Befehl und Zwang eintritt“, *Pieroth / Schlink*, Grundrechte, § 6, Rn. 253, m.w.N.

672 EuGH, Urt. vom 28.10.1992, Rs. C-219/91 - Strafverfahren gegen Johannes Stephanus Wilhelmus Ter Voort, Slg. 1992, S. I-5485, Rn. 36; EuGH, Urt. vom 28.04.1998, Rs. C-200/96 - Metronome Musik GmbH / Music Point Hokamp GmbH, Slg. 1998, S. I-1953, Rn. 28.

673 *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 16.

674 Siehe zu den Problemen aus Sicht der Unternehmen auch: *Dahme*, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, S. 514ff.

675 Die Siemens AG beschäftigte 2008 weltweit 403 hauptamtliche Exportkontrolleure. Die internen Sanktionslistenprüfungen erzielten eine Trefferquote von 0,00005%! Die Aufwendungen für Exportkontrollen beliefen sich auf 45 Mio. €, *Basler*, Ist Exportkontrolle ein kalkulierbarer Faktor für Unternehmen?, AW-Prax 2008, S. 259 (S. 261).

gegner. Eine Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit liegt aber gleichwohl vor. Sie ist notwendiges Mittel um dieses Ziel zu erreichen.

Diese Beeinträchtigung geht einher mit der Isolation der Embargogegner. Ohne die Beeinträchtigung wäre die Erreichung des Hauptziels gar nicht möglich, sie ist notwendiges Zwischenziel. Daher wird eine Beeinträchtigung der unternehmerischen Freiheit zumindest sekundär durch die Bereitstellungsverbote bezweckt. Mithin stellen die Bereitstellungsverbote einen Eingriff in das Unionsgrundrecht der unternehmerischen Freiheit und somit eine Beeinträchtigung dar.

III. Ergebnis

Das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit ist umfassend zu verstehen. Es schützt mithin auch die Außenwirtschaftsfreiheit. Die Bereitstellungsverbote beeinträchtigen jeweils den Schutzbereich des Unionsgrundrechts auf unternehmerische Freiheit.

F. Zwei Einwände gegen die Vereinbarkeit mit europäischem Primärrecht

Die Bereitstellungsverbote beeinträchtigen das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit. Beeinträchtigungen bedürfen grundsätzlich einer Rechtfertigung. Fraglich ist, ob eine solche Rechtfertigung gelingen kann. Den ersten Schwerpunkt der Untersuchung bildet die Frage, ob dem Grundsatz der Bestimmtheit hinreichend Rechnung getragen worden ist. Einen zweiten Schwerpunkt bildet die Untersuchung der Frage, inwieweit die Bereitstellungsverbote mit dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ in Einklang stehen.

Der Grundsatz der Bestimmtheit und der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ sind eng miteinander verbunden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Nachvollziehbarkeit der weiteren Vorgehensweise erfolgt eine getrennte Betrachtung der Vereinbarkeit der Bereitstellungsverbote mit diesen beiden Grundsätzen.

Damit werden in den folgenden Ausführungen zwei Einwände gegen die Annahme der Vereinbarkeit der Bereitstellungsverbote mit europäischem Primärrecht erhoben.

I. Der Grundsatz der Bestimmtheit

Das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit kann keine unbedingte Geltung beanspruchen, sondern muss im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Die Ausübung der unternehmerischen Freiheit kann Beschränkungen unterworfen werden.⁶⁷⁶ Beeinträchtigungen sind demnach möglich und hinzunehmen. Nicht hinzunehmen sind hingegen Verletzungen von Unionsgrundrechten.

Von einer Unionsgrundrechtsverletzung ist dann auszugehen, wenn der Eingriff in den Schutzbereich nicht gerechtfertigt werden kann. Art. 52 Abs. 1 GRCh verlangt für die Einschränkung eines Unionsgrundrechts eine gesetzliche Grundlage, die den Wesensgehalt der Rechte und Freiheiten achtet, dem Ge-

⁶⁷⁶ Zum Grundrecht der Berufsfreiheit und des Eigentums: EuGH, Urt. vom 28.04.1998, Rs. C-200/96 - Metronome Musik GmbH / Music Point Hokamp GmbH, Slg. 1998, S. I-1953, Rn. 21; EuGH, Urt. vom 17.10.1995, Rs. C-44/94 - Fishermen's Organisations u. a., Slg. 1995, S. I-3115, Rn. 55.

meinwohl dient oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entspricht und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt. Der EuGH geht davon aus, dass einschränkende Maßnahmen gerechtfertigt sind, „sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismässigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet“⁶⁷⁷. Entscheidend für das Gelingen einer Rechtfertigung ist somit zuvorderst das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage.

1. Gesetzliche Grundlage

Beeinträchtigungen des Schutzbereichs der unternehmerischen Freiheit sind zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh schreibt vor, dass jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein muss. Schon vor Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta hat der EuGH in seiner Entscheidung Hoechst betont, dass „Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die Sphäre der privaten Betätigung jeder - natürlichen oder juristischen - Person einer Rechtsgrundlage“ bedürfen „und aus den gesetzlich vorgesehenen Gründen gerechtfertigt sein“⁶⁷⁸ müssen. Demnach ist eine Beeinträchtigung der Unionsgrundrechte nur durch oder aufgrund eines Gesetzes zulässig.⁶⁷⁹ Greift die Europäische Union selbst in die Unionsgrundrechte ein, kommen als Gesetze in diesem Sinne grundsätzlich nur Richtlinien und Verordnungen in Betracht.⁶⁸⁰

Schon die Bereitstellungsverbote verbieten Bereitstellungen von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an die Embargogeegner oder zu ihren Gunsten. Daher sind auch die Bereitstellungsverbote für den erhöhten Aufwand der internen Prüfungen verantwortlich, der dazu führen kann, dass Betriebsabläufe neu strukturiert werden müssen. Die Beeinträchtigungen der unternehmerischen Freiheit erfolgen mithin durch die Bereitstellungsverbote als solche und nicht erst durch

677 EuGH, Urt. vom 05.10.1994, Rs. C-280/93 - Bundesrepublik Deutschland / Rat der Europäischen Union, Slg. 1994, S. I-4973, Rn. 78; siehe auch: EuGH, Urt. vom 13.07.1989, Rs. C-5/88 - Wachauf, Slg. 1989, S. 2609, Rn. 18; EuGH, Urt. vom 11.07.1989, Rs. C-265/87 - Schröder HS Kraftfutter, Slg. 1989, S. 2237, Rn. 15.

678 EuGH, Urt. vom 21.09.1989, Rs. C-46/87 - Hoechst / Kommission, Slg. 1989, S. 2859, Rn. 19.

679 Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 67.

680 Blanke, in: Tettinger / Stern, Europäische Grundrechtecharta, Art. 52, Rn. 33; Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 67.

die behördliche Verfolgung von etwaigen Verstößen und die anschließende Sanktionierung.

Die Bereitstellungsverbote stellen jeweils sekundäres Recht der Europäischen Union in Form von Verordnungen i.S.d. Art. 288 AEUV dar. Also erfolgen die Beeinträchtigungen durch Gesetz. Eine gesetzliche Grundlage ist damit grundsätzlich gegeben. Die Bereitstellungsverbote müssen als solche jedoch dem Grundsatz der Bestimmtheit genügen, um den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts⁶⁸¹ gerecht zu werden. Der Grundsatz der Bestimmtheit verlangt, gesetzliche Tatbestände so präzise zu formulieren, dass der Adressat sein Handeln kalkulieren kann, weil die Folgen der Regelung für ihn voraussehbar und kalkulierbar sind.⁶⁸² Ein Gesetz ist also dann hinreichend bestimmt, wenn Eingriffe der öffentlichen Gewalt berechenbar sind.⁶⁸³ Die Einhaltung des Grundsatzes der Bestimmtheit ist Voraussetzung für grundrechtseinschränkende Gesetze in Ausübung des jeweiligen Gesetzesvorbehalts.⁶⁸⁴

2. Hinreichende Bestimmtheit der Bereitstellungsverbote

Verordnungen, die in den Schutzbereich von Unionsgrundrechten eingreifen, müssen hinreichend bestimmt sein. Dieser Grundsatz der Bestimmtheit ist Ausfluss des Grundsatzes der Rechtssicherheit, der wiederum Teil der Rechtsordnung der Europäischen Union ist und daher auch unabhängig von der Europäischen Grundrechtecharta bei der Rechtsetzung durch den Ordnungsgeber zu beachten ist. Zum Grundsatz der Rechtssicherheit hat der EuGH mehrfach erklärt, „dass die Rechtsakte der Gemeinschaft eindeutig sein müssen und ihre Anwendung für die Rechtssuchenden vorhersehbar sein muss“⁶⁸⁵. Damit hat der EuGH den Grundsatz der Bestimmtheit der Sache nach anerkannt. In weiteren Urteilen hat der EuGH diesen Grundsatz bestätigt.⁶⁸⁶

681 *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 52, Rn. 29; *Kingreen*, in: Calliess / Ruffert, EUV / AEUV, Art. 52 GRCh, Rn. 62; Ehlers, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 67, § 7, Rn. 92.

682 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 129.

683 EuGH, Urt. 21.05.1987, Rs. C-133/85 - Walter Rau Lebensmittelwerke u.a. / Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Slg. 1987, S. 2289, Rn. 29.

684 Für das deutsche Grundgesetz: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 129 m.w.N.

685 EuGH, Urt. vom 29.10.2009, Rs. C-29/08 - AB SKF, Slg. 2009, S. I-10413, Rn. 77; EuGH, Urt. vom 22.11.2001, Rs. C-301/97 - Niederlande / Rat, Slg. 2001, S. I-8853, Rn. 43; EuGH, Urt. vom 21.02.2006, Rs. C-255/02 - Halifax u.a., Slg. 2006, S. I-1609, Rn. 72.

686 EuGH, Urt. vom 14.04.2005, Rs. C-110/03 - Belgien / Kommission, Slg. 2005, S. I-2801, Rn. 30; EuGH, Urt. vom 10.01.2006, Rs. C-344/04 - IATA und ELFAA, Slg.

In einem Urteil in einem Vorabentscheidungsverfahren⁶⁸⁷ führt der EuGH aus, dass eine Regelung klar und deutlich zu sein hat, damit der Betroffene seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen kann, um im Weiteren etwaige Vorkehrungen zu treffen. Die Entscheidung des Rechtsstreites hing von der Tarifierung einer Ware ab. Grundlage für die Tarifierung bildeten verschiedene Verordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, anhand derer die Einordnung der fraglichen Ware zum Zwecke der Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen in den gemeinsamen Zolllarif erfolgen sollte. Die Verordnung ließ sich auf verschiedene Weisen auslegen, wobei sich die zuständige Zollverwaltung zunächst der Rechtsposition der späteren Klägerin anschloss, diese jedoch später änderte und drei Jahre nach den ersten Einfuhren die Beibehaltung der Währungsausgleichsbeträge einleitete, die für die betreffenden Ausfuhren vermeintlich geschuldet wurden. Die Argumentation der Zollbehörde wies der EuGH zurück; obgleich der Sachverhalt grundsätzlich dem Währungsausgleichssystem unterfalle, genüge die entsprechende Verordnung jedoch aus vorgenannten Gründen nicht dem Grundsatz der Rechtssicherheit unter dem Aspekt der Bestimmtheit.

In der vom EuGH zu entscheidenden Rechtssache Niederlande / Kommission⁶⁸⁸ ging es um einseitig von der Kommission vorgelegte Vorschläge über die einem Mitgliedstaat zugeteilten Fangquoten zur Erhaltung der Fischbestände im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte. Dem Betroffenen war aufgrund vielfältiger Auslegungsmöglichkeiten und aufeinander verweisender Regelungen, die in ihrer Gesamtheit schwerlich in eine stringente Systematik zu fassen waren, unklar, inwieweit sein Handeln tatbestandsmäßig war. Auch hierzu führt der EuGH in seinem Urteil aus, dass Rechtsakte der Europäischen Union eindeutig sein müssen, um deren Anwendung für den Betroffenen vorhersehbar zu gestalten.⁶⁸⁹

Es ist also Aufgabe des Ordnungsgebers, dafür Sorge zu tragen, dass Rechte und Pflichten in den Regelungen klar und deutlich gestaltet werden, damit der Adressat etwaige Vorkehrungen treffen kann. Der EuGH hat die Anforderungen an den Grundsatz der Bestimmtheit aber nicht weiter konkretisiert. Die deutsche

2006, S. I-403, Rn. 68; EuGH, Urt. vom 08.07.2010; Rs. C-343/09 - Afton Chemical, Slg. 2010, Rn. 79.

687 EuGH, Urt. vom 09.07.1981, Rs. C-169/80 - Administration des douanes / Société anonyme Gondrand Frères und Société anonyme Garancini, Slg. 1981, S. 1931, Rn. 17.

688 EuGH, Urt. vom 15.12.1987, Rs. C-326/85 - Niederlande / Kommission, Slg. 1987, S. 5091, Rn. 24.

689 EuGH, Urt. vom 15.12.1987, Rs. C-326/85 - Niederlande / Kommission, Slg. 1987, S. 5091, Rn. 24.

Staatsrechtslehre hat sich hingegen ausführlicher mit diesem Grundsatz auseinandergesetzt. Der deutsche Gesetzgeber ist gehalten, Regelungen „so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist“⁶⁹⁰. Das Ausmaß der gebotenen Bestimmtheit richtet sich in Deutschland nach der Regelungsmaterie und dem Regelungszweck sowie der Bedeutung für die Grundrechte.⁶⁹¹ Allgemein lässt sich der Grad der gebotenen Bestimmtheit aber nicht festlegen.⁶⁹² Jedenfalls gilt: Je schwerwiegender oder belastender die individuellen Auswirkungen eines Gesetzes sind, desto genauer müssen die Voraussetzungen vom Gesetzgeber normiert sein.⁶⁹³ Diese grundsätzlichen Überlegungen zum Grundsatz der Bestimmtheit aus der deutschen Staatsrechtslehre müssen auch für die Rechtsordnung der Europäischen Union in gleicher Weise Berücksichtigung finden.

Die Bereitstellungsverbote müssen den Anforderungen des Grundsatzes der Bestimmtheit genügen. Der EuGH hat schon in seinem Urteil in der Rechtssache M u.a. zum Ausdruck gebracht, dass die Bereitstellungsverbote die Gefahr der Rechtsunsicherheit bergen könnten, „insbesondere bei dreiseitigen Fallgestaltungen, in denen Gelder nicht einer benannten Person, sondern einer anderen Person direkt oder indirekt zur Verfügung gestellt werden, mit der die benannte Person mehr oder weniger enge Beziehungen unterhält, und in denen die benannte Person aus diesen Geldern indirekt einen gewissen Nutzen zieht“⁶⁹⁴. Tiefergehend hat sich der EuGH mit dieser Problematik in Bezug auf die Bereitstellungsverbote jedoch nicht auseinandergesetzt.

Fraglich ist also, ob die Bereitstellungsverbote gegen den Grundsatz der Rechtsicherheit in Gestalt des Gebots der Bestimmtheit verstoßen.

Die Bereitstellungsverbote müssen derart bestimmt sein, dass die Adressaten unzweideutig erkennen können, was ihre Pflichten sind. Einem Verbotsadressaten hat es ersichtlich zu sein, wann seine Tätigkeit dem Tatbestand unterfällt und wann nicht. Es muss ihm möglich sein, sein eigenes Handeln auf eine etwaige Tatbestandsmäßigkeit hin zu klassifizieren. Die strikte Beachtung dieses Grundsatzes seitens des Ordnungsgebers ist vor allem dann zwingend geboten, wenn, wie bei den Bereitstellungsverboten, bei Verstößen strafrechtliche Folgen drohen. Auch die verwaltungsrechtlichen Konsequenzen, die die

690 BVerfG, Beschluss vom 26.09.1978, Az. 1 BvR 525/77 = BVerfGE 48, S. 168 (S. 181).

691 Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 20, Rn. 126; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 135.

692 BVerfG, Beschluss vom 26.09.1978, Az. 1 BvR 525/77 = BVerfGE 48, S. 168 (S. 181).

693 Mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfG: Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 135.

694 EuGH, Urt. vom 29.04.2010, Rs. C-340/08 - M u.a., Slg. 2010, Rn. 66.

wirtschaftliche Existenz von exportierenden Unternehmen gefährden können, dürfen nicht unberücksichtigt bleiben.

Vor dem Hintergrund, dass die Bereitstellungsverbote als milderer Mittel Totalembargos gegen Länder vorgezogen worden sind, kommt dem Bestimmtheitsgrundsatz eine noch größere Bedeutung zu. Es sollen gerade keine umfassenden Handelsverbote ergehen, die Embargogegner sollen nur umfassend isoliert werden. Ein Handel mit Nicht-Embargogegnern aus dem entsprechenden Land ist grundsätzlich weiterhin erwünscht. Aus diesem Grunde sind die Adressaten der Bereitstellungsverbote aber auch in besonderem Maße auf klar und deutlich formulierte Vorgaben und damit auf die Geltung des Bestimmtheitsgrundsatzes angewiesen.

Die Erweiterung des Tatbestands der Bereitstellungsverbote durch das Wort „indirekt“ könnte einer Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Bestimmtheit entgegenstehen. Wenn ein Embargogegner einen Nicht-Embargogegner beherrscht, ist der Nicht-Embargogegner „infiziert“. In Drittländern kommt es erst gar nicht auf eine Beherrschung an, hier reicht schon eine hinreichende Verbundenheit, um den Nicht-Embargogegner zu „infizieren“.⁶⁹⁵ Jede Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an den Nicht-Embargogegner oder zu seinen Gunsten würde den Tatbestand der Bereitstellungsverbote erfüllen. Das gleiche Problem stellt sich bei einfachen Dreiecksgeschäften, bei denen die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen im Ergebnis den Embargogegnern zu kommen.⁶⁹⁶

Nach dem EuGH verdient gerade das Gebot der Vorhersehbarkeit in besonderem Maße Beachtung, sofern finanzielle Konsequenzen drohen: Das Gebot der Rechtssicherheit gilt „in besonderem Maße, wenn es sich um eine Regelung handelt, die sich finanziell belastend auswirken kann, denn die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen“.⁶⁹⁷

Die Verhältnisse, die eine Verbundenheit oder Beherrschung begründen, sind aber für Außenstehende oftmals undurchsichtig. Selbst dem Verordnungsgeber, der auf Nachrichtendienste zurückgreifen kann, ist es nicht immer möglich „Infizierung“ zu erkennen. Wenn dem so wäre, würde der Verordnungsgeber die Sanktionslisten nämlich ständig um neu „infizierte“ Nicht-Embargogegner erweitern. Durch die Erweiterung des Verbotstatbestands durch das Wort „indi-

695 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. III. 1. b). bb). und 2. b).: „non-EU-residents“.

696 Siehe hierzu die Ausführungen zu C. II. 3.: Einschaltung Dritter.

697 EuGH, Urt. vom 29.10.2009, Rs. C-29/08 - AB SKF, Slg. 2009, S. I-10413, Rn. 77.

rekt“ wird das Problem der praktisch unmöglichen Erkennbarkeit von Beherrschungen oder Verbundenheiten auf die Verbotsadressaten abgewälzt.

Das Problem kann mithilfe eines fiktiven Beispiels verdeutlicht werden: Ein Embargogegner, die Firma „ABC Industries“ gründet eine Tochterfirma, die fortan unter dem Namen „ABCD Industries“ am Markt auftritt. Die neu gegründete Tochterfirma ist von keiner Sanktionsliste erfasst. Auf diese Weise will die „ABC Industries“ den gegen sie gerichteten Wirtschaftssanktionen entgehen. Gleichwohl liegen Beherrschungsverhältnisse vor, die auch das neue Unternehmen als Nicht-Embargogegner „infizieren“ und damit faktisch zum Embargogegner machen. Jede Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an die „ABCD Industries“ oder zu ihren Gunsten würde somit einen Verstoß gegen ein Bereitstellungsverbot darstellen. In diesem Beispiel ist es aufgrund der marginalen Unterschiede zwischen den Namen von Embargogegner und Nicht-Embargogegner für die Verbotsadressaten möglicherweise noch erkennbar, dass eine Beherrschung vorliegen könnte. Wenn der Embargogegner seine Tochterfirma aber nicht „ABCD Industries“ genannte hätte, sondern einen Namen gewählt hätte, der keine Schlüsse auf Beherrschungen oder Verbundenheiten zulässt, zum Beispiel „XYZ Fabrication“, gäbe es keine objektiven Anhaltspunkte, aus denen die Verbotsadressaten schließen könnten, dass eine Beherrschung vorliegt. Für die Verbotsadressaten wäre es unter diesen Umständen nicht erkennbar, dass eine Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an diese Tochterfirma tatbestandsmäßig ist. Trotzdem wäre eine Bereitstellung an die „XYZ Fabrication“ aus den gleichen Gründen tatbestandsmäßig. Dieses Problem stellt sich auch schon dann, wenn der Embargogegner unter einem falschen Namen auftritt. Eine tatsächlich existierende Tochterfirma ist gar nicht notwendig.

Grundsätzlich müssen zwar Offenheiten und Unklarheiten hingenommen werden, wenn erst einmal festgestellt werden muss, welche Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet sind.⁶⁹⁸ Jedoch sind einige Verordnungen seit 10 oder mehr Jahren in Kraft, sodass davon auszugehen ist, dass der Verordnungsgeber die Bereitstellungsverbote als geeignet erachtet und somit auch nicht von einer Unbestimmtheit ausgeht. Eine „Testphase“ betreffend der Praktikabilität der Bereitstellungsverbote lässt sich insbesondere nicht vor dem Hintergrund erklären, dass die Bereitstellungsverbote mittlerweile zum Standardrepertoire des Verordnungsgebers gehören, wenn *targeted sanctions* auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV verhängt werden.

698 EuGH, Urt. 21.05.1987, Rs. C-133/85 - Walter Rau Lebensmittelwerke u.a. / Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Slg. 1987, S. 2289, Rn. 31.

Die Bereitstellungsverbote sind also derart weit formuliert, dass nicht vorhergesehen werden kann, wann eine Tätigkeit der Verbotsadressaten dem Tatbestand unterfällt und wann nicht. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zum Gebot der Vorhersehbarkeit. Somit trifft auch das Merkmal der Bestimmtheit auf die Bereitstellungsverbote nicht in der Weise zu, dass die Adressaten unzweideutig erkennen können, was ihre Pflichten sind. Die sehr weit gefassten Tatbestandsmerkmale machen es für Verbotsadressaten unmöglich zu erkennen, wann ihr Handeln tatbestandsmäßig ist und wann nicht. Die Bereitstellungsverbote werden den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes mithin nicht gerecht.⁶⁹⁹

3. Fazit

Bei Dreiecksgeschäften und Beherrschungen beziehungsweise Verbundenheiten ist es für die Adressaten der Bereitstellungsverbote praktisch unmöglich, die eigenen Handlungen auf eine Tatbestandsmäßigkeit hin zu klassifizieren, wenn nicht gerade offensichtlich ist, dass es sich um ein Dreiecksgeschäft handelt oder dass sich hinter dem vermeintlichen Nicht-Embargogegner doch ein Embargogegner befindet.

Die Bereitstellungsverbote verstoßen daher gegen den Grundsatz der Bestimmtheit. Daraus folgt, dass Rechtfertigungen der Eingriffe in den Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit von vornherein ausgeschlossen sind.⁷⁰⁰ Die Frage, ob die Beschränkungen dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Europäischen Union entsprechen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, wird daher belanglos. Im Ergebnis würden die Bereitstellungsverbote wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Bestimmtheit das Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRCh verletzen.

699 Mit Tendenz zu diesem Ergebnis: *Gericke*, Iran-Embargo – Vorlage an den EuGH, AW-Prax 2012, S. 213 (S. 216).

700 Auch im deutschen Verfassungsrecht kann eine Rechtfertigung eines Eingriffs in den Schutzbereich eines Grundrechts schon von vornherein ausgeschlossen sein, wenn ein Gesetz gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstößt, *Pieroth / Schlink*, Grundrechte, § 6, Rn. 325.

II. Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“

Die Bereitstellungsverbote und die anknüpfenden Sanktionsvorschriften sind derart konzipiert, dass bei Verstößen grundsätzlich eine objektive, d.h. von einem konkreten Schuldvorwurf losgelöste Verantwortlichkeit vorgesehen ist. Diese Verantwortlichkeit verdeutlicht sich bei einer Betrachtung der drohenden Sanktionen.⁷⁰¹ Zu Beginn sei klargestellt, dass unter dem Begriff „Sanktion“ eine mit einer rechtlichen Regelung verbundene Rechtsfolge verstanden wird, die der Regelung zur effektiven Geltung verhelfen soll.⁷⁰² Insofern kommen neben den Bedenken aufgrund mangelnder Bestimmtheit außerdem Bedenken auf, ob die Bereitstellungsverbote dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ ausreichend Rechnung tragen.

1. Nulla Poena Sine Culpa

a) Der Grundsatz Nulla Poena Sine Culpa in Deutschland

Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ erfordert, dass Strafen oder strafähnliche Sanktionen gegen natürliche Personen nur verhängt werden, wenn der zu ahndende Rechtsverstoß der handelnden Person individuell vorwerfbar ist. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die Voraussetzungen der Strafbarkeit für den Bürger grundsätzlich aufgrund eines formellen Gesetzes vorhersehbar sein müssen.⁷⁰³ Insoweit hängt der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ also eng mit dem Grundsatz der Bestimmtheit zusammen.

aa) Bedeutung für strafrechtliche Sanktionen

In der deutschen Rechtstradition ist der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ für die Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen zu beachten und stellt damit ein elementares Prinzip des Strafrechts dar. Einfachgesetzlichen Ausdruck findet der Grundsatz in § 15 StGB, wonach nur vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln strafbar sein kann.⁷⁰⁴ Folge des Grundsatzes ist, dass staatliche Strafe nur verhängt werden darf, wenn dem Täter eine Tat persönlich zum Vorwurf gemacht werden kann, dass also nicht bestraft werden kann, wer ohne Schuld handelt.⁷⁰⁵ Schuld bildet somit dem Täter gegenüber die Grundlage für die per-

701 Siehe hierzu die Ausführungen zu D. II.: Folgen bei Verstößen.

702 Creifelds, Rechtswörterbuch, Stichwort: „Sanktion“.

703 Zum Beispiel: BVerfG, Beschluss vom 03.07.1962, Az. 2 BvR 15/62, Rn. 34 = BVerfGE 14, S. 174 (S. 185f).

704 Sternberg-Lieben, in: Schönke / Schröder, StGB-Kommentar, § 15, Rn. 5 m.w.N.

705 Jescheck / Weigend, Lehrbuch des Strafrechts, S. 23.

sönliche Vorwerfbarkeit von begangenen Unrecht.⁷⁰⁶ Im strafrechtlichen Sinn ist Schuld der Vorwurf gegenüber einer Person, durch das eigene Verhalten in einer konkreten Situation nicht den vom Gesetzgeber gestellten Anforderungen gerecht geworden zu sein, obwohl es der Person möglich gewesen wäre.⁷⁰⁷

Zwingende Voraussetzung für die Definition von rechtskonformem Verhalten sind demnach Normen, die hinreichend bestimmt sind. Den Anforderungen eines Gesetzes kann nur gerecht werden, wer auch weiß, was das Gesetz genau verlangt. Dafür müssen Gesetze so formuliert sein, dass der Adressat des Gesetzes in jeder konkreten Situation wissen können muss, ob sein Verhalten Recht oder Unrecht ist. Enthält ein Gesetz diese Möglichkeit nicht, kann der handelnden Person auch kein entsprechender Vorwurf gemacht werden. Ist dennoch eine Bestrafung vorgesehen, so liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz „nulla poena sine culpa“ vor. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung ausgeführt, dass der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ im Rechtsstaatsprinzip begründet ist und daher den Rang eines Verfassungsrechtssatzes hat.⁷⁰⁸ Der Grundsatz findet seine Grundlage zudem in der von Art. 1 Abs. 1 GG garantierten Menschenwürde.⁷⁰⁹

bb) Bedeutung für verwaltungsrechtliche Sanktionen

Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ gilt in Deutschland nicht nur für die Verhängung strafrechtlicher, sondern auch für die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen.⁷¹⁰ Verwaltungsrechtliche Sanktionen sollen zu rechtmäßigem Verhalten anhalten, enthalten aber kein Unwerturteil über den Adressaten der Sanktionen.⁷¹¹

706 Umfassend: *Kaufmann*, Das Schuldprinzip, S. 1ff; *Radtko*, in: Münchener Kommentar zum StGB, Vorbemerkung zu den §§ 38 ff., Rn. 15.

707 *Jescheck / Weigend*, Lehrbuch des Strafrechts, S. 23 mit Verweis u.a. auf Kaufmann, Das Schuldprinzip, S. 187ff; *Radtko*, in: Münchener Kommentar zum StGB, Vorbemerkung zu den §§ 38 ff., Rn. 20.

708 BVerfG, Beschluss vom 25.10.1966, Az. 2 BvR 506/63, Rn. 32 = BVerfGE 20, S. 323 (S. 331).

709 BVerfG, Urt. vom 21.06.1977, Az. 1 BvL 14/76, Rn. 145 = BVerfGE 45, S. 187 (S. 228).

710 BVerfG, Beschluss vom 25.10.1966, Az. 2 BvR 506/63, Rn. 32 = BVerfGE 20, S. 323 (S. 331).

711 Für das Unionsrecht: *Schweitzer / Raible*, ZfZ 2001, S. 290 (S. 292); *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261 (S. 264) mit Verweisen unter anderem auf: Schlussantrag von GA Jacobs in der Rs. C-240/90 - Bundesrepublik Deutschland / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1992, S. I-5383, Rn. 11.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ auch im Ordnungswidrigkeitenrecht zu beachten.⁷¹² Dass eine Ordnungswidrigkeit kein kriminelles Delikt ist und das Bußgeldverfahren kein Strafverfahren ist, sind lediglich formelle Gesichtspunkte, die eine Abweichung vom Grundsatz der Unzulässigkeit von Schuldvermutungen nicht rechtfertigen.⁷¹³ Anders als bei strafrechtlichen Sanktionen findet der Grundsatz seine Grundlage jedoch nicht in der Menschenwürde.⁷¹⁴

b) Der Grundsatz Nulla Poena Sine Culpa im Unionsrecht

Ob die Bereitstellungsverbote dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ hinreichend Rechnung tragen, kann und darf aber nicht anhand der deutschen Rechtstradition beurteilt werden.⁷¹⁵ Im Interesse einer Lösung für das Recht der Europäischen Union ist es daher notwendig, die Geltung und die Bedeutung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ für das Unionsrecht darzustellen.⁷¹⁶

Der EuGH hat den Grundsatz „nulla poena sine culpa“ in seiner Rechtsprechung anerkannt. Aus dem Urteil in der Rechtssache Thyssen AG⁷¹⁷ geht hervor, dass eine individuelle Vorwerfbarkeit Voraussetzung für eine Sanktionierung sein muss.⁷¹⁸ Auch in der Entscheidung in der Rechtssache Käseerei

712 BVerfG, Beschluss vom 04.02.1959, Az. 1 BvR 197/53, Rn. 14 = BVerfGE 9, S. 167 (S. 170).

713 BVerfG, Beschluss vom 04.02.1959, Az. 1 BvR 197/53, Rn. 14 = BVerfGE 9, S. 167 (S. 170).

714 BVerfG, Beschluss vom 04.02.1959, Az. 1 BvR 197/53, Rn. 14 = BVerfGE 9, S. 167 (S. 171).

715 Der EuGH geht von einem uneingeschränkten Vorrang des Unionsrechts aus (EuGH, Urt. vom 15.07.1964, Rs. 6/64 - Costa, Slg. 1964, S. 1253 (S. 1269)). Das Bundesverfassungsgericht überprüft kein sekundäres Unionsrecht am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts, solange die Rechtsprechung des EuGH einen Schutz der Grundrechte gewährleistet, der dem vom Grundgesetz gebotenen Schutz im Wesentlichen gleich kommt (BVerfG, Beschluss vom 22.10.1986, Az. 2 BvR 197/83, Rn. 117 = BVerfGE 73, S. 339 (S. 387)).

716 siehe hierzu die ausführlichen Ausarbeitungen bei: Böse, Strafen und Sanktionen, S. 149ff, S. 340ff m.w.N.; Tully, Poena Sine Culpa?, S. 23ff, S. 52ff m.w.N.; darstellend: Harnischmacher, Abtretungsempfänger, S. 167ff.

717 EuGH, Urt. vom 16.11.1983, Rs. C-188/82 - Thyssen AG / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1983, S. 3721.

718 EuGH, Urt. vom 16.11.1983, Rs. C-188/82 - Thyssen AG / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1983, S. 3721, Rn. 13ff; zustimmend: Prieß / Spitzer, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Europäische Union, Art. 280 EG, Rn. 44.

Champignon Hofmeister⁷¹⁹ hat der EuGH den Grundsatz „nulla poena sine culpa“ der Sache nach anerkannt.⁷²⁰

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ ebenfalls grundsätzlich anerkannt.⁷²¹ Unterschieden wird zwischen Staaten, die den Grundsatz verfassungsrechtlich gewährleisten⁷²², Staaten mit einer einfachgesetzlichen Geltung des Grundsatzes⁷²³, Staaten mit einer Möglichkeit zur Durchbrechung des Grundsatzes im Verwaltungsstrafrecht⁷²⁴ und Staaten mit einer Möglichkeit zur Durchbrechung des Grundsatzes auch im Strafrecht⁷²⁵.

719 EuGH, Urt. vom 11.07.2002, Rs. C-210/00 - Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, S. 6453

720 EuGH, Urt. vom 11.07.2002, Rs. C-210/00 - Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, S. 6453, Rn. 44; Vereinzelt wird jedoch Widerspruch gegen diese grundsätzliche Anerkennung erhoben (siehe hierzu die Nachweise bei *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 38 und bei *Prieß / Spitzer*, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Europäische Union, Art. 280 EG, Rn. 44); Zur Begründung wird die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Hansen (EuGH, Urt. vom 10.07.1990, Rs. C-326/88 - Hansen, Slg. 1990, S. I-2911) entgegengehalten. Hier hat der EuGH geurteilt, dass ein System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit in einem Mitgliedsstaat, aufgrund dessen der Verstoß gegen eine Verordnung geahndet wird, für sich genommen nicht mit dem Recht der Europäischen Union unvereinbar ist (EuGH, Urt. vom 10.07.1990, Rs. C-326/88 - Hansen, Slg. 1990, S. I-2911, Rn. 19; bestätigt durch: EuGH, Urt. vom 27.02.1997, Rs. C-177/95 - Ebony Maritime SA und Loten Navigation Co. Ltd / Prefetto della Provincia di Brindisi u. a., Slg. 1997, S. I-1111, Rn. 36). Diese Ansicht verkennt jedoch, dass sich das Urteil nicht auf die Geltung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ im Unionsrecht bezieht sondern auf Sanktionen nach nationalem Recht eines Mitgliedstaates (*Böse*, Strafen und Sanktionen, S. 160; *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 39; *Harnischmacher*, Abtretungsempfänger, S. 171). Daher lassen sich aus diesem Urteil keine Schlussfolgerungen für die Geltung des Grundsatzes ziehen; ebenfalls ablehnend: *Prieß / Spitzer*, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Europäische Union, Art. 280 EG, Rn. 45.

721 Eine Rechtsvergleichung, die zu diesem Ergebnis kommt, ist in den Arbeiten von *Tully* (Poena Sine Culpa?, S. 53ff) und *Böse* (Strafen und Sanktionen, S. 154ff) enthalten; so auch: *Harnischmacher*, Abtretungsempfänger, S. 173; siehe außerdem die weiteren Nachweise bei *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261 (S. 262).

722 Zum Beispiel Deutschland, Österreich, Portugal und Spanien, *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 54ff.

723 Zum Beispiel Finnland und Italien, *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 60ff.

724 Zum Beispiel Belgien, Griechenland, Niederlande, Schweden, *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 63ff.

725 Zum Beispiel Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Irland, *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 70ff.

Schließlich kann der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Grundrechtecharta hergeleitet werden. Die Unschuldsvermutung in Art. 6 Abs. 2 EMRK, die sich inhaltsgleich auch in Art. 48 Abs. 1 GRCh findet, schützt Personen in verschiedener Hinsicht vor Vorverurteilungen oder der Zuweisung von Schuld, solange nicht eine gerichtliche Feststellung erfolgt ist.⁷²⁶ Neben natürlichen Personen können sich grundsätzlich auch juristische Personen auf diese Unschuldsvermutung berufen.⁷²⁷ Die Unschuldsvermutung des Art. 6 Abs. 2 enthält nicht nur ein prozessuales Recht sondern weist auch einen materiellen Kern auf, der dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Sanktionstatbeständen Grenzen zieht.⁷²⁸

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde Art. 6 EUV geändert. Art. 6 Abs. 1 EUV erhebt numehr die Europäische Grundrechtecharta zum Primärrecht und Art. 6 Abs. 3 EUV anerkennt die Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention als Teil des Unionsrechts. Somit sind die Unschuldsvermutung und der damit einhergehenden Grundsatz „nulla poena sine culpa“ auf Unionsrechtsebene weiter gestärkt worden.

Die Gesamtschau auf die Rechtsprechung des EuGH, die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, die Europäische Grundrechtecharte und die Europäische Menschenrechtskonvention ergibt, dass der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts darstellt. Dies ist auch die einhellige Annahme in der einschlägigen Literatur.⁷²⁹ Die Reichweite des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ im Unionsrecht ist jedoch nicht eindeutig und mit Blick auf verwaltungsrechtliche Sanktionen sehr umstritten.

aa) Bedeutung für strafrechtliche Sanktionen

Unstrittig ist die Geltung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ im Unionsrecht jedenfalls für die Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen.⁷³⁰ Darunter

726 Grabenwarter / Pabel, in: Grote / Marauhn (Hrsg.), EMRK / GG, Kap. 14, Rn. 155.

727 EuGH, Urt. vom 18.10.1989, Rs. C-374/87 - Orkem / Kommission, Slg. 1989, S. 3283, Rn. 30.

728 Tully, Poena Sine Culpa?, S. 96.

729 Böse, Strafen und Sanktionen, S. 149ff m.w.N.; Tully, Poena Sine Culpa?, S. 52ff m.w.N.; Prieß / Spitzer, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Europäische Union, Art. 280 EG, Rn. 45, 46; Schweitzer / Raible, ZfZ 2001, S. 290 (S. 291); Schwarze, EuZW 2003, S. 261 (S. 262).

730 Böse, Strafen und Sanktionen, S. 149ff m.w.N.; Tully, Poena Sine Culpa?, S. 52ff m.w.N.; Prieß / Spitzer, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Europäische Union, Art. 280 EG, Rn. 45, 46; Schweitzer / Raible, ZfZ 2001, S. 290 (S. 291); Schwarze, EuZW 2003, S. 261 (S. 262).

sind solche Sanktionen zu verstehen, die nicht nur abschrecken sollen, sondern darüber hinaus auch eine gesellschaftliche Missbilligung oder ein Unwerturteil enthalten⁷³¹ und somit der Repression, also der Ahndung von begangenen Fehlverhalten, dienen.⁷³² Der Europäischen Union steht grundsätzlich nicht die Kompetenz zu, strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen gegen Vorschriften des Unionsrechts zu verhängen⁷³³, sodass die praktische Bedeutung der Geltung dieses Grundsatzes gering ist. In den Mitgliedstaaten ist, wie bereits dargelegt, der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ ohnehin für das Strafrecht anerkannt.

bb) Bedeutung für verwaltungsrechtliche Sanktionen

Nicht eindeutig ist jedoch, inwieweit der Grundsatz auch für die Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen zu berücksichtigen ist. Verwaltungsrechtliche Sanktionen sollen lediglich zu rechtmäßigem Verhalten anhalten, enthalten aber kein Unwerturteil über ihren Adressaten.⁷³⁴

Aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ergibt sich im Bereich der verwaltungsrechtlichen Sanktionen kein einheitliches Bild. Einige Rechtsordnungen⁷³⁵ erfordern für Sanktionen einen vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoß, andere Rechtsordnungen⁷³⁶ erachten eine (widerlegbare) Schuldvermutung als zulässig und wiederum andere Rechtsordnungen⁷³⁷ lassen sogar eine objektive Verantwortlichkeit zu.⁷³⁸

731 *Schweitzer / Raible*, ZfZ 2001, S. 290 (S. 292); *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261 (S. 264) mit Verweisen unter anderem auf: Schlussantrag von GA Jacobs in der Rs. C-240/90 - Bundesrepublik Deutschland / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1992, S. I-5383, Rn. 11; Schlussantrag von GAin Stix-Hackl in der Rs. C-210/00 - Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, S. I-6453, Rn. 33.

732 *Schweitzer / Raible*, ZfZ 2001, S. 290 (S. 292) m.w.N.

733 EuGH, Urt. vom 11.11.1981, Rs. C-203/80 - Casati, Slg. 1981, S. 2595, Rn. 27; EuGH, Urt. vom 16.06.1998, Rs. C-226/97 - Strafverfahren gegen Johannes Martinus Lemmens, Slg. 1998, S. I-3711, Rn. 19; EuGH, Urt. vom 13.09.2005, Rs. C-176/03 - Kommission / Rat, Slg. 2005, S. I-7879, Rn. 47.

734 *Schweitzer / Raible*, ZfZ 2001, S. 290 (S. 292); *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261 (S. 264) mit Verweisen unter anderem auf: Schlussantrag von GA Jacobs in der Rs. C-240/90 - Bundesrepublik Deutschland / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1992, S. I-5383, Rn. 11.

735 Zum Beispiel in Deutschland und Spanien, grundsätzlich auch Italien, Böse, Strafen und Sanktionen, S. 155 m.w.N.

736 Zum Beispiel in Großbritannien, Böse, Strafen und Sanktionen, S. 155 m.w.N.

737 Zum Beispiel in Dänemark, Schweden, Irland, Böse, Strafen und Sanktionen, S. 155 m.w.N.

738 Ausführlich und m.w.N: Böse, Strafen und Sanktionen, S. 154ff.

Auch aus der Rechtsprechung des EuGH geht nicht eindeutig hervor, welche Reichweite dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ zukommt. In den Urteilen in den Rechtssachen Luchini⁷³⁹, Alfer⁷⁴⁰ und Estel⁷⁴¹ hat der EuGH geprüft, ob nicht außergewöhnliche Umstände die Verhängung eines Bußgeldes ausschließen oder eine Herabsetzung gebieten.⁷⁴² Damit hat der EuGH die Geltung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ indirekt für das Unionsrecht anerkannt.⁷⁴³ In Bezug auf Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik hat der EuGH jedoch festgestellt, dass Sanktionen, wie der Verlust einer Kaution, der pauschal und unabhängig von einem eventuellen Verschulden des betreffenden Unternehmens angeordnet wird oder der zeitweilige Ausschluss eines Unternehmens von einer Beihilferegulierung, keinen strafrechtlichen Charakter besitzen.⁷⁴⁴ Diese Rechtsprechung hat der EuGH in dem Urteil in der Rechtssache Käserei Champignon Hofmeister bestätigt.⁷⁴⁵ Hier wurde entschieden, dass die in Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a VO (EWG) Nr. 3665/87 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen⁷⁴⁶ vorgesehene Sanktion keinen strafrechtlichen Charakter hat, sodass der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ nicht anwendbar ist.⁷⁴⁷ Nach dieser Vorschrift können Sanktionen bei vorsatzlosen Fehlern und Verstößen bei der Bean-

739 EuGH, Urt. vom 19.10.1983, Rs. C-179/82 - Lucchini Siderurgica SpA / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1983, S. 3083

740 EuGH, Urt. vom 14.02.1984, Rs. C-2/83 - SpA Alfer / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1984, S. 799.

741 EuGH, Urt. vom 29.02.1984, Rs. C-270/82 - Estel NV / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1984, S. 1195.

742 EuGH, Urt. vom 19.10.1983, Rs. C-179/82 - Lucchini Siderurgica SpA / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1983, S. 3083, Rn. 24ff., 28; EuGH, Urt. vom 14.02.1984, Rs. C-2/83 - SpA Alfer / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1984, S. 799, Rn. 14ff, 18; EuGH, Urt. vom 29.02.1984, Rs. C-270/82 - Estel NV / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1984, S. 1195, Rn. 6f, 16.

743 Böse, Strafen und Sanktionen, S. 152; zustimmend: Harnischmacher, Abtretungsempfänger, S. 170.

744 EuGH, Urt. vom 18.11.1987, Rs. C-137/85 - Maizena GmbH u.a. / Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), Slg. 1987, S. 4587, Rn. 13; EuGH, Urt. vom 27.10.1992, Rs. C-240/90 - Bundesrepublik Deutschland / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1992, S. 5383, Rn. 25; EuGH, Urt. vom 11.07.2002, Rs. C-210/00 - Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, S. 6453, Rn. 36.

745 EuGH, Urt. vom 11.07.2002, Rs. C-210/00 - Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, S. 6453, Rn. 36, 37.

746 vom 27.11.1987 (ABl. L 351 vom 14.12.1987), S. 1; geändert durch die VO (EG) Nr. 2945/94 vom 02.12.1994 (ABl. L 310 vom 03.12.1994, S. 57).

747 EuGH, Urt. vom 11.07.2002, Rs. C-210/00 - Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, S. 6453, Rn. 43, 44.

tragung einer Ausfuhrerstattung verhängt werden - unabhängig von einem Schuldvorwurf.

Die Rechtsprechung des EuGH neigt dazu, sämtliche Sanktionen des Unionsrechts als rein verwaltungsrechtliche Instrumente zu qualifizieren, wobei vorrangig auf den Zweck der Sanktionen abgestellt wird, welcher in der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Verwaltung sowie der wirksamen Durchsetzung des Unionsrechts gesehen wird.⁷⁴⁸ Wann strafrechtliche und strafverfahrensrechtliche Garantien auf solche Sanktionen Anwendung finden, die trotz einer formalen Einordnung als Verwaltungsmaßnahmen jedenfalls strafähnlichen Charakter aufweisen, wird aus der Rechtsprechung des EuGH hingegen nicht ersichtlich. Eine Auswertung der Urteile des EuGH und der diesbezüglichen Literatur⁷⁴⁹ ergibt, dass der EuGH das Sanktionssystem der Union zweigeteilt hat: Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ findet Anwendung auf die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen, keine Anwendung hingegen bei der Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen.⁷⁵⁰

Kriterien des EuGH für eine Differenzierung sind die gesetzliche, behördliche oder richterliche Qualifikation einer Maßnahme.⁷⁵¹ Diese Vorgehensweise wird in der Literatur kritisiert⁷⁵², weil damit rein formale Kriterien über die Geltung strafrechtlicher Garantien entscheiden. Alternativ wird vorgeschlagen, stets im Einzelfall eine Qualifizierung der Sanktion vorzunehmen: Der spezifische Zweck und die konkrete Wirkungsweise einer Sanktion solle untersucht werden, um im Anschluss über das Ausmaß des Schutzes zu entscheiden, der im Interesse der Betroffenen gewährt werden müsse.⁷⁵³ Sobald eine Sanktion vom Uni-

748 Siehe insoweit die Auswertung der Rechtsprechung bei *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261 (S. 264); EuGH, Urt. vom 11.07.2002, Rs. C-210/00 - Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, S. 6453, Rn. 39, 41; EuG, Urt. vom 22.10.1997, Rs. T-213/95 - Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf (SCK) und Federatie van Nederlandse Kraanbedrijven (FNK) / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1997, S. II-1739, Rn. 56; EuG, Urt. vom 06.10.1994, Rs. T-83/91 - Tetra Pak International SA / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1994, S. II-755, Rn. 235; EuG, Urt. vom 20.03.2003, Rs. T-15/99 - Brugg Rohrsysteme GmbH / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 2002, S. II-1613, Rn. 109.

749 siehe insbesondere: *Schweitzer / Raible*, ZfZ 2001, S. 290 (S. 292); *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261.

750 *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261 (S. 264) mit Verweisen unter anderem auf: Schlussantrag von GA Jacobs in der Rs. C-240/90 - Bundesrepublik Deutschland / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1992, S. I-5383, Rn. 11; *Schweitzer / Raible*, ZfZ 2001, S. 290 (S. 292).

751 *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261 (S. 264).

752 *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261ff.

753 *Schwarze*, EuZW 2003, S. 261 (S. 266).

onsgesetzgeber präventiv und repressiv intendiert ist und somit strafrechts-ähnlich wirkt, sollen die strafrechtlichen Garantien und somit auch der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ zur Anwendung kommen.⁷⁵⁴

Diese Ansicht verdient Zustimmung. Getragen wird diese Ansicht insbesondere von der Unschuldsvermutung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einem Urteil bezüglich Art. 6 Abs. 2 EMRK entschieden, dass für die Anwendbarkeit derjenigen Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention, die strafrechtliche Garantien enthalten, nicht entscheidend sein kann, welche Klassifizierung im Recht der Vertragsstaaten vorgenommen wurde.⁷⁵⁵ Entscheidend ist, welchen Zweck der Gesetzgeber mit einer Sanktion erreichen wollte. Wenn sowohl ein präventiver als auch ein repressiver Zweck verfolgt werden, kann die Feststellung getroffen werden, dass die fragliche Sanktion strafrechtlicher Art ist.⁷⁵⁶ Wie bereits dargelegt, ist die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Vertrag von Lissabon gestärkt worden, sodass dieser noch mehr Bedeutung zukommt.

Desweiteren erscheint die Differenzierung des EuGH insoweit unpassend, als für verschiedene verwaltungsrechtliche Sanktionen der Europäischen Union sogar ausdrücklich Verschulden vorausgesetzt wird. Die Unterscheidung zwischen verschuldensunabhängigen Verwaltungssanktionen und verschuldensabhängigen Strafsanktionen kann somit schon im Unionsrecht selbst nicht mehr gelingen. Mithin sagt eine solche Differenzierung auch nichts über die Anwendung des Schuldprinzips aus: Die VO (EG) Nr. 2988/95 über den Schutz finanzieller Interessen der Europäischen Gemeinschaften⁷⁵⁷ enthält eine Art „Allgemeinen Teil“ des Sanktionsrechts der Europäischen Union.⁷⁵⁸ Hier wird in Art. 5 Abs. 1 jedoch auch für rein verwaltungsrechtliche Sanktionen Verschulden in Form von Vorsatz oder Fahrlässigkeit vorausgesetzt. Dabei sind die in Art. 5 aufgeführten Sanktionen teilweise nicht einmal präventiver oder repressiver Natur, sondern verfolgen restitutive Zwecke.

In Teilen der einschlägigen Literatur wird daher angenommen, dass der Schuldvorwurf für jede Verhängung einer Sanktion, die im Katalog des

754 Schwarze, EuZW 2003, S. 261 (S. 266).

755 EGMR, Ur. vom 21.02.1984, 8544/79 - Öztürk / Deutschland, Slg. A Bd. 73, Rn. 50 = EuGRZ 1985, S. 62 (S. 67).

756 EGMR, Ur. vom 21.02.1984, 8544/79 - Öztürk / Deutschland, Slg. A Bd. 73, Rn. 53 = EuGRZ 1985, S. 62 (S. 68); EGMR, Ur. vom 25.08.1987, 9912/82 - Lutz / Deutschland, Slg. A Bd. 123, Rn. 52ff. = EuGRZ 1987, S. 399 (S. 401 ff); siehe auch: Schwarze, EuZW 2003, S. 261 (S. 264); Böse, Strafen und Sanktionen, S. 150ff.

757 vom 18.12.1995 (ABl L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

758 Schweitzer / Raible, ZfZ 2001, S. 290 (S. 292).

Art. 5 Abs. 1 VO (EG) Nr. 2988/95 aufgeführt ist, im Recht der Europäischen Union zwingend vorgeschrieben ist.⁷⁵⁹ Zu den im Katalog aufgeführten Sanktionen gehören der vollständige oder teilweise Entzug eines nach Unionsrecht gewährten Vorteils sowie der vorübergehende Entzug einer Genehmigung oder einer Anerkennung, die für die Teilnahme an einem Beihilfesystem der Europäischen Union erforderlich ist.

c) Fazit

Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ stellt einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts dar. Er muss mithin Anwendung auf alle Sanktionen finden, die strafrechtlichen oder strafrechtsähnlichen Charakter aufweisen. Darunter fallen alle Sanktionen des Unionsrechts, die entweder von der Europäischen Kommission unmittelbar oder im Wege der Auftragsverwaltung von den Mitgliedstaaten verhängt werden.⁷⁶⁰ Strafrechtlicher oder strafrechtsähnlicher Charakter einer Sanktion ist anzunehmen, wenn die Sanktion präventiv und repräsentativ intendiert ist.

2. Vereinbarkeit der Bereitstellungsverbote mit dem Grundsatz „Nulla Poena Sine Culpa“

Die zur Bedeutung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ für das Unionsrecht ergangene Rechtssprechung und die Literatur gehen von der Konstellation aus, dass die Sanktionen unmittelbar von Organen der Europäischen Union verhängt werden. In den Embargo-Verordnungen sind jedoch keine Sanktionen vorgesehen, die unmittelbar von Organen der Europäischen Union verhängt werden. Vielmehr werden die Sanktionen durch die Behörden der Mitgliedstaaten verhängt. Es bleibt dem Unionsgesetzgeber nämlich grundsätzlich unbenommen, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die nach Meinung des Unionsgesetzgebers erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm erlassenen Vorschriften zu gewährleisten. Wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine unerlässliche Maßnahme zur Bekämpfung von Verstößen gegen das Unionsrecht darstellt, kann eine entsprechende Regelung von der Union getroffen werden.⁷⁶¹

759 Schweitzer / Raible, ZfZ 2001, S. 290 (S. 292).

760 Tully, Poena Sine Culpa?, S. 93 m.w.N.

761 EuGH, Urt. vom 13.09.2005, Rs. C-176/03 – Kommission / Rat, Slg. 2005, S. I-7879, Rn. 48.

In den Embargo-Verordnungen heißt es in diesem Sinne stets, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, Vorschriften zu erlassen, um eine Sanktionierung bei Verstößen sicherzustellen, und dass diese Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen.⁷⁶² Die Sanktionierung soll mithin nicht unmittelbar durch die Union, sondern stets mittelbar durch die Mitgliedstaaten erfolgen.

Die Mitgliedstaaten haben diese Vorgaben umgesetzt, indem Verstöße gegen den durch Verordnung geregelten Verbotstatbestand der Breittellungsverbote strafrechtliche Sanktionen nach dem nationalen Recht begründen können. Zudem drohen verwaltungsrechtliche Sanktionen. Diese können ihre Rechtsgrundlage sowohl im nationalen Recht als auch im Recht der Europäischen Union haben.⁷⁶³

a) Qualifikation der Sanktionen

Fraglich ist, ob der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ für die bei Verstößen gegen die Bereitstellungsverbote drohenden Sanktionen Berücksichtigung finden muss. Das hängt entscheidend davon ab, wie diese Sanktionen zu qualifizieren sind. Nur wenn diese strafrechtlichen oder zumindest strafrechtsähnlichen Charakter aufweisen, ist der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ auch für diese zu berücksichtigen.

Für eine Beurteilung der Frage, ob die verwaltungsrechtlichen Sanktionen einen strafrechtlichen Charakter haben, kann die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte herangezogen werden. Dieser legt eine autonome Begriffsbildung für das Strafrecht zugrunde, um die Reichweite des Schutzbereiches der strafrechtlichen Garantien aus Art. 6 EMRK nicht zur Disposition der nationalen Gesetzgeber zu stellen.

In drei Grundsatzurteilen⁷⁶⁴ wurden die Kriterien festgelegt, die für die Frage der Anwendbarkeit strafrechtlicher Garantien und somit auch der Unschuldsvermutung von Bedeutung sind.⁷⁶⁵ Maßgeblich sind demnach erstens die Zuordnung der Vorschrift im nationalen Recht, zweitens die Natur der Zuwiderhand-

762 Zum Beispiel Art. 47 Abs. 1 VO (EU) Nr. 267/2012.

763 Zu den drohenden Konsequenzen in Deutschland siehe die Ausführungen zu D. II.: Folgen bei Verstößen.

764 EGMR, Urt. vom 08.06.1976, 5100/71 - Engel u.a. / Niederlande, Slg. A Bd. 22, = EuGRZ 1976, S. 221; EGMR, Urt. vom 21.02.1984, 8544/79 - Öztürk / Deutschland, Slg. A Bd. 73 = EuGRZ 1985, S. 62; EGMR, Urt. vom 24.02.1994, 12547/86 - Benoun / Frankreich, Slg. A Bd. 284 = ÖJZ 1994, S. 634.

765 Eine ausführliche Analyse der Urteile und der Kriterien ist zu finden bei Tully, Poena Sine Culpa?, S. 84ff m.w.N.; siehe auch: Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24, Rn. 17ff.

lung und drittens die Art und Schwere der Sanktion. Die Kriterien müssen nicht kumulativ erfüllt sein.⁷⁶⁶ Für eine Anwendbarkeit der Unschuldsvermutung genügt es, wenn eines der Kriterien erfüllt ist. Den Kriterien kommt jedoch eine unterschiedliche Gewichtung zu.

Das Kriterium der formalen Zuordnung zum Strafrecht rückt in späteren Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte deutlich in den Hintergrund⁷⁶⁷, weil diese nicht die materielle Wertung ersetzen kann. Gleichzeitig kommt den Kriterien der Natur der Zuwiderhandlung und der Intensität der verhängten Sanktionen eine stärkere Gewichtung zu.⁷⁶⁸ Hinsichtlich der Natur der Zuwiderhandlung kommt es darauf an, welche Bedeutung ihr die Sanktionsvorschrift zumisst. Hat die angedrohte Sanktion sowohl präventiven als auch repressiven Charakter, muss auch die Unschuldsvermutung aus Art. 6 EMRK Anwendung finden.⁷⁶⁹ Die Intensität der verhängten Sanktionen erfasst als drittes Kriterium „das Gewicht der dem Beschuldigten insgesamt drohenden negativen Konsequenzen“⁷⁷⁰. Neben Freiheits- und Geldstrafen kommt auch disziplinarrechtlichen Berufsverböten, sofern sie nicht nur vorübergehend sind, ein Gewicht zu, das die Anwendbarkeit der Unschuldsvermutung begründet.⁷⁷¹

Die strafrechtlichen Sanktionen, die nach den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ergehen können, erfüllen alle drei Kriterien. Für diese gilt mithin zweifelsfrei der unionsrechtliche Grundsatz „nulla poena sine culpa“.

Fraglich ist jedoch, wie die verwaltungsrechtlichen Sanktionen zu qualifizieren sind. Wie bereits dargestellt⁷⁷², drohen exportierenden Unternehmen neben strafrechtlichen Sanktionen zusätzliche verwaltungsrechtliche Sanktionen: Aus exportkontrollrechtlicher Sicht ist es möglich, dass die Unternehmen als unzuverlässig eingestuft werden mit der Folge, dass ihnen eine Ausfuhrgenehmigung versagt werden kann. Mit Blick auf die Zukunft zeichnet sich zudem ab, dass die innerbetriebliche Organisation von Exportkontrollsystemen nicht der Eigenverantwortung von Unternehmen überlassen werden soll. Die gesetzlichen Vor-

766 *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24, Rn. 17; *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 89 m.w.N.

767 Zu diesem Ergebnis kommt *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24, Rn. 18; siehe auch: *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 90.

768 *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24, Rn. 19ff; *Tully*, Poena Sine Culpa?, S. 90.

769 EGMR, Urt. vom 21.02.1984, 8544/79 - Öztürk / Deutschland, Slg. A Bd. 73, Rn. 53 = EuGRZ 1985, S. 62 (S. 68); *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24, Rn. 19.

770 *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24, Rn. 20.

771 *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, § 24, Rn. 23 m.w.N.

772 Siehe hierzu die Ausführungen zu D. II. 2.: Verwaltungsrechtliche Folgen.

gaben und behördlichen Überprüfungen werden zunehmen.⁷⁷³ Vor diesem Hintergrund wird das Kriterium der Zuverlässigkeit an Bedeutung gewinnen.

Aus zollrechtlicher Sicht ist es möglich, dass der Status des AEO widerrufen oder gar nicht erst erteilt wird. Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich im ZK und der ZK-DVO, die in der gesamten Europäischen Union unmittelbar anzuwendendes Recht darstellen. Die Voraussetzungen für die Zertifizierung als AEO richten sich nach Art. 5 a ZK und den Art. 14 a ff. ZK-DVO. Hierzu gehört die bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften. Der Begriff „Zollvorschriften“ ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen. Erfasst sind auch die Bereitstellungsverbote.⁷⁷⁴ Bei der Beurteilung, ob die Zollvorschriften angemessen eingehalten worden sind, wird darauf abgestellt, dass keine schweren oder wiederholten Zuwiderhandlungen vorliegen. Es kommt nicht auf Fehlerfreiheit an, jedoch werden Unternehmen, die regelmäßig Verstöße begehen, als nicht vertrauenswürdig und somit als unzuverlässig eingestuft, selbst wenn die Verstöße nur gering sind.⁷⁷⁵ Bei schweren oder wiederholten Zuwiderhandlungen kann die Versagung oder der Widerruf des Zertifikats erfolgen.

Fraglich ist die Intensität solcher Sanktionen. Der Status des AEO wird von der Europäischen Kommission als Qualitätsmerkmal für die Unternehmen angesehen und soll zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Unternehmen führen, die den Status des AEO nicht haben.⁷⁷⁶ In der Zukunft, wenn der Status des AEO im Rahmen von bilateralen Abkommen auch außerhalb der Europäischen Union Anerkennung findet, „werden Unternehmen nicht mehr ohne diesen Status sinnvoll am internationalen Wirtschaftsverkehr teilnehmen können“⁷⁷⁷. „Ein Unternehmen, das entweder den Status nicht bewilligt erhält oder ihn wieder verliert, muss mit erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen im grenzüberschreitenden Verkehr rechnen, die es in der Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen“.⁷⁷⁸

Auch werden die zollrechtlichen Vorteile für einen AEO durch den modernisierten Zollkodex Erweiterung finden⁷⁷⁹, sodass der Status des AEO mit Inkrafttreten des modernisierten Zollkodex fast unerlässlich wird. „Wer bis zum Inkraft-

773 *Beutel*, Compliance in der Exportkontrolle, AW-Prax 2009, S. 299 (S. 300).

774 *Natzel*, Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, S. 128 (S. 140).

775 *Witte*, in: *Witte / Wolffgang* (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 34.

776 TAXUD/C4 (2005) 1432 vom 13.04.2005, S. 2; siehe auch: *Aigner*, Aktuelles zum Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, AW-Prax 2006, S. 195 (S. 195).

777 *Witte*, in: *Witte* (Hrsg.), Zollkodex, Art. 5a, Rn. 5; *Witte*, in: *Witte / Wolffgang* (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 30.

778 *Wolffgang*, in: AW-Prax 2005, S. 93 (S. 93).

779 Zu den Vorteilen siehe: *Witte*, in: *Witte / Wolffgang* (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 42ff.

treten des modernisierten Zollkodex nicht AEO ist, wird böse erwachen”.⁷⁸⁰ Die auf diese Weise denkbaren Sanktionen können demnach ein Unternehmen in der wirtschaftlichen Existenz bedrohen. Man stelle sich vor, ein Logistikdienstleister wird als unzuverlässig eingestuft und sein AEO-Zertifikat wird widerrufen. Faktisch kann ein solcher Widerruf damit auch einem Berufsverbot gleichkommen. Insgesamt sind somit durch einen Widerruf oder durch die Nichterteilung des Zertifikats schwerwiegende, weitreichende Einschnitte denkbar, die für die Erfüllung des dritten Kriteriums sprechen und somit die Geltung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ auch für die verwaltungsrechtlichen Sanktionen einfordern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ bei Verstößen gegen die Bereitstellungsverbote nicht nur für die Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen zu beachten ist, sondern auch für die Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen zu beachten sein kann.

b) Bedeutung für das Unionsrecht

Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ ist mit Blick auf die strafrechtlichen Sanktionen stets auch in den einzelnen Mitgliedstaaten zu beachten, sodass keine Widersprüche zu dem unionsrechtlichen Grundsatz entstehen. Mit Blick auf die von den Behörden der Mitgliedstaaten verhängten verwaltungsrechtlichen Sanktionen kann eine Differenzierung erfolgen zwischen denjenigen Sanktionen, die auf nationales Recht gestützt werden und denjenigen Sanktionen, die auf das Recht der Europäischen Union gestützt werden.

Zunächst gilt, dass nationale Behörden und Gerichte im Rahmen der Auslegung von nationalem Recht auch das Recht der Europäischen Union zu berücksichtigen und die Vereinbarkeit von nationalem Recht mit Unionsrecht sicherzustellen haben.⁷⁸¹ Rechtsakte der Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage und zur Durchführung von Unionsrecht ergehen, sind ebenfalls an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Union zu messen.⁷⁸² Die Erteilung oder der Widerruf des AEO - Zertifikats erfolgt nach den Vorschriften der ZK und der ZK-DVO. Auch die Einstufung eines Unternehmen als unzuverlässig im Rahmen des Exportkontrollrechts kann, wie zum Beispiel Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 428/2009 oder Art. 9 Abs. 2 2009/43/RL⁷⁸³ zeigen, auf das Unionsrecht zurückzuführen sein.

780 Witte, in: AW-Prax 2007, S. 147 (S. 150).

781 Streinz, Europarecht, S. 235, Rn. 649.

782 Bleckmann, Europarecht, Rn. 620; Böse, Strafen und Sanktionen, S. 422 m.w.N.

783 vom 06.05.2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern (ABl. L 146 vom 10.06.2009, S. 1).

Nach den oben getroffenen Feststellungen würde ein Verstoß gegen das Unionsrecht vorliegen, wenn diese Vorschriften ohne die Berücksichtigung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ angewendet würden. Der Schutz des Kernbereichs des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ kann durch normsystematische Korrekturen auf Tatbestandsseite oder auf Rechtsfolgenseite gewährleistet werden.⁷⁸⁴

c) Fazit

Zunächst ist festzuhalten, dass die Rechtsgrundlagen für die Verhängung von Sanktionen aufgrund von Verstößen gegen Bereitstellungsverbote nicht an sich als mit dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ unvereinbar anzusehen sind. Vielmehr kommt es stets auf eine Entscheidung der Behörden im Einzelfall an. Diese haben im Rahmen ihrer Entscheidung⁷⁸⁵ die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Union und damit auch den Grundsatz „nulla poena sine culpa“ zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl für Sanktionen, die auf nationales Recht gestützt werden, als auch für Sanktionen, die auf Unionsrecht gestützt werden.

Der Gefahr, dass Vorschriften ohne die Berücksichtigung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ angewendet werden, begegnet der Unionsgesetzgeber hinsichtlich des Zertifikats des AEO: Bei der Prüfung, ob der Antragsteller die Voraussetzung der „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften“ erfüllt, kommt den Zollbehörden ein weiter Entscheidungsfreiraum zu.⁷⁸⁶ Art. 14 h ZK-DVO sieht vor, dass die Einhaltung der Zollvorschriften als angemessen betrachtet werden kann, wenn die zuständige Zollbehörde der Auffassung ist, dass etwaige Zuwiderhandlungen im Verhältnis zu Zahl oder Umfang der zollrelevanten Vorgänge geringfügig sind und keinen Zweifel am guten Glauben des Antragstellers aufkommen lassen.

Es obliegt somit stets den Behörden, den Vorgaben des Schuldgrundsatzes im Einzelfall Rechnung zu tragen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz „nulla poena sine culpa“ ist hingegen anzunehmen, wenn grundsätzlich eine objektive, von

784 Tully, Poena Sine Culpa?, S. 100.

785 Die im deutschen Verwaltungsrecht entwickelten Lehren zum Ermessen auf der Rechtsfolgenseite und Beurteilungsspielraum auf der Tatbestandsseite haben keinen Eingang in das Recht der Europäischen Union gefunden. Im Recht der Europäischen Union erfolgt keine Unterscheidung zwischen Beurteilungsspielraum und Ermessen (EuGH, Urt. v. 10.10.1985, Rs. C- 183/84 – Rheingold, Slg. 1985, S. 3351, Rn. 23).

786 Witte ordnet diesen Entscheidungsspielraum aufgrund der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe als Beurteilungsspielraum ein, Witte, in: Witte / Wolffgang (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 33.

einem konkreten Schuldvorwurf unabhängige Verantwortlichkeit für Zuwiderhandlungen vorgesehen ist.

Grundsätzlich besteht damit für die Zollbehörden die Möglichkeit dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ im Rahmen ihrer Entscheidung Rechnung zu tragen und auf diese Weise eine Korrektur vorzunehmen. Eine behördliche Entscheidung birgt jedoch stets Unwägbarkeiten: Die rechtlichen Erwägungen sind zwar grundsätzlich gerichtlich überprüfbar⁷⁸⁷, jedoch wird die gerichtliche Kontrolle durch außer-rechtliche Erwägungen bei der Entscheidungsfindung der Behörde eingeschränkt.⁷⁸⁸ Zudem fordert ein gerichtliches Verfahren auch einen hohen finanziellen und zeitlichen Aufwand.

Schon bei einer Korrekturmöglichkeit im Rahmen der behördlichen Entscheidungsfreiheit könnte nicht mit Sicherheit von der einheitlichen Anwendung des Grundsatzes ausgegangen werden.⁷⁸⁹ Es wäre somit im Sinne der Vorhersehbarkeit und damit der Rechtssicherheit, dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ schon auf Tatbestandseite im Unionsrecht hinreichend Rechnung zu tragen. Über diese beiden Aspekte hinaus kann eine Berücksichtigung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ auf Tatbestandsebene auch förderlich sein für die europäische Integration. Einheitliche Ahndungen von Verstößen gegen das Unionsrecht können durchaus eine identitätsbildende Wirkung entfalten.⁷⁹⁰

787 Witte, in: Witte / Wolffgang (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 33.

788 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 283.

789 Ermessensspielräume der nationalen Behörden sollten mit Blick auf eine einheitliche Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten vermieden werden, Tully, Poena Sine Culpa?, S. 100 mit Verweis u.a. auf den 5. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 2945/94 vom 02.12.1994 (ABl. L 310 vom 03.12.1994, S. 57), der die Notwendigkeit einer einheitlichen Sanktionspraxis besonders hervorhebt. „Bei der Ausübung des Ermessens müssen die im Gesetz verankerten Prinzipien und Leitideen von der Verwaltung konkretisiert werden, zu denen beim Europäischen Gemeinschaftsrecht auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze gehören“ Bleckmann, Europarecht, Rn. 614.

790 Zuleeg, Der Beitrag der Strafrechts zur europäischen Integration, JZ 1992, S. 761 (S. 768).

3. Ergebnis

Die für Verstöße gegen die Bereitstellungsverbote vorgesehenen Sanktionsvorschriften verstoßen nicht gegen den Grundsatz „nulla poena sine culpa“, weil nicht grundsätzlich eine objektive Verantwortung unabhängig von einem konkreten Schuldvorwurf angenommen wird.

Diese Gewährleistung erfolgt jedoch nicht durch die Bereitstellungsverbote selbst, sondern durch die Entscheidungen der Behörden. Diese müssen jedoch gegebenenfalls gerichtlich angefochten werden. Derartige Lösungen erscheinen jedoch aufgrund der vielen Unwägbarkeiten und des Interesses an Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit als nicht sachgemäß. Ein weiteres Argument: Eine unionsweit einheitliche Anwendung des Schuldprinzips könnte auch dem Fortschritt der europäischen Integration dienen.

Auch wenn es nicht zwingend geboten ist, erscheint es sinnvoll, dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ bereits auf Ebene des Unionsrechts ausreichend Rechnung zu tragen, sodass die Entscheidung über das „ob“ einer sanktionsrechtlichen Ahndung in den Mitgliedstaaten einheitlich beantwortet und somit auch vorhergesehen werden kann. Ein Weg zu diesem Ziel wäre es, den Anknüpfungstatbestand für die Sanktionen, also die Bereitstellungsverbote, um den Schuldvorwurf als Tatbestandsmerkmal zu ergänzen.

III. Fazit

Die Bereitstellungsverbote verstoßen gegen den Grundsatz der Bestimmtheit und begründen Zweifel, ob dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ ausreichend Rechnung getragen worden ist. Insoweit sind die Bereitstellungsverbote also rechtlich fehlerhaft.

Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH gilt für Rechtsakte der Europäischen Union die Vermutung ihrer Gültigkeit, sodass sie, auch „wenn sie fehlerhaft sind, Rechtswirkungen entfalten, solange sie nicht aufgehoben oder zurückgenommen werden“⁷⁹¹. Die Feststellung, dass ein Rechtsakt unwirksam ist, kann aber allein der EuGH treffen.⁷⁹² Daraus folgt eine Verpflichtung aller

791 EuGH, Urt. vom 15.06.1994, Rs. C-137/92 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / BASF u.a.; Slg. 1994, S. I-2555, Rn. 48; siehe auch: EuGH, Urt. vom 08.07.1999, Rs. C-245/92 - Chemie Linz / Kommission, Slg. 1999, S. I-4643, Rn. 93; EuGH, Urt. vom 05.10.2004, Rs. C-475/01 - Kommission / Griechenland, Slg. 2004, S. 8923, Rn. 18.

792 Jarass, Charta der Grundrechte, Einl., Rn. 59.

Rechtssubjekte, die volle Wirksamkeit der Handlungen der Organe der Union anzuerkennen.⁷⁹³

Nur als Ausnahme von diesem Grundsatz sind Rechtsakte der Europäischen Union als rechtlich inexistent anzusehen. Rechtliche Inexistenz meint, dass von den Rechtsakten keine Rechtswirkung ausgeht, auch keine vorläufige.⁷⁹⁴ Sie ist anzunehmen, wenn die Rechtsakte mit Fehlern behaftet sind, deren Schwere so offensichtlich ist, dass sie von der Rechtsordnung der Europäischen Union nicht geduldet werden können, und deshalb davon auszugehen ist, dass die Rechtsakte keine Rechtswirkung zu entfalten vermögen.⁷⁹⁵ Diese Ausnahme soll das Gleichgewicht zwischen zwei grundlegenden, manchmal jedoch widerstreitenden Erfordernissen wahren, denen eine Rechtsordnung gerecht werden muss: der Stabilität der Rechtbeziehungen und der Wahrung der Rechtmäßigkeit.⁷⁹⁶ „Die Schwere der Folgen, die mit der Feststellung der Inexistenz eines Rechtsaktes der Gemeinschaftsorgane verbunden sind, verlangt aus Gründen der Rechtssicherheit, daß diese Feststellung auf ganz außergewöhnliche Fälle beschränkt wird.“⁷⁹⁷ Für die Annahme einer Inexistenz muss die Maßnahme eine Fehlerhaftigkeit aufweisen, „die weit über die normale, auf einer falschen Würdigung der Tatsachen oder einer Verkennung der Rechtslage beruhenden Feh-

793 EuGH, Urt. vom 21.09.1989, Rs. C-46/87 - Hoechst / Kommission, Slg. 1989, S. 2859, Rn. 64; EuGH, Urt. vom 13.02.1979, Rs. C-101/78 - Granaria BV / Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Slg. 1979, S. 623, Rn. 5.

794 EuGH, Urt. vom 15.06.1994, Rs. C-137/92 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / BASF u.a.; Slg. 1994, S. I-2555, Rn. 49; EuGH, Urt. vom 08.07.1999, Rs. C-245/92 - Chemie Linz / Kommission, Slg. 1999, S. I-4643, Rn. 94; EuGH, Urt. vom 05.10.2004, Rs. C-475/01 - Kommission / Griechenland, Slg. 2004, S. 8923, Rn. 19.

795 EuGH, Urt. vom 15.06.1994, Rs. C-137/92 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / BASF u.a.; Slg. 1994, S. I-2555, Rn. 49; EuGH, Urt. vom 08.07.1999, Rs. C-245/92 - Chemie Linz / Kommission, Slg. 1999, S. I-4643, Rn. 94; EuGH, Urt. vom 05.10.2004, Rs. C-475/01 - Kommission / Griechenland, Slg. 2004, S. 8923, Rn. 19.

796 EuGH, Urt. vom 15.06.1994, Rs. C-137/92 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / BASF u.a.; Slg. 1994, S. I-2555, Rn. 49; EuGH, Urt. vom 08.07.1999, Rs. C-245/92 - Chemie Linz / Kommission, Slg. 1999, S. I-4643, Rn. 94; EuG, Urt. vom 23.10.2008, Rs. T-256/07 - People's Mojahedin Organization of Iran / Rat, Slg. 2008, S. II-3019, Rn. 56.

797 EuGH, Urt. vom 15.06.1994, Rs. C-137/92 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / BASF u.a.; Slg. 1994, S. I-2555, Rn. 50; EuGH, Urt. vom 08.07.1999, Rs. C-245/92 - Chemie Linz / Kommission, Slg. 1999, S. I-4643, Rn. 95; EuGH, Urt. vom 05.10.2004, Rs. C-475/01 - Kommission / Griechenland, Slg. 2004, S. 8923, Rn. 20; EuG, Urt. vom 23.10.2008, Rs. T-256/07 - People's Mojahedin Organization of Iran / Rat, Slg. 2008, S. II-3019, Rn. 58; zur Inexistenz von Rechtsakten in der Rechtsprechung des Gerichtshofs: Schlussantrag von GA van Gerven in der Rs. C-137/92 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / BASF u.a, Slg. 1994, S. I-2555, Rn. 74ff.

lerhaftigkeit hinausgeht“⁷⁹⁸. Ein Urteil des EuG⁷⁹⁹, in dem die Inexistenz einer Entscheidung angenommen wurde, weil nicht mit Sicherheit festzustellen war, wer die endgültige Fassung des Rechtsaktes erstellt hatte und die Regelungen des Ausfertigungsverfahrens darüber hinaus missachtet worden waren, wurde vom EuGH wegen fehlender Schwere und Offensichtlichkeit des Mangels aufgehoben.⁸⁰⁰

Im bislang einzigen Fall, in dem der EuGH einen Rechtsakt der Union für inexistent erklärte, ging es um einen Verwaltungsakt der Hohen Behörde, der ohne die erforderliche Begründung ergangen war.⁸⁰¹ Es ist jedenfalls anerkannt, dass eine Maßnahme nie inexistent ist, wenn sie von der zuständigen Stelle unter Beachtung der in den Verträgen vorgesehenen Verfahrens- und Formvorschriften erlassen wurde, auch wenn die Maßnahme aufgrund anderer Umstände rechtswidrig ist.⁸⁰² Materiell-rechtliche Mängel reichen damit nicht für die Feststellung der Inexistenz eines Rechtsaktes aus. Denkbare Grund, der möglicherweise für die Feststellung einer Inexistenz eines Rechtsaktes ausreichen könnte, ist eine offensichtliche Verletzung grundlegender Zuständigkeitsregeln⁸⁰³ und somit ein formell-rechtlicher Mangel. Von einer offensichtlichen Zuständigkeitsüberschreitung kann jedoch nur dann ausgegangen werden, wenn der Urheber einer Maßnahme deutlich erkennbar hierzu nicht befugt war.⁸⁰⁴

Da hinsichtlich der Bereitstellungsverbote keine formell-rechtliche, sondern ausschließlich materiell-rechtliche Bedenken bestehen, sind und bleiben die Vorschriften in dieser Hinsicht zumindest rechtlich existent.⁸⁰⁵ Die Feststellung

798 EuG, Urt. vom 27.06.1991, Rs. T-156/89 - Íñigo Valverde Mordt / Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1991, S. II-407, Rn. 84.

799 EuG, Urt. vom 27.02.1992, Rs. T-79/89 - BASF AG u.a. / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1992, S. II-315, Rn. 96.

800 EuGH, Urt. vom 15.06.1994, Rs. C-137/92 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / BASF u.a.; Slg. 1994, S. I-2555, Rn. 54.

801 EuGH, Urt. vom 10.12.1957, Rs. C-1/57 - Société des usines à tubes de la Sarre / Hohe Behörde, Slg. 1957, S. 213.

802 EuGH, Urt. vom 21.02.1974, Rs. C-15/73 - Kortner u.a. / Rat u.a., Slg. 1974, S. 177, Rn. 33; *Schwarze*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 230 EGV, Rn. 17; Es ist davon auszugehen, dass der EuGH auch in Zukunft äußerst selten die Inexistenz eines Rechtsaktes feststellen wird, *Gaitanides*, in: von der Groeben / *Schwarze* (Hrsg.), Europäische Union, Art. 230 EG, Rn. 18.

803 *Borchardt*, in: *Lenz / Borchardt*, EU-Verträge, Art. 263 AEUV, Rn. 9; *Schwarze*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 230 EGV, Rn. 17; *Schärf*, EuZW 2004, S. 333 (S. 334).

804 *Borchardt*, in: *Lenz / Borchardt*, EU-Verträge, Art. 263 AEUV, Rn. 9.

805 Hinsichtlich Verordnungen, die neue Personen, Organisationen oder Einrichtungen auf die jeweiligen Listen aufnehmen, ist mehrfach die Feststellung ihrer rechtlichen Inexis-

der rechtlichen Inexistenz der Bereitstellungsverbote ist unter diesen Voraussetzungen somit ausgeschlossen. Somit stellen die Bereitstellungsverbote wirksames Recht dar. Zuwiderhandlungen können bis auf weiteres durch die zuständigen Behörden verfolgt und geahndet werden und die aufgezeigten Sanktionen nach sich ziehen.⁸⁰⁶ Daraus folgt, dass die Bereitstellungsverbote auf der einen Seite wirksames Recht darstellen und auf der anderen Seite gegen den Grundsatz der Bestimmtheit verstoßen.

Die Gewährleistung des Unionsgrundrechtsschutzes durch das Primärrecht hat zur Folge, dass die Wahrung der Unionsgrundrechte Voraussetzung für die Handlungen der Union ist.⁸⁰⁷ Die Union versteht sich ausweislich Art. 6 Abs. 1 EUV als eine auf der Achtung der Grundrechte beruhende Gemeinschaft. Maßnahmen der Union, die mit der Achtung der Unionsgrundrechte unvereinbar sind, können nicht als rechtens anerkannt werden.⁸⁰⁸ Dieser Grundsatz wird in Art. 51 Abs.1 GRCh verdeutlicht. Fraglich ist, wie in dieser Situation aus rechtsmethodischer Sicht der Anspruch auf Unionsgrundrechtskonformität verwirklicht werden kann.

tenz begehrt worden. Entsprechende Klagen wurden jedoch stets abgewiesen: EuG, Urt. vom 23.12.2008, Rs. T-256/07 - People's Mojahedin Organization of Iran / Rat, Slg. 2008, S. II-3019; Schlussantrag von GA Mengozzi in der Rs. C-550/09 - E und F, Slg. 2010, Rn. 68.

806 Siehe hierzu die Ausführungen zu D. II.: Folgen bei Verstößen.

807 EuGH, Urt. vom 17.02.1998, Rs. C-249/96 - Grant, Slg. 1998, S. I-621, Rn. 45; EuGH, Urt. vom 09.09.2003, Rs. C-25/02 - Rinke, Slg. 2003, S. I-8349, Rn. 26.

808 EuGH, Urt. vom 12.06.2003, Rs. C-112/00 - Schmidberger, Slg. 2003, S. I-5659, Rn. 73; EuGH, Urt. vom 29.05.1997, Rs. C-299/95 - Friedrich Kremzow / Republik Österreich, Slg. 1997, S. I-2629, Rn. 14; EuGH, Urt. vom 18.06.1991, Rs. C-260/89 - ERT, Slg. 1991, S. I-2925, Rn. 41.

G. Lösungsvorschlag

Die Bereitstellungsverbote verstoßen gegen den Grundsatz der Bestimmtheit. Ein Verstoß gegen den Grundsatz „nulla poena sine culpa“ liegt zwar nicht vor, dem Grundsatz würde aber weitaus besser Rechnung getragen, wenn eine Sanktionierung nicht von der Entscheidung der nationalen Behörden abhängig wäre. Diesen Einwänden könnte durch ein Korrektiv der Bereitstellungsverbote auf Tatbestandsseite zu begegnen sein. Auf diese Weise könnte zudem eine einheitliche Anwendung in der Europäischen Union sichergestellt werden. Ein derartiges Korrektiv könnte ein auf die Verbotsadressaten bezogenes subjektives Element darstellen, von dem die Annahme eines Verstoßes gegen ein Bereitstellungsverbot abhängig gemacht wird.

I. Subjektives Element als Voraussetzung für die Annahme eines Verstoßes

Die Voraussetzung eines subjektiven Korrektivs könnte es den Verbotsadressaten erlauben zu erkennen, was von ihnen verlangt wird. Indem ein Verstoß gegen die Bereitstellungsverbote zugleich nur verschuldensabhängig möglich wäre, würde außerdem auch bereits auf Ebene des europäischen Sekundärrechts deutlich gemacht, dass eine Sanktionierung ohne konkreten Schuldvorwurf nicht nur unwahrscheinlich, sondern gänzlich ausgeschlossen ist.

II. Konkrete Anforderungen an ein subjektives Element

Mit Blick auf die Bedenken hinsichtlich des Bestimmtheitsgrundsatzes und des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ kann die Erfüllung des Tatbestands der Bereitstellungsverbote davon abhängig gemacht werden, dass die Verbotsadressaten Kenntnis von der Erfüllung der objektiven Tatbestandsmerkmale durch ihr Handeln haben oder die Erfüllung der objektiven Tatbestandsmerkmale zumindest kennen können mussten.

Wie bereits erwähnt, verlangt der EuGH, dass eine Regelung klar und deutlich zu sein hat, damit der Betroffene seine Rechte und Pflichten unzweideutig er-

kennen kann, um seine Vorkehrungen zu treffen.⁸⁰⁹ Insbesondere diese Anforderungen des EuGH an die Bestimmtheit einer Regelung sprechen dafür, Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis von der Tatbestandsmäßigkeit für das Vorliegen der Verbotsvoraussetzungen zu verlangen. Es bedarf einiger differenzierender Überlegungen zum notwendigen Kenntnisgrad und zu den Personen, deren Kenntnis maßgeblich ist.

1. Kenntnisgrad

a) Positive Kenntnis

Kenntnis ist das Wissen eines Menschen von einem bestimmten Umstand.⁸¹⁰ Sobald ein Verbotsadressat Kenntnis davon hat, dass seine Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an Embargogegegnern oder zu ihren Gunsten erfolgt, liegen die Voraussetzungen der Bereitstellungsverbote zweifelsfrei vor.

Die Kenntnis der Verbotsadressaten kann auch durch eine behördliche Unterrichtung herbeigeführt werden. Die Möglichkeit einer derartigen Unterrichtung ist bekannt durch die Systematik der „catch-all“-Klauseln im Exportkontrollrecht.⁸¹¹ Um die Erreichung der Ziele der *targeted sanctions* – eine vollständige Isolation der Embargogegegnern – nicht zu gefährden, muss auch hier eine Kenntnis durch eine behördliche Unterrichtung herbeigeführt werden können. Eine derartige Unterrichtung muss hinreichend konkretisiert sein. Das bedeutet, dass unzweifelhaft zu erkennen sein muss, dass die beabsichtigte Bereitstellung den Verbotstatbestand erfüllt.

In Fällen, in denen unsicher ist, ob tatsächlich Umstände vorliegen, die den Tatbestand eines Bereitstellungsverbots eintreten lassen würden, muss auch die Möglichkeit einer Konstituierung der Tatbestandsmäßigkeit bestehen. Eine derartige Konstituierung könnte eintreten, wenn die Verbotsadressaten von behördlicher Seite darüber unterrichtet worden sind, dass eine beabsichtigte Bereitstellung für einen Embargogegegnern oder zu seinen Gunsten bestimmt ist oder bestimmt sein könnte. Bei der Entscheidung der Behörde über eine Unterrichtung wird ein in der Zukunft liegender Sachverhalt vorhergesagt. Die Behörde muss nicht sicher überzeugt sein, dass der Empfänger tatsächlich ein Em-

809 EuGH, Urt. vom 09.07.1981, Rs. C-169/80 - Administration des douanes / Société anonyme Gondrand Frères und Société anonyme Garancini, Slg. 1981, S. 1931, Rn. 17.

810 Köbler, Juristisches Wörterbuch, Stichwort „Kenntnis“.

811 Siehe hierzu die Ausführungen zur Dual-Use-VO bei: Pietsch, in: Wolfgang / Simonen, AWR-Komm., 21. EL., Ordnungs-Nr. 122, Art. 4, Rn. 33ff.

bargogegner ist. Allerdings kann nicht jegliche theoretisch denkbare Möglichkeit ohne konkrete Anhaltspunkte im Einzelfall für eine konstituierende behördliche Unterrichtung ausreichen.⁸¹²

Durch eine behördliche Unterrichtung erlangt der Verbotsadressat somit entweder selbst unmittelbar Kenntnis von der Tatbestandsmäßigkeit der beabsichtigten Handlung oder die Tatbestandsmäßigkeit wird durch die behördliche Unterrichtung konstituiert. Der Verbotsadressat würde also so behandelt, als wenn er Kenntnis hätte. Jedenfalls würde sich ein Verbotsadressat nach einer erfolgten behördlichen Unterrichtung nicht mehr auf seine etwaige Unkenntnis berufen können.

b) Fahrlässige Unkenntnis

Wie bereits erwähnt, dürfen bei den Überlegungen zu den konkreten Ausformungen des subjektiven Elements die Intentionen der Bereitstellungsverbote als eine Form der *targeted sanctions* nicht unberücksichtigt bleiben. Daher ist es notwendig, neben der Kenntnis auch das Kennenmüssen als subjektives Korrektiv ausreichen zu lassen. Unter Kennenmüssen ist die auf Fahrlässigkeit beruhende Unkenntnis eines Menschen von einem bestimmten Umstand zu verstehen.⁸¹³

Mithin kann durchaus von den Verbotsadressaten gefordert werden, dass alle Maßnahmen ergriffen werden, die vernünftigerweise verlangt werden können, um sicherzustellen, dass keine direkten oder indirekten Bereitstellungen an die Embargogegner oder zu ihren Gunsten erfolgen. Guter Glaube ist nur dann schützenswert, wenn die Sorgfaltsanforderungen beachtet und alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die eigenen Handlungen nicht gegen ein Verbot verstoßen.⁸¹⁴

812 Siehe hierzu die Ausführungen zur Dual-Use-VO bei: *Pietsch*, in: *Wolffgang / Simonson*, AWR-Komm., 21. EL., Ordnungs-Nr. 122, Art. 4, Rn. 24ff.

813 *Creifelds*, Rechtswörterbuch, Stichwort: „Kennenmüssen“.

814 Der EuGH hat mehrfach festgestellt, dass der Gutglaubensschutz auf den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit sowie des Vertrauensschutzes als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts basiert; in Bezug auf eine Umsatzsteuerbefreiung für die Ausfuhrlieferung im nichtkommerziellen Reiseverkehr: EuGH, Urt. vom 27.09.2007, Rs. C-409/04 - *Teleos u.a.*, Slg. 2007, S. 7797, Rn. 66; in Bezug auf Vertrauensschutz für Ausfuhrlieferer bei vom Abnehmer gefälschten Ausfuhrnachweisen: EuGH, Urt. vom 21.02.2008, Rs. C-271/06 - *Netto Supermarkt*, Slg. 2008, S. 771, Rn. 18 m.w.N.; Es spricht nichts dagegen, das Urteil auf andere Fälle der Ausfuhrlieferung anzuwenden. Unter Anwendung dieser Rechtsgrundsätze müsste man deshalb auch in allen anderen Fällen der Ausfuhrlieferung zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen, *Langer / Zugmaier*, DStR 2008, S. 450 (S. 453).

Übertragen auf die Bereitstellungsverbote bedeutet das, dass die Verbotsadressaten die Angaben des Abnehmers und die von ihm vorgelegten Nachweise kritisch zu hinterfragen haben und alles in ihrer Macht stehende tun müssen, um deren Richtigkeit zu überprüfen. In Zweifelsfällen wird man auch erwarten können, dass eine enge Abstimmung mit den zuständigen Behörden erfolgt. Unterlässt ein Verbotsadressat die genaue Überprüfung seiner Kunden, liegt eine grob fahrlässige Unkenntnis vor, die für die Annahme der Verbotsvoraussetzungen ausreicht.

2. Maßgebende Personen

Nur natürliche Personen können Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis von bestimmten Umständen haben. Fraglich ist somit, welche natürlichen Personen maßgebend sind, wenn es zu beurteilen gilt, ob eine juristische Person Umstände kannte oder kennen musste.

Auf unionsrechtlicher Ebene gibt es hierzu keine direkt anzuwendende Vorschrift, sodass die Rechtsprechung des EuGH heranzuziehen ist. Bei bestimmten vorsätzlichen oder fahrlässigen Zuwiderhandlungen gegen kartellrechtliche Vorschriften hat die Kommission gem. Art. 23 VO (EG) Nr. 1/2003⁸¹⁵ die Befugnis zur Festsetzung von Geldbußen gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen. In einer Entscheidung in der Rechtssache *Musique Diffusion française u.a.* / Kommission hat der EuGH klargestellt, dass es für vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlungen nicht auf die Handlungen und nicht einmal die Kenntnis der Inhaber oder Geschäftsführer der betreffenden Unternehmen ankommt, sondern die Handlung einer Person genügt, die berechtigt ist für das Unternehmen tätig zu werden⁸¹⁶. Der EuGH nimmt somit eine sehr weite Zurechnung vor.

Vor dem Hintergrund der Ziele der *targeted sanctions* erscheint auch in Bezug auf die Bereitstellungsverbote eine weite Zurechnung geboten. Ob eine juristische Person Umstände kannte oder kennen musste, wird somit danach zu beurteilen sein, ob vertretungsberechtigte Mitarbeiter diese Umstände kannten oder kennen mussten. Sie werden der juristischen Person zugerechnet.

815 ABl. L 001 vom 04.01.2003, S. 1 – 25.

816 EuGH, Urt. vom 07.06.1983, C-100/80 - *Musique Diffusion française u.a.* / Kommission, Slg. 1983, S. 1825, Rn. 12.

III. Ergebnis

Ein subjektives Korrektiv der Bereitstellungsverbote würde die dargelegten Bedenken gegen die Bereitstellungsverbote aufgrund des Bestimmtheitsgrundsatzes und des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ zerstreuen. Das subjektive Korrektiv müsste so konzipiert sein, dass Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis der Verbotsadressaten vom Vorliegen der objektiven Tatbestandsmerkmale den Verbotstatbestand begründet. Ausreichend wäre auch eine behördliche Unterrichtung, die bei unklaren Sachverhalten die Tatbestandsmäßigkeit konstituieren könnte. Bei juristischen Personen reicht es aus, wenn vertretungsberechtigte Personen entsprechende Umstände kannten oder kennen mussten.

H. Zwei mögliche Lösungswege

Um den aufgezeigten Einwänden gegen die Bereitstellungsverbote zu begegnen, kann ein subjektives Korrektiv genügen. Die rechtsmethodische Begründung dieses Lösungsvorschlags erscheint auf zwei Wegen möglich: Einmal könnten, die in einigen Verordnungen vorgesehenen „Haftungsbefreiungen“ in einem ersten Schritt primärrechtskonform ausgelegt und in einem zweiten Schritt analog auf diejenigen Verordnungen angewendet werden, die keine „Haftungsbefreiungen“ enthalten. Zum anderen könnten die Bereitstellungsverbote als solche um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ergänzt werden.

I. Lösungsweg 1: Erweiterung der „Haftungsbefreiungen“

Die erste Möglichkeit, die Bereitstellungsverbote unionsgrundrechtskonform zu gestalten, könnte eine primärrechtskonforme Auslegung von „Haftungsbefreiungen“ und ihre analoge Anwendung auf andere Verordnungen darstellen.

1. Gegenstand der „Haftungsbefreiungen“

In 15 der 22 untersuchten Verordnungen ist eine Haftungsfreistellung bei Verstößen gegen die Bereitstellungsverbote enthalten.⁸¹⁷ Nach diesen Vorschriften ist jeweils eine Haftung der Verbotsadressaten ausgeschlossen, wenn sie nicht wussten oder keinen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen ein Bereitstellungsverbot verstoßen.

Zum ersten Mal ist eine solche „Haftungsbefreiung“ in Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 423/2007⁸¹⁸ vom 19.04.2007 zu finden. In Art. 11 Abs. 4

817 Art. 2 Abs. 4 VO (EG) Nr. 881/2002; Art. 4 a VO (EG) Nr. 1210/2003; Art. 9 b VO (EG) Nr. 560/2005; Art. 2 a VO (EG) Nr. 765/2006; Art. 11 Abs. 2 VO (EG) Nr. 329/2007; Art. 11 Abs. 4 VO (EG) Nr. 194/2008; Art. 7 VO (EU) Nr. 1284/2009; Art. 2 Abs. 5 VO (EU) Nr. 356/2010; Art. 4 Abs. 4 VO (EU) Nr. 667/2010; Art. 42 Abs. 2 VO (EU) Nr. 267/2012; Art. 8 Abs. 2 VO (EU) Nr. 101/2011; Art. 11 Abs. 2 VO (EU) Nr. 204/2011; Art. 8 Abs. 2 VO (EU) Nr. 270/2011; Art. 8 Abs. 2 VO (EU) Nr. 359/2011; Art. 28 VO (EU) Nr. 36/2012.

818 ABl. L 103 vom 20.04.2007, S. 1; zuletzt geändert durch die VO (EU) Nr. 668/2010 vom 26.07.2010 (ABl. L 195 vom 27.07.2010, S. 25; Die VO (EG) Nr. 423/2007 wurde durch die VO (EU) Nr. 961/2010 aufgehoben, die wiederum durch die VO (EU) Nr. 267/2012 aufgehoben wurde.

VO (EG) Nr. 194/2008 vom 10.03.2008 ist ebenfalls eine „Haftungsbefreiung“ enthalten. In beiden Fällen handelt es sich um die ursprüngliche Fassung der Verordnung. Seit 2010 enthalten die Embargo-Verordnungen auch in den ursprünglichen Fassungen eine „Haftungsbefreiung“. Andere Verordnungen⁸¹⁹ sind später um „Haftungsbefreiungen“ erweitert worden. Dazu gibt es in den Erwägungsgründen keine näheren Hinweise. Es heißt lediglich, dass die Verordnungen angesichts der „jüngsten Entwicklungen in der Sanktionspraxis in Bezug auf die Haftung für bestimmte Verstöße“⁸²⁰ geändert werden sollen. Die VO (EU) Nr. 267/2012 vom 23.03.2012, Nachfolgerin der VO (EG) Nr. 423/2007, weist in den Schlussbestimmungen in Art. 42 Abs. 2 eine „Haftungsbefreiung“ auf, die sich nicht nur auf das Bereitstellungsverbot bezieht, sondern auf sämtliche Verbote der Verordnung.⁸²¹

Fraglich ist jedoch der genaue Inhalt dieser „Haftungsbefreiungen“. Die englischen⁸²² und die deutschen⁸²³ Sprachfassungen schließen jeweils eine Haftung („liability“) für die Verbotsadressaten aus. Der deutsche Wortlaut der „Haftungsbefreiungen“ der jeweiligen Verordnungen ist jedoch nicht einheitlich, sondern findet sich teilweise leicht modifiziert. So verlangen einige⁸²⁴ Versionen einen „triftigen Grund“ zu der Annahme, wiederum einige⁸²⁵ Versionen besagen, dass die betreffenden Personen „in keiner Weise haftbar“ gemacht wer-

819 In die VO (EG) Nr. 1210/2003 wurde Art. 4 lit. a durch die VO (EG) Nr. 195/2008 vom 03.03.2008 (ABl. L 59 vom 04.03.2008, S. 1) eingefügt; in die VO (EG) Nr. 765/2006 wurde Art. 2 lit. a durch die VO (EG) Nr. 646/2008 vom 08.07.2008 (ABl. L 180 vom 09.07.2008, S. 5) eingefügt; in die VO (EG) Nr. 329/2007 wurde Art. 11 Abs. 2 durch die VO (EG) Nr. 1283/2009 vom 22.12.2009 (ABl. L 346 vom 23.12.2009, S. 1) eingefügt; in die VO (EG) Nr. 881/2002 wurde Art. 2 Abs. 4 durch die VO (EG) Nr. 1286/2009 vom 22.12.2009 (ABl. L 346 vom 23.12.2009, S. 42) eingefügt.

820 So der 2. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 646/2008; ähnlich der 3. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 195/2008.

821 So auch in Art. 28 VO (EU) Nr. 36/2012 (Syrien).

822 Zum Beispiel Art. 11 Abs. 4 VO (EG) Nr. 194/2008: The prohibition set out in [Bereitstellungsverbot] shall not give rise to liability of any kind on the part of the natural or legal persons or entities concerned, if they did not know, and had no reasonable cause to suspect, that their actions would infringe this prohibition.

823 Zum Beispiel Art. 11 Abs. 4 VO (EG) Nr. 194/2008: Die betreffenden natürlichen und juristischen Personen und Organisationen können im Zusammenhang mit dem [Bereitstellungsverbot] nicht haftbar gemacht werden, wenn sie nicht wussten und keinen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen dieses Verbot verstießen.

824 Art. 11 Abs. 2 VO (EG) Nr. 329/2007, Art. 2 Abs. 5 VO (EU) Nr. 356/2010, Art. 4 Abs. 4 VO (EU) Nr. 667/2010.

825 Art. 2a VO (EG) Nr. 765/2006, Art. 7 VO (EU) Nr. 1284/2009, Art. 2 Abs. 5 VO (EU) Nr. 356/2010, Art. 4 Abs. 4 VO (EU) Nr. 667/2010.

den können. Außerdem fällt auf, dass einige Versionen⁸²⁶ Wissen voraussetzen, andere⁸²⁷ wiederum Kenntnis.

Diese Abweichungen scheinen aber auf Ungenauigkeiten bei den Übersetzungen zurückzugehen. In den englischen Sprachfassungen ist der Wortlaut nämlich stets identisch. „Any kind“ ist zu übersetzen mit „in keiner Weise“; „reasonable cause to suspect“ bedeutet „begründeter Verdacht“, was mit „triftigen Grund zu der Annahme“ gleichzusetzen ist. „Did not know“ kann schließlich mit „nicht wussten“ übersetzt werden. Somit gibt der englische Wortlaut Anlass, die deutsche Sprachfassung zu erweitern und diese nunmehr so zu deuten, dass jeweils ein „triftiger Grund“ zu der Annahme vorliegen muss, damit die betreffenden Personen in „keiner Weise haftbar“ gemacht werden können.

Irritation ruft in diesem Zusammenhang die VO (EG) Nr. 1110/2008⁸²⁸ zur Änderung der VO (EG) Nr. 423/2007 hervor. Diese enthält in Art. 1 lit. i) eine Änderung des Wortlauts der „Haftungsbefreiung“. Die Formulierung „nicht haftbar“ wurde in der deutschen Sprachfassung in „in keiner Weise haftbar“ geändert, sodass Zweifel an bloßen Übersetzungsfehlern aufkommen könnten. Auf den zweiten Blick lässt sich jedoch feststellen, dass die Änderung durch die VO (EG) Nr. 1110/2008 vorgenommen werden musste, weil der Artikel, auf den sich die Haftungsfreistellung bezogen hat, geändert wurde. In der englischen Sprachfassung wird vor und nach der Änderung „liability of any kind“ ausgeschlossen, sodass weiterhin von bloßen Ungenauigkeiten bei der Übersetzung ausgegangen werden kann und nicht angenommen werden muss, dass ein inhaltlicher Unterschied besteht.

Fraglich ist jedoch, welche Art von Haftung durch die genannten Vorschriften ausgeschlossen werden soll. Die einheitlichen Verwendungen des Wortes „liable“ in der zu bevorzugenden englischen Sprachfassung sowie des Wortes „haftbar“ in den deutschen Sprachfassungen sprechen zunächst dafür, dass sich die Befreiung auf zivilrechtliche Ansprüche bezieht. Unterstützend hierfür lassen sich auch die Erwägungen der jeweiligen Ordnungsgeber anführen. Zwar lassen sich keine genauen Informationen zu den „jüngsten Entwicklungen in der Sanktionspraxis in Bezug auf die Haftung für bestimmte Verstöße“ im ersten

826 wussten: Art. 2 Abs. 4 VO (EG) Nr. 881/2002, Art. 4 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1210/2003, Art. 2a VO (EG) Nr. 765/2006, Art. 11 Abs. 4 VO (EG) Nr. 194/2008, Art. 7 VO (EU) Nr. 1284/2009, Art. 42 Abs. 2 VO (EU) Nr. 267/2012, Art. 8 Abs. 2 VO (EU) Nr. 101/2011.

827 bekannt war: Art. 11 Abs. 2 VO (EG) Nr. 329/2007, Art. 2 Abs. 5 VO (EU) Nr. 356/2010, Art. 4 Abs. 4 VO (EU) Nr. 667/2010.

828 vom 10.11.2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 300 vom 11.11.2008, S. 1).

Halbjahr des Jahres 2008 finden, später heißt es in der VO (EG) Nr. 1110/2008 vom 10.11.2008 hierzu jedoch, dass die Unternehmen infolge der Wirtschafts-sanktionen gegen Iran dem Risiko von Ansprüchen ausgesetzt sind, und es „erforderlich ist, diese Wirtschaftsbeteiligten auf Dauer gegen Ansprüche im Zusammenhang mit Verträgen und Geschäften zu schützen, deren Durchführung durch die Maßnahmen gemäß der genannten Verordnung berührt wird“⁸²⁹.

Außerdem fällt auf, dass die „Haftungsbefreiungen“ in der Regel im Zusammenhang mit der Einführung restriktiver Maßnahmen im Finanzsektor Eingang in die Verordnungstexte gefunden haben.⁸³⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren primär die Haftungsfreistellung von Finanz- und Kreditinstituten als mittelbar Handelnde beabsichtigt worden ist, um einen Ausgleich für die der Erweiterung der restriktiven Maßnahmen in diesem Sektor zu schaffen. Eine erste Auslegung ergibt somit, dass sich die „Haftungsbefreiung“ jedenfalls auf zivilrechtliche Ansprüche bezieht.

Fraglich ist zudem, ob der Begriff „Haftung“ sich ausschließlich auf den Ausschluss einer zivilrechtlichen Haftung bezieht oder ob vielleicht auch eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit gemeint ist.

Dafür sprechen würde die Verwendung der Wörter „any kind of liability“ beziehungsweise „in keiner Weise haftbar“ im englischen und deutschen Wortlaut. Möglicherweise soll sichergestellt werden, dass keine Haftung droht, und zwar unabhängig davon, wie sie begründet wird. Außerdem können die spanischen und die französischen Sprachfassungen herangezogen werden. Diese verwenden die Wörter „responsabilidad“ beziehungsweise „responsabilité“, die jeweils mit „Verantwortlichkeit“ übersetzt werden können. Nach diesen Sprachfassungen ist es demnach denkbar, dass die Verbotsadressaten ohne entsprechendes subjektives Element in keiner Weise zur Verantwortung gezogen werden können. Daraus könnte der Schluss zu ziehen sein, dass auch eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit ausgeschlossen wird.

Jedoch haben die Wörter „responsabilidad“ beziehungsweise „responsabilité“ mehrere Bedeutungen: Einerseits können sie mit „Verantwortlichkeit“ übersetzt werden, andererseits mit „Haftung“. Bedeutend ist, dass es sowohl in der spani-

829 4. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 1110/2008.

830 So wurde die Haftungsbefreiung in die VO (EG) Nr. 329/2007 nachträglich mit der VO (EG) Nr. 1283/2009 eingefügt. Diese Verordnung dient der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkt 2009/573/GASP des Rates und damit der Umsetzung der UNSCR 1874 (2009), die insbesondere eine Erweiterung restriktiver Maßnahmen im Finanzsektor zum Gegenstand hatte.

schen als auch in der französischen Sprache jeweils kein anderes Wort als „responsabilidad“ beziehungsweise „responsabilité“ gibt, das eine zivilrechtliche Haftung zutreffender beschreibt. Die Konkretisierung auf eine zivilrechtliche Haftung würde durch die Zusammensetzung „responsabilidad civil“ beziehungsweise „responsabilité civile“ erfolgen.⁸³¹ Daher sind die Wörter „responsabilidad“ beziehungsweise „responsabilité“ auch die einzigen Möglichkeiten, eine zivilrechtliche Haftung auszuschließen.

In der deutschen Rechtswissenschaft wird von „Haftung“ immer nur im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Ansprüchen gesprochen. „Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit“ und „Haftung“ können in der deutschen Rechtswissenschaft nicht synonym verwendet werden. Auch die englische Sprachfassung spricht insofern dafür, als „liability“ stets ausschließlich im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Ansprüchen verwendet wird.⁸³² Auf Ebene des Unionsrechts ist ebenfalls kein Fall bekannt, in dem der Begriff „liability“ oder „Haftung“ eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit mit einschließt. Die Wortlaute der englischen und der deutschen Sprachfassung sprechen damit gegen eine Ausdehnung der „Haftungsbefreiung“ auch auf eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit.

Unterstützend hierfür lässt sich außerdem ein systematisches Argument anführen. In 20 der 22 Verordnungen ist eine Vorschrift enthalten, die ebenfalls auf einen Haftungsausschluss abzielt: Wer Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einfriert oder ihre Bereitstellung ablehnt, ohne dass die Verbotsvoraussetzungen vorliegen, kann hierfür nicht haftbar gemacht werden. Ausnahmen bestehen dann, wenn der Handelnde nicht in gutem Glauben handelt oder wenn das Einfrieren der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen auf Fahrlässigkeit beruht.

In den englischen⁸³³ und deutschen⁸³⁴ Sprachfassungen ist der Wortlaut dieser Vorschrift ähnlich dem Wortlaut der „Haftungsbefreiungen“. Die betreffenden

831 *Le Docte*, Rechtswörterbuch in vier Sprachen, Stichwort: „responsabilité“.

832 Zum Beispiel: *Bachem / Hamblock*, Wörterbuch Recht, Stichwort: „liability“.

833 Zum Beispiel Art. 9 VO (EU) Nr. 667/2010: The freezing of funds and economic resources or the refusal to make funds or economic resources available, carried out in good faith on the basis that such action is in accordance with this Regulation, shall not give rise to liability of any kind on the part of the natural or legal person or entity implementing it, or its directors or employees, unless it is proved that the funds and economic resources were frozen as a result of negligence.

834 Zum Beispiel Art. 9 VO (EU) Nr. 667/2010: Die natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen sowie ihre Führungskräfte und Beschäftigten, die im guten Glauben, im Einklang mit dieser Verordnung zu handeln, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einfrieren oder ihre Bereitstellung ablehnen, können hierfür in keiner Weise haftbar ge-

Personen können nicht „haftbar“ beziehungsweise „liable“ gemacht werden. Auch in den französischen⁸³⁵ und spanischen⁸³⁶ Sprachfassungen werden sowohl in dieser Vorschrift als auch in den „Haftungsbefreiungen“ die Wörter „responsabilidad“ beziehungsweise „responsabilité“ verwendet.

Allerdings gibt es kein öffentlich-rechtliches Gebot, jemandem Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen. Demzufolge kann es auch keine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit geben. Allein denkbar wäre der Ausschluss der Tatbestandsmäßigkeit einer Unterschlagung und somit der Ausschluss einer strafrechtlichen Konsequenz. Jedoch ist ein solcher Ausschluss erstens aufgrund des Vorsatzerfordernisses der Unterschlagung nicht erforderlich und zweitens mangels Zuständigkeit der Europäischen Union für die Regelung des Strafrechts auch gar nicht möglich. Somit kann sich diese Vorschrift nur auf den Ausschluss einer zivilrechtlichen Haftung beziehen. Die jeweilige Verwendung der gleichen Wörter in den beiden Vorschriften in den englischen, deutschen, spanischen und französischen Sprachfassungen spricht umso mehr dafür, dass beide Ausschlüsse sich lediglich auf die zivilrechtliche Haftung beschränken und darüber hinaus nicht auch den Ausschluss einer öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit beinhalten.

Die Auslegung anhand des Wortlauts, der Systematik und der Historie kommt somit zu dem Ergebnis, dass sich die „Haftungsbefreiung“ ausschließlich auf zivilrechtliche Ansprüche bezieht und nicht auch eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit erfasst. Etwas anderes könnte sich jedoch aus einer primärrechtskonformen Auslegung ergeben.

macht werden, es sei denn, es ist nachgewiesen, dass das Einfrieren der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen auf Fahrlässigkeit beruht.

835 Zum Beispiel Art. 9 VO (EU) Nr. 667/2010: Le gel des fonds et ressources économiques ou le refus d'en autoriser la mise à disposition, pour autant qu'il soit décidé de bonne foi au motif qu'une telle action est conforme aux dispositions du présent règlement, n'entraînent, pour la personne physique ou morale, ou l'entité qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi que le gel de ces fonds et ressources économiques résulte d'une négligence.

836 Zum Beispiel Art. 9 VO (EU) Nr. 667/2010: La congelación de los fondos y recursos económicos o la negativa a facilitar los mismos, llevados a cabo de buena fe, con la convicción de que dicha acción se atiene al presente Reglamento, no dará origen a ningún tipo de responsabilidad por parte de la persona física o jurídica o entidad que la ejecute, ni de sus directores o empleados, a menos que se pruebe que los fondos o recursos económicos han sido congelados por negligencia.

2. Primärrechtskonforme Auslegung der „Haftungsbefreiungen“

Um zu einem Ausschluss der öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit zu gelangen, kommt eine unionsgrundrechtskonforme Auslegung dieser „Haftungsbefreiungen“ in Betracht. Eine unionsgrundrechtskonforme Auslegung kann als eine Form der primärrechtskonformen Auslegung verstanden werden.⁸³⁷ Eine solche stellt jedoch der Sache nach keine Auslegungsmethode dar, sondern ist „eine Folge der Rangordnung der Rechtsquellen und der richterlichen Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber.“⁸³⁸

Eine primärrechtskonforme Auslegung fordert, dass sekundärrechtliche Vorschriften so ausgelegt werden, dass sie im Einklang mit den primärrechtlichen Vorschriften stehen.⁸³⁹ Nach Auffassung des EuGH ist eine Bestimmung des abgeleiteten Unionsrechts, die mehr als ein mögliches Auslegungsergebnis gestattet, so auszulegen, dass sie mit dem Vertrag vereinbar ist. Eine solche Auslegung sei einer Auslegung vorzuziehen, die zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Vertrag führe.⁸⁴⁰ Nur wenn dies nicht möglich ist, ist diese Bestimmung aufzuheben.⁸⁴¹ Bestimmungen des sekundären Unionsrechts können nur dann unionsgrundrechtswidrig und deshalb rechtswidrig sein, wenn eine unionsgrundrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist.⁸⁴²

Gelingt hingegen eine Auslegung, die als solche nicht gegen Unionsgrundrechte verstößt, so ist sie gültig und es obliegt gegebenenfalls den Behörden und Gerichten auf nationaler Ebene, eine im Einklang mit dem Unionsgrundrechtsschutz stehende Anwendung dieser Regelung sicherzustellen.⁸⁴³ Die pri-

837 Schlussantrag von GAin Stix-Hackl in der Rs. C-36/02 - Omega, Slg. 2004, S. I-9609, Rn. 56, 57.

838 Streinz, Europarecht, S. 215, Rn. 571.

839 EuGH, Urt. vom 25.11.1986, Rs. C-201/85 - Marthe Klensch u.a. / Staatssekretär für Landwirtschaft und Weinbau, Slg. 1986, S. 3477, Rn. 21; EuGH, Urt. vom 21.03.1991, Rs. C-314/89 - Siegfried Rauh / Hauptzollamt Nürnberg-Fürth, Slg. 1991, S. I-1647, Rn. 17; EuGH, Urt. vom 27.01.1994, Rs. C-98/91 - A. A. Herbrink / Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Slg. 1994, S. I-223, Rn. 9.

840 EuGH, Urt. vom 13.12.1982, Rs. C-218/82 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Rat der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1983, S. 4063, Rn. 15.

841 Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 249 EGV, Rn. 17; Bievert, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 8; Nettesheim, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 20. EL, Art. 249 EGV, Rn. 232.

842 Schlussantrag von GAin Stix-Hackl in der Rs. C-36/02 - Omega, Slg. 2004, S. I-9609, Rn. 62; Ein Grundrechtsverstoß entfällt, wenn eine grundrechtskonforme Auslegung möglich ist, Jarass, Charta der Grundrechte, Einl., Rn. 53, 58.

843 Schlussantrag der GAin Stix-Hackl in der Rs. C-36/02 - Omega, Slg. 2004, S. I-9609, Rn. 62; EuGH, Urt. vom 09.09.2003, Rs. C-25/02 - Rinke, Slg. 2003, S. I-8349, Rn. 28, 42.

märrechtskonforme Auslegung zieht also einen Lösungsvorschlag vor, wenn der andere nicht mit dem Primärrecht vereinbar ist.

Fraglich ist also, ob eine Auslegung der „Haftungsbefreiungen“ in der Form gelingt, dass die Bereitstellungsverbote dem Grundsatz der Bestimmtheit und damit auch dem Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit genügen. Sowohl die allgemeinen Rechtsgrundsätze als auch die Unionsgrundrechte gehören zum Primärrecht der Europäischen Union.

Das Hauptargument, das zu dem Schluss führte, die Bereitstellungsverbote verstießen gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, war, dass die Adressaten nicht erkennen können, wann ihre Handlungen gegen die Bereitstellungsverbote verstoßen und wann nicht. Die Bedenken gegen eine Vereinbarkeit mit dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ wurden dadurch begründet, dass die Verbotsadressaten gleichwohl Sanktionen fürchten müssen, die diesem Umstand der Unkenntnis der Tatbestandsmäßigkeit des eigenen Handelns nicht zwingend hinreichend Rechnung tragen. Wer gegen ein Bereitstellungsverbot verstößt, kann grundsätzlich zur Verantwortung gezogen werden, auch wenn sich der Verbotsadressat seiner Verpflichtungen in dem konkreten Fall gar nicht bewusst war.

Da dies bei indirekten Bereitstellungen am wahrscheinlichsten ist, wäre es denkbar, eine Einschränkung des weiten Tatbestands der Bereitstellungsverbote vorzunehmen und indirekte Bereitstellungen nicht mehr zu verbieten. Weil die Wirtschaftssanktionen als Teil der *targeted sanctions* aber grundsätzlich ihr Ziel einer wirtschaftlichen Isolation der Embargogegegnern nur dann erreichen können, wenn sie weit gefasst sind, muss neben jeder direkten Bereitstellung auch jede indirekte Bereitstellung und somit jede Umgehungsmöglichkeit in gleichem Maße bekämpft werden. Daher ist es grundsätzlich richtig, wenn die Bereitstellungsverbote alle denkbaren Versorgungs- und Begünstigungswege erfassen.

Würde die Zuschreibung einer öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit von einem subjektiven Korrektiv abhängig gemacht werden, würde eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit nur dann bestehen, wenn die Verbotsadressaten wussten oder fahrlässigerweise nicht wussten, dass sie mit ihrem Handeln gegen das Verbot verstoßen. Auf diese Weise würde die Möglichkeit einer Exculpation geschaffen, die die möglichen Konsequenzen wiederum in einem anderen Licht erscheinen lässt: Zwar könnten die Verbotsadressaten in den meisten Fällen immer noch nicht erkennen, wann ihre Handlungen gegen die Bereitstellungsverbote verstoßen und wann nicht, sie müssten aber nur dann Sanktionen fürchten, wenn sie Kenntnis von einem Verstoß oder der Möglichkeit eines Verstoßes hatten. Eine solche Einschränkung würde das Risiko der Verbotsadressaten, gegen ein Bereitstellungsverbot zu verstoßen, sichtbar machen und erheblich be-

grenzen. Damit wäre die Einschränkung ein Beitrag für mehr Rechtssicherheit. Ein derartiges Korrektiv würde somit das Hauptargument entkräften, welches zur Annahme der mangelnden Bestimmtheit der Bereitstellungsverbote führte. Indem aber auch fahrlässige Unkenntnis und sogar eine behördliche Unterrichtung zur Erfüllung der Tatbestandsmerkmale führen können, wird die Wirksamkeit der *targeted sanctions* nicht gleichzeitig vermindert. Bedingung für Verstöße gegen die Bereitstellungsverbote wäre entsprechend dem Tatbestand die persönliche Vorwerfbarkeit gegenüber den Verbotsadressaten.

Damit stünden die Bereitstellungsverbote im Einklang mit dem Grundsatz der Bestimmtheit und dem Grundsatz „*nulla poena sine culpa*“. Mithin stünden die Bereitstellungsverbote auch in Einklang dem Unionsgrundrecht auf unternehmerische Freiheit.

Auch wenn eine primärrechtskonforme Auslegung keine Auslegung im eigentlichen Sinne ist, muss es dennoch einen Anknüpfungspunkt im Wortlaut geben. Vorschriften des abgeleiteten Unionsrechts, die mehr als ein mögliches Auslegungsergebnis gestatten, sind so auszulegen, dass sie mit dem Vertrag vereinbar sind.⁸⁴⁴ Der Wortsinn muss folglich zumindest eine Auslegung der „Haftungsbefreiungen“ möglich machen, die auch eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit einschließt.

In diesem Fall kann als Anknüpfungspunkt der Teil des Wortlauts der englischen und deutschen Sprachfassungen herangezogen werden, der besagt, dass die Verbotsadressaten „in keiner Weise“ haftbar gemacht werden können. Auch wenn systematische und historische Argumente gegen eine Ausdehnung des Begriffs „haftbar“ auch auf die öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit sprechen, ist es denkbar, den Wortlaut und somit auch den Wortsinn dahingehend zu verstehen, dass die betreffenden Personen umfassend geschützt werden sollen und überhaupt nicht, „in keiner Weise“, zur Verantwortung gezogen werden sollen.

Einen weiteren Anknüpfungspunkt können die Wortlaute der französischen und spanischen Sprachfassungen darstellen. Die Wörter „*responsabilidad*“ beziehungsweise „*responsabilité*“ können auch als Verantwortlichkeit im umfassenden Sinne verstanden werden, die dann auch eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit miteinschließt.

Diese Anknüpfungspunkte bieten die Grundlage für eine primärrechtskonforme Auslegung. Geboten ist, die „Haftungsbefreiungen“ dahingehend auszulegen,

844 EuGH, Urt. vom 13.12.1982, Rs. C-218/82 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Rat der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1983, S. 4063, Rn. 15.

dass die Verbotsadressaten im Zusammenhang mit dem Bereitstellungsverbot nicht haftbar gemacht werden können und auch nicht öffentlich-rechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, wenn sie nicht wussten und keinen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen dieses Verbot verstoßen.

Ergebnis der primärrechtskonformen Auslegung ist demzufolge, dass nur dann ein Verstoß gegen die Bereitstellungsverbote erfolgen kann, wenn die entsprechenden subjektiven Voraussetzungen erfüllt sind. Dieses Ergebnis gilt zumindest vorerst in den Fällen, in denen die jeweilige Embargo-Verordnung eine „Haftungsbefreiung“ enthält.⁸⁴⁵

3. Analoge Anwendung der „Haftungsbefreiungen“

Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit der Bereitstellungsverbote mit den Grundsätzen der Bestimmtheit und dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ bestehen jedoch weiterhin in denjenigen Fällen, in denen die Verordnung gar keine „Haftungsbefreiung“ enthält, die entsprechend primärrechtskonform ausgelegt werden könnte. In diesen Fällen ist es jedoch denkbar, eine Analogie zu den „Haftungsbefreiungen“ der anderen Verordnungen zu ziehen, die im Anschluss ebenfalls primärrechtskonform ausgelegt werden müssten.

In seiner Rechtsprechung hat sich der EuGH schon mehrfach einer Analogie bedient. Beispielsweise billigte er dem Europäischen Parlament in analoger Anwendung zu den betreffenden Vorschriften für den Rat und die Kommission eine Klagebefugnis für eine Nichtigkeitsklage zu.⁸⁴⁶ Einige Jahre zuvor hatte der EuGH, ebenfalls unter Verwendung einer Analogie, entschieden, dass auch gegen Handlungen des Europäischen Parlaments eine Nichtigkeitsklage zulässig ist.⁸⁴⁷ Die Analogie ist also auch auf Ebene des Unionsrechts ein zulässiges Mittel der Rechtsfortbildung.

„Unter einer Analogie verstehen wir die Übertragung der für einen Tatbestand (A) oder für mehrere, untereinander ähnliche Tatbestände im Gesetz gegebenen Regel auf einen vom Gesetz nicht geregelten, ihm ‚ähnlichen‘ Tatbestand (B).

845 Der EuGH nimmt - ohne weitere Begründung - an, dass die „Haftungsbefreiung“ des Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 423/2007 auch eine strafrechtliche Verantwortung ausschließe: EuGH, Urt. vom 21.12.2011, Rs. C-72/11, ABl. C 49 vom 18.02.2012, S. 13, Rn. 55.

846 EuGH, Urt. vom 22.05.1990, Rs. C-70/88 - Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1990, S. I-2041, Rn. 26.

847 EuGH, Urt. vom 23.04.1986, Rs. C-294/83 - Les Verts / Parlament, Slg. 1986, S. I-1339, Rn. 25.

Die Übertragung gründet sich darauf, daß infolge ihrer Ähnlichkeit in den für die gesetzliche Bewertung maßgebenden Hinsichten beide Tatbestände gleich zu bewerten sind, also auf die Forderung der Gerechtigkeit, Gleichartiges gleich zu behandeln.“⁸⁴⁸

Die Voraussetzungen einer Analogie sind eine planwidrige Regelungslücke, eine vergleichbare Interessenlage zwischen dem geregelten und dem nicht geregelten Fall sowie die Übertragbarkeit der Rechtsfolge auf den ungeregelten Sachverhalt.⁸⁴⁹ Bei einer Analogie wird von besonderen Regelungen in einem ersten Schritt induktiv auf eine ungeschriebene allgemeine Regel geschlossen, die dann in einem zweiten Schritt deduktiv zur Bildung einer Regelung für den ungeregelten Fall herangezogen wird.⁸⁵⁰

a) Planwidrige Lücke

Zunächst ist die Feststellung erforderlich, dass der Verordnungsgeber bei den Verordnungen, die keine Haftungsbefreiung enthalten, diese nicht bewusst weggelassen hat, sondern dass es sich um eine planwidrige Lücke handelt.

„Eine Lücke ist eine planwidrige Unvollständigkeit innerhalb des positiven Rechts (d.h. des Gesetzes innerhalb der Grenzen seines möglichen Wortsinnes und des Gewohnheitsrechts) gemessen am Maßstab der gesamten geltenden Rechtsordnung. Oder: Eine Lücke liegt vor, wenn das Gesetz innerhalb der Grenzen seines möglichen Wortsinnes und das Gewohnheitsrecht eine Regelung nicht enthalten, obwohl die Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit eine solche fordert.“⁸⁵¹ Das Gesetz darf jedoch nicht allein deshalb fortgebildet werden, weil es keine einschlägige Regelung enthält. Vielmehr muss das Vorliegen einer ergänzungsbedürftigen Unvollständigkeit positiv begründet werden.⁸⁵²

848 Larenz, Methodenlehre, S. 381; übernommen für die juristische Methodik des Europarechts haben diese Definition Eser, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 49, Rn. 23; Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 161.

849 Für das Recht der Europäischen Union: umfassend: Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 161, 162 m.w.N.; Müller / Christensen, Juristische Methodik, S. 74, Rn. 82; zur analogen Anwendung bestehender Rechtsschutzzinstrumente als Methode der Erweiterung des Rechtsschutzes des Marktbürgers durch richterliche Fortbildung des EuGH, Ukrow, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 122ff.

850 Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 161, 162.

851 Canaris, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 39 m.w.N.

852 Larenz, Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 246.

Das Erfordernis einer Regelung könnte aus dem Gleichheitssatz folgen.⁸⁵³ Dieser ist in Art. 20 GRCh ausdrücklich formuliert und besagt, dass alle Personen vor dem Gesetz gleich sind. Nicht nur die Behörden und Gerichte als Anwender der Verordnungen haben sich an diesen Grundsatz zu halten, sondern gem. Art. 51 Abs. 1 GRCh auch alle Organe und somit auch der Verordnungsgeber selbst. Zur Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes hat der EuGH ausgeführt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre.⁸⁵⁴ Der allgemeine Gleichheitssatz kann es mitunter sogar gebieten, eine Analogie zu ziehen.⁸⁵⁵

Voraussetzung für die Begründung des Vorliegens einer Lücke mit dem Gleichheitssatz ist somit, dass vergleichbare Sachverhalte angenommen werden können. Die zu beurteilenden Sachverhalte müssen sich derart ähneln, dass es gerechtfertigt erscheint, eine Vorschrift auf den anderen, nicht geregelten Fall anzuwenden. Fraglich ist somit, ob die jeweiligen Bereitstellungsverbote vergleichbare Sachverhalte betreffen.

Sämtliche Bereitstellungsverbote sind nahezu identisch formuliert. Den einzigen Unterschied machen daher die konkreten Embargogegegnern aus. Diese sind aufgeführt in einer Liste, die sich jeweils im Anhang der Verordnungen befindet und auf die in den Bereitstellungsverböten ausdrücklich Bezug genommen wird. Somit differieren allein die Bezugspunkte der Bereitstellungsverböte. Allein die Unterschiede hinsichtlich der Embargogegegnern könnten demzufolge für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung herangezogen werden.

In der Regel sind in den Anhängen die politischen, militärischen, wirtschaftlichen und intellektuellen Eliten eines bestimmten Staates aufgeführt. Warum je-

853 Zur Begründung einer Lücke mithilfe des Gleichheitssatzes: *Canaris*, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 71.

854 EuGH, Urt. vom 19.10.1977, Rs. C-117/76 - Ruckdeschel u.a., Slg. 1977, S. 1753, Rn. 7.

855 In Bezug auf die deutsche juristische Methodenlehre: BVerfG, Urt. vom 03.04.1990, Az. 1 BvR 1186/89 = BVerfGE 82, S. 6; *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, S. 65: „Wenn die Gesetze ihrer Aufgabe nicht genügen, ein Rechtsproblem gerecht zu lösen, erscheinen sie als ergänzungsbedürftig. Schon für die Feststellung (und nicht bloß für die Ausfüllung) solcher „Lücken“ spielt der vergleichende Blick auf den gesetzlichen Kontext eine wichtige (allerdings nicht die ausschließliche) Rolle: Die Lückenfeststellung beginnt oft damit, daß man auf einen nicht geregelten Fall stößt, für den eine gleichartige Regelung als angemessen erscheint, wie sie für ähnliche Fälle gesetzlich getroffen ist (...). Man findet hier also wesentlich gleiches nicht als gleich behandelt. So wird das Prinzip der Gleichbehandlung gleichartiger Fälle bereits zu einem Prinzip der Lückenfeststellung.“

doch aufgrund der Unterschiedlichkeit dieser Eliten bei einem Bereitstellungsverbot eine „Haftungsbefreiung“ greifen soll und bei dem anderen nicht, wird aus den Verordnungen selbst nicht ersichtlich. Eine Differenzierung nach der geographischen Lage scheidet jedenfalls aus: Die Verordnungen gegen die Eliten der afrikanischen Länder Somalia, Elfenbeinküste, Eritrea, Guinea, Tunesien, Ägypten und Lybien enthalten „Haftungsbefreiungen“, die Verordnungen gegen die Eliten der ebenfalls afrikanischen Länder Sudan, Kongo, Liberia und Simbabwe hingegen nicht. Es fällt lediglich auf, dass sämtliche erstgenannte Verordnungen in der chronologischen Reihenfolge ihrer Erlassung den letztgenannten nachfolgen.

Bedingt durch den Kampf gegen den internationalen Terrorismus sind neben den oben genannten Eliten auch Einzelpersonen und Gruppierungen in bestimmten Anhängen zu finden, die nicht eindeutig einem bestimmten Staat zugeordnet werden können. Es wäre denkbar, dass sich in diesen Fällen Unterschiede begründen lassen. Aber auch hier weisen die Verordnungen keine klare Linie auf: Die Verordnung zur Bekämpfung bestimmter Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, enthält eine „Haftungsbefreiung“, die Verordnung über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen zur Bekämpfung des Terrorismus enthält hingegen keine. Damit kann nicht geklärt werden, ob es Unterschiede bei den Embargogegegnern gibt, die unterschiedliche Behandlungen rechtfertigen könnten, geschweige denn wie diese aussehen könnten.

In jedem Fall kann der Verbotsadressat gleich gut oder gleich schlecht beurteilen, ob sein Verhalten tatbestandsmäßig ist oder nicht. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es für die Anwendbarkeit der Bereitstellungsverbote nicht darauf ankommt, wo sich der Embargogegegnern örtlich befindet, werden die Unterschiede zwischen den einzelnen Sachverhalten noch geringer. Damit sind die Sachverhalte als gleich gelagert zu betrachten.

Ein einfaches Beispiel macht dies deutlich: Die Nachbarn A und B sind beide in einer Sanktionsliste aufgeführt. Die Verordnung, in deren Anhang A aufgeführt ist, enthält eine Befreiung. Die Verordnung, in deren Anhang B aufgeführt ist, enthält keine Befreiung. Der Lieferant, der ohne in irgendeiner Form Kenntnis von der Rechtslage zu haben, sowohl A als auch B eine Lieferung zustellt, würde in einem Fall wegen eines Verstoßes gegen ein Bereitstellungsverbot zur Verantwortung gezogen werden, im anderen Fall hingegen nicht. Welche Unterschiede zwischen den beiden Sachverhalten eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen, ist nicht ersichtlich.

Vielmehr scheinen die „Haftungsbefreiungen“ in einigen Verordnungen schlichtweg vergessen worden zu sein. Für diese Annahme und somit auch für die Annahme planwidriger Regelungslücken lassen sich außerdem zum wiederholten Male die Erwägungsgründe der Änderungsverordnungen heranziehen, die die bestehenden Verordnungen im Nachtrag um die „Haftungsbefreiungen“ ergänzt haben. In diesen heißt es, dass die Verordnungen angesichts der „jüngsten Entwicklungen in der Sanktionspraxis in Bezug auf die Haftung für bestimmte Verstöße“ geändert werden sollen.⁸⁵⁶ Damit wird deutlich, dass der Verordnungsgeber das Problem der mangelnden „Haftungsbefreiungen“ im Nachhinein erkannt hat, sodass zumindest von einer nachträglichen Planwidrigkeit der Lücken ausgegangen werden darf.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass diejenigen Verordnungen, die keine „Haftungsbefreiung“ enthalten, planwidrig lückenhaft sind. Mithin liegt in diesen Fällen eine planwidrige Regelungslücke vor.

b) Vergleichbare Interessenlage

Die Beurteilung, ob eine vergleichbare Interessenlage gegeben ist, ist eine Wertungsfrage. Der Adressat der Bereitstellungsverbote hat stets eine vergleichbare Schutzbedürftigkeit vor den Folgen seiner Handlungen, sofern er sie nicht abschätzen kann. Aus diesen Gründen ist eine vergleichbare Interessenlage anzunehmen. Somit liegen die Voraussetzungen einer Analogie vor. In den Fällen, in denen die Verordnungen keine „Haftungsbefreiungen“ enthalten, kann eine Analogie zu den „Haftungsbefreiungen“ der anderen Verordnungen gezogen werden.

4. Zwischenergebnis

Die „Haftungsbefreiungen“ sind dahingehend primärrechtskonform auszulegen, dass auch eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit ausgeschlossen ist, wenn die Verbotsadressaten keine Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis davon hatten, dass sie gegen ein Bereitstellungsverbot verstoßen. Auf diese Weise werden die persönliche Vorwerfbarkeit und die drohenden Sanktionen wieder in ein angemessenes Verhältnis gestellt. Die Konsequenzen der eigenen Handlungen werden für die Verbotsadressaten vorhersehbar und somit abschätzbar und vermeidbar. Indem auch fahrlässige Unkenntnis und sogar eine konstituierende be-

856 So der 2. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 646/2008; ähnlich der 3. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 195/2008.

hördliche Unterrichtung zur Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen führen können, bleibt die Wirksamkeit der *targeted sanctions* zudem erhalten.

Auf diese Weise gelingt es, einen gangbaren Weg aus der Problematik der mangelnden Bestimmtheit zu finden. In den Fällen, in denen die Verordnungen keine eigenen „Haftungsbefreiungen“ enthalten, kann und sollte die „Haftungsbefreiung“ einer anderen Verordnung in analoger Anwendung herangezogen werden.

II. Lösungsweg 2: Ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal als Korrektiv

Zweite denkbare Lösung wäre, jeweils ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal als Korrektiv in den Tatbestand der Bereitstellungsverbote hineinzulesen. Dieser Lösungsweg setzt zunächst voraus, dass ein anderer Lösungsweg nicht gangbar ist. Insofern ist er als subsidiär gegenüber der Erweiterung der „Haftungsbefreiungen“ anzusehen.

Ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal als Korrektiv könnte den Tatbestand immanent beschränken, sodass schon ein Verbotsverstoß unter den entsprechenden Voraussetzungen ausscheiden würde. Auf diese Weise würde ein normsystematisches Korrektiv auf Tatbestandsseite eingeführt werden und somit in der gesamten Union einheitlich zur Anwendung kommen. Auf die weniger sichere alternative Korrekturmöglichkeit auf Rechtsfolgenrechte könnte dann verzichtet werden.

Zur Prüfung dieser Annahme sind grundsätzliche Überlegungen zu geschriebenen und ungeschriebenen Tatbestandsmerkmalen notwendig (1) sowie ein Überblick über ungeschriebene Tatbestandsmerkmale im Unionsrecht (2). Hieraus werden Schlüsse für die Bestimmung einer Dogmatik der ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale gezogen (3). Abschließend wird das subjektive Korrektiv methodisch begründet (4).

1. Geschriebene und Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale

Eine Rechtsnorm setzt sich grundsätzlich aus dem Tatbestand und der Rechtsfolge zusammen. Einem generell umschriebenen Sachverhalt, dem Tatbestand, wird eine generell umschriebene Rechtsfolge zugeordnet.⁸⁵⁷ Immer, wenn der im Tatbestand umschriebene Sachverhalt vorliegt, tritt die jeweilige Rechtsfolge ein.⁸⁵⁸ In Bezug auf die Bereitstellungsverbote bedeutet das, dass die Rechtsfolge Verbot eintritt, wenn der Tatbestand erfüllt ist, wenn also Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen an einen Embargogegegner oder zu seinen Gunsten direkt oder indirekt bereitgestellt werden.

Eine Rechtsordnung setzt sich aus vielen verschiedenen Rechtsnormen unterschiedlichen Ranges zusammen. Wird unter dem Begriff Recht zumeist niedergeschriebenes Recht verstanden, so ist es keiner Rechtsordnung trotz ihres etwaigen Anspruchs auf Lückenlosigkeit möglich, alle theoretisch denkbaren Not-

857 Larenz, Methodenlehre, S. 251.

858 Larenz, Methodenlehre, S. 252.

wendigkeiten in niedergeschriebener Form zu regeln.⁸⁵⁹ Jede Rechtsordnung kennt das Phänomen von Recht, das nicht in Form von Gesetzen niedergeschrieben ist.⁸⁶⁰ Daher gibt es neben den geschriebenen Tatbestandsmerkmalen, die als solche ausdrücklich im Gesetzestext festgehalten sind, auch Tatbestandsmerkmale einer Norm, die gerade keine Erwähnung im Gesetzestext finden, sondern erst später entwickelt werden. Sie sind Bestandteil des ungeschriebenen Rechts, das gleichwohl verbindlich ist. Solche ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale ergänzen Tatbestände um Merkmale, die dann zusätzlich erfüllt sein müssen, um die jeweilige Rechtsfolge eintreten zu lassen. Damit kommen ungeschriebenen Tatbestandsmerkmalen dieselbe Aufgabe zu wie geschriebenen Tatbestandsmerkmalen: Sie beschreiben abstrakt einen Sachverhalt, dem eine Rechtsfolge zugeordnet ist.

Für die Europäische Union erlangen ungeschriebene Tatbestandsmerkmale ihre Rechtsverbindlichkeit durch eine Bestätigung des EuGH. Diesem kommt ausweislich Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV die Aufgabe zu, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern. In dem Urteil in der Rechtssache *Merlini*⁸⁶¹ hat der EuGH ausdrücklich klargestellt, „dass die Existenz eines Rechtssatzes durch die Tatsache, dass er dem geschriebenen Recht nicht angehört, für sich allein nicht ausgeschlossen“ wird.⁸⁶²

Grundsätzlich problematisch sind ungeschriebene Tatbestandsmerkmale jedoch vor dem Hintergrund, dass sie gerade nicht durch einen Akt der gesetzgebenden Gewalt geschaffen worden sind. Der gesetzliche Tatbestand wird um Voraussetzungen erweitert, obwohl der Gesetzgeber diese nicht in die Gesetzesformulierung aufgenommen hat.⁸⁶³

859 *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 45 m.w.N.

860 Eine umfassende Darstellung und Analyse der Grundlagen der ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale im europäischem Wettbewerbsrecht, ihren Erscheinungsformen, Funktionen und Grenzen ist zu finden bei *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 1ff; siehe auch die Nachweise auf S. 45; zum Phänomen der ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale in Großbritannien und Frankreich siehe die Nachweise auf S. 46, 47.

861 EuGH, Urt. vom 21.01.1965, Rs. C-108/63 - Officine elettromeccaniche A. Merlini / Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1965, S. 6.

862 EuGH, Urt. vom 21.01.1965, Rs. C-108/63 - Officine elettromeccaniche A. Merlini / Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1965, S. 6 (S. 15).

863 *Schwarze*, Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 105; *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 46.

Die Europäische Union gründet sich ausweislich Art. 2 EUV unter anderem auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt Gesetzesbindung, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Gewaltenteilung und Rechtssicherheit.⁸⁶⁴ Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale stellen einen Eingriff der Rechtsprechung in die Gesetzgebung dar, sodass es dem ersten Anschein nach fraglich erscheint, ob ungeschriebene Tatbestandsmerkmale mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Einklang zu bringen sind. Gleichwohl sind von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bekannt.⁸⁶⁵ Zwar stellt eine derartige Rechtssprechung eine politische Einmischung dar, doch darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass sich ein Gesetzgeber auch jeglicher Einmischung erwehren kann – indem er tätig wird.⁸⁶⁶ Urteile, die ungeschriebenes Recht entwickeln, sind aus diesem Grund auch „mehr ein Entwurf mit einstweiliger Geltung als Akte der versteckten Gesetzgebung. Zur permanenten Normsetzung werden sie erst auf Grund der politischen Entschlusslosigkeit des eigentlichen Gesetzgebers.“⁸⁶⁷

Auf Ebene der Europäischen Union liegt sogar ein Sonderfall vor. Nationale Gesetzgeber sind mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet und können sich mithin stets schnell der immer wieder neu auftretenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen annehmen.⁸⁶⁸ Demgegenüber ist es dem Unionsgesetzgeber mangels umfassender Kompetenzen nicht immer möglich, neu entstehende Probleme gesetzlich zu regeln. Die gesetzliche Aufgabe des EuGH, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern, beinhaltet daher auch die Pflicht für den EuGH, im Unionsrecht klaffende Lücken zu schließen. Nur auf diese Weise kann eine europäische Integration weiterentwickelt werden.⁸⁶⁹

864 Umfassend: Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 219 ff; Kadelbach, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, S. 119ff m.w.N; Bleckmann, *DÖV* 1993, S. 837 (S. 841ff).

865 Terhechte, *Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts*, S. 47.

866 Schwarze, *Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht*, S. 239.

867 Schwarze, *Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht*, S. 239.

868 Schwarze, *Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht*, S. 240.

869 Schwarze, *Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht*, S. 239: (im Jahre 1976) „Bei einer rückschauenden Betrachtung hat er sich sogar als der bedeutendste Integrationsfaktor erwiesen. Aller politischen Krisen und Hemmnisse zum Trotz, hat er maßgeblichen Anteil daran, dass sich eine im wesentlichen stabile rechtliche Infrastruktur in den Gemeinschaften herausbilden konnte.“

Die Entwicklungen ungeschriebener Tatbestandsmerkmale müssen jedoch, um den Grundsätzen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu genügen, auf die von der Legislative formulierten und verabschiedeten Gesetzestexte methodisch nachvollziehbar zurückzuführen sein.⁸⁷⁰

2. Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale im Unionsrechts

a) Kartellverbot

aa) Spürbarkeit

Bislang sind ungeschriebene Tatbestandsmerkmale in der Rechtsprechung des EuGH in der Regel in Bezug zum Wettbewerbsrecht⁸⁷¹ aufgetreten. Art. 101 Abs. 1 AEUV⁸⁷² enthält ein grundsätzliches Verbot bestimmter Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen zwischen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes bezwecken oder bewirken. Dieses Kartellverbot ist sehr weit gefasst, um sicherzustellen, dass alle Arten von Absprachen zwischen Unternehmen erfasst werden.⁸⁷³ Dahinter steckt die Überlegung, dass die Wirtschaftssubjekte miteinander konkurrieren und nicht kooperieren sollen.⁸⁷⁴ Die Rechtsprechung des EuGH hat diesen Verbotstatbestand allerdings durch das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Spürbarkeit eingeschränkt.⁸⁷⁵ Demnach können nur solche abgestimmte Verhaltensweisen kartellrechtliche Bedenken begründen, deren wettbewerbs- und handelsbeschränkenden Konsequenzen als nicht bloß unbedeutend, sondern als spürbar einzustufen sind. Vereinbarungen von Unter-

870 Buerstedde, Juristische Methodik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 17 m.w.N.

871 Siehe hierzu umfassend: *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 1ff.

872 ex-Art. 81 Abs. 1 EGV; davor: Art. 85 Abs. 1 EG.

873 Siehe zum Anwendungsbereich: *Khan*, in: Geiger / Khan / Kotzur (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 101 AEUV, Rn. 6.

874 *Eilmansberger*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, vor Art. 81 EGV, Rn. 2.

875 EuGH, Urt. vom 30.06.1966, Rs. C-56/65 - LTM, Slg. 1966, S. 281 (S. 303 f.); EuGH, Urt. vom 18.02.1971, Rs. C-40/70 - Sirena S.r.l. / Eda S.r.l. u.a., Slg. 1971, S. 69, Rn. 13; EuGH, Urt. vom 09.07.1969, Rs. 5/69 - Franz Völk / S.P.R.L. Ets J. Vervaecke, Slg. 1969, S. 302, Rn. 7; EuGH, Urt. vom 06.05.1971, Rs. C-1/71 - Société anonyme Cadillon / Firma Höss, Maschinenbau KG, Slg. 1971, S. 351, Rn. 7/10; *Khan*, in: Geiger / Khan / Kotzur (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 101 AEUV, Rn. 6; *Grill*, in: Lenz / Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 101 AEUV, Rn. 18ff; *Eilmansberger*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 81 EGV, Rn. 71ff.

nehmen, deren Marktanteile bestimmte Grenzen nicht überschreiten, werden nicht am europäischen Wettbewerbsrecht gemessen. Mit dem Erfordernis der Spürbarkeit werden Bagatellfälle vor der Anwendung des Kartellverbots bewahrt, indem Beschränkungen, die den Wettbewerb nur unwesentlich beschränken, von vornherein ausgenommen werden.⁸⁷⁶ Das erleichtert den Unternehmen die Abschätzung, ob sie eine Vereinbarung anmelden müssen oder nicht. Das Spürbarkeitskriterium stellt somit ein Mittel zur Erreichung größerer Vorhersehbarkeit der Rechtsanwendung dar.⁸⁷⁷

Die Kommission hat die Rechtsprechung des EuGH aufgegriffen und hat in einer eigens veröffentlichten Bagatellbekanntmachung⁸⁷⁸ festgeschrieben, wann von einer quantitativen Spürbarkeit auszugehen ist und wann nicht. Durch die Bagatellbekanntmachung wird das Tatbestandsmerkmal zwar nicht verbindlich definiert, gleichwohl begründet sie einen gewissen Vertrauensschutz gegenüber der Kommission.⁸⁷⁹ Gehen Unternehmen gutgläubig davon aus, dass eine Vereinbarung in den Anwendungsbereich der Bekanntmachung fällt, kann die Kommission zumindest keine Geldbuße verhängen.⁸⁸⁰

bb) Allgemeininteresse

In der Entscheidung in der Rechtssache Wouters⁸⁸¹ hat der EuGH die weitere ungeschriebene Voraussetzung des Allgemeininteresses in den Tatbestand des Art. 101 Abs. 1 AEUV eingeführt. Streitgegenständlich war eine Verordnung der niederländischen Rechtsanwaltskammer, die ein allgemeines Verbot der

876 Entscheidendes Kriterium für die Beurteilung ist dabei die Marktstellung der Beteiligten auf dem relevanten Markt. „Obwohl sich das Spürbarkeitskriterium sowohl auf das Tatbestandsmerkmal der Wettbewerbsbeschränkung als auch auf das Tatbestandsmerkmal der Handelsbeeinträchtigung bezieht, wird seine Prüfung in der Entscheidungspraxis häufig ohne genaue Differenzierung und für beide Aspekte gemeinsam abgehandelt“, *Stockenhuber*, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 16. EL., Art. 81, Rn. 215; Differenziert wird zwischen einer qualitativen und einer quantitativen Spürbarkeit, *Eilmansberger*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 81 EGV, Rn. 72.

877 *Stockenhuber*, in: Grabitz / Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 16. EL., Art. 81, Rn. 220.

878 Bekanntmachung der Kommission über Vereinbarungen von geringer Bedeutung, die den Wettbewerb gemäß Art. 81 Abs. 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht spürbar beschränken (ABl. C 368 vom 22.12.2001, S. 13); *Eilmansberger*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 81, Rn. 71ff.

879 *Eilmansberger*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 81 EGV, Rn. 77.

880 vgl. Bekanntmachung der Kommission über Vereinbarungen von geringer Bedeutung, die den Wettbewerb gemäß Art. 81 Abs. 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht spürbar beschränken (ABl. C 368 vom 22.12.2001, S. 13), Rn. 4.

881 EuGH, Urt. vom 19.02.2002, Rs. C-309/99 - Wouters u.a., Slg. 2002, S. I-1577.

Bildung von Sozietäten zwischen Rechtsanwälten und Wirtschaftsprüfern statuiert. Wirtschaftsprüfer sind, anders als Rechtsanwälte, in den Niederlanden keinem Berufsgeheimnis unterworfen. Durch die Verordnung soll die Freiheit und Unabhängigkeit der Berufsausübung des Rechtsanwalts gewährleistet und das Vertrauensverhältnis zwischen dem Rechtsanwalt und seinem Mandanten gesichert werden. Nachdem in den Niederlanden zugelassene Rechtsanwälte, die sich in einer Sozietät mit Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern zusammenschließen wollten, einen ablehnenden Bescheid der niederländischen Rechtsanwaltskammer erhalten hatten, beschränkten sie den Klageweg. Der niederländische Raad van State legte dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens unter anderem die Frage vor, ob das entsprechende nationale Standesrecht bezweckt oder bewirkt, den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes zu beschränken und insoweit den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

Der EuGH bejahte eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs, stellte aber zugleich fest, dass die standesrechtliche Regelung trotzdem für die ordnungsgemäße Ausübung des Rechtsanwaltsberufs, wie er in dem betreffenden Staat geordnet ist, erforderlich sei.⁸⁸² Aufgrund vorrangiger Wertungen könnten Ausnahmen von dem Verbot gemacht werden, wenn die Kammern bei ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit – in Gestalt des Erlasses von Satzungen – an Kriterien des Allgemeininteresses gebunden sind und staatlicher Kontrolle unterliegen.⁸⁸³ Somit hat sich der EuGH für eine Berücksichtigung von Allgemeininteressen⁸⁸⁴ im Tatbestand des Kartellverbots ausgesprochen und ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal in den Tatbestand eingeführt.

b) Warenverkehrsfreiheit

Auch zu den Grundfreiheiten und somit jenseits des Wettbewerbsrechts lassen sich Beispiele finden, in denen die Entwicklung von ungeschriebenen Tatbestandsmerkmalen zu beobachten ist. Ausweislich Art. 34 AEUV⁸⁸⁵ sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung grundsätzlich verboten. In der Entscheidung in der Rechtssache Dassonville⁸⁸⁶ hat der

882 EuGH, Urt. vom 19.02.2002, Rs. C-309/99 - Wouters u.a., Slg. 2002, S. I-1577, Rn. 110.

883 *Emmerich*, in: Immenga / Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Art. 81 EGV, Rn. 43; *Emmerich*, in: Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, 20. EL., H I §1, Rn. 61.

884 So ausdrücklich: Schlussantrag von GA Léger in der Rs. C-309/99 - Wouters u.a., Slg. 2002, S. I-1577, Rn. 105.

885 ex-28 EGV; davor: Art. 28 EG.

886 EuGH, Urt. vom 11.07.1974, Rs. C-8/74 - Dassonville, Slg. 1974, S. 837.

EuGH den Begriff der Maßnahmen gleicher Wirkung konkretisiert, indem er feststellte, dass „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“, als eine solche Maßnahme anzusehen sei.⁸⁸⁷ Aufgrund dieser weiten Formulierung wird in der Literatur gelegentlich überlegt, dass die Behinderung des Handels spürbar sein muss. Daher wird erwogen, auch für die Warenverkehrsfreiheit das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Spürbarkeit einzuführen.⁸⁸⁸ Zur Begründung wird auch auf die Entwicklung des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der Spürbarkeit zur Einschränkung des Anwendungsbereichs des Kartellverbots verwiesen.⁸⁸⁹ Zudem wird das gemeinsame Ziel des Kartellverbots und der Warenverkehrsfreiheit angeführt: der Schutz des zwischenstaatlichen Handels vor Behinderungen und Verfälschungen.⁸⁹⁰

Zwar ist der EuGH diesen Überlegungen bislang nicht gefolgt und hat ausdrücklich auf ein Spürbarkeitserfordernis verzichtet⁸⁹¹, wendet dafür aber die Warenverkehrsfreiheit nicht auf Maßnahmen an, deren beschränkende Wirkungen zu ungewiss und zu indirekt⁸⁹² erscheinen. Damit bleiben Regelungen, deren Folgen für den Warenverkehr so mittelbar sind und so weit entfernt liegen, dass eine Einfuhrbehinderung nicht mehr erwartet werden kann, vom Anwen-

887 EuGH, Urt. vom 11.07.1974, Rs. C-8/74 - Dassonville, Slg. 1974, S. 837, Rn. 5.

888 „Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß Artikel 30 auf nicht diskriminierende Maßnahmen anzuwenden ist, die geeignet sind, den Marktzugang wesentlich zu beschränken“, Schlussantrag von GA Jacobs in der Rs. C-412/93 - Société d'importation Edouard Leclerc-Siplec / TF1 Publicité SA und M6 Publicité SA, Slg. 1995, S. I-179, Rn. 42, 44, 49; Zustimmend: Engel, JZ 1995, S. 940 (S. 941); Jestaedt / Kästle, EWS 1994, S. 26 (S. 28); Sack, WRP 1998, S. 103 (S. 117) m.w.N.; Everling, EuR 1982, S. 301 (S. 305); Rabe, Garantien und Sicherungen des freien Warenverkehrs, in: Schwarze (Hrsg.): Das Wirtschaftsrecht des gemeinsamen Marktes, S. 41 (S. 51).

889 Fezer, in: JZ 1994, S. 317 (S. 324); Jestaedt / Kästle, EWS 1994, S. 26 (S. 28).

890 Sack, S. 103 (S. 117); Kessler, System der Warenverkehrsfreiheit, S. 186.

891 EuGH, Urt. vom 05.04.1984, Rs. C-177/82 - van de Haar und Kaveka de Meern, Slg. 1984, S. 1797, Rn. 13; EuGH, Urt. vom 08.07.2004, Rs. C-166/03, Kommission / Frankreich, Slg. 2004, S. I-6535, Rn. 15; ein Spürbarkeitserfordernis ebenfalls ablehnend: Müller-Graf, in: von der Groeben / Schwarze (Hrsg.), Europäische Union, Art. 28 EG, Rn. 59; Leible / T. Streinz, in: Grabitz / Hilf / Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 42. EL, Art. 34 AEUV, Rn. 65, Becker, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 28 EGV, Rn. 40.

892 EuGH, Urt. vom 07.03.1990, Rs. C-69/88 - H. Krantz GmbH & Co. / Ontvanger der Directe Belastingen und Staat der Nederlanden, Slg. 1990, S. 583, Rn. 11; EuGH, Urt. vom 14.07.1994, Rs. C-379/92 - Peralta, Slg. 1994, S. I-3453, Rn. 24; EuGH, Urt. vom 21.09.1999, Rs. C-44/98 - BASF AG / Präsident des Deutschen Patentamts, Slg. 1999, S. I-6269, Rn. 21; EuGH, Urt. vom 13.01.2000, Rs. C-254/98 - Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb / TK-Heimdienst Sass GmbH, Slg. 2000, S. I-151, Rn. 30.

dungsbereich der Warenverkehrsfreiheit von vornherein ausgeschlossen.⁸⁹³ Die Formulierung „zu ungewiss und zu indirekt“ bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Beeinträchtigung und nicht auf deren Intensität.⁸⁹⁴ Damit sollen rein hypothetische Kausalverläufe ausgeschlossen werden.⁸⁹⁵

Unabhängig davon, welches Kriterium für Einschränkungen des Anwendungsbereichs der Warenverkehrsfreiheit herangezogen wird, handelt es sich dabei um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal. Ziel ist auch in diesem Fall die Einschränkung des Anwendungsbereiches und damit Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit.

Auch die vom EuGH in der Rechtssache Rewe-Zentral⁸⁹⁶ entwickelte Cassis-de-Dijon-Formel, wonach Hemmnisse für den Binnenhandel hingenommen werden müssen, soweit die Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen der Allgemeinwohls gerecht zu werden⁸⁹⁷ wird in der Literatur zum Teil als eine Einschränkung auf Tatbestandsebene angesehen.⁸⁹⁸ In diesem Fall würden die zwingenden Erfordernisse der Allgemeinwohls ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal darstellen.

c) Rechtsangleichungen

Der Ermächtigungstitel für die Europäische Union zur Angleichung der Rechtsvorschriften, Art. 114 AEUV⁸⁹⁹, ist in seinem Anwendungsbereich ebenfalls durch das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Spürbarkeit begrenzt worden. Grundsätzlich ermächtigt die Vorschrift unter anderem zu Rechtsangleichungsmaßnahmen, die den Abbau von Wettbewerbsverfälschungen betref-

893 *Becker*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 28 EGV, Rn. 41.

894 *Kingreen*, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 34-36 AEUV, Rn. 55.

895 *Becker*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 28 EGV, Rn. 41.

896 EuGH, Urt. vom 20.02.1979, Rs. C-120/78 - Rewe-Zentral, Slg. 1979, S. 649.

897 EuGH, Urt. vom 20.02.1979, Rs. C-120/78 - Rewe-Zentral, Slg. 1979, S. 649, Rn. 8.

898 In diesem Sinne: *Ahlfeld*, Zwingende Erfordernisse im Sinne der Cassis-Rechtsprechung, S. 81f; Der Gerichtshof begrenzt den Tatbestand durch eine Art teleologische Reduktion; *Schilling*, EuR 1994, S. 50 (S. 52); *Jestaedt / Kästle*, EWS 1994, S. 26 (S. 27); *Herdegen*, Europarecht, S. 296, Rn. 13f; Die wohl h.M. geht hingegen davon aus, dass es sich um Rechtfertigungsgründe handelt: *Becker*, EuR 1994, S. 162 (S. 166); *Ehlers*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, §7, Rn. 71; *Jarass*, EuR 2000, S. 705 (S. 719); auch der EuGH hat in späterer Rechtsprechung ausdrücklich, von Rechtfertigung gesprochen: siehe zum Beispiel: EuGH, Urt. vom 15.12.1995, Rs. C-415/93 - Bosman, Slg. 1995, S. I-4921, Rn. 105, 121; EuGH, Urt. vom 26.06.1997, Rs. C-368/95 - Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH / Heinrich Bauer Verlag, Slg. 1997, S. I-3689, Rn. 18.

899 ex-Art. 95 EGV; davor: Art. 100a EG.

fen.⁹⁰⁰ Der EuGH hat jedoch gefordert, dass Wettbewerbsver-zerrungen, die durch den Rechtsakt beseitigt werden sollen, nicht geringfügig sein dürfen, sondern spürbar sein müssen.⁹⁰¹ In dem Urteil in der Rechtssache Deutschland / Parlament und Rat befand der EuGH, dass die Richtlinie 98/43/EG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zu Gunsten von Tabakerzeugnissen⁹⁰² nicht zur Beseitigung spürbarer Wettbewerbsverzerrungen geeignet sei und erklärte sie für nichtig, weil unter anderem Art. 100 a EG keine tragfähige Rechtsgrundlagen hierfür darstellte.⁹⁰³

Nur durch die zusätzliche Voraussetzung der Spürbarkeit lässt sich die Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers wirksam einschränken. Dieser darf nur bei einem besonders qualifizierten Interesse tätig werden,⁹⁰⁴ welches gegeben ist, wenn die Voraussetzungen für den Binnenmarkt verbessert werden sollen.⁹⁰⁵ Diese Einschränkung ist zwingend notwendig, um dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 EUV⁹⁰⁶ und somit dem Subsidiaritätsgrundsatz gerecht zu werden.⁹⁰⁷ Andernfalls hätte die Union eine allgemeine und unbegrenzte Befugnis zur Harmonisierung.

900 *Fischer*, in: Lenz / Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 114 AEUV, Rn. 14; *Leible*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 95, Rn. 18; *Khan*, in: Geiger / Khan / Kotzur (Hrsg.) EUV / AEUV, Art. 114 AEUV, Rn. 2; *Kahl*, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 114 AEUV, Rn. 22.

901 EuGH, Urt. vom 05.10.2000, Rs. C-376/98 - Deutschland / Parlament und Rat, Slg. 2000, S. I-8419, Rn. 106; „Dieses Spürbarkeitserfordernis bildet also ein konstituierendes Zubehör des Gemeinschaftsgesetzgebers“ Schlussantrag von GA Geelhoed in der Rs. C-491/01 - British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco, Slg. 2002, S. I-11453, Rn. 151; auch: EuGH, Urt. vom 11.06.1991, Rs. C-300/89 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Rat der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1991, S. I-2867, Rn. 23; dem Spürbarkeitserfordernis zustimmend: *Kahl*, in: Calliess / Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 114 AEUV, Rn. 23; *Khan*, in: Geiger / Khan / Kotzur (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 114 AEUV, Rn. 16; *Leible*, in: Streinz (Hrsg.), EUV / EGV, Art. 95, Rn. 20; *Fischer*, in: Lenz / Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 114 AEUV, Rn. 14.

902 vom 06.07.1998, ABl. Nr. L 213 vom 30.07.1998, S. 9.

903 EuGH, Urt. vom 05.10.2000, Rs. C-376/98 - Deutschland / Parlament und Rat, Slg. 2000, S. I-8419, Rn. 118.

904 Schlussantrag von GA Geelhoed in der Rs. C-491/01 - British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco, Slg. 2002, S. I-11453, Rn. 149.

905 *Khan*, in: Geiger / Khan / Kotzur (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 114 AEUV, Rn. 16.

906 ex-Art. 5 Abs. 1 EGV.

907 EuGH, Urt. vom 05.10.2000, Rs. C-376/98 - Deutschland / Parlament und Rat, Slg. 2000, S. I-8419, Rn. 107.

d) Fazit

Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale sind mithin ein Produkt bestimmter Methoden der Rechtsanwendung. Sie können einerseits als Resultat einer systematischen oder teleologischen Auslegung von Tatbeständen zu verstehen sein, andererseits können sie auch als das Ergebnis einer Rechtsfortbildung zu begreifen sein.⁹⁰⁸

Die in den Beispielen aufgezeigten ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale verfolgen unterschiedliche Ziele: Sie wurden entwickelt, um größere Vorhersehbarkeit der Rechtsanwendung zu erzielen, um den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt zu stärken, das Allgemeininteresse zu berücksichtigen oder um den Subsidiaritätsgrundsatz zu wahren. Die aufgezeigten Beispiele machen deutlich, dass ungeschriebene Tatbestandsmerkmale die Hauptfunktion haben, grundlegenden Prinzipien des Unionsrechts zur vollen Geltung zu verhelfen.⁹⁰⁹

Bei den aufgezeigten Normen, die um ungeschriebene Tatbestandsmerkmale ergänzt wurden, handelt es sich stets um geschriebenes Primärrecht. Primärrechtliche Vorschriften wurden um ungeschriebene Voraussetzungen ergänzt, um anderen Erfordernissen des Primärrechts zu genügen. Wenn Primärrecht ergänzt wird, um Erfordernissen des gleichrangigen Primärrechts gerecht zu werden, dann können erst recht auch sekundärrechtliche Vorschriften ergänzt werden, um Erfordernissen des Primärrechts gerecht zu werden.

3. Dogmatik der ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale

Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale haben unterschiedliche Erscheinungsformen. Sie treten stets im Spannungsfeld zwischen Rechtsauslegung und Rechtsfortbildung als Ergebnis des einen oder des anderen in Erscheinung.⁹¹⁰

Bietet der Wortlaut einer Vorschrift einen konkreten normativen Bezugspunkt, kann ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal methodisch ein Ergebnis der Auslegung sein. Gibt es im Wortlaut keinen konkreten normativen Bezugspunkt

908 siehe auch die Schlussfolgerungen bei *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 351, 352.

909 Außerdem sichern ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzungen die Effizienz der Unionsverwaltung, *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 397.

910 Der EuGH nimmt keine Trennung zwischen den Problemkreisen Auslegung und Rechtsfortbildung vor, *Walter*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 55 ff; Die Dogmatik der ungeschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen wird deutlich anhand der Beispiele im europäischen Wettbewerbsrecht. Umfassend hierzu: *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 393ff.

für ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzungen, können sie als Ergebnis einer Rechtsfortbildung zu begreifen sein. In diesem Grenzbereich zwischen Rechtsauslegung und Rechtsfortbildung zeigen sich auch die Schwierigkeiten der Entwicklung von ungeschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen. Während die Rechtsauslegung grundsätzlich von jedem vorgenommen werden kann, der das Recht anwendet, ist für eine verbindliche Rechtsfortbildung ausschließlich der EuGH zuständig.

Unabhängig davon, ob ungeschriebene Tatbestandsmerkmale ihren Ursprung in der Rechtsauslegung oder in der Rechtsfortbildung finden, bildet zunächst stets der Wortlaut den ersten Anknüpfungspunkt für ihre Entwicklung. Je eindeutiger der Wortlaut einer Vorschrift gefasst ist, desto weniger Raum besteht für die Entwicklung ungeschriebener Tatbestandsmerkmale und umgekehrt. Enthält ein Wortlaut beispielsweise unbestimmte Rechtsbegriffe, so bieten sich diese zugleich als Anknüpfungspunkte für eine Entwicklung ungeschriebener Tatbestandsmerkmale im Wege der Rechtsauslegung an. Andersherum kann die Entwicklung ungeschriebener Tatbestandsmerkmale bei präzise formulierten Vorschriften nur schwerlich im Wege der Rechtsauslegung erfolgen, sodass auf die Rechtsfortbildung zurückgegriffen werden müsste.

Weil ungeschriebene Tatbestandsmerkmale ohne eine Legitimation der Legislative entstehen, können sie nur in engen Grenzen zulässig sein. Diese Grenzen finden sich in der Methodik der Rechtsanwendung sowie in den primärrechtlichen Vorgaben selbst.⁹¹¹ Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale können nur dann einen Platz in der Rechtsordnung der Union erhalten, wenn sie sich konzeptionell vollständig in die Grundstrukturen integrieren lassen.

4. Kenntnis als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Bereitstellungsverbote

Die Dogmatik der ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des Unionsrechts zeigt, dass sie entweder im Wege der Auslegung oder aber durch Rechtsfortbildung entstehen. Die Grenze zwischen Rechtsfortbildung und Auslegung ist mitunter fließend. Sie können nicht als wesensverschieden angesehen werden, „sondern nur als voneinander verschiedene Stufen desselben gedanklichen Verfahrens“⁹¹². Die europäischen Gerichtshöfe nehmen selbst gar keine Unterschei-

911 Umfassend zu den Grenzen der Entwicklung ungeschriebener Tatbestandsmerkmale, *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 373ff.

912 *Larenz*, Methodenlehre, S. 366; *Larenz* bezeichnet Rechtsfortbildung als Fortsetzung der Auslegung (S. 366).

derung zwischen den Problemkreisen Auslegung und Rechtsfortbildung vor.⁹¹³ Aufgrund der methodischen Unterschiede zwischen Auslegung und Rechtsfortbildung wird jedoch im folgenden die aus der deutschen Methodik bekannte Differenzierung zwischen Auslegung und Rechtsfortbildung beibehalten.⁹¹⁴

a) Auslegung

Nach wie vor gilt, dass die Auslegung dort an ihre Grenzen stößt, wo der Wortlaut der weitesten Sprachfassung nicht mehr beachtet oder übermäßig strapaziert wird, wo sie also den Wortsinn übersteigt.⁹¹⁵ „Eine Deutung, die nicht mehr im Bereich des möglichen Wortsinns liegt, ist nicht mehr Ausdeutung, sondern wäre Umdeutung.“⁹¹⁶ Eine Umdeutung ist nicht an sich ausgeschlossen, doch ist sie der Rechtsfortbildung zuzuordnen und bedarf besonderer Voraussetzungen.

Ungeschriebene Tatbestandsmerkmale können nicht ohne jeden Anknüpfungspunkt im Wortlaut einer Norm in dieselbe im Wege der Auslegung implementiert werden.⁹¹⁷ Fraglich ist, ob sich ein Korrektiv in subjektiver Hinsicht innerhalb dieser Grenzen in den Tatbestand der Bereitstellungsverbote hineinlesen lässt. Problematisch scheint eine solche Entwicklung in Bezug auf die Wortsinngrenze der Bereitstellungsverbote. Voraussetzung ist ein Anknüpfungspunkt im Wortlaut, der dann so ausgelegt werden müsste, dass aus ihm ein subjektives Korrektiv hervorginge. Die Wortlaute der untersuchten Bereitstellungsverbote erfassen jedoch in allen Verordnungen in allen Sprachfassungen fast ausschließlich objektive Kriterien. Einzige Ausnahme bilden fünf Bereitstellungsverbote⁹¹⁸ in der italienischen Sprachfassung: Diese enthalten jeweils als Alternative das Verbot, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zu Gunsten der Embargogegner zu bestimmen („destinarli“). An das Merkmal einer Bestimmung ließen sich subjektive Voraussetzungen anknüpfen. Jedoch darf nicht außer Acht bleiben, dass die englischen und nicht die italienischen Sprachfassungen zu bevorzugen sind, dass nur fünf der 22 Bereitstellungsverbote eine derartige Formulierung aufweisen und, dass sich „destinarli“ nur auf eine und nicht auf beide Verbotsalternativen bezieht.

913 *Walter*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 55.

914 So die Unterscheidung bei *Walter*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 55.

915 *Walter*, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 75.

916 *Larenz*, Methodenlehre, S. 322.

917 *Terhechte*, Die ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale des europäischen Wettbewerbsrechts, S. 374.

918 Art. 4 Abs. 3 u. 4 VO (EG) Nr. 1210/2003; Art. 6 Abs. 2 VO (EG) Nr. 314/2004; Art. 11 Abs. 2 VO (EG) Nr. 194/2008; Art. 2 Abs. 2 VO (EU) Nr. 356/2010 und Art. 4 Abs. 2 VO (EU) Nr. 667/2010.

Eine Implementierung eines subjektiven Kriteriums in alle Bereitstellungsverbote, das sich auf beide Verbotsalternativen bezieht, würde den Wortlaut missachten oder zumindest übermäßig strapazieren und somit auch dem Wortsinn entgegenstehen. Eine subjektive Tatbestandsvoraussetzung, gleich wie sie ausgestaltet wäre, findet keinen konkreten Anknüpfungspunkt im Wortlaut der Bereitstellungsverbote. Daher kann bei der Entwicklung eines subjektiven Korrektivs als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal nicht auf die Methode der Auslegung zurückgegriffen werden. Notwendig erscheint auch in diesem Fall eine Lösung im Wege der Rechtsfortbildung.

b) Rechtsfortbildung

„Rechtsfortbildung liegt vor, wenn konkrete Fälle auf eine Weise entschieden werden, die zwar nicht durch den Wortlaut der relevanten Rechtsvorschriften gedeckt ist, also eine Lücke im Gesetz vorliegt, die aber dennoch durch gute Gründe, nämlich durch den Zweck dieser Vorschriften oder aber durch anerkannte Rechtsprinzipien als gerechtfertigt erscheint“⁹¹⁹. Bei Rechtsfortbildung geht es somit nicht nur um die Ausfüllung von Lücken im Gesetz, „sondern um die Aufnahme und weitere Ausbildung neuer Rechtsgedanken“⁹²⁰.

In der Literatur wird unterschieden zwischen gesetzesimmanenter und gesetzesübersteigender Rechtsfortbildung.⁹²¹ Für die beiden Formen der Rechtsfortbildung sind bestimmte Methoden typisch.⁹²² Eine gesetzesimmanente Rechtsfortbildung dient der Lückenausfüllung. Sie wird umschrieben als die methodisch geleitete Rechtsfortbildung über die Grenzen der Auslegung hinaus, aber noch im Rahmen des ursprünglichen Plans, der Teleologie des Gesetzes selbst.⁹²³ Eine gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung hat hingegen die Gesetzeskorrektur zum Ziel.⁹²⁴ Sie wird umschrieben als über die gesetzesimmanente Rechtsfortbildung hinausgehende Rechtsfortbildung, die aber innerhalb des Rahmens und der leitenden Prinzipien der Gesamtrechtsordnung bleibt.⁹²⁵ Sie orientiert sich nicht allein an der immanenten Teleologie des Gesetzes selbst,

919 Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 45.

920 Larenz, Methodenlehre, S. 366.

921 Grundlegend, für viele: Larenz, Methodenlehre, S. 366ff.

922 Methoden der gesetzesimmanenten Rechtsfortbildung siehe Larenz, Methodenlehre, S. 370ff; zur gesetzesübersteigenden Rechtsfortbildung siehe Larenz, Methodenlehre, S. 413ff.

923 Larenz, Methodenlehre, S. 366.

924 Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 42 m.w.N; Larenz, Methodenlehre, S. 414ff.

925 Larenz, Methodenlehre, S. 366.

sondern an einem darüber hinausgreifenden Rechtsgedanken.⁹²⁶ Voraussetzung ist, dass keine Lücke sondern ein anderer Mangel vorliegt, der die gesetzliche Regelung als unbillig, unsozial oder unzeitgemäß erscheinen lässt.⁹²⁷ „Man könnte hier von einem rechtspolitischen Fehler sprechen, der vom Rechtsanwender behoben wird.“⁹²⁸

Eine gesetzesimmanente Rechtsfortbildung muss sich im Rahmen der Teleologie des Gesetzes bewegen. Die Bereitstellungsverbote statuieren jedoch eine objektive Verantwortlichkeit, die unabhängig von einem konkreten Schuldvorwurf entsteht. Die Teleologie der Bereitstellungsverbote sieht somit gerade kein Korrektiv in subjektiver Hinsicht vor.⁹²⁹

Für die Entwicklung eines ungeschriebenen Tatbestandmerkmals kommt demzufolge allein eine gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung in Betracht. Sie muss jedoch, aufgrund ihres Mangels an parlamentarischer Legitimation, in besonderem Maße auf methodisch nachvollziehbare Art und Weise erfolgen. Zuvorderst gilt, dass eine gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung nur im Einklang mit den leitenden Prinzipien der Gesamtrechtsordnung erfolgen darf, „ja vielfach gerade durch das Streben veranlasst wird, diesen Prinzipien in einem weiteren Umfang, als es im Gesetz geschehen ist, Geltung zu verschaffen“⁹³⁰.

Die gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung bewegt sich somit zwar außerhalb der gesetzlichen Regelungen, aber innerhalb des Rahmens der Gesamtrechtsordnung und der ihr zugrunde liegenden Rechtsprinzipien.⁹³¹ Voraussetzung für eine gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung ist zunächst das Vorhandensein einer Rechtsfrage, also einer Frage, die eine rechtliche Antwort verlangt. Die Fragen, wie die Bereitstellungsverbote in Einklang mit dem Bestimmtheitsgrundsatz gebracht werden können, beziehungsweise, wie die Bereitstellungsverbote dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ besser zur Geltung verhelfen können, sind derartige Rechtsfragen.

Diese Fragen dürfen weder im Wege einfacher Gesetzesauslegung noch einer gesetzesimmanenten Rechtsfortbildung gelöst werden können, „die den Mindestanforderungen genügt, die sich aus einem unabweisbaren Bedürfnis des Rechtsverkehrs, der Forderung nach Praktikabilität der Rechtsnormen, der Natur

926 Larenz, Methodenlehre, S. 414.

927 Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 42 m.w.N.

928 Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 42 m.w.N.

929 Hier erfolgt die Annahme, dass der 1. Lösungsweg nicht gangbar ist, um diesen alternativen Lösungsweg zu entwickeln.

930 Larenz, Methodenlehre, S. 366.

931 Larenz, Methodenlehre, S. 414.

der Sache und den der gesamten Rechtsordnung zu Grunde liegenden rechtsethischen Prinzipien ergeben“⁹³². Eine Lösung im Wege gesetzesimmanenter Rechtsfortbildung darf nicht möglich sein.⁹³³

Eine gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung bedarf einer Begründung mit rechtlichen Erwägungen. Außer in den Bedürfnissen des Rechtsverkehrs und der „Natur der Sache“ können diese Erwägungen auch in rechtsethischen Prinzipien zu finden sein.⁹³⁴ „Rechtsethische Prinzipien sind richtunggebende Maßstäbe rechtlicher Normierung, die vermöge ihrer eigenen Überzeugungskraft rechtliche Entscheidungen zu ‘rechtfertigen’ vermögen“⁹³⁵.

Für den Fall der Bereitstellungsverbote erscheint ein Rückgriff auf rechtsethische Prinzipien naheliegend. Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“, das Schuldprinzip, stellt einen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar und ist demnach als Primärrecht einzuordnen. Mithin kann der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ erst recht als ein rechtsethisches Prinzip angesehen werden, um dessen Willen eine Rechtsfortbildung möglich ist. Unterstützung erfährt diese Annahme durch Analysen der Rechtsfortbildung durch den EuGH, die zu dem Ergebnis kommen, dass die Ableitung von Regelungen aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Recht der Europäischen Union eine große Bedeutung erlangt hat.⁹³⁶

Um dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ gerecht zu werden, müssten die Tatbestände der Bereitstellungsverbote jeweils um die ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung der Kenntnis oder fahrlässigen Unkenntnis ergänzt werden. Eine derartige Voraussetzung würde ganz ausdrücklich die persönliche Vorwerfbarkeit in den Tatbestand der Bereitstellungsverbote mit aufnehmen und so den Anforderungen des Grundsatzes genügen.⁹³⁷ Für die zur Ahndung von Verstößen berufenen nationalen Behörden würden sich dann gleiche Bedingungen stellen, unabhängig davon, ob sie sich bei ihrer Tätigkeit auf nationales Recht oder auf Unionsrecht stützen.

Einer solchen Vorgehensweise hat sich auch das VG Berlin in einem Urteil bedient. Weil § 18 Abs. 2 S. 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes

932 Larenz, Methodenlehre, S. 426.

933 Larenz, Methodenlehre, S. 426.

934 Larenz, Methodenlehre, S. 414ff.

935 Larenz, Methodenlehre, S. 421.

936 Zum Beispiel Walter, Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 166 ff; Ukrow, Richerliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 122.

937 Ein Vorsatz- oder Fahrlässigkeitserfordernis genügt dem „nulla poena sine culpa“ Grundsatz ohne weiteres, Böse, Strafen und Sanktionen, S. 358.

(TEHG)⁹³⁸ kein Verschulden für die Verhängung von Sanktionen voraussetzte, hat das Gericht, um dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ gerecht zu werden, ein Verschulden als ungeschriebenes Merkmal des Tatbestands entwickelt. Das Urteil bezeichnet die Vorgehensweise als verfassungskonforme Auslegung, lässt aber eine genaue methodische Begründung seiner Vorgehensweise vermissen.⁹³⁹

5. Ergebnis

Demnach kann das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Kenntnis oder fahrlässigen Unkenntnis im Wege der gesetzesübersteigenden Rechtsfortbildung in die Tatbestände der Bereitstellungsverbote hineingelesen werden. Diese Form der Rechtsfortbildung verfolgt das Ziel, dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ und somit einem rechtsethischen Prinzip in gebotener Weise Rechnung zu tragen.

938 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 08.07.2004 (BGBl. I S. 1578), das zuletzt durch Art. 9 des Gesetzes vom 11.08.2010 (BGBl. I S. 1163) geändert worden ist.

939 VG Berlin, Urt. vom 19.11.2010, Az. 10 A 208.08 = BeckRS 2011, 45277.

I. Zusammenfassung in Thesenform

I. Hintergrund

1. Nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen sind seit Mitte der 1990er Jahre zu einem häufig eingesetzten Instrument der Außenpolitik geworden. Sie ergeben in Form von zielgerichteten Wirtschaftssanktionen und werden von den Vereinten Nationen beschlossen. Die Umsetzung in der Europäischen Union erfolgt durch Verordnungen. Außerdem wird die Europäische Union auch in eigener Initiative ohne vorangegangenen Beschluss der Vereinten Nationen tätig. Die Rechtsgrundlage für die Europäische Union stellt stets Art. 215 AEUV dar.

2. Zielgerichtete Sanktionen umfassen sektorale und zielgruppenorientierte Sanktionen. Sektorale Sanktionen knüpfen an bestimmte Güter an, zielgruppenorientierte Sanktionen knüpfen an die Empfänger an, die sogenannten Embargogeegner. Zu den zielgruppenorientierten Sanktionen zählen Reise- und Visabeschränkungen, Finanzsanktionen und Bereitstellungsverbote. Diese Sanktionen ermöglichen ein zielgerichtetes Vorgehen gegen die politische, militärische, wirtschaftliche oder intellektuelle Elite eines bestimmten Staates. Sie ergeben auch gegen Personen und Gruppierungen, die keinem bestimmten Staat zugeordnet werden können. Diese Embargogeegner sind in den Anhängen der jeweiligen Verordnungen aufgeführt, den sogenannten Sanktionslisten. Bei den Embargogegegnern handelt es sich um natürliche und juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen.

3. Durch die Wirtschaftssanktionen soll internationalen Beschlüssen und Standards zur Geltung verholfen werden. Sie sind Reaktionen auf Menschenrechtsverletzungen, auf die Bedrohung des Friedens oder eines bereits begonnenen Friedensprozesses, auf die Verletzung von internationalen Wahlstandards oder auf die Bedrohung von Demokratie. Weitere Beweggründe sind die Ahndung der Unterstützung des Terrorismus oder des Terrorismus selbst, die Verfolgung oder die Aufklärung von Verbrechen, die Nichteinhaltung von internationalen Verträgen sowie die Entwicklung von ABC-Waffen. Primär sollen die Wirtschaftssanktionen ein konkretes Verhalten der Embargogeegner beeinflussen. Sekundär bringen die Wirtschaftssanktionen auch eine moralische Verurteilung zum Ausdruck. Als Mittel zur Erreichung des verfolgten Ziels hat der Verordnungsgeber die umfassende wirtschaftliche und gesellschaftliche Isolation der Embargogeegner gewählt.

4. Es gibt keine effektiveren Mittel, die nicht im Einsatz militärischer Mittel bestehen, als zielgerichtete Wirtschaftssanktionen, um Forderungen auf internationaler Ebene durchzusetzen. Diese sind umso effektiver, je glaubwürdiger eine militärische Option erscheint. Weil diese aber gerade verhindert werden soll, müssen die zielgerichteten Wirtschaftssanktionen als solche konsequent angewendet werden.

II. Anwendungsbereich

1. Seit einigen Jahren ist eine Vereinheitlichung der Anwendungsbereiche der verschiedenen Embargo-Verordnungen zu beobachten. Die Bereitstellungsverbote finden Anwendung:

- im Gebiet der Europäischen Union, einschließlich des Luftraums,
- an Bord der Luftfahrzeuge und Wasserfahrzeuge, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehen,
- für alle natürlichen Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates besitzen, innerhalb und außerhalb des Gebietes der Union,
- für die nach dem Recht eines Mitgliedsstaates gegründeten oder eingetragenen juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen,
- für alle juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen in Bezug auf Geschäfte, die ganz oder teilweise in der Union getätigt werden.

2. Vor dem Hintergrund der drohenden Sanktionen bei Verstößen gegen die Verordnungen besteht für in Deutschland ansässige Unternehmen eine arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht, sofern sie Staatsbürger von Mitgliedstaaten für die Tätigkeit von Tochterfirmen in Drittländern abstellen. Der Arbeitgeber muss dafür Sorge tragen, dass seine Mitarbeiter nicht dem Risiko ausgesetzt sind, bei der Durchführung der vertraglich geschuldeten Arbeit Straftaten zu begehen.

3. Rechtlich selbstständige Zweigniederlassungen von europäischen Unternehmen, die sich in Drittländern befinden, sind nicht vom Anwendungsbereich der Embargo-Verordnungen erfasst, sofern diese nicht nach dem Recht eines Mitgliedstaates gegründet oder eingetragen sind.

4. Europäische Unternehmen sind nicht verpflichtet, die Nichteinhaltung der Gebote oder Verstöße gegen die Verbote durch von ihnen kontrollierte Zweigniederlassungen oder Tochterfirmen zu verhindern. Es dürfen jedoch auch keine Weisungen erteilt werden, die die Nichteinhaltung oder Verstöße nach sich ziehen.

III. Bereitstellungsverbote

1. Die Bereitstellungsverbote verbieten direkte und indirekte Bereitstellungen an die Embargogegner oder zu ihren Gunsten. Gegenstand der Bereitstellungsverbote sind Gelder und wirtschaftliche Ressourcen. Unter einer „Bereitstellung an die Embargogegner“ ist der Vorgang zu verstehen, der dazu führt, dass den Embargogegnern Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen verfügbar gemacht werden. Das wiederum ist der Fall, wenn Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen derart in den Machtbereich der Embargogegner gelangen, dass diese nach Belieben zugreifen und damit verfahren können. Die Zugriffsmöglichkeit kann dabei tatsächlicher oder rechtlicher Natur sein. Die Tatbestandsalternative „Bereitstellung zu Gunsten der Embargogegner“ ist als Auffangnorm zu verstehen. Es soll sichergestellt werden, dass die Embargogegner weder direkt noch indirekt versorgt werden. Erfasst sind zum Beispiel solche Zuwendungen, die nicht zu einer unbedingten und endgültigen Übertragung der Verfügungsbefugnis an den Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen führen. Neben der Verwendung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen zum Vorteil der Embargogegner ist zum Beispiel auch die Verschaffung von nur mittelbarem Besitz ohne Verfügungsmöglichkeit erfasst.

2. Der Begriff „Gelder“ umfasst finanzielle Vermögenswerte und Vorteile jeder Art. Hierzu zu zählen sind zum Beispiel Einlagen, Guthaben, Zahlungsansprüche und verbrieft Forderungen, Dividenden und Kredite. Der Begriff „wirtschaftliche Ressource“ ist weit zu verstehen. Er dient der Schließung von Lücken bei der Erfassung der wirtschaftlichen Grundlagen der Embargogegner. Der Begriff umfasst grundsätzlich alles, was nicht Geld ist, aber Gegenstand von Handelsgeschäften sein kann. Nicht erfasst werden hingegen Dienstleistungen.

3. Eine direkte Bereitstellung liegt vor, wenn sie unmittelbar an einen Embargogegner oder zu seinen Gunsten erfolgt. Eine indirekte Bereitstellung ist dann anzunehmen, wenn ein Dritter „zwischenengeschaltet“ wird. Dritter ist dabei jeder, der nicht weisungsgebunden handelt und daher nicht einer der Parteien zugerechnet werden kann.

4. Dem Wort „indirekt“ in den Bereitstellungsverböten kommt jedoch noch eine weitere, darüber hinausgehende Bedeutung zu. Nicht-Embargogegner, die im Eigentum eines Embargogegners stehen, müssen als „infiziert“ angesehen werden. Jede Bereitstellung an den Nicht-Embargogegner würde zugleich eine verbotene indirekte Bereitstellung an den Embargogegner darstellen. Der Embargogegner ist als Eigentümer des Nicht-Embargogegners anzusehen, wenn er eine Mehrheitsbeteiligung im entscheidungsverantwortlichen Organ des Nicht-

Embargogegegners hält oder wenn er mindestens 50 % der Eigentumsrechte besitzt. Unterhalb einer solchen Eigentümerstellung muss eine Differenzierung vorgenommen werden zwischen solchen Nicht-Embargogegegnern, die in der Europäischen Union ansässig sind und solchen, die es nicht sind. Nicht-Embargogegegnern, die in der Europäischen Union ansässig sind, sind „infiziert“, wenn sie von Embargogegegnern in tatsächlicher Hinsicht kontrolliert werden. Nicht-Embargogegegnern, die in Drittländern ansässig sind, sind schon dann „infiziert“, wenn sie mit Embargogegegnern verbunden sind. Für die Beurteilung der Frage, ob eine hinreichende Verbundenheit vorliegt, können die Voraussetzungen einer zollwertrechtlichen Verbundenheit herangezogen werden.

IV. Konsequenzen bei Verstößen

1. Verstöße gegen Bereitstellungsverbote können strafrechtliche Sanktionen nach nationalem Recht nach sich ziehen. Außerdem bieten Verstöße gegen die Bereitstellungsverbote Grundlage für verwaltungsrechtliche Sanktionen, die auf nationales Recht oder auf Unionsrecht gestützt werden können: Die Ablehnung eines Antrags auf Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung, der Entzug oder die Nichterteilung zollrechtlicher Bewilligungen und insbesondere der Entzug oder die Nichterteilung des Status des AEO können die wirtschaftliche Existenz eines Unternehmens bedrohen.

2. Die Intensität der möglichen Konsequenzen ist so hoch, dass sowohl für die strafrechtlichen als auch für die verwaltungsrechtlichen Folgen grundsätzlich strafrechtliche Rechtsprinzipien zur Anwendung kommen müssen.

V. Einwände gegen die Vereinbarkeit der Bereitstellungsverbote mit Europäischem Primärrecht

1. Der Grundsatz der Bestimmtheit verlangt, dass Gesetze derart bestimmt sind, dass die Adressaten unzweideutig erkennen können, was die ihnen auferlegten Pflichten sind. Die Adressaten müssen erkennen können, wann ihr Handeln tatbestandsmäßig ist und wann nicht. Es ist jedoch objektiv nicht erkennbar, ob Nicht-Embargogegegnern unter Umständen von Embargogegegnern beherrscht werden oder mit ihnen verbunden sind, sodass die Verbotsvoraussetzungen erfüllt sind. Insofern liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Bestimmtheit vor.

2. Die Entscheidung für oder gegen die Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen ist eine behördliche Entscheidung. Liegt ein Verstoß vor, ohne dass ein konkreter Schuldvorwurf gemacht werden kann, wird die behördliche Ent-

scheidungsfreiheit reduziert, sodass auch keine verwaltungsrechtliche Sanktionierung erfolgen darf. Der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ ist durch die Bereitstellungsverbote allein nicht verletzt. Dem Grundsatz wäre jedoch weitaus besser Rechnung getragen, wenn bereits auf Tatbestandsebene ein Ausschluss für schuldlose Verstöße bestehen würde. Unwägbarkeiten, die eine behördliche Entscheidung mit sich brächte, würden reduziert. Eine solche Lösung wäre zudem im Sinne gleicher Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union.

VI. Lösungsvorschlag: Subjektives Element als Korrektiv

1. Um den dargelegten Einwänden Rechnung zu tragen, könnte ein subjektives Korrektiv als zusätzliche Voraussetzung für die Annahme der Verbotsvoraussetzungen eingeführt werden. Einerseits würde es dem Adressaten erlauben zu erkennen, was genau von ihm verlangt wird. Andererseits würde auf diese Weise bereits auf Ebene des europäischen Sekundärrechts deutlich gemacht, dass eine Sanktionierung ohne konkreten Schuldvorwurf nicht nur unwahrscheinlich, sonder gänzlich ausgeschlossen ist.

2. Das subjektive Korrektiv müsste dergestalt sein, dass nur Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis der Verbotsadressaten vom Vorliegen der objektiven Tatbestandsmerkmale den Verbotstatbestand erfüllt. Ausreichend wäre auch, wenn eine behördliche Unterrichtung die Einschlägigkeit des Tatbestands konstituieren würde. Juristischen Personen, Organisationen oder Einheiten wird die Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis von vertretungsberechtigten Personen zugerechnet.

VII. Zwei Lösungswege

1. Als einer von zwei Wegen zur Lösung der Frage kommt in Betracht, die in einigen Verordnungen vorgesehenen „Haftungsbefreiungen“ so auszulegen, dass sie auch eine öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit ausschließen, wenn die Verbotsadressaten nicht wussten und keinen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen die Bereitstellungsverbote verstoßen. Bei den Verordnungen, die keine solche „Haftungsbefreiung“ enthalten, muss eine entsprechende analoge Anwendung erfolgen.

2. Zweite, gegenüber dem ersten Lösungsweg subsidiäre Möglichkeit wäre, das subjektive Korrektiv als ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal in den Tatbestand der Bereitstellungsverbote hineinzulesen. Auf diese Weise könnte ein normsystematisches Korrektiv auf Tatbestandsseite installiert werden, sodass

auf die Korrekturmöglichkeit im Rahmen der behördlichen Entscheidung verzichtet werden könnte. Es wäre ein Beitrag zu mehr Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit und vielleicht auch ein Beitrag zur europäischen Integration.

J. Ausblick

Die Arbeit nimmt die Bereitstellungsverbote als eine Form von Wirtschaftssanktionen in den Blick. Die Probleme mangelnder Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Bestimmtheit und dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ werden in Bezug auf die Bereitstellungsverbote aufgezeigt, der Lösungsvorschlag und die Lösungswege sind konkret auf die Bereitstellungsverbote bezogen.

Die aufgezeigte Problematik findet sich jedoch auch ohne langes Suchen in anderen Bereichen wieder. So verbietet zum Beispiel Art. 2 Abs. 1 VO (EU) Nr. 267/2012, in Anhängen näher bezeichnete Güter und Technologien an iranische Personen, Organisationen oder Einrichtungen oder zur Verwendung in Iran zu verkaufen, zu liefern, weiterzugeben oder auszuführen.⁹⁴⁰ Der Ausdruck „iranische Person, Organisation oder Einrichtung“ wird wiederum in Art. 1 lit. o legaldefiniert als der iranischen Staat sowie jede Behörde dieses Staates, jede natürliche Person mit Aufenthaltsort oder Wohnsitz in Iran, jede juristische Person, Organisation oder Einrichtung mit Sitz in Iran oder jede juristische Person, Organisation oder Einrichtung innerhalb oder außerhalb Irans, die sich im Eigentum oder unter der direkten oder indirekten Kontrolle einer oder mehrerer der vorgenannten Personen oder Einrichtungen befinden.

Bei der hier verwendeten Formulierung ist nicht erkennbar, was unter einer direkten oder indirekten Kontrolle zu verstehen sein soll. Insofern bestehen Parallelen zu den im Rahmen dieser Arbeit erörterten Bereitstellungsverboten. Daher kommen auch hier starke Bedenken auf, ob diese Vorschriften dem Bestimmtheitsgrundsatz und dem Grundsatz „nulla poena sine culpa“ in hinreichender Art und Weise Rechnung tragen. Mit der im Rahmen dieser Arbeit entwickelten Argumentation wird man auch bei diesen Verboten zu dem Ergebnis kommen müssen, dass ein Verstoß nur dann möglich ist, wenn die Verbotsadressaten die Umstände kannten oder kennen mussten, die den objektiven Tatbestand begründen.

940 Vergleichbare Verbote finden sich in Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 194/2008 oder in Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 329/2007.

