SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PAOLO MENGOZZI vom 14. Januar 2010[1]

I — Einleitung

1. Mit Beschluss vom 30. April 2008 hat das House of Lords (Vereinigtes Königreich) dem Gerichtshof gemäß Art. 234 EG ein Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt; dieses betrifft die Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan[2] (im Folgenden auch: Verordnung).

2. Der Gerichtshof wird ersucht, die Reichweite des Art. 2 Abs. 2 der genannten Verordnung im Rahmen einer Rechtssache näher zu bestimmen, in der sich M, A und MM (im Folgenden: Rechtsmittelführerinnen) und Her Majesty's Treasury (britisches Finanzministerium, im Folgenden: Treasury) gegenüberstehen und in der es um die Anwendung der in dieser Vorschrift vorgesehenen Verbote auf Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe geht, die dem Ehegatten einer in der vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nach Resolution 1267 (1999) aufgestellten Liste aufgeführten Person zustehen.

II — Einschlägige Rechtsvorschriften

A — *Die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*

3. Am 16. Januar 2002 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (im Folgenden: Sicherheitsrat) die Resolution 1390 (2002), mit der die gegen Osama bin Laden, die Mitglieder von Al-Qaida und der Taliban und gegen andere mit diesen in Verbindung stehende Personen, Gruppen,

1 — Originalsprache: Italienisch.
2 — ABl. L 139, S. 9.

Unternehmen und Einrichtungen zu ergreifenden Maßnahmen festgelegt wurden, die in der vom Sicherheitsrat gemäß den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) aufgestellten und von dem gemäß der Resolution 1267 (1999) gebildeten Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats (im Folgenden: Sanktionsausschuss) regelmäßig aktualisierten Liste aufgeführt sind.

4. Nach Ziff. 2 Buchst. a der Resolution 1390 (2002) sind alle Staaten verpflichtet,

„die Gelder und anderen finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen dieser Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen unverzüglich einzufrieren, einschließlich der Gelder, die aus Vermögensgegenständen stammen, die ihnen gehören oder die direkt oder indirekt von ihnen oder von Personen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handeln, kontrolliert werden, sowie sicherzustellen, dass weder diese noch irgendwelche anderen Gelder, finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen von ihren Staatsangehörigen oder von in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen direkt oder indirekt zugunsten solcher Personen zur Verfügung gestellt werden“[3].

5. Am 20. Dezember 2002 verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1452 (2002), mit der spezifische Ausnahmen aus humanitären Gründen von den mit der Resolution 1390 (2002) verhängten restriktiven Maßnahmen zugelassen werden.

6. Ziff. 1 der Resolution 1452 (2002) sieht vor, dass die Verpflichtung Gelder einzufrieren u. a. nicht anzuwenden ist auf:

„Gelder und andere finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen …, die aufgrund einer Entscheidung des betreffenden Staates bzw. der betreffenden Staaten a) für Grundausgaben notwendig sind, … mit der Maßgabe, dass der betreffende Staat bzw. die betreffenden Staaten dem Ausschuss … zuvor ihre Absicht notifiziert haben, bei Bedarf den Zugriff auf diese Gelder, Vermögenswerte oder Ressourcen zu genehmigen …“.

B — *Rechtsvorschriften der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft*

7. Zur Umsetzung der Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrats nahm der Rat am 27. Mai 2002 den Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP betreffend restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete

3 — Diese wie alle anderen in den vorliegenden Schlussanträgen zitierten Bestimmungen von Resolutionen des Sicherheitsrats sind aus deren Fassung in englischer Sprache übersetzt.

Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Standpunkte 96/746/GASP, 1999/727/GASP, 2001/154/GASP und 2001/771/GASP an.[4]

8. Gemäß Art. 1 gilt der Gemeinsame Standpunkt 2002/402 „für Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen, wie sie in der Liste aufgeführt sind, die aufgrund" der Resolutionen des Sicherheitsrats 1267 (1999) und 1333 (2000) erstellt wurde. Art. 3 bestimmt:

„Im Rahmen der ihr durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten:

— ordnet die Europäische Gemeinschaft das Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der in Artikel 1 genannten Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen an;

— stellt die Europäische Gemeinschaft sicher, dass Gelder, Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen nicht unmittelbar oder mittelbar den in Artikel 1 genannten Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen selbst oder zu ihrem Nutzen zur Verfügung gestellt werden."

9. In der Folge des Gemeinsamen Standpunkts erließ der Rat am 27. Mai 2002 die Verordnung Nr. 881/2002, die nach ihrer Begründung, insbesondere den Erwägungsgründen 1 und 4, der Umsetzung der Resolution 1390 (2002) für das Gemeinschaftsgebiet dient.

10. Gemäß Art. 1 bezeichnet für die Zwecke dieser Verordnung der Ausdruck:

„1. ‚Gelder' finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Vorteile jeder Art einschließlich von — aber nicht beschränkt auf — Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder andere Zahlungsmittel, Guthaben bei Finanzinstituten oder anderen Einrichtungen, Guthaben auf Konten, Schulden und Schuldverschreibungen, öffentlich und privat gehandelte Wertpapiere und Schuldtitel einschließlich Aktien und Anteilen, Wertpapierzertifikate, Obligationen, Schuldscheine, Optionsscheine, Pfandbriefe, Derivate; Zinserträge,

4 — ABl. L 139, S. 4.

Dividenden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten; Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Zusagen; Akkreditive, Konnossemente, Sicherungsübereignungen, Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder anderen Finanzressourcen und jedes andere Finanzierungsinstrument für Ausfuhren;

2. ‚wirtschaftliche Ressourcen' Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell und beweglich oder unbeweglich sind, die keine Gelder sind, aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können;

…"

11. Art. 2 der Verordnung bestimmt:

„(1) Alle Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die einer vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Gruppe oder Organisation gehören oder in deren Eigentum stehen oder von ihr verwahrt werden, werden eingefroren.

(2) Den vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen dürfen Gelder weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.

(3) Den vom Sanktionsausschuss benannten und in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Gruppen oder Organisationen dürfen weder direkt noch indirekt wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen, wodurch diese Personen, Gruppen oder Organisationen Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten."

12. Art. 8 der Verordnung lautet:

„Die Kommission und die Mitgliedstaaten unterrichten einander unverzüglich über die im Rahmen dieser Verordnung ergriffenen Maßnahmen und tauschen die ihnen im Zusammenhang mit dieser Verordnung vorliegenden sachdienlichen Informationen … aus."

13. Art. 10 Abs. 1 der Verordnung bestimmt:

„Jeder Mitgliedstaat legt die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die Bestimmungen dieser Verordnung zu verhängen sind. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein."

14. Anhang I der Verordnung enthält die „Liste der Personen, Gruppen und Organisationen" nach deren Art. 2.

15. Am 27. Februar 2003 traf der Rat die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen, um die in der Resolution 1452 (2002) des Sicherheitsrats (Nr. 5 dieser Schlussanträge) vorgesehenen Ausnahmen aus humanitären Gründen umzusetzen, genauer gesagt, den Gemeinsamen Standpunkt 2003/140/GASP betreffend Ausnahmen zu den restriktiven Maßnahmen aufgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2002/402[5] und die Verordnung (EG) Nr. 561/2003 zur Änderung der Verordnung Nr. 881/2002 im Hinblick auf Ausnahmen vom Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen[6].

16. Art. 1 der Verordnung Nr. 561/2003 fügt einen neuen Art. 2a in die Verordnung Nr. 881/2002 ein, dessen Abs. 1 und 2 wie folgt lauten:

„(1) Artikel 2 gilt nicht für Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, wenn

a) eine der in Anhang II aufgeführten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf Antrag einer betroffenen natürlichen oder juristischen Person entscheidet, dass diese Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen

i) für Grundausgaben, namentlich für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen notwendig sind;

ii) ausschließlich der Bezahlung angemessener Honorare und der Rückerstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung rechtlicher Dienste dienen;

5 — ABl. L 53, S. 62.
6 — ABl. L 82, S. 1.

iii) ausschließlich der Bezahlung von Gebühren oder Kosten für die routinemäßige Verwahrung oder Verwaltung eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen dienen oder

iv) für die Deckung außerordentlicher Ausgaben erforderlich sind, und

b) der Sanktionsausschuss von dieser Entscheidung in Kenntnis gesetzt wurde und

c) i) der Sanktionsausschuss gegen eine Entscheidung gemäß Buchstabe a) Ziffern i), ii) oder iii) nicht innerhalb von 48 Stunden nach ihrer Notifizierung Einspruch erhebt, oder

ii) der Sanktionsausschuss eine Entscheidung gemäß Buchstabe a) Ziffer iv) billigt.

(2) Personen, die die Regelungen gemäß Absatz 1 in Anspruch nehmen möchten, stellen einen entsprechenden Antrag bei der in Anhang II aufgeführten zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats. Die in Anhang II aufgeführte zuständige Behörde unterrichtet den Antragsteller und jede andere Person, Gruppe oder Organisation, von der bekannt ist, dass sie unmittelbar betroffen ist, unverzüglich schriftlich darüber, ob dem Antrag stattgegeben wurde.

Die zuständige Behörde informiert auch die anderen Mitgliedstaaten darüber, ob dem Antrag auf eine derartige Ausnahme stattgegeben wurde."

C — *Einschlägige innerstaatliche Rechtsvorschriften*

17. Dem Vorlagebeschluss und den von den Parteien in der vorliegenden Sache abgegebenen Stellungnahmen zufolge stellen sich die einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften wie folgt dar.

18. Das Vereinigte Königreich setzte die Resolutionen Nrn. 1390 (2002) und 1452 (2002) des Sicherheitsrats und die Verordnung Nr. 881/2002 durch die Al-Qa'ida and Taliban (United Nation Measures) Order 2002[7] (im Folgenden: Order 2002) in innerstaatliches Recht um. Diese Order wurde durch die Al-Qa'ida and Taliban (United

7 — SI 2002 No. 111.

Nations Measures) Order 2006[8] (im Folgenden: Order 2006), in Kraft getreten am 16. November 2006, geändert, die — wie aus den Erläuterungen im Anhang hervorgeht — u. a. der Umsetzung der Verordnung Nr. 561/2003 dient.[9]

19. Art. 7 der Order 2002 bestimmt unter der Überschrift „Zurverfügungstellen von Mitteln an Osama bin Laden und seine Verbündeten“ Folgendes:

„Wer, ohne im Besitz einer vom Treasury nach diesem Artikel erteilten Genehmigung zu sein, einer in der Liste aufgeführten Person oder einer Person, die für eine dort aufgeführte Person handelt, Gelder zur Verfügung stellt oder zugutekommen lässt, begeht eine nach dieser Order strafbare Handlung.“[10]

20. Gemäß Art. 20 Abs. 1 der Order 2002 mit der Überschrift „Strafen und Verfahren“ wird, wer eine solche Handlung begeht, mit Geldstrafe und/oder mit Freiheitsstrafe bis zu sieben Jahren bestraft.

21. Art. 8 der Order 2006, der mit Geltung ab dem 16. November 2006 an die Stelle des Art. 7 der Order 2002 tritt, bestimmt:

„(1) Den in Art. 7 Abs. 2 bezeichneten Personen dürfen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen, es sei denn, es liegt eine Genehmigung nach Art. 11 vor.

(2) Eine Zuwiderhandlung gegen das Verbot nach Abs. 1 ist strafbar.

…“

22. Art. 11 der Order 2006 bestimmt unter der Überschrift „Genehmigungen“ Folgendes:

„(1) Das Treasury kann eine Genehmigung erteilen, um bestimmte in der Genehmigung genannte Handlungen von dem Verbot des Art. 7 Abs. 1 oder Art. 8 Abs. 1 auszunehmen.

8 — SI 2006 No. 2952.

9 — Gemäß der Stellungnahme des Vereinigten Königreichs sind die Parteien übereinstimmend der Auffassung, dass die Gesetzesänderung von 2006 keine für den vorliegenden Fall relevante Änderung enthält.

10 — Freie Übersetzung; die Originalfassung lautet: „Any person who, except under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order.“

(2) Eine Genehmigung kann

(a) allgemein sein oder aber einer Kategorie von Personen oder einer bestimmten Person erteilt werden;

(b) Bedingungen unterliegen;

(c) zeitlich begrenzt oder unbegrenzt sein.

(3) Das Treasury kann die Genehmigung jederzeit abändern oder widerrufen.

(4) Bei der Erteilung, Abänderung oder dem Widerruf einer Genehmigung muss das Treasury

(a) im Fall einer einer bestimmten Person erteilten Genehmigung, dieser Person die Erteilung, Abänderung oder den Widerruf schriftlich bekannt geben und

(b) im Fall einer allgemeinen oder einer bestimmten Kategorie von Personen erteilten Genehmigung die von ihm für angemessen gehaltenen Maßnahmen ergreifen, um die Erteilung, Abänderung oder den Widerruf bekannt zu geben.

(5) Wer zum Zweck der Erteilung einer Genehmigung vorsätzlich oder fahrlässig falsche Angaben macht oder in einem erheblichen Punkt gefälschte Unterlagen oder Informationen vorlegt, macht sich strafbar.

(6) Wer auf der Grundlage einer erteilten Genehmigung handelt dabei und von einer in dieser vorgesehenen Bedingung abweicht, macht sich strafbar."

23. Art. 20 Abs. 3 der Order 2006 bestimmt, dass in den Fällen einer vom Treasury nach Art. 7 der Order 2002 erlassenen Genehmigung, die vor dem Inkrafttreten der Order 2006 unmittelbar wirksam geworden ist, die Genehmigung weiterhin wirksam bleibt, als sei sie nach Art. 11 der Order 2006 erlassen worden.

III — Sachverhalt, Vorlagefrage und Verfahren

24. Die Rechtsmittelführerinnen des Ausgangsverfahrens haben ihren Wohnsitz im Vereinigten Königreich und leben mit ihren Ehemännern und minderjährigen Kindern zusammen. Die Ehemänner der Rechtsmittelführerinnen sind als natürliche Personen in der Liste gemäß Anhang I der Verordnung aufgeführt.

25. Aus den Erklärungen der Regierung des Vereinigten Königreichs geht hervor, dass der Ehemann einer der Klägerinnen von den Behörden dieses Staates eine Invalidenrente erhält, die derzeit auf ein Bankkonto der Ehefrau gezahlt wird, während die Ehemänner der beiden anderen Klägerinnen keine Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe erhalten. Den Akten der Rechtssache ist zu entnehmen, dass diese Personen in finanzieller Hinsicht vollkommen von ihren Ehegatten abhängig sind, mit anderen Worten von den Rechtsmittelführerinnen, die für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Familie Sorge tragen.

26. Aufgrund ihrer persönlichen Situation haben die Rechtsmittelführerinnen Anspruch gegenüber den zuständigen britischen Verwaltungsbehörden (HM Revenue and Customs und Secretary of State for Work and Pensions) auf eine Reihe besonderer beitragsfreier Leistungen (Zusatzbeihilfe, Behindertenbeihilfe, Familienbeihilfe, Wohngeld, Ersatzleistungen für kommunale Abgaben) in Höhe von einigen Hundert Pfund Sterling pro Woche.

27. Im Juli 2006 entschied das Treasury, Rechtsmittelgegner im Ausgangsverfahren, nachdem es festgestellt hatte, dass die an die Rechtsmittelführerinnen ausgezahlten Gelder zur Deckung der Grundausgaben einer Familie bestimmt sein könnten, zu der eine in der Liste im Anhang aufgeführte Person gehört, und daraus geschlussfolgert hatte, dass die Beträge daher als diesen Personen „zugutekommend" im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung und Art. 7 der Order 2002 angesehen werden könnten, die Auszahlung der den Rechtsmittelführerinnen zustehenden Leistungen für die Zukunft von der Erteilung einer zeitlich unbegrenzten Genehmigung an die zuständigen Behörden abhängig zu machen.

28. Diese Genehmigung ist mit von Fall zu Fall unterschiedlichen Auflagen verbunden, die es den Rechtsmittelführerinnen gestatten, über das Bankkonto, auf das die Sozialleistungen gezahlt werden, nur insoweit zu verfügen, als es für die Deckung der Grundbedürfnisse der eigenen Familie nötig ist. Insbesondere bestimmt die Genehmigung Höchstgrenzen für die Abhebung von Bargeld und die Benutzung einer Debitkarte für Einkäufe sowie die Verpflichtung, dem Treasury monatlich die Quittungen für getätigte Ausgaben zu übersenden, um die Kontrolle zu ermöglichen, dass diese nicht das für die

Deckung der Grundbedürfnisse der Familie unbedingt Notwendige übersteigen. Schließlich enthält die Genehmigung die Belehrung an die Rechtsmittelführerinnen, dass es eine nach dem nationalen Strafrecht verfolgbare strafbare Handlung darstellt, ihren in der Liste aufgeführten Ehegatten Gelder und/oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

29. Die Rechtsmittelführerinnen sind der Ansicht, dass diese Regelung nicht auf ihren Fall anzuwenden sei, und wandten sich an den High Court, um deren Aufhebung zu erreichen. Ihrer Auffassung nach fällt die Zahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe an den Ehegatten einer in der Liste im Anhang I der Verordnung aufgeführten Person nicht in den Anwendungsbereich ihres Art. 2 und ist deshalb nicht genehmigungspflichtig nach Art. 2a.

30. Der High Court wies den Antrag der Rechtsmittelführerinnen mit der Begründung zurück, dass die Zahlung von Leistungen an den Ehegatten einer in der Liste aufgeführten Person als indirekte Zurverfügungstellung von Geldern zugunsten dieser Person angesehen werden könne und daher unter das Verbot des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung falle. Gegen das Urteil des High Court legten die Rechtsmittelführerinnen Berufung ein. Am 6. März 2007 wies der Court of Appeal die Berufung ab und schloss sich dabei uneingeschränkt der Begründung der ersten Instanz an.

31. Die Rechtsmittelführerinnen haben sich schließlich in letzter Instanz an das House of Lords gewandt, dessen Appellate Committee am 21. Februar 2008 einen Bericht vorgelegt hat, in dem es hervorhebt, dass die Rechtssache verschiedene Probleme der Auslegung des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung aufwirft, insbesondere die Frage, ob die in dieser Vorschrift enthaltene Wendung „zugutekommen“ weit auszulegen sei und daher jede Verwendung von Geld umfasse, aus der in der Liste aufgeführte Personen einen Nutzen ziehen können, oder ob mit ihr lediglich Fälle erfasst werden, in denen Gelder und/oder wirtschaftliche Ressourcen „ausdrücklich diesen Personen zur Verfügung gestellt werden, die daher frei über deren Verwendung entscheiden können“.

32. In der Vorlageentscheidung räumt das House of Lords ein, dass es einer Genehmigung nach Art. 2a bedürfte, wenn Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe an die Ehegatten der Rechtsmittelführerinnen ausgezahlt werden sollten oder wenn die Rechtsmittelführerinnen ihren Ehegatten Gelder und/oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung stellen wollten; im vorliegenden Fall stelle sich dagegen die Frage, ob eine

Genehmigung zur Auszahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe an die Rechtsmittelführerinnen notwendig sei.

33. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts stünde eine zu weite Auslegung der Wendung „zugutekommen" in Art. 2 Abs. 2 der Verordnung dessen Abs. 3 entgegen, der das Zurverfügungstellen von wirtschaftlichen Ressourcen an in der Liste aufgeführte Personen nur insoweit verbietet, als dadurch diese Personen „Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten". Diese Bedingung, die nach Auffassung des House of Lords mit der Zielsetzung der Resolution Nr. 1390 (2002) im Einklang steht, sei auch im Rahmen von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung anzuwenden, auch weil Abs. 2 Buchst. a der Resolution keine Unterscheidung zwischen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen treffe.

34. Außerdem würde die vom Treasury vertretene Auslegung des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung zu einem unverhältnismäßigen Ergebnis führen, da dann jeder, der Geld an den Ehegatten einer in der Liste aufgeführten Person zahle (z. B. ein Arbeitgeber oder sogar seine Bank), eine Genehmigung nach Art. 2a der Verordnung erlangen müsste, und zwar allein deshalb, weil die beiden zusammenlebten und die vom Ehegatten gemachten Ausgaben der in der Liste aufgeführten Person zugutekommen könnten.

35. Das House of Lords ist des Weiteren der Auffassung, dass die vom Treasury vorgeschriebenen Bedingungen für die Erteilung der Genehmigung eine „einschneidende" Regelung darstellten. Die Auflagen der Genehmigung seien tatsächlich in einer Art und Weise formuliert, die es im Ergebnis dem Ehegatten unabhängig vom eigenen Einkommen verbiete, irgendeinen Geldbetrag auszugeben, ohne zuvor die Genehmigung des Treasury eingeholt zu haben.

36. Schließlich führt das vorlegende Gericht aus, dass Art. 2a der Verordnung Zahlungen zugunsten einer in der Liste aufgeführten Person betreffe, während sich die im vorliegenden Fall aufgeworfene Frage darauf beziehe, ob die Auszahlung von Leistungen an nicht in der Liste aufgeführte Personen eine vorherige Genehmigung unter dem Gesichtspunkt erfordere, dass die betreffenden Gelder teilweise zugunsten einer in der Liste aufgeführten Person ausgegeben werden würden.

37. Aufgrund dieser Erwägungen hat das House of Lords mit Beschluss vom 30. April 2008 das Verfahren ausgesetzt, um dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Findet Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 881/2002 des Rates auf staatliche Leistungen der sozialen Sicherheit oder Sozialhilfe an den Ehegatten einer Person, die vom Sanktionsausschuss nach Resolution 1267 (1999)

benannt worden ist, allein deshalb Anwendung, weil der Ehegatte mit der benannten Person zusammenlebt und einen Teil des Geldes zur Bezahlung von Waren und Dienstleistungen verwenden wird oder könnte, die die benannte Person konsumieren wird oder die ihr zugutekommen werden?

38. Neben den Rechtsmittelführerinnen des Ausgangsverfahrens haben die Regierung des Vereinigten Königreichs und die estnische Regierung sowie die Kommission schriftliche Erklärungen im Sinne von Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs abgegeben.

39. In der mündlichen Verhandlung vom 11. November 2009 haben die Rechtsmittelführerinnen, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben.

IV — Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

40. Nach der Auffassung der Rechtsmittelführerinnen hat die Entscheidung des Treasury, die Auszahlung der ihnen zustehenden Sozialleistungen von der Erteilung einer Genehmigung abhängig zu machen, die an sehr restriktive Bedingungen geknüpft sei, zur Folge, dass ihre Situation der einer in der Liste aufgeführten Person gleichgestellt werde, obwohl sie nicht in der Liste aufgeführt seien und nicht einmal verdächtigt würden, terroristische Handlungen zu begehen.

41. Die Rechtsmittelführerinnen führen aus, dass die fraglichen Sozialleistungen u. a. dazu bestimmt seien, ihren in der Liste aufgeführten Ehegatten Unterstützung zu leisten. Damit stellten die Rechtsmittelführerinnen ihnen keine Mittel zur Verfügung, so dass es ausgeschlossen sei, dass die zuständigen Behörden, indem sie den Rechtsmittelführerinnen Gelder überweisen, den Ehegatten indirekt Gelder im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung zur Verfügung stellten. Ebenso sei es abwegig, zu behaupten, dass auf diese Art und Weise einer in der Liste aufgeführten Person wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt würden: Art. 2 Abs. 3 nehme nämlich von seinem Anwendungsbereich solche wirtschaftlichen Ressourcen aus, durch die eine in der Liste aufgeführte Person keine Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könne („ausgenommene Ressourcen“). Die Rechtsmittelführerinnen sind der Auffassung, dass eine Auslegung des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung, die den Anwendungsbereich dieser Vorschrift auf Dritten zur Verfügung gestellte Mittel allein aus dem Grund ausweite, dass diese Mittel dazu verwandt werden könnten, zugunsten einer in der Liste aufgeführten Person ausgenommene Ressourcen zu erhalten, nicht mit dieser Ausnahme vereinbar sei.

42. Dem fügen die Rechtsmittelführerinnen hinzu, dass die von ihnen vertretene Auslegung des Art. 2 Abs. 3 der Verordnung nicht

im Widerspruch zu der vom Gerichtshof im Urteil Möllendorf[11] gegebenen Auslegung stehe, die den Anwendungsbereich der Vorschrift weit gefasst habe: Bei der in dieser Rechtssache relevanten Ware habe es sich um eine „wirtschaftliche Ressource" im Sinne von Art. 2 Abs. 3 der Verordnung gehandelt, da sie von der in der Liste aufgeführten Person zur Finanzierung terroristischer Handlungen habe benutzt werden können. Die hinsichtlich des Erhalts von Geldern durch die Rechtsmittelführerinnen gemachten Einschränkungen seien dagegen nicht darauf ausgerichtet, die Finanzierung solcher Handlungen zu verhindern.

43. Die Rechtsmittelführerinnen unterstreichen schließlich, dass die Auslegung des Art. 2 der Verordnung, die das Treasury vertrete, ihre Grundrechte verletze, insbesondere das Recht auf Achtung des Eigentums und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Im Hinblick auf Letzteres stünden die von der Genehmigungsregelung auferlegten Einschränkungen nicht im Verhältnis zu den verfolgten Zielen, und die zur Rechtfertigung dieser Einschränkungen aufgeführten Begründungen seien nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte weder sachdienlich noch ausreichend.[12] Ebenso sind die Rechtsmittelführerinnen im Hinblick auf das Eigentumsrecht der Auffassung, dass es im vorliegenden Fall, wie in der Rechtssache Kadi[13], fraglich sei, ob die in Bezug auf dieses Recht auferlegten weitreichenden Einschränkungen als rechtmäßig und verhältnismäßig angesehen werden könnten.

44. Die Regierung des Vereinigten Königreichs ist auf der Grundlage einer grammatikalischen Auslegung des Art. 2 Abs. 2 und insbesondere des Ausdrucks „zugutekommen", die sich auf die allgemeine Bedeutung der verwendeten Wörter stützt, der Auffassung, dass sich das in dieser Vorschrift enthaltene Verbot auf jedes Zurverfügungstellen von Geldern beziehe, aus dem eine in der Liste aufgeführte Person Nutzen ziehen könne, und zwar unabhängig davon, ob die Gelder dazu verwendet werden, dieser Person Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zu verschaffen; da im vorliegenden Fall die den Rechtsmittelführerinnen ausgezahlten Beträge von diesen zur Bestreitung der Grundausgaben verwendet werden, u. a. auch für den Unterhalt des Ehegatten, sei es offensichtlich, dass die zuständigen Behörden, indem sie an die Rechtsmittelführerinnen Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe auszahlten, im Sinne der untersuchten Vorschrift deren Ehegatten Gelder zugutekommen ließen. In der mündlichen Verhandlung hat die Regierung des Vereinigten Königreichs darüber hinaus zur näheren Begründung angeführt, dass Art. 2 Abs. 2 der Verordnung auf die gegenständlichen Leistungen Anwendung finde, da diese *ihrer Natur nach* und unabhängig von ihrer tatsächlichen Verwendung dazu bestimmt seien, einer in der Liste aufgeführten Person zugutezukommen. Die Leistungen seien dazu bestimmt, die Bedürfnisse des Familienhaushalts zu befriedigen, zu dem auch diese Person gehöre, und richteten sich in ihrer Höhe nach der Anzahl der Mitglieder

11 — Urteil vom 11. Oktober 2007, Möllendorf und Möllendorf-Niehuus (C-117/06, Slg. 2007, I-8361, Randnr. 46).

12 — Vgl. insbesondere Urteil von 4. Dezember 2008, Marper v United Kingdom, Appl. No. 30562/04 und 30566/04, Nr. 101.

13 — Urteil vom 3. November 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351).

dieses Haushalts, einschließlich der aufgeführten Person.

45. Diese Auslegung stehe außerdem im Einklang mit dem Wortlaut und der Zielsetzung der Resolution 1390 (2002) des Sicherheitsrats, deren Verbote in besonders restriktiver Form formuliert seien — wie auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt[14] — und die darauf abzielten, den in der Liste aufgeführten Personen jegliche wirtschaftliche Unterstützung zu entziehen.

46. Das Vereinigte Königreich trägt vor, dass die Ausnahmeregelung des Art. 2a der Verordnung ausgehöhlt würde, wenn jedermann die Grundausgaben einer aufgeführten Person übernehmen könnte, da nach dieser Vorschrift nicht nur die in der Liste aufgeführte Person, sondern jede „betroffene natürliche oder juristische Person" einer Genehmigung bedürfe, um Gelder zu verwenden oder zur Deckung von Grundausgaben einer in der Liste aufgeführten Person verfügbar zu machen.

47. Darüber hinaus ist nach Ansicht des Vereinigten Königreichs die in Art. 2 Abs. 3 enthaltene Bedingung, die es nur insoweit verbiete, in der Liste aufgeführten Personen wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, als diese dadurch „Gelder, Waren oder Dienstleistungen erwerben könnten", nicht im Rahmen des Abs. 2 dieses Artikels anwendbar, da Gelder ihrer Natur nach durch eine höhere Liquidität im Vergleich zu wirtschaftlichen Ressourcen gekennzeichnet seien und aus diesem Grund einer restriktiveren Regelung unterworfen seien.

48. Zu den „übertrieben strengen" Folgen, die sich für die Rechtsmittelführerinnen aus der Genehmigungsregelung ergäben, führt das Vereinigte Königreich aus, zum einen hätten die mit der Verordnung aufgestellten Verbote zwingend nachteilige Auswirkungen auf Dritte zur Folge[15] und zum anderen rührten diese Folgen in Wahrheit von den Genehmigungsmodalitäten her, die Letzteren mit den nationalen Rechtsvorschriften auferlegt würden.

49. Auf das Argument der Rechtsmittelführerinnen schließlich, dass bei einer weiten Auslegung des Art. 2 Abs. 2 unter die dort vorgesehenen Verbote auch i) der den Ehegatten oder einem Mitglied der Familie einer in der Liste aufgeführten Person gezahlte Arbeitslohn und ii) die an einen

14 — Vgl. Urteile Möllendorf, oben in Fn. 11 angeführt, Randnrn. 50 bis 55, und Kadi, oben in Fn. 13 angeführt, Randnr. 169.

15 — Vgl. Urteil vom 30. Juli 1996, Bosphorus (C-84/95, Slg. 1996, I-3953, Randnr. 22).

Wohltätigkeitsverein, der einer in der Liste aufgeführten Person Unterstützung leiste, gespendeten Mittel fielen, entgegnet das Vereinigte Königreich, dass im Gegensatz zum vorliegenden Fall bei keiner dieser beiden Fallgestaltungen ein genügender „Zusammenhang" zwischen der Zurverfügungstellung von Geldern und dem Nutzen, den die in der Liste aufgeführte Person ziehe, bestehe, um die Anwendung der genannten Vorschrift zu rechtfertigen.

50. Die estnische Regierung ist der Auffassung, dass die Auszahlung von Leistungen an den Ehegatten einer in der Liste aufgeführten Person nicht in den Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung falle und daher nicht genehmigungsbedürftig sei. Nach Meinung dieser Regierung würde eine Auslegung dieser Vorschrift, die den Erhalt von Geldern durch Dritte, denen diese Gelder zustünden und die nicht in der Liste aufgeführt seien, einschränke, faktisch Letztere den in der Liste aufgeführten Personen gleichstellen.

51. Eine Auslegung, die die Zahlung von Geldern zugunsten Dritter, die mit einer in der Liste aufgeführten Person durch familiäre oder ähnliche Beziehungen verbunden seien, dem Fall gleichstelle, dass dieser Person Gelder zur Verfügung gestellt würden oder ihr zugutekämen, sei auch nicht vom Wortlaut und von der Zielsetzung der Resolution 1390 (2002) umfasst, die bestimme, dass nur in der vom Sanktionsausschuss aufgestellten Liste aufgeführte Personen den dort vorgesehenen Sanktionen unterworfen werden dürften.

52. Gegenüber einem die Vorschriften der Verordnung verletzenden Dritten finde innerstaatliches Strafrecht Anwendung, und für den Fall, dass der Dritte über eine in der Liste aufgeführte Person an terroristischen Handlungen teilnehme, müsse dessen Aufnahme in die Liste vorgeschlagen werden, um auch diesen den von der Verordnung vorgesehenen Sanktionen zu unterwerfen.

53. Jedenfalls stellten, selbst wenn es die Verordnung zulassen sollte, den Zugriff Dritter auf ihre Gelder einzuschränken, die in der Genehmigung vom Treasury aufgestellten Bedingungen dennoch einen unrechtmäßigen Eingriff in das Privatleben der Rechtsmittelführerinnen dar, der nicht nur keine Rechtfertigung in der potenziellen Gefährlichkeit des Verhaltens des Dritten finde (tatsächlich sei es völlig unrealistisch, anzunehmen, dass mittels einer Leistung, deren Höhe es gerade eben erlaubt, die Grundbedürfnisse einer Familie zu bestreiten, terroristische Handlungen finanziert werden könnten), sondern auch unverhältnismäßig sei, da er durch den Rückgriff auf Alternativen, die die

Grundrechte der Rechtsmittelführerinnen weniger einschränkten, vermieden werden könne.

54. Die Kommission trägt vor, dass die Auszahlung der Leistungen an die Rechtsmittelführerinnen, die diese dazu verwendeten, die Ehegatten durch Sachleistungen zu unterstützen, in den Anwendungsbereich der Verbote des Art. 2 der Verordnung falle und daher einer spezifischen Genehmigung bedürfe. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut und der Zielsetzung des Art. 2 der Verordnung und der Resolution 1390 (2002) und der mit Art. 2a in die Verordnung aufgenommenen Ausnahmeregelung.

55. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe den in Art. 2 der Verordnung enthaltenen Vorschriften einen weitestmöglichen Anwendungsbereich übertragen wollen, um ein umfassendes und einschneidendes System finanzieller Sanktionen zu errichten. Dies folge nicht nur aus dem Wortlaut der Vorschrift, sondern auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, der im Urteil Möllendorf[16] eine weite Auslegung des Art. 2 Abs. 3 der Verordnung vertreten habe, die prinzipiell auch auf Art. 2 Abs. 2 anzuwenden sei.

16 — Oben in Fn. 11 angeführt, Randnrn. 50 und 51.

56. Bei der Auslegung der Verordnung sei die Resolution 1390 (2002) heranzuziehen, die in der Verfolgung von im Gemeinwohl liegenden Zielen des Kampfes gegen den Terrorismus und der Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit ausgesprochen weit formuliert worden und darauf ausgerichtet sei, den in der Liste aufgeführten Personen jegliche wirtschaftliche Unterstützung zu entziehen. Die Kommission unterstreicht, dass weder die Verordnung noch die Resolution einen Hinweis auf eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthalte, vor der Umsetzung der dort vorgesehenen Verbote zu prüfen, ob ein tatsächliches Risiko bestehe, dass die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen für terroristische Ziele zweckentfremdet würden; eine solche Bedingung berge die Gefahr der Umgehung der restriktiven Maßnahmen und erhebliche Schwierigkeiten bei der Bewertung und Umsetzung.

57. Die mit Art. 2a erfolgte Einführung einer Ausnahmeregelung mit humanitärem Charakter — die u. a. Gelder und wirtschaftliche Ressourcen betreffe, die „für Grundausgaben … notwendig sind“ — zeige eindeutig, dass die Zurverfügungstellung von Wohnraum, Nahrungsmitteln und anderen Waren des Grundbedarfs an eine in der Liste aufgeführte Person durch deren Ehegatten prinzipiell den Verboten des Art. 2 der Verordnung unterfalle, so dass sie nur unter den in Art. 2a bestimmten Voraussetzungen und unter Einhaltung des dort vorgesehenen Verfahrens erlaubt werden könne. Zwar seien die Rechtsmittelführerinnen nicht in der Liste aufgeführt, doch gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs könnten restriktive Maßnahmen wirtschaftlichen Charakters ihrer

Natur nach negative Auswirkungen für Dritte haben, die aber durch die Bedeutung der verfolgten Ziele gerechtfertigt seien.

58. Es sei Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob im vorliegenden Fall die in Umsetzung des Art. 2a erlassenen konkreten Bedingungen der innerstaatlichen Genehmigungsregelung eine unverhältnismäßige Verletzung der Grundrechte der Rechtsmittelführerinnen darstellten.

59. In Anbetracht dessen, dass die Höhe der an die Rechtsmittelführerinnen ausgezahlten Leistungen *ex ante* sorgfältig berechnet worden seien, um das für das Überleben unbedingt Notwendige zu gewähren, fragt sich die Kommission schließlich, ob es notwendig sei, auch *ex post* sicherzustellen, dass diese Summen nicht für andere Zwecke ausgegeben würden. Man könne auf einen weniger einschneidenden Mechanismus zurückgreifen, indem z. B. vorgesehen werde, dass sich die Mitgliedstaaten strengstens an die in Art. 8 der Verordnung vorgesehenen Informationspflichten halten müssten. Im Übrigen bedürfe eine Auszahlung von Arbeitslohn an die Rechtsmittelführerinnen im Vereinigten Königreich wohl keiner Genehmigung, obwohl streng genommen die Quelle der erhaltenen Gelder für die Anwendung der in der Verordnung vorgesehenen Verbote keinen Unterschied machen dürfte.

V — Rechtliche Würdigung

A — *Zur Vorlagefrage*

1. Vorbemerkungen

60. Mit dem Vorabentscheidungsersuchen fragt das House of Lords den Gerichtshof im Wesentlichen, ob der Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 881/2002 sich auf die Auszahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe an den Ehegatten einer in der Liste im Anhang der Verordnung aufgeführten Person allein deshalb erstreckt, weil die beiden Ehegatten zusammenleben und die gegenständlichen Leistungen teilweise zugunsten dieser Person verwendet werden oder werden können.

61. Die dem Gerichtshof vorgelegte Frage geht daher dahin, ob, wie das Treasury meint, die zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs direkt oder indirekt einer in der Liste aufgeführten Person Gelder zur Verfügung stellen oder ihr zugutekommen lassen, indem sie Leistungen an die Rechtsmittelführerinnen zahlen, die die erhaltenen Summen u. a. dazu verwenden, ihre Ehegatten durch Sachleistungen zu unterstützen, und somit die Verbote des Art. 2 der Verordnung Anwendung finden oder ob, wie die Rechtsmittelführerinnen und anscheinend auch das

vorlegende Gericht meinen, die gegenständlichen Leistungen nicht in den Anwendungsbereich dieses Artikels fallen.

62. Der Prüfung ihres Inhalts sollen einige Klarstellungen hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs der Vorschrift und der Auswirkungen, die sie auf nicht in der Liste im Anhang der Verordnung aufgeführte Personen haben kann, vorangestellt werden.

63. Insoweit ist zunächst hervorzuheben, dass die Gemeinschaft auf das Instrument der Verordnung zurückgegriffen hat, die unmittelbare und einheitliche Rechtswirkung gegenüber allen im Gemeinschaftsgebiet ansässigen Personen und Organisationen entfaltet, um die in den Resolutionen des Sicherheitsrats enthalten Maßnahmen so effektiv und wirksam wie möglich umzusetzen. Mit dem Verbot, in der Liste aufgeführten Personen Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen oder Gelder zugutekommen zu lassen, bindet Art. 2 der Verordnung Nr. 881/2002 jeden, der in der Lage ist, so zu handeln. Mit Bezug auf den vorliegenden Fall sind demnach zur Beachtung des Verbots sowohl die Behörden, die die Leistungen auszahlen, als auch die Rechtsmittelführerinnen verpflichtet, soweit die Anwendungsvoraussetzungen vorliegen.

64. Des Weiteren ist zu beachten, dass der Gerichtshof im Urteil Bosphorus[17] einerseits festgestellt hat, dass die Bedeutung der mit der Annahme einer Sanktionsmaßnahme zur Umsetzung von bindenden Resolutionen des Sicherheitsrats[18] verfolgten Ziele „selbst erhebliche negative Konsequenzen“ rechtfertigen kann und „dadurch Parteien [schädigt], die für die Situation, die zum Erlass der Sanktionen geführt hat, nicht verantwortlich sind“[19], und andererseits daran erinnert hat, dass nach ständiger Rechtsprechung die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens in jener Rechtssache geltend gemachten Grundrechte „keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen [können]; ihre Ausübung kann Beschränkungen unterworfen werden, die durch dem Gemeinwohl dienende Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt sind“[20]. Die nachfolgende Rechtsprechung des Gerichtshofs ab dem Urteil Kadi[21] ist durch eine höhere Aufmerksamkeit gegenüber dem Grundrechtsschutz gekennzeichnet. Diese Rechtsprechung stellt jedoch nicht den Grundsatz zur Diskussion, dass eine Verordnung, die die Annahme von Sanktionsmaßnahmen vorsieht — wie die in der Rechtssache Bosphorus und im vorliegenden Verfahren —, negative Konsequenzen zulasten anderer Parteien haben kann als derjenigen, gegenüber denen die Sanktionen bestimmungsgemäß wirken sollen.

17 — Oben in Fn. 15 angeführt.

18 — Im konkreten Fall die Verordnung (EWG) Nr. 990/93 des Rates vom 26. April 1993 über den Handel zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), ABl. L 102, S. 14.

19 — Vgl. Randnrn. 22 und 23 des Urteils.

20 — Vgl. Urteil Bosphorus, oben Fn. 15 angeführt, Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung.

21 — Oben in Fn. 13 angeführt. Vgl. aus jüngster Zeit Urteil vom 3. Dezember 2009, Hassan/Rat und Kommission und Ayadi/Kommission (C-399/06 P und C-403/06 P, Slg. 2009, I-11393).

65. Daraus folgt, dass die Rechtsmittelführerinnen des Ausgangsverfahrens, auch wenn sie nicht in der Liste im Anhang der Verordnung aufgeführt sind und die gegenüber den in der Liste aufgeführten Personen getroffene Feststellung sich nicht auf sie erstrecken lässt, dennoch allein aufgrund der Tatsache, dass sie mit Personen, deren Name in der genannten Liste auftaucht, verheiratet sind und zusammenleben, den möglichen Nachteilen, die eine Anwendung der Verbote des Art. 2 der Verordnung nach sich ziehen kann, unterworfen sind.

66. Schließlich sei daran erinnert, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Einschränkung von Grundrechten, die durch Erfordernisse des Gemeinwohls wie die sich aus dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus ergebenden gerechtfertigt sein können, dennoch im Hinblick auf den verfolgten Zweck nicht einen unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen darf, der das gewährleistete Recht in seinem Wesensgehalt antasten würde.[22]

67. Geht man also davon aus, dass die objektiven Voraussetzungen für die Anwendung der Verbote des Art. 2 der Verordnung auf die gegenständlichen Leistungen vorliegen und dass deren Auszahlung einer Genehmigung gemäß Art. 2a bedarf, müssen die Bedingungen für die Erteilung der Genehmigung durch die zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs das oben dargelegte Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachten. Dabei ist nicht nur auf die Gewährleistung der Vermögensrechte der Rechtsmittelführerinnen, sondern auch auf ihr Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens Rücksicht zu nehmen.[23]

68. Ich werde jedoch nicht näher auf diese Frage eingehen, da der Gerichtshof im vorliegenden Fall nicht ersucht wird, zu einer möglichen Verletzung des genannten Grundsatzes Stellung zu nehmen.

2. Zur Tragweite des Verbots des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 881/2002

69. Bei der Prüfung des Inhalts des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung ist die Tragweite des darin vorgesehenen Verbots zu definieren, um zu bestimmen, ob dieses Verbot unter den Umständen des Ausgangsfalls anwendbar ist.

22 — Vgl. Urteil Kadi, oben in Fn. 13 angeführt, Randnrn. 354 ff.

23 — Vgl. dazu u. a. Urteile vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, Slg. 2006, I-5769), vom 11. Juli 2002, Carpenter (C-60/00, Slg. 2002, I-6279), und vom 23. September 2003, Akrich (C-109/01, Slg. 2003, I-9607).

70. Hierzu ist vorab festzustellen, dass in dem vorliegenden Verfahren die Qualifizierung der an die Rechtsmittelführerinnen gezahlten Leistungen als „Gelder“ nicht streitig ist, mit anderen Worten, die auszahlenden Organe stellen den Rechtsmittelführerinnen Gelder im Sinne des Art. 1 Abs. 1 der Verordnung und nicht „wirtschaftliche Ressourcen“ im Sinne von Abs. 2 zur Verfügung, indem sie ihnen Geldbeträge als Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe überweisen.

71. Nach dieser Klarstellung weise ich darauf hin, dass sich den Akten der Rechtssache entnehmen lässt, dass die fraglichen Geldbeträge entweder auf ein auf den Namen der Rechtsmittelführerinnen lautendes Bankkonto gezahlt oder auf einem in ihrem Namen und für ihre Rechnung vom Treasury geführten Konto gehalten werden. Dieser Umstand schließt aus, dass durch die Auszahlung von Leistungen an die Rechtsmittelführerinnen deren Ehegatten, die in der Liste des Anhangs I der Verordnung aufgeführt sind, Gelder *direkt* zur Verfügung gestellt werden.

72. Da Anhaltspunkte dafür fehlen, auch nur anzunehmen, dass die Rechtsmittelführerinnen die besagten Beträge ganz oder teilweise ihren Ehegatten zuwenden, stellen die auszahlenden Behörden einer in der Liste aufgeführten Person meines Erachtens auch nicht *indirekt* Gelder zur Verfügung, indem sie die fraglichen Leistungen an die Rechtsmittelführerinnen auszahlen. Tatsächlich werden diese Summen an die Rechtsmittelführerinnen gezahlt und stehen den jeweiligen Ehegatten nicht zur Verfügung, es sei denn, sie würden ihnen von den Rechtsmittelführerinnen überlassen. In den verschiedenen Instanzen des Ausgangsverfahrens, einschließlich des vorliegenden Verfahrens, war jedoch zu keinem Zeitpunkt streitig, dass die Rechtsmittelführerinnen nicht in diesem Sinne gehandelt haben. Im Übrigen bedarf es kaum eines Hinweises darauf, dass eine solche Überlassung eine Nichtbeachtung des Verbots des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung darstellen würde, einer in der Liste aufgeführten Person Gelder direkt zur Verfügung zu stellen, und die Rechtsmittelführerinnen bei Fehlen einer Genehmigung gemäß Art. 2a der Verordnung den im innerstaatlichen Umsetzungsakt vorgesehenen Sanktionen aussetzen würde.

73. Tatsächlich sieht das Treasury die Notwendigkeit, die Auszahlung der Leistungen an die Rechtsmittelführerinnen an eine Genehmigung zu knüpfen, nicht so sehr in einer mehr oder weniger entfernt liegenden Möglichkeit, dass diese die fraglichen Beträge ihren Ehegatten zur Verfügung stellen könnten, als vielmehr in der Tatsache, dass diese Summen von den Rechtsmittelführerinnen zur Deckung der Ausgaben ihrer Familie, einschließlich des Ehegatten, verwandt werden. Nach Auffassung des Treasury (dessen Meinung von den innerstaatlichen Gerichten des ersten und des zweiten Rechtszugs übernommen wurde) stellen die auszahlenden Behörden zwar nicht den Ehegatten der Rechtsmittelführerinnen Gelder (direkt oder indirekt) zur Verfügung, indem sie den Rechtsmittelführerinnen die Leistungen auszahlen, sie lassen ihnen aber Gelder im Sinne des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung *zugutekommen*.

74. Das Auslegungsproblem betrifft demnach die Reichweite des in Art. 2 Abs. 2 enthaltenen Verbots, einer in der Liste aufgeführten Person „Gelder … zugutekommen" zu lassen. Zur Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts muss daher festgestellt werden, ob, wie die Rechtsmittelgegner des Ausgangsverfahrens meinen, dieses Verbot weit auszulegen ist, so dass es sich auf jeden Geldbetrag bezieht, aus dem eine in der Liste aufgeführte Person Nutzen ziehen kann, oder ob es restriktiv auszulegen ist, wie die Rechtsmittelführerinnen und das vorlegende Gericht meinen.

75. Hierzu ist zunächst hervorzuheben, dass die verschiedenen Auslegungen durch das vorlegende Gericht und die Parteien des vorliegenden Rechtsstreits, die in diesem Verfahren vorgetragen worden sind, auf der englischen Fassung der fraglichen Vorschrift beruhen, in der es heißt: „*[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I*".

76. Hierzu erinnere ich daran, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts im Licht der verschiedenen sprachlichen Fassungen einheitlich ausgelegt und angewandt werden müssen[24]; weder darf sich die Auslegung einer bestimmten Vorschrift allein auf den Wortlaut einer dieser Fassungen stützen, noch darf einer Fassung zu diesem Zweck Vorrang gegenüber anderen sprachlichen Fassungen gewährt werden. Eine solche Vorgehensweise stünde tatsächlich der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts entgegen.[25]

77. Tatsächlich beruht die ungewisse grammatikalische Auslegung von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung auf der unterschiedlichen Formulierung dieser Vorschrift in den verschiedenen sprachlichen Fassungen.

78. Das Vereinigte Königreich ist der Auffassung, dass die von ihm befürwortete weite Auslegung, die auch die Unterstützung einer in der Liste aufgeführten Person mit Sachleistungen in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen lässt, auf die in Art. 2 Abs. 2 getroffene Unterscheidung zwischen „*made available to*" („zur Verfügung gestellt

24 — Urteile vom 5. Dezember 1967, Van der Vecht (19/67, Slg. 1967, 462), vom 12. November 1969, Stauder (29/69, Slg. 1969, 419, Randnrn. 3 und 4), vom 12. Juli 1979, Koschniske (9/79, Slg. 1979, 2717, Randnr. 6), vom 6. Oktober 1982, C.I.L.F.I.T. (283/81, Slg. 1982, 3415, Randnr. 18), vom 27. März 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, Slg. 1990, I-1345, Randnr. 19), und vom 3. April 2008, Endendijk (C-187/07, Slg. 2008, I-2115, Randnr. 22).

25 — Urteile vom 12. November 1998, Institute of the Motor Industry (C-149/97, Slg. 1998, I-7053, Randnr. 16), und Endendijk, oben in Fn. 24 angeführt, Randnr. 23.

werden“) und *„made available for the benefit of“* („zugutekommen“) gestützt werden kann.[26] Damit die Wendung *„for the benefit of“* nicht an Bedeutung verliere, müsse sie so verstanden werden, dass sie auf Fälle wie den vorliegenden anwendbar sei, in dem Gelder nicht in der Liste aufgeführten Personen zur Verfügung gestellt würden *(„made available to“)*, diese aber dennoch durch eine Unterstützung in Form von Sachleistungen Nutzen aus den Geldern zögen.

79. Diese Auslegung könnte für alle sprachlichen Fassungen gelten, die (wie z. B. die niederländische, die schwedische, die finnische und die ungarische) so wie die englische Fassung für die Aufstellung des Verbots, in der Liste aufgeführten Personen Gelder zur Verfügung zu stellen und ihnen zugutekommen zu lassen, allein auf das Verb „zur Verfügung stellen“ zurückgreifen. In fast allen dieser sprachlichen Fassungen ist es darüber hinaus offensichtlich, dass die Adverbien „direkt oder indirekt“ sich sowohl auf das Zurverfügungstellen als auch auf das Zugutekommenlassen beziehen, so dass die Vorschrift das Verbot aufzustellen scheint, diesen Personen Gelder (direkt oder indirekt) zur Verfügung zu stellen oder (direkt oder indirekt) zugutekommen zu lassen.

80. Die Auszahlung von Leistungen an die Rechtsmittelführerinnen durch die leistenden Behörden würde sich somit als ein Vorgang darstellen, durch den deren Ehegatten die Leistungen *indirekt zugutekommen*.

81. Eine Analyse der romanischen Sprachfassungen des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung scheint die vom Vereinigten Königreich vorgetragene These zu erhärten, denn diese verwenden einen anderen Ausdruck für die Wendung *„made available for the benefit of“* und verbieten damit nicht, diesen Personen „Gelder zugutekommen“ zu lassen, sondern Gelder „zu ihren Gunsten“ zu „verwenden“.[27] Auf diese Art und Weise scheint sich die Tragweite des untersuchten Verbots über das einfache *Zurverfügungstellen* von Geldern an eine in der Liste aufgeführte Person hinaus zu erstrecken und auch jede Art der *Verwendung* dieser Gelder, aus der diese Person Nutzen ziehen kann, zu umfassen. Während sich jedoch in allen soeben angeführten Sprachfassungen die Adverbien „direkt oder indirekt“ eindeutig auf das Verbot, Gelder den in der Liste aufgeführten Personen „zur Verfügung zu stellen“ bezieht, kann dies nicht für das Verbot, „Gelder zugunsten“ dieser Personen zu „verwenden“ gesagt werden. Auf der Grundlage dieser Sprachfassung wäre es daher anscheinend nicht möglich, dass sich das Verbot auf die Auszahlung der gegenständlichen Leistungen an die Rechtsmittelführerinnen erstreckt, da dies keine „indirekte Verwendung“ der Gelder zugunsten von in der Liste aufgeführten Personen sein könnte.

26 — Hervorhebung nur hier.

27 — Auf Französisch: *„utilisé au bénéfice“*, auf Spanisch: *„utilizar en beneficio“*, auf Portugiesisch: *„utilizados em benefício“*, auf Rumänisch: *„utilizat in beneficiul“*.

82. Die Wortlautauslegung des Art. 2 Abs. 2 wird darüber hinaus dadurch erschwert, dass einige weitere sprachliche Fassungen der Verordnung zwar auch einen spezifischen Begriff wählen für die Wendung „*made available for the benefit of*", dem Verb „verwenden" aber einen anderen Begriff vorziehen, der Anlass zu einer weiteren Auslegung gibt. Das trifft z. B. auf die italienische Fassung zu, die es verbietet, Gelder zugunsten von aufgeführten Personen „bereitzustellen" („*stanziare*"). Dieser Begriff führt in seiner Bedeutung von „einen Betrag einem bestimmten Zweck zuweisen" für den vorliegenden Fall zu der Annahme, dass der Verbotstatbestand sich schon mit der Überweisung der Leistungen an die Rechtsmittelführerinnen (die sie zum Vorteil ihrer Ehegatten benutzen werden) erfüllt, und zwar unabhängig von der Tatsache, dass sich die Adverbien „direkt [oder] indirekt" nicht nur auf das Verb „zur Verfügung stellen" *(„mettere a disposizione di,)*, sondern auch auf das Verb „zugunsten … bereitzustellen" *(„stanziare a vantaggio di")* beziehen. Die deutsche Fassung der hier untersuchten Vorschrift wiederum verbietet generell, die Gelder einer aufgeführten Person *„zugutekommen"* zu lassen, und erlaubt keine Bejahung — aber auch keine Verneinung — der Frage, ob sich die Adverbien „direkt [oder] indirekt" auf dieses Verb beziehen, so dass die Tür für eine Auslegung offen bleibt, die Fälle wie den vorliegenden, in dem die Gelder der in der Liste aufgeführten Person indirekt „zugutekommen", dem Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 2 entzieht.

83. Aufgrund der dargestellten erheblichen Abweichungen in den verschiedenen sprachlichen Fassungen der Verordnung, die Anlass zu einer Vielzahl möglicher Auslegungen geben, bin ich der Meinung, dass die grammatikalische Auslegung des Art. 2 keine entscheidenden Anhaltspunkte für die Bestimmung der genauen Reichweite der von ihr auferlegten Verbote gibt und dass es daher notwendig ist, diese Vorschrift im Licht ihres Kontexts und der Ziele zu prüfen, die mit dem Rechtsakt, dessen Bestandteil sie ist, verfolgt werden.[28]

84. Da die Verordnung zur Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrats verabschiedet wurde, ist es insbesondere notwendig, auch deren Text und die mit ihr verfolgten Ziele zu berücksichtigen.[29]

85. Gemäß Ziff. 2 Buchst. a der Resolution 1390 (2002) dürfen keine „Gelder, finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen … direkt oder indirekt zugunsten solcher Personen zur Verfügung gestellt werden", die in der oben in Nr. 3 genannten

28 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, Slg. 1977, 1999, Randnr. 14), vom 17. November 1983, Merck (292/82, Slg. 1983, 3781, Randnr. 12), vom 28. März 1985, Kommission/Vereinigtes Königreich (100/84, Slg. 1985, 1169, Randnr. 17), Cricket St Thomas, oben in Fn. 24 angeführt, Randnrn. 18 und 19, vom 17. Oktober 1991, Kommission/Dänemark (C-100/90, Slg. 1991, I-5089, Randnr. 8), vom 17. Oktober 1995, Leifer u. a. (C-83/94, Slg. 1995, I-3231, Randnr. 22), und Endendijk, oben in Fn. 24 angeführt, Randnr. 23.

29 — Vgl. Urteile Bosphorus, oben in Fn. 15 angeführt, Randnrn. 13 f., Möllendorf, oben in Fn. 11 angeführt, Randnr. 68, und Kadi, oben in Fn. 13 angeführt, Randnr. 297.

Liste aufgeführt sind.[30] Dieses Verbot, dass besonders weit formuliert ist, zielt daher darauf ab, jeder Zurverfügungstellung von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen zugunsten von in der oben in Nr. 3 genannten Liste aufgeführten Personen vorzubeugen und damit zu verhindern, dass diese daraus Nutzen ziehen können.[31]

86. Im Hinblick auf die mit der genannten Resolution verfolgten Ziele der Bekämpfung des internationalen Terrorismus muss dieses Verbot dennoch so verstanden werden, dass es dazu dient, der Verwendung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen seitens der in der erwähnten Liste aufgeführten Personen *zu terroristischen Zwecken* vorzubeugen. Diese Lesart wird durch die französische Fassung der Ziff. 2 Buchst. a der Resolution erhärtet, nach der das Verbot, Gelder „zugunsten" dieser Personen zur Verfügung zu stellen, darauf abzielt, es diesen zu verbieten, diese Gelder *„pour les fins qu'ils poursuivent"* (für die von ihnen verfolgten Zwecke) zu verwenden, und findet ebenso Bestätigung in der Resolution 1822 (2008) des Sicherheitsrats vom 30. Juni 2008, die, nachdem sie in Ziff. 1 Buchst. a die in Ziff. 2 Buchst. a der Resolution 1390 (2002) aufgestellten Verbote wiederholt, näher bestimmt, dass diese Verbote „auf alle Arten von Finanzmitteln und wirtschaftlichen Ressourcen …, *die zur Unterstützung der Al-Qaida, Osama bin Ladens und der Taliban … genutzt werden*", Anwendung finden.[32]

87. Aus einer Auslegung des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung, die die Zielsetzungen der Resolution 1390 (2002) gebührend berücksichtigt, folgt daher, dass diese Vorschrift, unabhängig von den in ihren verschiedenen sprachlichen Fassungen verwendeten Ausdrücken, darauf abzielt, die verschiedenen Möglichkeiten, wie die in der Liste aufgeführten Personen Gelder erhalten können, zu regeln, um dem Verbot gegenüber diesen Personen, direkt oder indirekt die Verfügungsgewalt über diese Gelder zu gewinnen, eine größtmögliche Reichweite zu geben und so zu verhindern, dass sie für terroristische Zwecke zweckentfremdet werden. In diesem Sinne hat sich auch der Gerichtshof im Urteil Kadi[33] ausgesprochen, in dem er bestätigt, dass „das grundlegende Ziel und der Gegenstand der … Verordnung [Nr. 881/2002] darin [liegen], den internationalen Terrorismus zu bekämpfen, insbesondere, ihn von seinen Finanzmitteln abzuschneiden, indem die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen der Personen oder Organisationen eingefroren werden, die im Verdacht stehen, in damit verbundene Tätigkeiten verwickelt zu sein".

88. Meines Erachtens kann daher der Auffassung des Treasury nicht gefolgt werden, dass es die Zielsetzung der Resolution (und der Verordnung) sei, den in der Liste in Anhang I der Verordnung aufgeführten Personen jede Form der wirtschaftlichen Unterstützung zu entziehen. Die in diesen Rechtsakten enthaltenen Verbote sind tatsächlich weit formuliert, aber sie finden dennoch nur insoweit Anwendung, als sie darauf abzielen, diese Personen daran zu hindern, die eigenen Gelder

30 — Auf Englisch: *„made available … for such person's benefit"*; auf Spanisch: *„pongan … a disposición de esas personas"*; auf Französisch: *„rendus disponibles … pour les fins qu'ils poursuivent"*.

31 — Vgl. Urteil Möllendorf, oben in Fn. 11 angeführt, Randnr. 56.

32 — Ziff. 4 der Resolution, Hervorhebung nur hier.

33 — Oben in Fn. 13, angeführt, Randnr. 169.

und wirtschaftlichen Ressourcen zu terroristischen Zwecken zu verwenden sowie Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt von Dritten zu erhalten, um diese für solche Zwecke einzusetzen.

89. Ich bin daher geneigt, die vom vorlegenden Gericht geäußerten Bedenken zu teilen, die die Möglichkeit in Zweifel ziehen, den in Art. 2 Abs. 2 der Verordnung enthaltenen Begriff „zugutekommen" so auszulegen, dass seine Reichweite auf die Zahlung von Geldern *an Dritte* erstreckt wird, die dazu benutzt werden können, die Grundausgaben einer in der Liste aufgeführten Person zu decken. Tatsächlich ist es nur schwer vorstellbar, dass die Zuwendung von Leistungen, die zur Befriedigung der Bedürfnisse eines Familienhaushalts bestimmt sind und die tatsächlich für diesen Zweck verwendet werden, und zwar in einer Art und Weise, die es der in der Liste aufgeführten Person nur erlaubt, daraus einen Nutzen in Form von Sachleistungen zu ziehen, ein Risiko der Zweckentfremdung von Geldern zugunsten terroristischer Handlungen beinhaltet. Dies gilt umso mehr angesichts der Umstände des vorliegenden Falles, in dem den Rechtsmittelführerinnen ein mäßiger Betrag ausgezahlt wird, der sorgfältig *ex ante* so berechnet ist, dass nur das zum Überleben der Familie strikt Notwendige gewährt wird.

90. Aus den dargelegten Gründen überzeugt mich die vom Vereinigten Königreich in der mündlichen Verhandlung vertretene These[34] nicht, die meiner Meinung nach an einem übertriebenen Formalismus leidet. Sicher ist es richtig, dass, wie diese Regierung meint, die in Frage stehenden Leistungen ihrer *Natur* nach und unabhängig von ihrer konkreten Verwendung dazu bestimmt sind, einer im Anhang I der Verordnung aufgeführten Person zugutezukommen, da sie zum Vorteil eines Familienhaushalts einer solchen Person geleistet werden und nach Maßgabe der Bedürfnisse aller Mitglieder dieses Haushalts berechnet sind. Ebenso zutreffend ist jedoch, dass die *Funktion* dieser Leistungen darin besteht, *unabhängig davon, wofür die jeweiligen Beträge verwendet werden*, dem Familienhaushalt, dem sie gewährt werden, nur die für den Unterhalt seiner Mitglieder notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, und dass ihre Höhe nach Maßgabe dieser Funktion festgelegt wird. Mit anderen Worten geht der Nutzen, den diese Leistungen dem, der auf sie Anspruch hat, zu bringen bestimmt sind und in dessen Genuss die Ehegatten der Rechtsmittelführerinnen des Ausgangsverfahrens kommen, nicht über die Gewährleistung des Lebensunterhalts für diese selbst und für die eigene Familie hinaus. Im Licht der Zielsetzung der Verordnung und der durch sie umgesetzten Resolutionen, den internationalen Terrorismus durch Entzug seiner finanziellen Ressourcen zu bekämpfen, erscheint es daher nicht gerechtfertigt, in den Anwendungsbereich des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung die Auszahlung solcher Leistungen an ein Mitglied eines Familienhaushalts einer in der Liste aufgeführten Person unter Umständen einzubeziehen, aufgrund deren, wie im vorliegenden Fall, ausgeschlossen werden kann, dass diese Person über die jeweiligen Beträge verfügen kann. Diese Schlussfolgerung steht darüber hinaus im Einklang mit dem Erfordernis der Gewährleistung des Rechts der Rechtsmittelführerinnen auf Achtung ihres Familienlebens.

34 — Siehe oben, Nr. 44.

91. Hinzu kommt, dass die weite Auslegung des Begriffs „zugutekommen“ im Sinne des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung, wie sie vom Vereinigten Königreich und von der Kommission vorgeschlagen wird und nach der jedes Mal eine Genehmigung erforderlich wäre, wenn Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe an den Ehegatten einer aufgeführten Person gezahlt werden, da diese Gelder zur Unterstützung einer aufgeführten Person in Form von Sachleistungen verwendet werden oder werden könnten, das Risiko in sich birgt, den Anwendungsbereich nahezu ins Unendliche auszuweiten, da sie ihn folgerichtig außer auf jegliche Zahlung von Geld zugunsten des Ehegatten einer in der Liste aufgeführten Person (z. B. Arbeitslohn oder eine Zuwendung) auf alle Fälle ausweiten würde, in denen eine solche Person indirekt Nutzen aus einer mehr oder weniger direkten Bindung zu einem nicht in der Liste aufgeführten Dritten zieht, der mit ihr zusammenlebt (der Ehegatte, aber auch andere Familienmitglieder) oder ihr durch besondere verwandtschaftliche oder freundschaftliche Bindungen oder auch durch wirtschaftliche Beziehungen verbunden ist.

92. Auf der Grundlage der vorangegangenen Erwägungen halte ich es daher nicht für möglich, die Auszahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe durch die Behörden des Vereinigten Königreichs an die Rechtsmittelführerinnen als einen Vorgang zu qualifizieren, durch den in der Liste aufgeführten Personen *Gelder* im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung zugutekommen.

93. Auch ist es meiner Meinung nach nicht möglich, die Waren und Dienstleistungen, die die Rechtsmittelführerinnen ihren Ehegatten als Sachleistungen zuwenden, als *wirtschaftliche Ressourcen* im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung anzusehen und so zu dem Schluss zu kommen, dass die Behörden, indem sie den Rechtsmittelführerinnen Gelder überweisen, einer in der Liste aufgeführten Person indirekt wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung stellen oder zugutekommen lassen und damit unter die in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung vorgesehenen Verbote fallen.

94. Für die Zwecke der Verordnung bezeichnen nämlich wirtschaftliche Ressourcen „Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell und beweglich oder unbeweglich sind, die keine Gelder sind, aber für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden können“ (Art. 1 Abs. 2). Im Einklang mit dieser Definition bestimmt Art. 2 Abs. 3 der Verordnung mit dem Verbot, einer in der Liste aufgeführten Person wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen oder zugutekommen zu lassen, als Bedingung für die Anwendbarkeit dieses Verbots, dass damit der aufgeführten Person die Möglichkeit gegeben wird, „Gelder, Waren oder Dienstleistungen [zu] erwerben“.

95. Im Licht der Zielsetzung der durch die Verordnung auferlegten Verbote, die, wie schon hervorgehoben wurde, darin besteht,

den internationalen Terrorismus durch die Kontrolle seiner verschiedenen Finanzquellen zu bekämpfen, ist die *ratio* dieser Bedingung eindeutig: Wenn es nämlich nicht möglich ist, die „Vermögenswerte jeder Art, unabhängig davon, ob sie materiell oder immateriell und beweglich oder unbeweglich sind", für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen zu verwenden, hat die aufgeführte Person nichts, was sie für terroristische Zwecke einsetzen kann, so dass diese Vermögenswerte keine wirtschaftlichen Ressourcen im Sinne der Verordnung darstellen.[35]

96. Wie in verschiedenen in diesem Verfahren abgegebenen Erklärungen unterstrichen, trifft es zu, dass der Anwendungsbereich der in Frage stehenden Vorschrift vom Gerichtshof im Urteil Möllendorf besonders weit ausgelegt worden ist[36], doch war in dieser Sache der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Vermögensgegenstand „eindeutig von der Definition des Begriffs ‚wirtschaftliche Ressourcen' in Art. 1 Nr. 2 dieser Verordnung erfasst", da es sich um ein Grundstück handelte, dass zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen verwendet werden konnte. Im vorliegenden Fall geht es dagegen darum, ob es möglich ist, Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs, die die Rechtsmittelführerinnen ihren Ehegatten gewähren, wirtschaftlichen Ressourcen im Sinne der Verordnung gleichzustellen.

97. Es erscheint mir offensichtlich, dass die Rechtsmittelführerinnen ihren Ehegatten keine wirtschaftlichen Ressourcen gewähren, indem sie die Miete für den von ihnen genutzten Wohnraum oder die Nebenkosten bezahlen, da es sich dabei nicht um Vorteile handelt, die von diesen dazu genutzt werden können, Gelder, Waren oder Dienstleistungen zu erwerben.[37] Was den Erwerb von Waren durch die Rechtsmittelführerinnen betrifft, die für den persönlichen Bedarf ihrer Ehegatten bestimmt sind, die jedoch potenziell von diesen wirtschaftlich genutzt werden können, bin ich der Auffassung, dass es in Anbetracht des geringen Betrags, der im konkreten Fall als Beihilfe gewährt wird und der kaum ausreicht, die Grundbedürfnisse einer Familie zu decken, ganz unrealistisch ist, anzunehmen, dass diese Waren von der in der Liste aufgeführten Person verkauft werden, um Gelder, Waren oder Dienstleistungen für die Finanzierung terroristischer Handlungen zu erwerben.

98. Indem sie die erhaltenen Geldbeträge für den Erwerb von Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs verwenden, von denen auch der Ehegatte profitiert, stellen die Rechtsmittelführerinnen diesen also im Sinne der Verordnung weder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung, noch lassen sie ihnen solche zugutekommen, da es nicht möglich ist, diese Unterstützung in Form von Sachleistungen zum Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, die für die Durchführung terroristischer Handlungen eingesetzt werden können, zu verwenden. Daraus folgt,

35 — In diesem Zusammenhang hebe ich hervor, dass der Ausschluss von Vermögenswerten, mit denen keine Gelder, Waren oder Dienstleistungen erworben werden können, aus dem Begriff „wirtschaftliche Ressourcen" wohl in der Verordnung, nicht aber in der Resolution 1390 (2002) auftaucht, die diese Unterscheidung nicht kennt und im Übrigen, im Gegensatz zur Verordnung, keine Definition des Ausdrucks „wirtschaftliche Ressourcen" enthält.

36 — Oben in Fn. 11 angeführt, Randnr. 46.

37 — Vgl. dazu auch „Restriktive Maßnahmen (Sanktionen) — Aktualisierung der bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen" (Dok. 8666/08 vom 21. April 2008), Nrn. 45, 48 und 51.

dass die zuständigen Behörden den Ehegatten nicht im Sinne des Art. 2 Abs. 3 der Verordnung indirekt wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung stellen oder zugutekommen lassen, indem sie an die Rechtsmittelführerinnen Geld in Form von Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe auszahlen, das später von diesen dazu verwendet wird, auch die Grundbedürfnisse des Ehegatten zu decken.

99. Auf der Grundlage aller vorstehenden Erwägungen bin ich daher der Auffassung, dass die zuständigen Behörden nicht den durch die Verordnung aufgestellten Verboten unterliegen, wenn sie den Rechtsmittelführerinnen Geldbeträge in Form von Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe überweisen.

100. Meiner Meinung nach kann gegen diese Schlussfolgerung nicht vorgebracht werden, dass eine Auslegung des Art. 2 der Verordnung, die die Auszahlung der in Frage stehenden Sozialleistungen vom Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausschließt, die in Art. 2a vorgesehenen spezifischen Ausnahmeregelungen überflüssig machen würde.

101. Hierzu weise ich zunächst darauf hin, dass dieser Artikel mit der Bestimmung in Abs. 1 Buchst. a, dass von den in Art. 2 auf gestellten Verboten „auf Antrag einer betroffenen natürlichen oder juristischen Person“ abgesehen werden kann, tatsächlich weite Formulierungen zu verwenden scheint, die darauf abzielen, in den Kreis der Personen, die einer Genehmigung bedürfen, nicht nur die in der Liste aufgeführte Person, die Zugriff auf ihre eingefrorenen Mittel haben möchte, sondern jeden Dritten einzubeziehen, der vorhat, einer solchen Person direkt oder indirekt Gelder und/oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen oder zugutekommen zu lassen.[38]

102. Die Ausnahmeregelung des Art. 2a der Verordnung zielt zweifellos darauf ab, zu verhindern, dass die für die Bestreitung der Ausgaben nach Abs. 1 Buchst. a freigegebenen oder genehmigten Gelder oder Ressourcen für terroristische Zwecke eingesetzt werden können. Gemäß dieser Zielsetzung sind dieser Regelung meines Erachtens die Überweisungen zu unterwerfen, die es einer in der Liste aufgeführten Person erlauben, *Verfügungsgewalt* über Gelder und/oder wirtschaftliche Ressourcen zu gewinnen, um über deren Bestimmung zur Deckung von in dieser Vorschrift genannten Ausgaben zu entscheiden. Das Risiko der Zweckentfremdung von Geldern oder Ressourcen besteht dort, wo diese Gelder oder Ressourcen *direkt oder indirekt* der aufgeführten Person zur Verfügung gestellt werden, nicht dagegen in

38 — Vgl. auch „Restriktive Maßnahmen (Sanktionen) — Aktualisierung der bewährten Praktiken der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen“ von 2008 und die dort aufgestellten Leitlinien für die Prüfung von Anträgen auf Befreiungen, nach denen „[e]ine Person oder Vereinigung, die einer gelisteten Person oder Vereinigung Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitstellen will, … eine Genehmigung dafür beantragen [muss]“ (Nr. 59).

dem Fall, in dem ein Dritter direkt die in Rede stehenden Ausgaben übernimmt.

103. Im vorliegenden Fall bleibt die Verfügungsgewalt über die als Beihilfe erhaltenen Beträge und die Möglichkeit, über deren Bestimmung zur Deckung der Haushaltsausgaben zu entscheiden, *in den Händen eines Dritten*. Es sei daran erinnert, dass es nach allem, was aus der Verfahrensakte hervorgeht, unstreitig ist, dass die Rechtsmittelführerinnen zu keiner Zeit die in Frage stehenden Gelder an ihre Ehegatten weitergegeben haben.

104. Wenig überzeugend erscheint mir schließlich die von den innerstaatlichen Gerichten des ersten und des zweiten Rechtszugs vertretene und vom Vereinigten Königreich in seinen schriftlichen Erklärungen übernommene Argumentation, nach der eine Auslegung des Art. 2 Abs. 2 der Verordnung, die es einem Dritten erlaubt, die Grundausgaben für eine in der Liste aufgeführte Person zu übernehmen, diese davon befreie, selbst für diese Ausgaben aufzukommen und ihr damit erlaube, anderweit erlangte Vermögenswerte terroristischen Zwecken zuzuführen.

105. Ich frage mich nämlich, wie eine in besagter Liste aufgeführte Person an solche anderen Vermögenswerte gelangen könnte, wenn ihre Gelder und/oder wirtschaftlichen Ressourcen nach Art. 1 der Verordnung eingefroren sind und wenn man die Grenzen berücksichtigt, die durch Art. 2 der Verordnung dem Erhalt von Geldern und/oder Ressourcen von Dritten gesetzt sind, wenn keine spezifische Genehmigung nach Art. 2a vorliegt. Der Umstand, dass ein Dritter die Grundausgaben für eine solche Person übernimmt, hätte also einzig und allein zur Folge, Letzteren von der Pflicht zu befreien, eine Genehmigung für den Zugriff auf seine Gelder und/oder wirtschaftlichen Ressourcen — wenn er denn solche besäße — zur Deckung dieser Ausgaben zu erlangen, es versetzt ihn aber weder automatisch in die Position, seine eigenen Mittel zu verwenden, die weiterhin eingefroren bleiben, noch Gelder und/oder wirtschaftliche Ressourcen zur Finanzierung von terroristischen Handlungen von Dritten zu erlangen. Selbstverständlich ist es nicht auszuschließen, dass die von der Verordnung aufgestellten Verbote umgangen werden, doch könnte dies unabhängig davon geschehen, dass ein Dritter die in Frage stehenden Ausgaben übernimmt.

106. Darüber hinaus böte die Unterwerfung einer solchen Übernahme unter die Genehmigungsregeln des Art. 2a der Verordnung keine Lösung für die vom Vereinigten Königreich vorgetragenen Bedenken. Die Zielsetzung dieses Artikels ist es nämlich gerade, den in der Liste in Anhang I der Verordnung aufgeführten Personen zu ermöglichen, die für ihren Unterhalt notwendigen Mittel zu erhalten. Mit oder ohne Genehmigung würde daher das Eingreifen eines Dritten die aufgeführte Person davon befreien, selbst für die

eigenen Grundausgaben aufzukommen, und ihr damit erlauben, möglicherweise unter Umgehung der in der Verordnung aufgestellten Verbote erworbene Ressourcen für terroristische Zwecke einzusetzen. Im Übrigen würde die Anwendung des Genehmigungsverfahrens nach Art. 2a der Verordnung die Möglichkeit einer solchen Umgehung weder ausschließen noch unwahrscheinlicher machen, da die Vorschrift einzig und allein darauf ausgerichtet ist, das Risiko einer Zweckentfremdung von freigegebenen Geldern und/oder Ressourcen zu vermindern.

107. Wie schon mehrmals erwähnt, besteht dieses Risiko im vorliegenden Fall weder abstrakt in Anbetracht der Höhe der in Frage stehenden Leistungen, die einzig dazu bestimmt sind, das zur Befriedigung der Grundbedürfnisse des Familienhaushalts, an den sie gezahlt werden, Notwendige zu decken, noch konkret, da es im Ausgangsfall unstreitig ist, dass die Rechtsmittelführerinnen die erhaltenen Gelder ihren Ehegatten nicht zur Verfügung stellen, sondern ihnen lediglich eine Unterstützung in Form von Sachleistungen gewähren.

VI — Ergebnis

108. Aufgrund der dargestellten Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom House of Lords vorgelegte Frage so zu beantworten, dass Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 auf Leistungen der sozialen Sicherheit und Sozialhilfe wie die des vorliegenden Falles an den Ehegatten einer Person, die in der Liste nach Anhang I der Verordnung aufgeführt ist, nicht allein deshalb Anwendung findet, weil dieser mit der genannten Person zusammenlebt und einen Teil des Geldes für die Bezahlung von Waren oder Dienstleistungen bestimmt oder bestimmen kann, die auch die in der Liste aufgeführte Person nutzen wird oder die auch ihr zugutekommen werden.