SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 30. April 1996 *

1. In dieser Rechtssache geht es um die Auswirkung von Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und um die Auslegung einer Verordnung des Rates der Europäischen Union zur Durchführung einer Reihe von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist eine in Anwendung der Verordnung getroffene Entscheidung des irischen Ministers für Verkehr, Energie und Kommunikation (im folgenden: Minister), ein der jugoslawischen Fluggesellschaft (JAT) gehörendes, aber von Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (im folgenden: Bosphorus Airways), einer türkischen Charterfluggesellschaft, betriebenes Flugzeug zu beschlagnahmen. Die letztgenannte Gesellschaft hatte das Flugzeug vor dem Erlaß der Verordnung von JAT für einen Zeitraum von vier Jahren geleast. Das Flugzeug befand sich zu Instandhaltungsarbeiten auf dem Flughafen von Dublin, als der Minister die angefochtene Entscheidung traf. Vor einer eingehenderen Beschäftigung mit dem Sachverhalt muß ich den rechtlichen Hintergrund des Falles darstellen.

Rechtlicher Hintergrund

2. Im Verlauf des Krieges im ehemaligen Jugoslawien nahm der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der nach der Charta der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt, eine Reihe von Resolutionen an, nach denen die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verschiedene Embargomaßnahmen und andere Sanktionen zu ergreifen hatten. Die Maßnahmen wurden gemäß Kapitel VII der Charta getroffen und waren deshalb für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bindend.

3. Die erste derartige Resolution war die am 25. September 1991 angenommene Resolution 713 (1991), in der der Sicherheitsrat seine tiefe Besorgnis über die Kämpfe in Jugoslawien zum Ausdruck brachte und beschloß,

„daß alle Staaten zur Herbeiführung von Frieden und Stabilität in Jugoslawien unverzüglich ein allgemeines und umfassendes Embargo für alle Lieferungen von Waffen und militärischer Ausrüstung nach Jugoslawien verhängen, bis der Sicherheitsrat nach Konsultationen zwischen dem Generalsekretär und der Regierung von Jugoslawien einen anderen Beschluß faßt" [1].

4. In der am 30. Mai 1992 angenommenen Resolution 757 (1992) verurteilte der Sicherheitsrat das Versäumnis der Behörden in der

* Originalsprache: Englisch.

1 — Siehe Abschnitt 6 der Resolution.

Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um der Resolution 752 (1992) nachzukommen, in der die Beendigung der Kämpfe in Bosnien und Herzegowina verlangt worden war. Der Sicherheitsrat ergriff weitere Maßnahmen, zu denen ein Handelsembargo und ein finanzielles Embargo gehörten. Er beschloß u. a. [2],

„daß alle Staaten folgendes verhindern:

a) die Einfuhr aller Erzeugnisse und Waren mit Ursprung in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), die von dort nach dem Erlaß der vorliegenden Resolution ausgeführt werden, in ihr Gebiet;

b) sämtliche Tätigkeiten ihrer Staatsangehörigen oder in ihrem Gebiet, die die Ausfuhr oder Durchfuhr von Erzeugnissen oder Waren mit Ursprung in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) fördern würden oder fördern sollen, und sämtliche Geschäfte ihrer Staatsangehörigen oder von Wasser- oder Luftfahrzeugen, die ihre Flagge führen, oder in ihrem Gebiet mit Erzeugnissen oder Waren mit Ursprung in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), die von dort nach dem Erlaß der vorliegenden Resolution ausgeführt werden, darunter insbesondere jeden Transfer von Geldern in die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) im Zusammenhang mit solchen Tätigkeiten oder Geschäften;

c) den Verkauf oder die Lieferung durch ihre Staatsangehörigen oder aus ihrem Gebiet oder unter Benutzung der Wasser- oder Luftfahrzeuge, die ihre Flagge führen, von Erzeugnissen oder Waren, unabhängig davon, ob sie aus ihrem Gebiet stammen, ausgenommen Lieferungen für ausschließlich medizinische Zwecke und Lebensmittel, die dem aufgrund der Resolution 724 (1991) eingesetzten Ausschuß notifiziert werden, an eine natürliche oder juristische Person in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) oder an eine natürliche oder juristische Person im Zusammenhang mit einem in oder aus der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) abgewickelten Geschäft und sämtliche Tätigkeiten ihrer Staatsangehörigen oder in ihrem Gebiet, die den Verkauf oder die Lieferung solcher Erzeugnisse oder Waren fördern oder fördern sollen".

5. Von besonderer Bedeutung für den vorliegenden Fall ist Abschnitt 7 dieser Resolution, in dem der Sicherheitsrat beschloß,

„daß alle Staaten:

a) jedem Luftfahrzeug, das im Gebiet der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und

2 — In Abschnitt 4 der Resolution.

Montenegro) landen soll oder von dort abgeflogen ist, die Erlaubnis verweigern, von ihrem Gebiet aus abzufliegen, dort zu landen oder es zu überfliegen, es sei denn, der betreffende Flug wurde aus humanitären oder sonstigen Gründen, die mit den entsprechenden Resolutionen des Rates im Einklang stehen, von dem mit der Resolution 724 (1991) eingesetzten Ausschuß genehmigt;

b) die Vornahme von technischen und Instandhaltungs-Dienstleistungen an Luftfahrzeugen, die in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) registriert sind, oder an Teilen solcher Luftfahrzeuge, die Ausstellung des Lufttüchtigkeitszeugnisses für solche Luftfahrzeuge und die Erfüllung neuer Ansprüche aus bestehenden Versicherungsverträgen sowie die Bereitstellung einer neuen Direktversicherung für solche Luftfahrzeuge durch ihre Staatsangehörigen oder von ihrem Gebiet aus verbieten".

6. In der am 16. November 1992 angenommenen Resolution 787 (1992) beschloß der Sicherheitsrat, auch die Durchfuhr einer Reihe wirtschaftlich unentbehrlicher Waren durch die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zu verbieten (siehe Abschnitt 9). Ferner beschloß er in Abschnitt 10,

„daß jedes Wasserfahrzeug, das sich mehrheitlich im Eigentum einer Person oder eines Unternehmens mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) befindet oder von solchen Personen oder Unternehmen kontrolliert wird, im Rahmen der Durchführung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates als Wasserfahrzeug der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) anzusehen ist, unabhängig davon, unter welcher Flagge das Wasserfahrzeug fährt".

7. Die Embargomaßnahmen wurden durch die am 17. April 1993 angenommene Resolution 820 (1993), die für den vorliegenden Fall unmittelbar relevant ist, weiter verschärft. Diese Resolution enthält einige Bestimmungen über die Durchfuhr von Erzeugnissen und Waren durch die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) auf der Donau, wobei solche Durchfuhren grundsätzlich „nur zulässig sind, wenn sie von dem mit der Resolution 724 (1991) eingesetzten Ausschuß ausdrücklich genehmigt werden" (siehe Abschnitt 15). In der Resolution ist ferner vorgesehen, daß Gelder, die Behörden oder Unternehmen in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) gehören oder von ihnen kontrolliert werden, eingefroren werden (Abschnitt 21). Der Sicherheitsrat beschloß außerdem, „den Transport aller Erzeugnisse und Waren über die Landgrenzen oder nach oder aus den Häfen der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zu verbieten"; davon

gibt es nur ganz wenige Ausnahmen für Güter des medizinischen Bedarfs und Nahrungsmittel, humanitäre Bedarfsgüter und genehmigte Durchfuhren (Abschnitt 22).

8. Abschnitt 24 der Resolution 820 (1993) ist für den vorliegenden Fall von zentraler Bedeutung. Dort beschloß der Sicherheitsrat,

„daß alle Staaten alle Wasserfahrzeuge, Lastkraftwagen, Eisenbahnwagen und Luftfahrzeuge beschlagnahmen, die sich in ihrem Gebiet befinden und mehrheitlich im Eigentum einer Person oder eines Unternehmens mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) stehen oder von solchen Personen oder Unternehmen kontrolliert werden und daß diese Wasserfahrzeuge, Lastkraftwagen, Eisenbahnwagen und Luftfahrzeuge vom beschlagnahmenden Staat eingezogen werden können, wenn festgestellt wird, daß mit ihnen gegen die Resolutionen 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) oder die vorliegende Resolution verstoßen wurde".

9. In engem Zusammenhang damit steht Abschnitt 25, wo beschlossen wurde,

„daß alle Staaten bis zum Abschluß einer Untersuchung alle Wasserfahrzeuge, Lastkraftwagen, Eisenbahnwagen, Luftfahrzeuge und Ladungen festhalten, die sich in ihrem Gebiet befinden und bei denen der Verdacht eines Verstoßes gegen die Resolutionen 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) oder die vorliegende Resolution besteht, und daß solche Wasserfahrzeuge, Lastkraftwagen, Eisenbahnwagen und Luftfahrzeuge, wenn ein mit ihnen begangener Verstoß festgestellt wird, beschlagnahmt werden und gegebenenfalls mit ihrer Ladung vom beschlagnahmenden Staat eingezogen werden können".

10. Die Resolution beschäftigt sich ferner mit der Erbringung von Dienstleistungen (Abschnitt 27) und mit dem kommerziellen Seeverkehr (Abschnitt 28). Um letzteren geht es in der Rechtssache Ebony Maritime [3].

11. In den oben genannten Resolutionen wird öfters auf den mit der Resolution 724 (1991) eingesetzten Ausschuß Bezug genommen. Die allgemeinen Aufgaben dieses Ausschusses wurden in Abschnitt 5 Buchstabe b dieser am 15. Dezember 1991 angenommenen Resolution festgelegt. Dort beschloß der Sicherheitsrat,

„im Einklang mit Regel 28 seiner vorläufigen Geschäftsordnung einen Ausschuß des Sicherheitsrates einzusetzen, dem alle

3 — Rechtssache C-177/95, zur Zeit anhängig.

Mitglieder des Rates angehören und der folgende Aufgaben erfüllen und dem Rat mit seinen Stellungnahmen und Empfehlungen über seine Arbeit berichten soll:

i) die gemäß dem obigen Unterabschnitt a vorgelegten Berichte prüfen [bezieht sich auf die Resolution 713 (1991)];

ii) alle Staaten um weitere Informationen über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur wirksamen Durchführung des durch Abschnitt 6 der Resolution 713 (1991) verhängten Embargos ersuchen;

iii) alle ihm von Staaten übermittelten Informationen in bezug auf Verletzungen des Embargos prüfen und dem Rat in diesem Zusammenhang Empfehlungen über Wege zur Erhöhung der Wirksamkeit des Embargos geben;

iv) geeignete Gegenmaßnahmen bei Verletzungen des allgemeinen und umfassenden Embargos für alle Lieferungen von Waffen und militärischer Ausrüstung nach Jugoslawien empfehlen und dem Generalsekretär regelmäßige Informationen zur Verteilung an die Mitgliedstaaten zu liefern".

12. Die Gemeinschaft ergriff verschiedene Maßnahmen zur Umsetzung der obigen Resolutionen. Gegenstand des vorliegenden Falles ist 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) [4]. Mit dem Erlaß dieser Verordnung wollte der Rat die in der Resolution 820 (1993) [5] beschlossene Verschärfung des Embargos gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verwirklichen. Durch die auf Artikel 113 des Vertrages gestützte Verordnung wurden frühere das Embargo betreffende Verordnungen des Rates ersetzt und aufgehoben [6].

13. In der Präambel ist von der Lage im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere in Bosnien-Herzegowina, der Rolle der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und den verschiedenen Resolutionen des Sicherheitsrates die Rede. Es heißt dort:

„Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sind übereingekommen, ein Gemeinschaftsinstrument einzusetzen, um unter anderem

4 — ABl. L 102, S. 14.

5 — Siehe oben, Nr. 7.

6 — Verordnung (EWG) Nr. 1432/92 des Rates vom 1. Juni 1992 zur Untersagung des Handels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Republiken Serbien und Montenegro (ABl. L 151, S. 4), Verordnung (EWG) Nr. 2655/92 des Rates vom 8. September 1992 zur Beschränkung des internationalen Warenverkehrs mit Carnet TIR (TIR-Übereinkommen) für Sendungen zwischen zwei Orten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und über das Gebiet der Republiken Serbien und Montenegro (ABl. L 266, S. 26) und Verordnung (EWG) Nr. 2656/92 des Rates vom 8. September 1992 über bestimmte technische Einzelheiten in Verbindung mit der Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1432/92 zur Untersagung des Handels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Republiken Serbien und Montenegro (ABl. L 266, S. 27).

eine einheitliche Durchführung einiger dieser Maßnahmen in der gesamten Gemeinschaft zu gewährleisten."

14. In den meisten Bestimmungen der Verordnung werden im wesentlichen die verschiedenen in den oben genannten Resolutionen des Sicherheitsrates enthaltenen Embargomaßnahmen wiedergegeben. Im Rahmen des vorliegenden Falles genügt es, zunächst die Artikel 8 und 9 zu zitieren, die folgendes vorsehen:

„Artikel 8

Alle Wasserfahrzeuge, Lastkraftwagen, Eisenbahnwagen und Luftfahrzeuge, die sich mehrheitlich im Eigentum einer Person oder eines Unternehmens mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) befinden oder von solchen Personen oder Unternehmen kontrolliert werden, werden von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten beschlagnahmt.

Unkosten im Zusammenhang mit beschlagnahmten Schiffen, Lastkraftwagen, Eisenbahnwagen und Luftfahrzeugen gehen zu Lasten von deren Eigentümern.

Artikel 9

Alle Wasserfahrzeuge, Lastkraftwagen, Eisenbahnwagen, Luftfahrzeuge und Ladungen, bei denen der Verdacht einer Verletzung der Verordnung (EWG) Nr. 1432/92 oder der vorliegenden Verordnung besteht, werden von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bis zum Abschluß der Untersuchungen festgehalten." [7]

15. Ferner bestimmt Artikel 11:

„Diese Verordnung gilt im Gebiet der Gemeinschaft einschließlich ihres Luftraums und in allen Luftfahrzeugen bzw. auf allen Wasserfahrzeugen unter der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats sowie für alle natürlichen Personen mit beliebigem Wohnsitz, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, bzw. alle juristischen Personen mit beliebigem Sitz, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats eingetragen oder gegründet sind."

16. Die Verordnung trat am Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt*, dem 28. April 1993, in Kraft.

17. In Irland wurde die Verordnung durch die vom Minister für Fremdenverkehr und Handel erlassenen European Communities (Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia [Serbia and Montenegro])

7 — Die Verordnung Nr. 1432/92 wird oben in Fußnote 6 erwähnt.

Regulations 1993 [8] umgesetzt. Abschnitt 5 dieser Regulations sieht, soweit er hier von Bedeutung ist, folgendes vor:

„Der Minister für Verkehr, Energie und Kommunikation ist die zuständige Behörde im Sinne der Artikel 8 und 9 der Verordnung des Rates ...“

18. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Verordnung Nr. 990/93 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 462/96 des Rates [9] mit Wirkung vom 27. Februar 1996 ausgesetzt wurde; Artikel 1 Absatz 2 dieser Verordnung lautet:

„Für die Dauer der Aussetzung der in Absatz 1 genannten Verordnungen [zu denen die Verordnung Nr. 990/93 gehört] können die Mitgliedstaaten gemäß den gesetzlichen Bestimmungen alle Gelder und Vermögenswerte freigeben, die aufgrund der genannten Verordnungen eingefroren oder beschlagnahmt worden waren; Gelder oder Vermögenswerte, die Gegenstand von Forderungen, Pfandrechten, gerichtlichen Entscheidungen oder dinglichen Belastungen sind oder einer natürlichen oder juristischen Person, einer Gesellschaft oder einem sonstigen Rechtsträger gehören, welche nach den Rechtsvorschriften oder den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung des betreffenden Mitgliedstaates für zahlungsunfähig erklärt wurden oder als zahlungsunfähig gelten, bleiben jedoch so lange eingefroren oder beschlagnahmt, bis sie nach den einschlägigen Rechtsvorschriften freigegeben werden.“

Sachverhalt und Ausgangsverfahren

19. Der im Vorlagebeschluß dargestellte Sachverhalt läßt sich wie folgt zusammenfassen. Bosphorus Airways ist eine Gesellschaft, die am 12. März 1992 in der Türkei gegründet wurde. 96 % ihres Gesellschaftskapitals werden von einem türkischen Staatsangehörigen, Herrn Mustafa Illhameddin Ozbay, gehalten, und die restlichen 4 % ihres Gesellschaftskapitals gehören anderen türkischen Staatsangehörigen. Die Gesellschaft wurde zur Durchführung von Charterflügen und zur Veranstaltung von Reisen errichtet.

20. Mit einer Vereinbarung vom 17. April 1992 leaste Bosphorus Airways zwei Flugzeuge vom Typ Boeing 737-300 mit den damaligen Registrierungszeichen YUAN-J und YUAN-H für einen Zeitraum von 48 Monaten von der jugoslawischen Fluggesellschaft (JAT) gegen Zahlung einer Kaution von einer Million USD für jedes Flugzeug und einer Monatsmiete von 150 000 USD pro Flugzeug. Es handelt sich um eine sogenannte „dry lease“, d. h., die Kabinen- und Flugbesatzung setzt sich aus Angestellten von Bosphorus Airways zusammen. Bosphorus Airways hat in vollem Umfang die Kontrolle über den laufenden Betrieb und

8 — *SI* Nr. 144 von 1993.

9 — Verordnung (EG) Nr. 462/96 des Rates vom 11. März 1996 zur Aussetzung der Verordnungen (EWG) Nr. 990/93 und (EG) Nr. 2471/94 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2472/94 und (EG) Nr. 2815/95 betreffend die Aussetzung der wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), zu den Schutzzonen der Vereinten Nationen in der Republik Kroatien und zu den von den bosnisch-serbischen Einheiten kontrollierten Gebieten der Republik Bosnien-Herzegowina (ABl. L 65, S. 1).

Einsatz der Flugzeuge. Die Leasingvereinbarung sieht vor, daß das Eigentum an den Flugzeugen beim Leasinggeber (JAT) verbleibt, daß der Leasingnehmer aber berechtigt ist, die Flugzeuge in das türkische Zivilluftfahrtregister eintragen zu lassen. Der Leasingnehmer ließ die Flugzeuge ordnungsgemäß beim türkischen Ministerium für Verkehr und Kommunikation registrieren. In den Registrierungsbescheinigungen wurde als Eigentümer der Flugzeuge „Yugoslav Airlines (JAT)" und als Betreiber „Bosphorus Hava Yollari A. S." angegeben. Die Bescheinigungen wurden gemäß den einschlägigen Bestimmungen des türkischen Rechts und dem Chicagoer Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 ausgestellt.

21. Im Leasingvertrag ist ferner vorgesehen, daß Bosphorus Airways innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Leasingzeitraums eine Option auf den Kauf der Flugzeuge hat, falls sich der Leasinggeber zum Verkauf entschließt.

22. Nach den im Ausgangsverfahren getroffenen Feststellungen wird Bosphorus Airways keine Beteiligung an einem Plan zur Nutzung einer fremden Flagge unterstellt. Es ist nicht behauptet worden, daß Bosphorus Airways in irgendeiner Weise versuche, die UN-Sanktionen zu umgehen. Ferner wurde festgestellt, daß die Transaktion zwischen Bosphorus Airways und JAT in völlig lauterer Absicht vorgenommen wurde. Es ist keine Rede von einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung von JAT an Bosphorus Airways oder an der Verwaltung, Überwachung oder Lenkung der Geschäfte dieser Gesellschaft. Nach ihrer Übergabe wurden die Flugzeuge ausschließlich im Rahmen der Veranstaltung von Reisen durch Bosphorus Airways für Flüge zwischen der Türkei und verschiedenen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Schweiz genutzt.

23. Am 16. April 1993 wurde eines der Flugzeuge (Registrierungszeichen TC-CYO) zur Durchführung von Überholungs- und Instandhaltungsarbeiten durch die TEAM Air Lingus Limited, die Tochtergesellschaft für Flugzeugwartung der staatlichen irischen Fluggesellschaft Aer Lingus, von Bosphorus Airways zum Flughafen von Dublin geflogen. Die Arbeiten waren am 28. Mai 1993 abgeschlossen, und das Flugzeug befand sich kurz vor dem Start vom Dubliner Flughafen, als die Fluggenehmigung auf Anweisung des Ministers hinausgezögert wurde. Später wurde das Flugzeug auf Weisung des Ministers vom 8. Juni 1993 beschlagnahmt. Diese Weisung wurde gemäß Artikel 8 der Verordnung [10] mit der Begründung erteilt, daß es sich um ein Luftfahrzeug handele, das sich mehrheitlich im Eigentum einer Person oder eines Unternehmens mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) befinde oder von solchen Personen oder Unternehmen kontrolliert werde.

24. Der Minister verweist auf ein Schreiben des Vorsitzenden des aufgrund der Resolution 724 (1991) eingesetzten Ausschusses des Sicherheitsrates (im folgenden: Ausschuß) [11]. Dieses Schreiben bildet die Antwort auf ein Ersuchen um Verhaltensmaßregeln und Genehmigung für die von TEAM Aer Lingus durchgeführten Instandhaltungsarbeiten. Das Ersuchen wurde vom Ständigen Vertreter Irlands bei den Vereinten Nationen am

10 — Siehe oben, Nr. 14.
11 — Siehe oben, Nr. 11.

26. Mai 1993 gestellt, zwei Tage bevor das Flugzeug festgehalten wurde. In dem Schreiben vom 14. Juni 1993 führt der Vorsitzende aus:

„Der Ausschuß hat sich mit der Angelegenheit in seiner 71. Sitzung am 8. Juni 1993 beschäftigt und die Ansicht vertreten, daß die Erbringung jeglicher Dienstleistungen für ein Luftfahrzeug, das einem Unternehmen in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) gehört, mit Ausnahme der, die der Ausschuß ... ausdrücklich im voraus genehmigt hat, nicht den Erfordernissen entsprechen würde, die sich aus den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates ergeben. Die Mitglieder des Ausschusses haben auch an die Bestimmungen von Abschnitt 24 der Resolution 820 (1993) des Sicherheitsrates für solche Luftfahrzeuge erinnert, nach denen das fragliche Luftfahrzeug von den irischen Behörden bereits hätte beschlagnahmt werden müssen."

25. Der Minister weist ferner darauf hin, daß der Ausschußvorsitzende in einem Schreiben vom 28. Mai 1993 an den Ständigen Vertreter der Türkei bei den Vereinten Nationen in bezug auf die beiden von Bosphorus Airways betriebenen Flugzeuge ausgeführt habe:

„Der Ausschuß hat der von der Regierung Ihrer Exzellenz vertretenen Ansicht, daß die fraglichen Luftfahrzeuge weiter betrieben werden könnten, nicht zugestimmt und in diesem Zusammenhang an die Bestimmungen von Abschnitt 24 der Resolution 820 (1993) des Sicherheitsrates erinnert."

26. Im Juli 1993 ersuchte die türkische Botschaft in Irland darum, das vom Minister beschlagnahmte Flugzeug in die Türkei zurückzufliegen, damit es dort gemäß den Resolutionen über die Sanktionen beschlagnahmt werden könne. Auch in dieser Frage holten die irischen Behörden den Rat des Ausschusses ein; in einem Schreiben vom 4. August 1993 teilte der Ausschußvorsitzende mit, daß

„die irischen Behörden nach dem Wortlaut der einschlägigen Beschlüsse des Sicherheitsrates verpflichtet sind, dem fraglichen Luftfahrzeug alle Dienstleistungen einschließlich der zur Ermöglichung des Rückflugs des Flugzeugs in die Türkei erforderlichen Dienstleistungen zu versagen. Der Ausschuß war deshalb der Ansicht, daß das Luftfahrzeug in Irland beschlagnahmt bleiben sollte."

27. Erwähnenswert ist noch, daß die Leasingraten für die Flugzeuge nach Angaben von Bosphorus Airways auf ein Sperrkonto gezahlt werden, das von der türkischen Zentralbank gemäß den türkischen Rechtsvorschriften zur Durchführung der UN-Sanktionen geführt wird. Diese Zahlungen erreichen JAT daher offenbar nicht.

28. Bosphorus Airways beantragte beim High Court in Dublin die gerichtliche Überprüfung der Weisung des Ministers, das Flugzeug zu beschlagnahmen. Mit Urteil und Beschluß vom 21. Juni 1994 erklärte der High Court die Weisung des Ministers mit

der Begründung für nichtig, daß das fragliche Flugzeug kein Luftfahrzeug sei, auf das Artikel 8 der Verordnung Anwendung finde, da es sich nicht um ein Luftfahrzeug handele, das sich mehrheitlich im Eigentum einer Person oder eines Unternehmens mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) befinde oder von solchen Personen oder Unternehmen kontrolliert werde [12].

29. Der Minister legte beim Supreme Court gegen das Urteil und den Beschluß des High Court Rechtsmittel ein. Der Supreme Court vertrat die Ansicht, daß die Entscheidung über die zwischen dem Minister und Bosphorus Airways streitigen Fragen von der Auslegung von Artikel 8 der Verordnung abhänge. Er hat daher beschlossen, dem Gerichtshof folgende Frage vorzulegen:

Ist Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 990/93 dahin auszulegen, daß er auf ein Luftfahrzeug Anwendung findet, das im Eigentum eines Unternehmens steht, das mehrheitlich im Eigentum eines Unternehmens mit Sitz in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) steht oder von einem solchen Unternehmen kontrolliert wird, wenn ein Unternehmen, das nicht mehrheitlich im Eigentum einer Person oder eines Unternehmens mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) steht oder von solchen Personen oder Unternehmen kontrolliert wird, dieses Luftfahrzeug vom Eigentümer ab dem 22. April 1992 für einen Zeitraum von vier Jahren geleast hat?

12 — Das Urteil ist in [1994] 2 *ILRM* 551 und in [1994] 3 *CMLR* 464 abgedruckt.

30. In der mündlichen Verhandlung wurde dem Gerichtshof mitgeteilt, daß das Flugzeug nach der Aussetzung der Verordnung freigegeben worden sei.

Die Streitfrage

31. Während Bosphorus Airways die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Ministers, das Flugzeug zu beschlagnahmen, nachdrücklich bestreitet, stützen die österreichische und die dänische Regierung sowie die Kommission das Vorbringen der Beklagten, daß diese Entscheidung korrekt gewesen sei. Für die letztgenannte Auffassung spricht eindeutig der Wortlaut von Artikel 8 der Verordnung. Die Anwendung der in diesem Artikel verwendeten Formulierung auf den Sachverhalt des vorliegenden Falles scheint wenig Raum für Zweifel zu lassen. Dort ist die Rede von „a majority or controlling interest ... held by a person or undertaking in or operating from the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)". Der sehr weit gefaßte Begriff „interest" schließt alle Formen dinglicher Rechte ein, und im Ausgangsverfahren wurde festgestellt, daß JAT weiterhin alleinige Eigentümerin der Flugzeuge ist. Die Frage des Supreme Court beruht sogar auf dieser tatsächlichen Feststellung. Der Begriff „interest" ist zwar auch recht vage, aber in den meisten anderen Sprachfassungen der Verordnung wird anstelle von „interest" der Begriff des Eigentums verwendet, der sich natürlich auf das Eigentum von JAT an dem Flugzeug erstreckt. Der Begriff des Eigentums wird auch im zweiten Satz von Artikel 8 verwendet, wo es heißt, daß Unkosten im Zusam-

menhang mit der Beschlagnahme zu Lasten der Eigentümer gehen. Darüber hinaus heißt es in der Präambel der Verordnung:

„Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sind übereingekommen, ein Gemeinschaftsinstrument einzusetzen, um unter anderem eine einheitliche Durchführung ... in der gesamten Gemeinschaft zu gewährleisten."

Das Erfordernis einer einheitlichen Auslegung der Verordnung erscheint daher besonders vordringlich. Ich weise in diesem Zusammenhang darauf hin, daß in anderen Mitgliedstaaten, in denen andere Sprachfassungen angewandt werden, die im Vorlagebeschluß zum Ausdruck kommenden Zweifel vielleicht niemals auftauchen würden, weil in den entsprechenden Fassungen der Verordnung eindeutig vom Eigentum die Rede ist.

32. Die Tatsache, daß JAT während der Laufzeit des Leasingvertrags keine Kontrolle über das Flugzeug hat, dürfte unerheblich sein; die Wendung „sich mehrheitlich im Eigentum ... befinden oder ... kontrolliert werden" in Artikel 8 deutet darauf hin, daß sich bei mehrheitlichem Eigentum die Frage der Kontrolle nicht stellt.

33. Die Streitfrage lautet deshalb, ob es im vorliegenden Fall zwingende Gründe dafür gibt, die Verordnung in einer Weise auszulegen, die von ihrem Wortlaut abzuweichen scheint. Nach ständiger Rechtsprechung

„sind bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden" [13].

34. Von wesentlicher Bedeutung für den Zusammenhang und die Ziele der Verordnung sind die Resolutionen des Sicherheitsrates, zu deren Durchführung sie dient, und ich werde prüfen, ob diese Resolutionen die Auslegung der Verordnung beeinflussen. Bosphorus Airways beruft sich ferner zur Stützung ihrer Ansicht, daß Artikel 8 der Verordnung unter den Umständen des vorliegenden Falles keine Anwendung finde, auf eine Reihe allgemeiner Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.

Die Verordnung und die Resolutionen

35. In der Präambel der Verordnung wird ausdrücklich auf die oben genannten Resolutionen Bezug genommen und klargestellt, daß der Rat sie mit dem Erlaß der Verord-

13 — Vgl. Urteil vom 17. Oktober 1995 in der Rechtssache C-83/94 (Leifer u. a., Slg. 1995, I-3231, Randnr. 22).

nung durchführen wollte. Es kann deshalb kein Zweifel daran bestehen, daß die Verordnung im Licht dieser Resolutionen auszulegen ist. Die Frage, ob die Resolutionen als solche für die Gemeinschaft bindend sind, ist zwar sehr interessant, braucht hier aber nicht entschieden zu werden [14].

36. Es ist aufschlußreich, daß die Wendung „sich mehrheitlich im Eigentum ... befinden oder ... kontrolliert werden" in der Verordnung wörtlich aus dem Text von Abschnitt 24 der Resolution 820 (1993) übernommen ist. Außerdem wird in allen drei Sprachen der Vereinten Nationen, die auch Gemeinschaftssprachen sind (Englisch, Französisch, Spanisch), im wesentlichen dieselbe Wendung benutzt: „a majority or controlling interest", „un intérêt majoritaire ou prépondérant", „intereses mayoritorios o de control".

37. Bosphorus Airways beruft sich zur Stützung ihres Vorbringens, daß Artikel 8 der Verordnung keine Anwendung finde, nicht auf den Wortlaut der einschlägigen Resolutionen. Sie nimmt jedoch auf die Erwägungen des High Court Bezug, der die Verordnung teleologisch ausgelegt hat. Der Richter am High Court, Justice Murphy, vertrat folgende Ansicht [15]:

„Der ausdrückliche Zweck der durch die Verordnungen vorgeschriebenen strengen Handelsregelung besteht darin, die Bundesrepublik davon abzuhalten, Handlungen vorzunehmen oder fortzusetzen, die zu weiteren unvertretbaren Verlusten an Menschenleben und Sachschäden führen. Es ist völlig klar, daß diese Verordnungen als Strafe, Abschreckung oder Sanktion für die Bevölkerung oder die Regierung dieser von Unruhen heimgesuchten Republik dienen sollen. Umgekehrt ist ebenso klar, daß die Verordnungen keine Völker oder Länder bestrafen oder treffen sollen, die diese tragischen Ereignisse in keiner Weise verursacht oder zu ihnen beigetragen haben."

38. Im Urteil wurde anschließend der Begriff „interest" im Licht dieser Ziele ausgelegt [16]:

„Meiner Ansicht nach sollte das Ausmaß oder der Umfang des in dem Artikel angesprochenen Begriffes ‚interest' eine Sachlage bezeichnen, in der die Person mit Sitz oder Tätigkeitsort in Jugoslawien die Funktion eines Entscheidungsträgers in bezug auf die laufende Nutzung des fraglichen Wirtschaftsguts ausüben konnte. Jede andere Auslegung erschiene sowohl wirklichkeitsfremd als auch ungerecht. Ein Wirtschaftsgut, für dessen Besitz und Nutzung ein völlig Unschuldiger einen beträchtlichen Geldbetrag gezahlt hat, nur deshalb zu beschlagnahmen, weil ein anderer einen theoretischen Anspruch auf einen geringen Mietzins für dieses Gut hat, wäre absurd. Der Zweck der Verordnung besteht zweifellos darin, den Schuldigen an der Inanspruchnahme des Luftfahrzeugs, Fahrzeugs oder sonstigen Transportmittels zu hindern, das seinerseits zum Transport von Waren unter Verstoß gegen das durch die Verordnungen verhängte Embargo benutzt werden könnte. Meiner Meinung nach geht es bei dem in

14 — Zu ihrer Erörterung vgl. Sebastian Bohr, „Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", *European Journal of International Law* (1993), S. 256, auf S. 262 bis 265.

15 — Siehe oben, Fußnote 12, Nr. 16 des Urteils.

16 — Siehe Nr. 17.

Artikel 8 angesprochenen Begriff ‚interest' im wesentlichen um das Interesse am Besitz oder den Anspruch auf die Ausübung der Kontrolle oder die Regelung der Nutzung des Wirtschaftsguts und nicht um ein mit ihm erzieltes Einkommen. Wenn die Verordnungen darauf abzielen würden, jugoslawischen Staatsangehörigen oder Unternehmen ein Einkommen zu entziehen, dann könnte dies auf andere Weise geschehen, wie der vorliegende Fall bereits gezeigt hat. Solange kein Bürger von Serbien und Montenegro das fragliche Luftfahrzeug nutzt oder kontrolliert oder mit seiner Hilfe Einkünfte erzielen kann, scheinen mir die Verordnungen ihren Zweck voll erfüllt zu haben, so daß die Beschlagnahme des Luftfahrzeugs ein völlig ungerechtfertigter Eingriff in die Geschäfte von Bosphorus Airways wäre."

39. Ich könnte mich dieser Argumentation anschließen, wenn tatsächlich klar wäre, daß Abschnitt 24 der Resolution 820 (1993) dazu dient, den Schuldigen an der Inanspruchnahme des Luftfahrzeugs zu hindern, das zum Transport von Waren unter Verstoß gegen das Embargo benutzt werden könnte. Mir erscheint eine solch enge Auslegung der Resolution jedoch nicht zwingend. Auf der Grundlage des Wortlauts der Resolutionen läßt sich nicht feststellen, daß das Erfordernis der Beschlagnahme von Transportmitteln nur zur Verschärfung des Handelsembargos dienen sollte. Es kann natürlich kein Zweifel daran bestehen, daß der Sicherheitsrat an die Verschärfung des Handelsembargos gedacht hat, als er seine Entscheidung traf. Dies kann aus der Tatsache abgeleitet werden, daß im zweiten Teil von Abschnitt 24 hinzugefügt wird, daß die genannten Transportmittel „vom beschlagnahmenden Staat eingezogen werden können, wenn festgestellt wird, daß mit ihnen gegen die Resolutionen 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) oder die vorliegende Resolution verstoßen wurde". Es ist jedoch keineswegs ausgeschlossen, daß der Sicherheitsrat darüber hinausgehen wollte. Wie erinnerlich, beschloß der Sicherheitsrat ferner, sämtliche Gelder einzufrieren, die Behörden oder Unternehmen in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) gehören oder für sie bestimmt sind [17]. Der Beschluß, Transportmittel zu beschlagnahmen, die sich mehrheitlich im Eigentum von Unternehmen in dieser Republik befinden oder von ihnen kontrolliert werden, kann als ein weiterer Beschluß zum Einfrieren im Ausland befindlicher Wirtschaftsgüter verstanden werden, selbst wenn keine unmittelbare Gefahr besteht, daß sie zur Umgehung des Handelsembargos benutzt werden. Wie die Beklagten in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt haben, kann das Ziel darin bestehen, dem jugoslawischen Unternehmen in einem Fall wie dem vorliegenden sogar den mittelbaren Vorteil zu entziehen, der darin besteht, daß ein Transportmittel weiterhin im Einsatz ist und weiterhin instand gehalten und versichert wird.

40. Die Ermittlung des genauen Zweckes einer Maßnahme der Gemeinschaft zur Durchführung einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen dürfte sehr viel schwieriger sein, als es die Feststellung des Zweckes einer gewöhnlichen Maßnahme der Gemeinschaft normalerweise ist. Es geht nicht um die Absicht der Gemeinschaftsorgane selbst, die oft aus dem Zusammenhang und der Präambel und unter Umständen auch aus dem Vorbringen dieser Organe vor dem Gerichtshof entnommen werden kann, sondern um das Ziel des Sicherheitsrates, eines aus vielen verschiedenen Staaten bestehenden Organs, das in einer höchst angespannten politischen Situation tätig wird. Eine wörtliche Auslegung des Textes kann deshalb größeres Gewicht haben.

17 — Siehe Abschnitt 5 der Resolution 757 (1992).

41. Die Kommission vertritt in ihren Erklärungen gegenüber dem Gerichtshof ferner die Ansicht, es sei gewagt, zu versuchen, die genauen Ziele des Beschlusses des Sicherheitsrates zu ermitteln. Die Kommission meint jedoch, daß die vom High Court zu den verfolgten Zielen vertretene Ansicht zu eng sei. Personen und Unternehmen in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sollten auch daran gehindert werden, Transportmittel zurückzuerlangen, die sich vorübergehend außerhalb ihrer Kontrolle befänden. Sanktionen seien niemals in vollem Umfang wirksam, und es erscheine gerechtfertigt, so früh wie möglich tätig zu werden, um Transportmittel zu beschlagnahmen, die Bürgern der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) nützlich sein könnten, statt sich darauf zu verlassen, daß alle Beteiligten die Kontrolle nicht auf Personen in dieser Republik übertrügen.

42. Im Fall von Luftfahrzeugen hat dieses Argument besondere Schlagkraft, da bei einem Luftfahrzeug, solange es sich in der Luft befindet, stets die Gefahr eines unerwarteten Kurswechsels, in diesem Fall zurück zur Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), besteht; je nachdem, wo es sich zu diesem Zeitpunkt befindet, kann die Gefahr bei einem Luftfahrzeug weit größer sein als bei einem Schiff. Außerdem ist im Fall eines Leasingvertrags das Risiko nicht auszuschließen, daß die Leasingvereinbarung schon vor dem Ende ihrer Laufzeit aufgelöst und das Luftfahrzeug seinem Eigentümer zurückgegeben wird. Deshalb erscheint die Entscheidung, ein vorübergehend außerhalb der Kontrolle seines Eigentümers befindliches Luftfahrzeug zu beschlagnahmen, gerechtfertigt.

43. Eine enge Auffassung kann auch nicht mit dem Wortlaut der Resolutionen gerechtfertigt werden. Wie wir gesehen haben, wird die Wendung „sich mehrheitlich im Eigentum ... befinden oder ... kontrolliert werden" in Abschnitt 24 der Resolution ebenso verwendet wie in der Verordnung. Daraus dürfte derselbe Schluß zu ziehen sein: Wenn mehrheitliches Eigentum vorliegt, ist keine Kontrolle erforderlich. Es gibt im Wortlaut der Resolutionen auch keine Stütze für die Auffassung, daß sich der Begriff „interest" im Fall eines Luftfahrzeugs auf das Land bezieht, in dem das Luftfahrzeug registriert ist, d. h. im vorliegenden Fall auf die Türkei. Der Sicherheitsrat scheint die Unterscheidung zwischen Eigentum und Registrierung von Luftfahrzeugen bedacht zu haben. In Abschnitt 7 Buchstabe b der Resolution 757 (1992) [18], der die Vornahme von technischen und Instandhaltungsdienstleistungen an Luftfahrzeugen betrifft, ist von Luftfahrzeugen die Rede, „die in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) registriert sind". Die Tatsache, daß diese Definition in Abschnitt 24 der Resolution 820 (1993) nicht verwendet wird, deutet darauf hin, daß das Registrierungsland für unerheblich gehalten wurde.

44. Darüber hinaus wird in bezug auf Wasserfahrzeuge in Abschnitt 10 der Resolution 787 (1992) klargestellt, daß die Flagge, unter der Wasserfahrzeuge segeln, bei der Feststellung, ob sie sich mehrheitlich im Eigentum einer Person oder eines Unternehmens mit Sitz oder Tätigkeitsort in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) befinden oder von solchen Personen oder Unternehmen kontrolliert werden, unerheblich ist. Mir scheint, daß mangels einer gegenteiligen Formulierung für Luftfahrzeuge dieselbe Auslegung gelten sollte; in

18 — Siehe oben, Nr. 5.

Abschnitt 24 der Resolution 820 (1993), der die Anordnung der Beschlagnahme enthält, werden Wasserfahrzeuge und Luftfahrzeuge gleichbehandelt.

45. In der mündlichen Verhandlung hat der Rechtsanwalt von Bosphorus Airways darauf hingewiesen, daß das Ausflaggen von Wasserfahrzeugen eine weit verbreitete Praxis sei, die im Bereich der Zivilluftfahrt nicht vorkomme; dort sei die Registrierung eines Luftfahrzeugs in einem bestimmten Staat nur möglich, wenn die Luftfahrtbehörden dieses Staates sicher seien, daß sie den Einsatz des Luftfahrzeugs — insbesondere im Hinblick auf Sicherheitserfordernisse — überwachen könnten. Dies mag erklären, weshalb die Resolutionen keine der Vorschrift über die Flagge von Wasserfahrzeugen vergleichbare Vorschrift für Luftfahrzeuge enthalten. Es zeigt jedoch nicht, daß sich der Begriff „interest" bei Luftfahrzeugen nur auf das Interesse des Unternehmens bezieht, das das Luftfahrzeug in einem bestimmten Staat registriert hat.

46. Da weder die Ziele noch der Wortlaut der Resolutionen darauf hindeuten, daß der Minister die Verordnung falsch ausgelegt hat, braucht die Auswirkung der Meinung des mit der Resolution 724 (1991) eingesetzten Ausschusses, der sich ebenfalls für die Beschlagnahme des Luftfahrzeugs ausgesprochen hat, meiner Ansicht nach nicht in vollem Umfang geprüft zu werden. Die Meinung des Ausschusses sollte natürlich gebührend berücksichtigt werden; er besteht aus Vertretern von Staaten, die Mitglieder des Sicherheitsrates sind, und ihrer Auffassung ist erhebliches Gewicht beizumessen. Der Ausschuß hat sich zu einer wichtigen ständigen Einrichtung für die laufende Überwachung der Durchsetzung der Sanktionen entwickelt und kann die übereinstimmende Auslegung und Anwendung der Resolutionen durch die internationale Völkergemeinschaft fördern [19]. Es erscheint jedoch schon deshalb fraglich, ob die Meinung des Ausschusses im vorliegenden Fall als bindend angesehen werden könnte, weil eine solche Wirkung in den einschlägigen Vorschriften der Resolutionen nicht vorgesehen ist. Wie wir gesehen haben, muß in einigen Fällen die Genehmigung des Ausschusses eingeholt werden [20], aber die Entscheidung über die Beschlagnahme von Transportmitteln gehört nicht dazu, und die allgemeinen Befugnisse des Ausschusses schließen Entscheidungsbefugnisse nicht ein [21]. Außerdem enthält die Meinung des Ausschusses wenig oder keine Ausführungen, die hilfreich sein könnten. Er äußert sich z. B. nicht zur Auslegung des Begriffes „interest" oder eines anderen in Abschnitt 24 der Resolution 820 (1993) verwendeten Begriffes.

47. Selbst wenn man der Meinung des Ausschusses keine entscheidende Bedeutung zumißt — und sogar wenn die Meinung außer acht bleibt —, kann jedoch meiner Ansicht nach im Ergebnis festgestellt werden, daß die Resolutionen des Sicherheitsrates keine Auslegung erforderlich machen, die vom klaren Wortlaut des Artikels 8 der Verordnung abweicht.

19 — Siehe M. P. Scharf und J. L. Dorosin, „Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee", *Brooklyn Journal of International Law* 1993, S. 771 bis 827.

20 — Siehe z. B. Abschnitt 15 der Resolution 820 (1993).

21 — Siehe Abschnitt 5 Buchstabe b der Resolution 724 (1991), zitiert in Nr. 11; vgl. Pieter-Jan Kuyper, „Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy", in M. Maresceau (Hrsg.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Martinus Nijhoff 1993), S. 387, 397, wo er diesen Punkt im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen den Irak erörtert, für die es einen ähnlichen Ausschuß gab.

Die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Verhältnismäßigkeit und der Achtung von Grundrechten

48. Bosphorus Airways stützt sich schließlich auf bestimmte allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts: die Rechtssicherheit, die Verhältnismäßigkeit und die Achtung von Grundrechten. In bezug auf die Rechtssicherheit trägt Bosphorus Airways vor, die Auswirkung einer Rechtsvorschrift müsse für die ihr unterliegende Person klar und vorhersehbar sein. Dies gelte insbesondere dann, wenn — wie Bosphorus Airways geltend macht — die Vorschrift Strafcharakter habe, von drakonischer Strenge sei und auf einen Unschuldigen angewandt werde.

49. Die Frage der Auswirkungen der Verordnung kann meines Erachtens am besten im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Achtung von Grundrechten behandelt werden. Ich habe die Ansicht vertreten, daß der Wortlaut der streitigen Vorschrift klar ist. Insoweit liegt kein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit vor, und Bosphorus Airways hat nicht vorgetragen, in welch anderer Weise gegen diesen Grundsatz verstoßen worden sein soll. Die Frage ist demnach, ob ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder gegen den Grundsatz der Achtung von Grundrechten vorliegt. Diese beiden Punkte können ohne weiteres zusammengefaßt werden.

50. Dieser Teil des Vorbringens von Bosphorus Airways wirft eine wichtige Frage auf, und ich werde deshalb eingehend prüfen, ob der Minister mit seiner Handlung gegen Grundrechte von Bosphorus Airways verstoßen hat und ob die Handlung in diesem Zusammenhang gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen hat.

51. Es entspricht ständiger Rechtsprechung, daß die Achtung der Grundrechte zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört und daß der Gerichtshof bei der Gewährleistung der Achtung dieser Rechte die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und völkerrechtliche Vereinbarungen berücksichtigt, insbesondere die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die allgemein als Europäische Menschenrechtskonvention bekannt ist und der in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zukommt [22].

52. Artikel F Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union, der vorsieht, daß die Union die Grundrechte achtet, wie sie in der Konvention gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, bringt die Rechtsprechung des Gerichtshofes im Vertrag zum Ausdruck. Artikel F Absatz 2 ist in Titel I des Vertrages enthalten und fällt daher nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes, soweit er sich auf den Unionsvertrag als Ganzes erstreckt [23]. In bezug auf den EG-Vertrag bestätigt und

22 — Siehe zuletzt Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, Slg. 1996, I-1759, Randnrn. 32 und 33.

23 — Siehe Artikel L des Vertrages.

festigt er die Rechtsprechung des Gerichtshofes und unterstreicht die überragende Bedeutung der Achtung von Grundrechten.

53. Die Achtung der Grundrechte ist somit eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaft [24] — in diesem Fall der Verordnung. Die Grundrechte müssen natürlich auch von den Mitgliedstaaten beachtet werden, wenn sie Maßnahmen der Gemeinschaft durchführen [25]. Davon abgesehen sind alle Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention beigetreten, die allerdings nicht in allen von ihnen den Status von innerstaatlichem Recht besitzt. Auch wenn die Gemeinschaft selbst der Konvention nicht beigetreten ist und ohne Änderung sowohl der Konvention [26] als auch des Vertrages [27] nicht beitreten kann, und auch wenn die Gemeinschaft formal nicht an die Konvention gebunden sein mag, kann die Konvention in praktischer Hinsicht doch als Teil des Gemeinschaftsrechts angesehen und als solcher sowohl vor dem Gerichtshof als auch vor den nationalen Gerichten bei gemeinschaftsrechtlichen Streitfragen herangezogen werden. Dies gilt vor allem dann, wenn es — wie hier — um die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten geht. Das Gemeinschaftsrecht kann die Mitgliedstaaten nicht von ihren Verpflichtungen aufgrund der Konvention entbinden.

24 — Gutachten 2/94, Randnr. 34.

25 — Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 19); Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-351/92 (Graff, Slg. 1994, I-3361, Randnr. 17).

26 — Gemäß Artikel 59 Absatz 1 der Konvention können nur Mitgliedstaaten des Europarats der Konvention beitreten.

27 — Siehe Gutachten 2/94, zitiert in Fußnote 22.

54. Bosphorus Airways beruft sich insbesondere auf den von der Konvention geschützten Anspruch auf Achtung des Eigentums sowie auf das in der Rechtsprechung des Gerichtshofes ebenfalls als Grundrecht anerkannte Recht zur Ausübung einer geschäftlichen Tätigkeit. Sie trägt vor, die vom Minister vorgenommene Auslegung der Verordnung führe zu einer Verletzung dieser Rechte, weil diese Auslegung im Endeffekt zu ihrem Ruin und ihrer Zerschlagung führen würde. Sie trägt ferner vor, daß die Verordnung ganz oder teilweise nichtig wäre, wenn sie die Zerstörung des Eigentums eines völlig unschuldigen Unternehmens in ihrer Situation zur Folge hätte.

55. Das Eigentumsrecht wird in Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention wie folgt definiert:

„Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemein-

interesse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält."

56. Gemäß Artikel 5 des Protokolls gelten die Bestimmungen von Artikel 1 zwischen den Hohen Vertragschließenden Teilen als Zusatzartikel der Konvention.

57. In einer Reihe von Fällen, beginnend mit der Rechtssache Sporrong und Lönnroth [28], hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, daß Artikel 1 des Zusatzprotokolls drei getrennte Vorschriften enthalte. Die erste, in Absatz 1 Satz 1 verankerte Vorschrift sei allgemeiner Art und stelle den Grundsatz der Achtung des Eigentums auf, die zweite, in Absatz 1 Satz 2 enthaltene Vorschrift betreffe den Entzug des Eigentums und mache ihn von bestimmten Voraussetzungen abhängig und die dritte, in Absatz 2 zu findende Vorschrift erkenne an, daß die Vertragsstaaten berechtigt seien, die Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse zu regeln. Die drei Vorschriften seien nicht in dem Sinne voneinander getrennt, daß sie unverbunden nebeneinander stünden; die zweite und die dritte Vorschrift beträfen Einzelfälle von Eingriffen in das Recht auf Achtung des Eigentums und müßten daher im Licht des in der ersten Vorschrift aufgestellten allgemeinen Grundsatzes ausgelegt werden.

58. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte geht hervor, daß Artikel 1 ein Recht erfaßt, wie es Bosphorus Airways an dem beschlagnahmten Flugzeug hat; der Eigentumsbegriff ist weit auszulegen und schließt Rechte aus Leasingverträgen ein [29]. Da Artikel 1 jedoch die Berechtigung der Staaten anerkennt, die Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse zu regeln, erfordert er die Schaffung eines angemessenen Ausgleichs. In der Rechtssache Sporrong und Lönnroth beschrieb der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte seine eigene Aufgabe wie folgt:

„... der Gerichtshof [muß] prüfen, ob zwischen den Anforderungen des Allgemeininteresses der Gemeinschaft und den Erfordernissen des Schutzes der Grundrechte des einzelnen ein gerechter Ausgleich geschaffen wurde."

59. Damit stellt sich die Frage, wie diese Prüfung vorzunehmen ist. Es gibt zwar offenbar keine Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, die sich speziell mit der Beschlagnahme von Wirtschaftsgütern in Anwendung völkerrechtlicher Sanktionen befassen, aber die allgemeine Vorgehensweise dieses Gerichtshofes kann zu Rate gezogen werden. So wandte er z. B. in der Rechtssache AGOSI/Vereinigtes Königreich [30], in der die Zollbehörden des Vereinigten Königreichs

28 — Urteil vom 23. September 1982, Abschnitt 69.

29 — Urteil vom 19. Dezember 1989 (Mellacher/Österreich, Abschnitt 43).

30 — Urteil vom 24. Oktober 1986.

den Klägern gehörende goldene Krügerrand-Münzen beschlagnahmt hatten, nachdem Dritte widerrechtlich versucht hatten, sie in dieses Land einzuführen, das Kriterium des gerechten Ausgleichs auf die Frage an, ob die Beschlagnahme als Vollstreckungsmaßnahme gegen einen unschuldigen Eigentümer gerechtfertigt war. Er vertrat die Ansicht, die Frage des „Verschuldens" des Eigentümers sei nur einer der zu berücksichtigenden Faktoren; ein anderer Faktor sei das dem Eigentümer zur Verfügung stehende Verfahren, um seinen Standpunkt vor der Bestätigung der Beschlagnahme der Waren den Verwaltungsbehörden vorzutragen, und die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Verwaltungsentscheidung. Er entschied, daß angesichts der zur Verfügung stehenden Verfahren kein Verstoß vorgelegen habe. Eine ähnliche Vorgehensweise wählte der Gerichtshof in der Rechtssache Air Canada/Vereinigtes Königreich [31]. In dieser Rechtssache wurde ein Air Canada gehörendes und von ihr betriebenes Flugzeug, in dem nach der Landung auf dem Flughafen Heathrow eine ganz erhebliche Menge verbotener Betäubungsmittel gefunden worden war, von den Zollbehörden des Vereinigten Königreichs beschlagnahmt, aber noch am gleichen Tag wieder freigegeben, nachdem die Fluggesellschaft eine Strafe von 50 000 GBP gezahlt hatte. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte fest, daß die getroffenen Maßnahmen mit dem Allgemeininteresse an der Bekämpfung des Drogenhandels im Einklang und zu dem verfolgten Ziel nicht außer Verhältnis stünden.

60. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ist in ähnlicher Weise in Fällen vorgegangen, in denen es um das Eigentumsrecht oder das Recht zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ging. So hat er in der die gemeinsame Marktorganisation für Bananen betreffenden Rechtssache Deutschland/Rat [32] an seine ständige Rechtsprechung erinnert.

„[S]owohl das Eigentumsrecht als auch die freie Berufsausübung [gehören] zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts ... Diese Grundsätze können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Folglich können die Ausübung des Eigentumsrechts und die freie Berufsausübung namentlich im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation Beschränkungen unterworfen werden, 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 ..."

61. Diese Äußerung beruhte auf der eingehenderen Analyse des Eigentumsrechts, die der Gerichtshof in der Rechtssache Hauer [33] vorgenommen hatte, wobei er sich von Artikel 1 des Zusatzprotokolls und den Verfassungsnormen und der Verfassungspraxis der Mitgliedstaaten leiten ließ. Diese Rechtssache betraf ein vorübergehendes Verbot der Neuanpflanzung von Weinreben, und der Gerichtshof prüfte dieses Verbot ebenso wie Generalanwalt Capotorti in den Schlußanträgen unter dem Gesichtspunkt einer Beschränkung der Nutzung des Eigentums.

31 — Urteil vom 5. Mai 1995.

32 — Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Slg. 1994, I-4973, Randnr. 78).

33 — Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (Slg. 1979, 3727, Randnrn. 17 bis 30, insbesondere Randnr. 23).

Nach einem Hinweis auf den in der späteren oben genannten Rechtsprechung wiederholten Grundsatz führte der Gerichtshof in dieser Rechtssache aus [34]:

„Somit ist zu prüfen, welchen Zweck die umstrittene Verordnung verfolgt und ob zwischen den in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen und dem im vorliegenden Fall von der [Gemeinschaft] angestrebten Ziel ein angemessenes Verhältnis besteht."

62. Diese Äußerung zeigt auch, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im vorliegenden Fall, auch wenn er in der Argumentation von Bosphorus Airways einen eigenen Gesichtspunkt bildet, ein wesentlicher Teil der bei der Prüfung der angeblichen Verletzung des Eigentumsrechts von Bosphorus Airways heranzuziehenden Kriterien ist. Die entscheidende Frage lautet nämlich, ob der offensichtliche Eingriff in das Besitzrecht von Bosphorus Airways am Flugzeug angesichts der im Allgemeininteresse liegenden Ziele, die mit der Verordnung angestrebt werden, eine verhältnismäßige Maßnahme ist.

63. Es besteht wohl kein Zweifel daran, daß unter den Umständen des vorliegenden Falles die Grundrechte von Bosphorus Airways betroffen sind. Ich habe bereits erwähnt, daß Rechte aus Leasingverträgen nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in den Anwendungsbereich von Artikel 1 fallen. Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften war in der Rechtssache Wachauf [35] der Überzeugung, daß sich ein Leasingnehmer auf Grundrechte berufen könne, und obwohl er in diesem Urteil nicht ausdrücklich auf das Eigentumsrecht Bezug nahm, nahm er doch auf das Urteil Hauer Bezug, in dem es um Eigentumsrechte ging. Außerdem liegt es auf der Hand, daß die Beschlagnahme des Flugzeugs die Ausübung der Eigentumsrechte durch Bosphorus Airways stark einschränkte, wobei diese Einschränkung in ihren Auswirkungen schwer von einem vorübergehenden Entzug der Rechte zu unterscheiden ist.

64. Andererseits liegt es auch auf der Hand, daß ein besonders starkes öffentliches Interesse an der Durchsetzung der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossenen Embargomaßnahmen besteht. Im Grunde ist kaum ein stärkeres öffentliches Interesse denkbar als das an der Beendigung eines so verheerenden Bürgerkriegs, wie er über das ehemalige Jugoslawien und insbesondere über Bosnien-Herzegowina hereingebrochen ist. Die internationale Völkergemeinschaft war der Ansicht, daß es zur Beendigung dieses Krieges erforderlich sei, wegen der von der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) im Konflikt in Bosnien gespielten Rolle Druck auf diese Republik auszuüben. Der Sicherheitsrat beschloß daher, Wirtschaftssanktionen zu erlassen und später zu verschärfen, die von der Gemeinschaft durchgeführt wurden. Solche Sanktionen beeinträchtigen zwangsläufig Eigentumsrechte, die zum Teil auch unschuldigen Wirtschaftsteilnehmern zustehen. In dieser Hinsicht steht Bosphorus Airways keineswegs allein. Viele andere, darunter all

34 — Siehe Randnr. 23.

35 — Siehe oben, Fußnote 25.

diejenigen, die ein erhebliches Interesse am Handel mit der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) hatten, dürften aufgrund der Embargomaßnahmen schwere Verluste erlitten haben. Solche Verluste sind unvermeidlich, wenn die Sanktionen greifen sollen.

65. Dies bedeutet natürlich nicht, daß unter solchen Umständen jeder Eingriff in das Eigentumsrecht hingenommen werden sollte. Wenn nachgewiesen würde, daß ein solcher Eingriff angesichts der von den zuständigen Behörden angestrebten Ziele völlig unsinnig war, dann müßte der Gerichtshof einschreiten. In diesem Zusammenhang kann die Prüfung erforderlich sein, ob die zuständigen Behörden in Anbetracht der vielleicht erst später zutage getretenen Informationen und nach näherer Prüfung der Umstände zur Aufrechterhaltung einer im Wege der Dringlichkeit getroffenen Maßnahme berechtigt waren. Wie ich oben ausgeführt habe [36], kann jedoch im vorliegenden Fall die Entscheidung, das Flugzeug mit der Begründung zu beschlagnahmen, daß es Eigentum eines Unternehmens in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sei, weder bei ihrer Vornahme noch danach als unvernünftig angesehen werden, obwohl die tatsächliche Kontrolle über das Flugzeug zum Zeitpunkt der Beschlagnahme nicht von einem solchen Unternehmen ausgeübt wurde. Die Sanktionsmaßnahmen rechtfertigen daher meines Erachtens die angefochtene Entscheidung.

66. Bosphorus Airways hat auf die seiner Ansicht nach drastischen finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Entscheidung hingewiesen. Ich bin nicht davon überzeugt, daß diesen Auswirkungen das Gewicht beigemessen werden kann, das ihnen Bosphorus Airways geben möchte. Die finanziellen Konsequenzen können verschieden sein — in anderen Fällen mag ein Leasingnehmer in der Lage sein, einfach die Vereinbarung zu annullieren und ein anderes Flugzeug zu leasen. Ich halte es jedenfalls nicht für möglich, eine derartige generelle Maßnahme allein wegen der mit ihr in einem bestimmten Fall möglicherweise verbundenen finanziellen Konsequenzen außer Kraft zu setzen. Die entscheidende Frage scheint mir zu sein, ob die Beschlagnahme eines Flugzeugs mit der Maßnahme im Einklang steht, wenn der Eigentümer, nicht aber der Leasingnehmer, ein Unternehmen aus dem Gebiet ist, gegen das sich die Sanktionen richten. Aber selbst wenn die von Bosphorus Airways angeblich erlittenen Verluste zu berücksichtigen wären, denke ich angesichts der Bedeutsamkeit des auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interesses nicht, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt wäre.

7. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß in der angefochtenen Entscheidung — um das Kriterium des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte anzuwenden — zwischen den Anforderungen des Allgemeininteresses und den Erfordernissen des Schutzes der Grundrechte des einzelnen kein ungerechter Ausgleich vorgenommen wurde. Dieses Ergebnis scheint mit der allgemeinen Rechtsprechung dieses Gerichtshofes im Einklang zu stehen. Bosphorus Airways hat auch nicht vorgetragen, daß es Rechtsprechung zur Europäischen Menschenrechtskonvention gibt, die ihre Auffassung stützt.

36 — Siehe Nrn. 39 bis 42.

68. Etwas anderes dürfte auch dann nicht gelten, wenn man auf die Grundrechte abstellt, wie sie sich aus den „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten" ergeben, von denen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und in Artikel F Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union die Rede ist. Im Urteil Hauer [37] wies der Gerichtshof (in Randnr. 20) unter Bezugnahme speziell auf das deutsche Grundgesetz, die irische Verfassung und die italienische Verfassung darauf hin, daß die Verfassungsnormen und die Verfassungspraxis der Mitgliedstaaten es dem Gesetzgeber gestatteten, die Benutzung des Privateigentums im Allgemeininteresse zu regeln. Auch insoweit ist nicht vorgetragen worden, daß es Rechtsprechung gibt, die die Auffassung stützt, daß die angefochtene Entscheidung Grundrechte verletzt. Die Entscheidung des irischen High Court beruhte, wie wir gesehen haben, auf anderen Gründen.

69. Ich habe den Standpunkt vertreten, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zusammen mit dem Grundsatz der Achtung von Grundrechten geprüft werden kann. Wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit selbständig zu prüfen wäre, müßte in ganz ähnlicher Weise vorgegangen werden: Der Eingriff in die Interessen von Bosphorus Airways müßte gegen das Allgemeininteresse abgewogen werden. Dies muß meines Erachtens zum gleichen Ergebnis führen. Das Allgemeininteresse ist eindeutig von außergewöhnlicher Bedeutsamkeit.

Ergebnis

70. Die vom irischen Supreme Court vorgelegte Frage sollte deshalb meiner Meinung nach wie folgt beantwortet werden:

Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 990/93 des Rates ist dahin auszulegen, daß er auf ein Luftfahrzeug Anwendung findet, das mehrheitlich im Eigentum eines Unternehmens mit Sitz in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) steht oder von einem solchen Unternehmen kontrolliert wird, auch wenn ein Unternehmen, das seinen Sitz oder Tätigkeitsort nicht in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) hat, dieses Luftfahrzeug vom Eigentümer für einen Zeitraum von vier Jahren geleast hat.

37 — Siehe oben, Fußnote 33.