BESCHLUSS DES PRÄSIDENTEN DES GERICHTSHOFES
13. November 2000 *

In der Rechtssache C-317/00 P(R)

„Invest" Import und Export GmbH mit Sitz in Neuss (Deutschland),

Invest Commerce SARL mit Sitz in Alfortville (Frankreich),

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt R. Wägenbaur, Brüssel, Zustellungsanschrift: Kanzlei der Rechtsanwälte Arendt und Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

Rechtsmittelführerinnen

betreffend ein Rechtsmittel gegen den Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 2. August 2000 in der Rechtssache T-189/00 R („Invest" Import und Export und Invest Commerce/Kommission, Slg. 2000, II-2993) wegen Aufhebung dieses Beschlusses sowie wegen

— Antrags, den Vollzug der Verordnung (EG) Nr. 1147/2000 der Kommission vom 29. Mai 2000 zur Änderung von Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1294/1999 des Rates über das Einfrieren von Geldern und ein Investi-

* Verfahrenssprache: Deutsch.

tionsverbot betreffend die Bundesrepublik Jugoslawien (ABl. L 129, S. 15) bis zur Entscheidung in der Hauptsache vorläufig insoweit auszusetzen, als die Rechtsmittelführerinnen in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1294/1999 des Rates vom 15. Juni 1999 über das Einfrieren von Geldern und ein Investitionsverbot betreffend die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1295/98 und (EG) Nr. 1607/98 (ABl. L 153, S. 63) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 723/2000 des Rates vom 6. April 2000 (ABl. L 86, S. 1) aufgenommen worden sind, und

— Antrags, die Kostenentscheidung vorzubehalten,

andere Verfahrensbeteiligte:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberaterin M.-J. Jonczy und B. Brandtner, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Antragsgegnerin im ersten Rechtszug,

erlässt

DER PRÄSIDENT DES GERICHTSHOFES

nach Anhörung des Generalanwalts J. Mischo

folgenden

Beschluss

1 Die „Invest" Import und Export GmbH und die Invest Commerce SARL haben mit Rechtsmittelschrift, die am 24. August 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß den Artikeln 225 EG und 50 Absatz 2 der EG-Satzung des Gerichtshofes ein Rechtsmittel gegen den Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichts erster Instanz vom 2. August 2000 in der Rechtssache T-189/00 R („Invest" Import und Export und Invest Commerce/Kommission, Slg. 2000, II-2993; im Folgenden: angefochtener Beschluss) eingelegt, mit dem dieser ihren Antrag zurückgewiesen hat, den Vollzug der Verordnung (EG) Nr. 1147/2000 der Kommission vom 29. Mai 2000 zur Änderung von Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1294/1999 des Rates über das Einfrieren von Geldern und ein Investitionsverbot betreffend die Bundesrepublik Jugoslawien (ABl. L 129, S. 15; im Folgenden: angefochtene Verordnung) auszusetzen, soweit die Rechtsmittelführerinnen in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1294/1999 des Rates vom 15. Juni 1999 über das Einfrieren von Geldern und ein Investitionsverbot betreffend die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1295/98 und (EG) Nr. 1607/98 (ABl. L 153, S. 63) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 723/2000 des Rates vom 6. April 2000 (ABl. L 86, S. 1; im Folgenden: Grundverordnung) aufgenommen worden sind.

2 Neben der Aufhebung des angefochtenen Beschlusses beantragen die Rechtsmittelführerinnen,

— den Vollzug der angefochtenen Verordnung bis zur Entscheidung in der Hauptsache vorläufig insoweit auszusetzen, als die Rechtsmittelführerinnen in Anhang II der Grundverordnung aufgenommen worden sind;

— die Kostenentscheidung vorzubehalten.

3 Die Kommission hat mit Schriftsatz, der am 29. September 2000 bei der Kanzlei eingegangen ist, schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht.

Rechtlicher Rahmen, Sachverhalt und Verfahren

4 Der rechtliche Rahmen, der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt und das Verfahren vor dem Gericht werden im angefochtenen Beschluss wie folgt dargestellt:

„Rechtlicher Rahmen

1 Gestützt auf mehrere Gemeinsame Standpunkte aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Titel V des Vertrages über die Europäische Union erließ der Rat am 15. Juni 1999 die Verordnung ... Nr. 1294/1999 ... Dadurch sollte der wirtschaftspolitische Druck auf die Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien verstärkt werden, denen die fortdauernde Verletzung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte vorgeworfen wurden.

2 Mit der Verordnung ... Nr. 723/2000 ... hat die Gemeinschaft ihre wirtschaftspolitischen Sanktionen weiter verschärft, um größtmöglichen Druck auf Präsident Milosevic [als Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien] auszuüben.

3 Die vorgesehenen Sanktionen betreffen die ‚Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien' und die ‚Regierung der Republik Serbien'. Nach Artikel 1 Nrn. 1 und 2 der Grundverordnung ... werden diesen Regierungen u. a. zugerechnet:

‚— alle Gesellschaften, Unternehmen, Einrichtungen — einschließlich aller Finanzinstitute — und Körperschaften, die Eigentum [einer] dieser Regierung[en] sind oder von ihr kontrolliert werden,

— alle Körperschaften in gesellschaftlichem Besitz, die in der Bundesrepublik Jugoslawien [bzw. in der Republik Serbien] konstituiert sind,

— jede[r] Rechtsnachfolger solcher Gesellschaften, Unternehmen, Einrichtungen und Körperschaften, der am 26. April 1999 konstituiert war,

— jede Tochtergesellschaft oder Zweigstelle solcher Gesellschaften, Unternehmen, Einrichtungen und Körperschaften, unabhängig von deren Standort'.

4 Nach Artikel 2 Absatz 2 der Grundverordnung wird von Gesellschaften, die ihren Sitz außerhalb des jugoslawischen Staatsgebiets haben und im Anhang II der Verordnung genannt sind (sog. ‚schwarze Liste', gegliedert nach Mitgliedstaaten der Gemeinschaft), vermutet, dass sie im Eigentum oder unter der Kontrolle der genannten Regierungen stehen.

5 Nach Artikel 2 Absatz 5 der Grundverordnung ...

‚— gelten die in Anhang VI aufgeführten Gesellschaften ..., die ihre Niederlassung oder ihren Sitz in der Bundesrepublik Jugoslawien haben ..., ausgenommen in der Provinz Kosovo und der Republik Montenegro, als nicht im gesellschaftlichen Eigentum oder im Eigentum oder unter der Kontrolle der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien oder der Regierung der Republik Serbien stehend;

— gelten alle anderen Gesellschaften ..., die ihre Niederlassung oder ihren Sitz in der Bundesrepublik Jugoslawien haben ..., ausgenommen in der Provinz Kosovo und der Republik Montenegro, als im gesellschaftlichen Eigentum oder im Eigentum oder unter der Kontrolle der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien oder der Regierung der Republik Serbien stehend'.

Nach Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1059/2000 des Rates vom 18. Mai 2000 zur Änderung der Verordnung Nr. 723/2000 (ABl. L 119, S. 1) gelten diese Bestimmungen jedoch erst vom 30. Juni 2000 an, da die Erstellung des Anhangs VI (sog. ‚weiße Listey') einen längeren Zeitaufwand erforderte.

6 Artikel 3 der Grundverordnung verfügt, dass alle Gelder außerhalb des jugoslawischen Staatsgebiets, die der jugoslawischen und/oder der serbischen Regierung gehören, eingefroren werden, und ordnet an, dass diesen Regierungen keine Gelder mehr direkt oder indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.

7 Artikel 7 sieht Ausnahmen vom Verbot des Artikels 3 für bestimmte Gelder vor, die etwa zur Deckung der Kosten jugoslawischer oder serbischer diplomatischer Vertretungen, für Zahlungen im Bereich der Sozialversicherung, von Steuern und Gebühren oder für normale Lohn- und Gehaltszahlungen in der Gemeinschaft bestimmt sind.

8 Artikel 8 [der Grundverordnung] ermächtigt die Kommission, in Einzelfällen Ausnahmegenehmigungen zu erteilen, wenn anderenfalls die Interessen der Gemeinschaft ernsthaft geschädigt würden, sowie u. a. die Anhänge II und VI der Verordnung zu ändern.

9 Nach Artikel 8 Absatz 4 [der Grundverordnung] sind Anträge auf Erteilung von Ausnahmegenehmigungen oder auf Änderung der Anhänge an die im Anhang III aufgeführten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu richten, die die Angaben der Antragsteller mit größtmöglicher Sorgfalt zu prüfen haben.

Sachverhalt und Verfahren

10 Mit Schreiben des deutschen Bundesausfuhramts vom 8. September 1999 ersuchte die Bundesrepublik Deutschland die Kommission, die [‚Invest' Import und Export GmbH] in den Anhang II der Verordnung Nr. 1294/1999 aufzunehmen, da sich dieses Unternehmen im direkten Besitz der Firma Invest-Import Belgrad befinde. Mit Schreiben des französischen Ministeriums für Wirtschaft, Finanzen und Industrie vom 27. Oktober 1999 stellte die Französische Republik einen entsprechenden Antrag bezüglich der [Invest Commerce SARL], die der Firma Invest-Import Belgrad und deren deutscher Tochtergesellschaft, der [‚Invest' Import und Export GmbH], gehöre.

11 Am 29. Mai 2000 erließ die Kommission die [angefochtene] Verordnung ..., kraft deren die Antragstellerinnen in den Anhang II der Grundverordnung aufgenommen wurden.

12 Zur Begründung wurde auf die entsprechenden Anträge Deutschlands und Frankreichs verwiesen. Zu dem Argument der Antragstellerinnen, ihre Muttergesellschaft gehöre den Arbeitnehmern und früheren Mitarbeitern des Unternehmens, heißt es in der 9. Begründungserwägung, dieses Argument lasse außer Acht, dass es sich bei einer Gesellschaft, die im Besitz ihrer Arbeiter und früheren Arbeiter ist, um einen ‚staatseigenen' Betrieb [französische Fassung: entité détenue collectivement; englische Fassung: socially owned entity] handele und sie somit unter die Begriffsbestimmung ‚Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien' bzw. ‚Regierung der Republik Serbien' falle, ungeachtet der Zusammensetzung ihres Aufsichtsrats und der Höhe der direkten oder indirekten Beteiligung der Bundesrepublik Jugoslawien oder der Republik Serbien am Stammkapital.

13 Mit Klageschrift, die am 18. Juli 2000 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Antragstellerinnen gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG beantragt, die angefochtene Verordnung insoweit für nichtig zu erklären, als sie in Anhang II der Grundverordnung aufgenommen worden sind.

14 Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Antragstellerinnen beantragt, den Vollzug der angefochtenen Verordnung auszusetzen, soweit sie betroffen sind, und angeregt, gemäß Artikel 105 § 2 der Verfahrensordnung eine Eilentscheidung über diesen Antrag zu treffen.

15 Da der Präsident des Gerichts verhindert ist, nimmt seine Aufgabe nach Maßgabe des Artikels 106 Absatz 2 der Verfahrensordnung der Präsident der [Z]weiten Kammer wahr.

16 Mit Beschluss vom 25. Juli 2000 [in der Rechtssache T-189/00 R (‚Invest 'Import und Export und Invest Commerce/Kommission, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht)] hat der Präsident der [Z]weiten Kammer gemäß Artikel 105 § 2 der Verfahrensordnung vor Eingang der Stellungnahme der Kommission den Vollzug der angefochtenen Verordnung

gegenüber den Antragstellerinnen bis zum Erlass der das Verfahren der einstweiligen Anordnung abschließenden Entscheidung insoweit ausgesetzt, als die Kommission eine Genehmigung für jedes einzelne ihr von den Antragstellerinnen gemeldete Import- und Exportgeschäft unverzüglich — ohne Einhaltung des Verfahrens nach Artikel 9 der Grundverordnung ... — zu erteilen hatte und die Antragstellerinnen über den für das jeweilige Geschäft erforderlichen Geldbetrag ungeachtet des Artikels 3 Nr. 1 dieser Verordnung verfügen durften."

Der angefochtene Beschluss

5 Mit dem angefochtenen Beschluss hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts den Antrag auf einstweilige Anordnung zurückgewiesen und seinen Beschluss vom 25. Juli 2000 in der Rechtssache „Invest" Import und Export und Invest Commerce/Kommission aufgehoben.

6 Er hat zunächst geprüft, ob die Notwendigkeit der beantragten Anordnung entsprechend dem Kriterium des Fumus boni iuris glaubhaft gemacht worden war. Zu diesem Zweck hat er die verschiedenen Klagegründe geprüft, auf die die Rechtsmittelführerinnen ihre Klage gestützt hatten.

7 Die Rechtsmittelführerinnen hatten erstens geltend gemacht, dass die angefochtene Verordnung gegen die Grundverordnung verstoße, da sich ihre Muttergesellschaft, die in Belgrad ansässige Invest-Import, seit langem mehrheitlich im Privatbesitz der Arbeitnehmer und früheren Mitarbeiter des Unternehmens befinde und deshalb jeder Zugriff der jugoslawischen oder der serbischen Regierung auf die finanziellen Mittel dieser Gesellschaft ausgeschlossen sei.

8 Hierzu heißt es in Randnummer 34 des angefochtenen Beschlusses, dass es sich bei den Rechtsmittelführerinnen unstreitig um in der Gemeinschaft ansässige Tochtergesellschaften einer Muttergesellschaft handele, die, wenn sie nicht in Belgrad als Körperschaft in gesellschaftlichem Besitz konstituiert sei, jedenfalls

am 26. April 1999 als Rechtsnachfolgerin einer solchen Körperschaft konstituiert gewesen sei. Die Rechtsmittelführerinnen fielen damit unter die Legaldefinitionen „Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien" und „Regierung der Republik Serbien" des Artikels 1 Nummern 1 und 2 der Grundverordnung sowie in den Geltungsbereich von Artikel 2 der Grundverordnung. Die Grundverordnung hebe weder auf die Eigentumsverhältnisse der in Jugoslawien bzw. Serbien ansässigen Muttergesellschaften noch auf deren Rechtsform ab. Die inzwischen angeblich geschehene Privatisierung und die faktische Unabhängigkeit der Belgrader Muttergesellschaft der Rechtsmittelführerinnen vom Milosevic-Regime spielten daher im Rahmen der Anwendungsvoraussetzungen der Grundverordnung keine Rolle.

9 In Randnummer 35 des angefochtenen Beschlusses ist die Bedeutung unterstrichen worden, die Artikel 2 Absatz 5 der Grundverordnung in diesem Zusammenhang habe, der die Rechtslage dahin klarstelle, dass alle Gesellschaften, Unternehmen, Einrichtungen und Körperschaften, die ihre Niederlassung oder ihren Sitz in „Restjugoslawien" — d. h. Jugoslawien mit Ausnahme der Republik Montenegro und der Provinz Kosovo — hätten oder dort eingetragen seien, der Regierung zugerechnet würden, soweit sie nicht in der „weißen Liste" nach Anhang VI aufgeführt seien. Zwar habe diese Bestimmung erst nach Erlass der angefochtenen Verordnung Geltung erlangt; sie sei jedoch schon Bestandteil der am 6. April 2000 erlassenen Verordnung Nr. 723/2000 gewesen. Die Rechtsmittelführerinnen hätten daher bereits Anfang April 2000 erkennen können, dass es nach den erneut verschärften Sanktionsregeln nicht auf die konkreten Eigentumsverhältnisse an ihrer Belgrader Muttergesellschaft ankommen könne.

10 Soweit die angefochtene Verordnung sich darauf stützt, dass es sich bei der Muttergesellschaft der Rechtsmittelführerinnen um ein Unternehmen „in gesellschaftlichem Besitz" handelt, und somit auf die Grundverordnung Bezug nimmt, hatten die Rechtsmittelführerinnen ferner inzident nach Artikel 241 EG die Unanwendbarkeit der Grundverordnung gerügt. Die Grundverordnung verstoße gegen den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da zum einen mildere Sanktionen, wie etwa ein System selektiver Exportverbote oder Exportgenehmigungsvorbehalte, in Betracht kämen, und zum anderen ihre Belgrader Muttergesellschaft als privatisiertes „staatsfernes" Unternehmen zu Unrecht in die Sanktionen einbezogen werde.

11 Dazu heißt es in Randnummer 38 des angefochtenen Beschlusses, dass angesichts des Regelungszusammenhangs und -zwecks der Verordnungen Nr. 1294/1999 und Nr. 723/2000 bei der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung kein offensichtlicher Verstoß des Rates gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz feststellbar sei. Die Rechtsmittelführerinnen hätten nicht substanziiert vorgetragen, inwieweit die von ihnen vorgeschlagenen milderen Sanktionen einschließlich einer individualisierenden Prüfung der Eigentumsverhältnisse der betroffenen Unternehmen praktikabel gewesen wären und mit dem spezifischen Regelungszweck der Sanktionsregelung, die bereits bestehenden Sanktionen weiter zu verschärfen und etwaige Schlupflöcher zu schließen, vereinbar hätten sein können. Unsubstanziiert sei auch der in der mündlichen Verhandlung erhobene Vorwurf, die Grundverordnung verstoße gegen elementare Rechtsgrundsätze und stelle einen „excès de pouvoir" des Rates dar.

12 Zweitens hatten die Rechtsmittelführerinnen eine Verletzung ihrer Verteidigungsrechte gerügt, da die Kommission ihrer Pflicht, ihnen vor Erlass der sie beschwerenden Maßnahme umfassendes rechtliches Gehör zu gewähren, in keiner Weise nachgekommen sei.

13 Hierzu heißt es in den Randnummern 40 bis 42 des angefochtenen Beschlusses, dass im vorliegenden Fall keine offenkundige Verletzung der Verteidigungsrechte festgestellt werden könne, ohne dass in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes geprüft werden müsste, ob den durch die streitige Sanktionsregelung betroffenen Unternehmen insoweit überhaupt ein Anspruch auf vorheriges rechtliches Gehör zustehe. Ein Unternehmen werde in den Anhang II der Grundverordnung auf Initiative der zuständigen nationalen Behörden in einem zweistufigen Verwaltungsverfahren aufgenommen, in dem diese Behörden nach Artikel 8 Absatz 4 der Grundverordnung eine wesentliche Rolle spielten. In einem solchen Verfahren sei das Recht des betroffenen Unternehmens auf Anhörung zunächst im Rahmen der Beziehungen zwischen diesem Unternehmen und der zuständigen nationalen Verwaltung zu gewährleisten. Die „Invest" Import und Export GmbH habe den deutschen Behörden, die ihre Aufnahme in die

„schwarze Liste" beantragt hätten, ihren Standpunkt darlegen können, und auch die Invest Commerce SARL habe Kenntnis davon gehabt, das ihre Aufnahme in die „schwarze Liste" bevorstehe.

14 Drittens und letztens hatten die Rechtsmittelführerinnen geltend gemacht, dass die Begründung der angefochtenen Verordnung und — inzident — der Grundverordnung nicht ausreichend sei, da es an jeder Auseinandersetzung mit der tatsächlichen Rechtslage der Rechtsmittelführerinnen und mit den staatlichen Zugriffsmöglichkeiten auf deren Muttergesellschaft gefehlt habe.

15 Hierzu heißt es in den Randnummern 43 bis 46 des angefochtenen Beschlusses, dass die Grundverordnung und die angefochtene Verordnung den Anforderungen der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes genügten, nach der die durch Artikel 253 EG vorgeschriebene Begründung zwar die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen habe, klar und unzweideutig erkennen lassen müsse, so dass die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erfahren könnten und das Gericht seine Kontrolle ausüben könne, jedoch nicht verlangt werden könne, dass in der Begründung von Verordnungen die verschiedenen tatsächlichen und rechtlichen Einzelheiten dargelegt würden, die Gegenstand dieser Verordnungen seien, wenn sie sich im systematischen Rahmen der Gesamtregelung hielten, zu der sie gehörten. Im vorliegenden Fall ergebe sich der mit den verschärften Sanktionsmaßnahmen verfolgte Zweck aus der Gesamtregelung; die angefochtene Verordnung weise in ihren Begründungserwägungen die Gegenargumente der Rechtsmittelführerinnen ausdrücklich zurück. Darüber hinaus zeigten der Antrag auf einstweilige Anordnung und die Klageschrift, dass die Rechtsmittelführerinnen durchaus in der Lage gewesen seien, vor dem Gericht ihre Interessen wahrzunehmen und die Rechtswidrigkeit der streitigen Verordnungen geltend zu machen.

16 Der angefochtene Beschluss ist aus all diesen Gründen zu dem Ergebnis gelangt, dass die Rechtsmittelführerinnen die Notwendigkeit der beantragten einstweiligen Anordnung weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht glaubhaft gemacht hätten. Daher sei der Aussetzungsantrag zurückzuweisen, ohne dass dessen übrige Voraussetzungen zu prüfen seien.

Vorbringen der Parteien

Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen

17 Die Rechtsmittelführerinnen stützen ihr Rechtsmittel darauf, dass das Gericht das Gemeinschaftsrecht verletzt habe. Zum einen seien ihre Grundrechte auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit verletzt, zum anderen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verkannt worden.

18 Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird der Vorinstanz vorgeworfen, sie sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Grundrechte der Rechtsmittelführerinnen auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit durch die gegen sie erlassenen Sanktionsmaßnahmen nicht verletzt würden.

19 Das Gegenteil sei der Fall. Seit sie aufgrund der angefochtenen Verordnung in die Liste nach Anhang II der Grundverordnung aufgenommen worden seien, seien sie aufgrund der Sperrung ihrer Konten praktisch nicht mehr in der Lage, ihren Geschäften nachzugehen oder auch nur ihren vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen. Ihr Eigentumsrecht und ihre wirtschaftliche Betätigungsfreiheit seien ihnen zwar nicht vollständig entzogen worden, wohl aber auf das schwerste beeinträchtigt.

20 Zwar habe der Gerichtshof u. a. in seinem Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 15) entschieden, dass sowohl das Eigentumsrecht als auch die freie Berufsausübung keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen könnten, sondern im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden müssten. Folglich könnten die Ausübung des Eigentumsrechts und die freie Berufsausübung Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprächen und nicht einen im Hinblick auf den ver-

folgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellten, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antaste. Die Möglichkeit, die Nutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse Einschränkungen zu unterwerfen, bestehe auch nach dem Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

21 Im vorliegenden Fall sei jedoch die Beeinträchtigung ihrer Grundrechte auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit nicht gerechtfertigt.

22 Die Rechtsmittelführerinnen bestreiten nicht, dass die betreffenden Sanktionsmaßnahmen „dem Gemeinwohl dienende Ziele" im Sinne der zitierten Rechtsprechung verfolgten, nämlich als Reaktion auf die fortdauernde Verletzung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch die Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien den Druck auf diese Regierungen verstärken sollten, um eine Änderung ihrer Politik zu erreichen.

23 Nach der Grundverordnung sollten die erlassenen Sanktionsmaßnahmen jedoch den verfolgten Zielen angemessen seien und nicht zu einer schweren Schädigung der Interessen der Gemeinschaft führen. Außerdem dürfe nach der Verordnung Nr. 723/2000 durch die Verschärfung der Sanktionen nicht das serbische Volk gestraft werden.

24 Die auf die Grundverordnung gestützten Sanktionen stellten aber einen unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff dar, der die Grundrechte der Rechtsmittelführerinnen auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit in ihrem Wesensgehalt antaste und weit über die verfolgten Ziele hinausgehe.

25 Zum einen seien die Grundrechte der Rechtsmittelführerinnen auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit durch die gegen sie erlassenen Sanktionsmaßnahmen in ihrem Wesensgehalt verletzt, da sie, auch wenn sie formal als Gesellschaften bestehen blieben, zum Nichtstun verurteilt seien und demnächst würden schließen müssen.

26 Zum anderen stellten die betreffenden Sanktionsmaßnahmen ein völlig untaugliches Instrument dar, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Sie träfen nicht nur alle Einrichtungen — im weitesten Sinn —, die Eigentum der Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien seien oder von ihnen maßgeblich kontrolliert würden und dem finanziellen Zugriff staatlicher Stellen offen stünden, sondern jede Einrichtung, die Rechtsnachfolger einer am 26. April 1999 konstituierten Einrichtung sei, die zuvor im Eigentum dieser Regierungen gestanden habe oder von ihnen kontrolliert worden sei oder in gesellschaftlichem Besitz gestanden habe, ohne dass es darauf ankomme, wer Eigentümer der betreffenden Einrichtung sei, noch auf ihre Rechtsform, noch auf die rechtlichen oder tatsächlichen Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten der betreffenden Regierungen.

27 Infolge des Erlasses der angefochtenen Verordnung seien die Rechtsmittelführerinnen von den Sanktionsmaßnahmen betroffen, obwohl sich ihre Muttergesellschaft, die im Jahr 1950 als staatliches Unternehmen gegründet und anschließend in die neue Rechtsform des „gesellschaftlichen Eigentums" überführt worden sei, seit 1991 in einem fortschreitenden Privatisierungsprozess befinde. So würden inzwischen 71,92 % des Aktienkapitals von ihrer Belegschaft und ehemaligen Mitarbeitern gehalten. Die Muttergesellschaft werde privatrechtlich geführt, und weder die jugoslawische noch die serbische Regierung könnten kraft der Mehrheitsverhältnisse auf ihre Geschäftspolitik Einfluss nehmen oder hätten die Möglichkeit, auf ihre finanziellen Mittel zuzugreifen.

28 Die Vorinstanz hätte feststellen müssen, dass die betreffenden Sanktionsmaßnahmen ein völlig untaugliches Instrument darstellten, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

29 Zur Rechtsnatur ihrer Muttergesellschaft tragen die Rechtsmittelführerinnen ergänzend vor, dass die jugoslawische und die serbische Regierung keine Möglichkeit hätten, die Politik eines in „gesellschaftlichem Eigentum" befindlichen Unternehmens zu beeinflussen oder sich dessen Gelder anzueignen. Die Vorinstanz habe daher die Besonderheiten der Rechtsform des „gesellschaftlichen Eigentums" falsch beurteilt, als sie diese Eigentumsform dem „Staatseigentum" oder auch nur von diesen Regierungen „beherrschtem" oder „kontrolliertem" Eigentum gleichgestellt habe.

30 Das Einfrieren von Konten privater Firmen wie der Rechtsmittelführerinnen oder ihrer Muttergesellschaft sei keineswegs gleichzusetzen mit dem Einfrieren von Auslandsguthaben der jugoslawischen und der serbischen Regierung, da diese Regierungen über die Gelder der betreffenden drei Firmen weder rechtlich noch tatsächlich verfügen könnten. Die Sanktionsmaßnahmen gegenüber den Rechtsmittelführerinnen und ihrer Muttergesellschaft seien nicht geeignet, den Druck auf die jugoslawische und die serbische Regierung zu verstärken, sondern träfen außer den Rechtsmittelführerinnen in erster Linie deren Lieferanten und Kunden in Westeuropa sowie das serbische Volk.

31 Auch wenn die Sanktionsmaßnahmen, die sie aufgrund des Erlasses der angefochtenen Verordnung träfen, lediglich den Vollzug der Artikel 1 und 2 der Grundverordnung darstellten, hätte daher die Vorinstanz erkennen müssen — und zwar auch im Rahmen einer provisorischen Prüfung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, also „auf den ersten Blick" —, dass die Verordnungen Nr. 1294/1999 und Nr. 723/2000 gegen „höherrangiges Recht" verstießen.

32 Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund werfen die Rechtsmittelführerinnen der Vorinstanz vor, sie sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die gegen sie gerichteten Sanktionsmaßnahmen und die Ratsverordnungen, auf denen sie beruhten, nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzten.

33 Die gegen die Rechtsmittelführerinnen gerichteten Sanktionsmaßnahmen seien offensichtlich ungeeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen, weil durch Sank-

tionen, die gegen im Ausland tätige Privatunternehmen verhängt würden, keinerlei Druck auf die jugoslawische und die serbische Regierung ausgeübt werden könne, da diese Regierungen keinen Zugriff auf die Rechtsmittelführerinnen hätten.

34 Der Rat hätte weniger belastende Mittel als eine brutale Sperrung der Bankkonten vorsehen können, etwa ein System selektiver Exportverbote oder Exportgenehmigungsvorbehalte, über deren Einhaltung die nationalen Behörden zu wachen hätten. Die Vorinstanz habe die Vorschläge der Rechtsmittelführerinnen für weniger belastende Mittel als pauschale, unsubstanziierte Behauptungen abgetan. Es müsse aber genügen, dass sie vorbrächten, dass derartige Maßnahmen praktikabel seien. Die Ausarbeitung dieser Maßnahmen könne nicht ihre Aufgabe sein. Dem Erfordernis einer „individualisierenden Prüfung der Eigentumsverhältnisse der betroffenen Unternehmen", das aus den vorgeschlagenen weniger belastenden Mitteln folge, könne leicht genügt werden, indem in den einschlägigen Verordnungen vorgesehen werde, dass Unternehmen, die nachweisen könnten, dass sie überwiegend in Privatbesitz stünden, von den Sanktionsmaßnahmen ausgenommen würden. Rat und Kommission hätten dadurch, dass sie nicht beachtet hätten, dass es mildere Sanktionsmaßnahmen gebe, die den Privatbesitz an Unternehmen berücksichtigten, die Grenzen ihres Ermessens überschritten; entsprechend habe die Vorinstanz den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verkannt.

Vorbringen der Kommission

35 Nach Ansicht der Kommission ist der erste Rechtsmittelgrund — Verletzung der Grundrechte auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit — offensichtlich unzulässig, da er ein im Verfahren des vorläufigen Rechtschutzes oder im Verfahren zur Hauptsache bislang nicht vorgebrachtes neues Angriffsmittel darstelle.

36 Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes hätten die Rechtsmittelführerinnen kein einziges Mal vorgebracht, dass die Kommission oder der Rat diese Grund-

rechte verletzt habe. Sie hätten lediglich hilfsweise im Rahmen der Interessenabwägung behauptet, dass in ihr Recht auf wirtschaftliche Betätigung in schwerster Weise eingegriffen worden sei.

37 In ihrer Rechtsmittelschrift hätten die Rechtsmittelführerinnen erstmals im Rahmen der Prüfung des Fumus boni iuris einen Eingriff in ihr Recht auf wirtschaftliche Betätigung geltend gemacht, den sie als Verletzung des Rechts auf Eigentum und auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit dargestellt hätten.

38 Vor der Vorinstanz hätten die Rechtsmittelführerinnen nur inzident im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Verhältnismäßigkeit der Grundverordnung geltend gemacht, dass diese Verordnung gravierend gegen elementare Rechtsgrundsätze oder gegen höherrangiges Recht verstoße und einen „excès de pouvoir" des Rates darstelle.

39 Daher habe der angefochtene Beschluss zu Recht nur zu diesen ganz allgemein formulierten Behauptungen Stellung genommen.

40 Der erste Rechtsmittelgrund sei somit als offensichtlich unzulässig zurückzuweisen.

41 Für den Fall, dass der Gerichtshof die Beachtung der Grundrechte im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung als Frage des Ordre public ansehen sollte, macht die Kommission hilfsweise geltend, dass der erste Rechtsmittelgrund jedenfalls unbegründet sei.

42 Nach ständiger Rechtsprechung könne die Ausübung von Grundrechten im Rahmen von Sanktionsregelungen Beschränkungen unterworfen werden, wenn diese durch dem Gemeinwohl dienende Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt seien.

43 So verhalte es sich bei dem in der Grundverordnung vorgesehenen Einfrieren unternehmerischer Konten, das darauf abziele, ein Maximum an Druck auf das Regime des Präsidenten Milosevic auszuüben, um es damit dazu zu bewegen, auf die Forderungen der internationalen Staatengemeinschaft einzugehen und die ihm vorgeworfenen schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte sowie des humanitären Völkerrechts abzustellen.

44 Ein solches grundlegendes, dem Gemeinwohl dienendes Ziel könne selbst die erheblichen negativen Konsequenzen der Sanktionsregelung für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen. Allfällige Eingriffe in das Eigentum und die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Rechtsmittelführerinnen könnten angesichts eines solchen Zieles nicht als unangemessen oder unverhältnismäßig angesehen werden (in diesem Sinne Urteil vom 30. Juli 1996 in der Rechtssache C-84/95, Bosphorus, Slg. 1996, I-3953).

45 Die Kommission trägt ergänzend vor, dass das durch die Grundverordnung eingeführte Sanktionsregime bestimmte Ausnahmebestimmungen und Rechtsbehelfe vorsehe, deren sich die von den Sanktionen betroffenen Unternehmen bedienen müssten.

46 Der zweite Rechtsmittelgrund, die Grundverordnung und die angefochtene Verordnung hätten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt, sei als offensichtlich unbegründet zurückzuweisen.

47 Wie es in Randnummer 38 des angefochtenen Beschlusses heiße, könne dem Rat angesichts des Regelungszusammenhangs und -zwecks der gemeinschaftlichen Sanktionsregelung kein offensichtlicher Verstoß gegen den Verhältnismäßig-

keitsgrundsatz vorgeworfen werden. Die Verwendung eines solchen auf die Offensichtlichkeit des Verstoßes abstellenden Kriteriums im Rahmen eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes entspreche der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes.

48 Zum Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen, der Rat hätte mildere Sanktionen verhängen können, meint die Kommission, dass sich der angefochtene Beschluss im Rahmen der Tatsachen- und Beweiswürdigung darauf habe beschränken können, festzustellen, dass die Rechtsmittelführerinnen nicht substanziiert vorgetragen hätten, wie diese Sanktionen dem Zweck der Sanktionsregelung hätten gerecht werden können.

49 Die Rechtsmittelführerinnen könnten nicht versuchen, nachträglich in ihrer Rechtsmittelschrift darzutun, dass das betreffende Sanktionsregime im vorliegenden Fall im Hinblick auf seinen Zweck unverhältnismäßig sei, da sie sich vor dem Gericht zum Zweck des Sanktionsregimes nicht geäußert hätten.

50 Schließlich sei der Antrag auf vorläufige Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Verordnung, den die Rechtsmittelführerinnen in ihrer Rechtsmittelschrift aufrecht erhielten, offensichtlich unzulässig, zumindest aber offensichtlich unbegründet.

51 Die Sache sei nicht entscheidungsreif, und dem Gerichtshof sei gemäß Artikel 54 Absatz 1 seiner EG-Satzung eine Entscheidung zur Sache nicht möglich.

52 Da die schriftlichen Erklärungen der Parteien alle für die Entscheidung über das Rechtsmittel erforderlichen Angaben enthalten, bedarf es keiner mündlichen Verhandlung.

Würdigung

53 In ihrer Rechtsmittelschrift tragen die Rechtsmittelführerinnen als ersten Rechtsmittelgrund vor, dass der angefochtene Beschluss ihre Grundrechte auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit verletze, als zweiten Rechtsmittelgrund, dass der Beschluss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletze.

54 Vor der Vorinstanz haben die Rechtsmittelführerinnen lediglich inzident geltend gemacht, die Grundverordnung sei unanwendbar, weil sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletze, da weniger belastende Mittel als die gegen sie verhängten Sanktionen, etwa ein System selektiver Exportverbote oder Exportgenehmigungsvorbehalte, im Hinblick auf das mit dieser Verordnung verfolgte Ziel, die Verstärkung des Drucks auf das Regime des Präsidenten Milosovic, angemessener seien.

55 Nach Randnummer 25 des angefochtenen Beschlusses haben die Rechtsmittelführerinnen jedoch in der mündlichen Verhandlung hinzugefügt, dass die Grundverordnung, wenn sie dahin auszulegen sein sollte, dass es weder auf die Eigentumsverhältnisse bei ihrer Muttergesellschaft noch auf deren Rechtsform ankomme, gravierend gegen elementare Rechtsgrundsätze verstoße und dass ein derartig diskriminierendes und pauschalierendes Vorgehen des Rates einen „excès de pouvoir" darstelle.

56 Zum Vorbringen der Kommission, der erste Rechtsmittelgrund sei neu und daher offensichtlich unzulässig, ist festzustellen, das der erste und der zweite Rechtsmittelgrund eng miteinander verknüpft sind, da die Rechtsmittelführerinnen der Vorinstanz mit diesen Rechtsmittelgründen im Wesentlichen vorwerfen, sie habe versäumt, festzustellen, dass die auf der Grundverordnung beruhenden Sanktionen einen unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellten, der ihre Grundrechte auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit in ihrem Wesensgehalt antaste.

57 Somit ist zu prüfen, ob die Vorinstanz bei der Prüfung der von den Rechtsmittelführerinnen behaupteten Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und elementarer Rechtsgrundsätze einschließlich der Eigentumsgarantie und des Rechts der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit einen Rechtsfehler begangen hat.

58 Nach ständiger Rechtsprechung sind die von den Rechtsmittelführerinnen geltend gemachten Grundrechte nicht schrankenlos gewährleistet; ihre Ausübung kann Beschränkungen unterworfen werden, die durch dem Gemeinwohl dienende Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt sind (vgl. Urteile vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79, Hauer, Slg. 1979, 3727, Randnrn. 19, 20 und 32, vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88, Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 18, und vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 78, sowie Urteil Bosphorus, Randnr. 21).

59 Zum einen hat jede Sanktionsmaßnahme definitionsgemäß Auswirkungen, die die Eigentumsgarantie und die freie Berufsausübung berühren, und schädigt dadurch Parteien, die für die Situation, die zum Erlass der Sanktionen geführt hat, nicht verantwortlich sind (Urteil Bosphorus, Randnr. 22).

60 Zum anderen kann die Bedeutung der mit den streitigen Verordnungen verfolgten Ziele auf den ersten Blick selbst erhebliche negative Konsequenzen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen (in diesem Sinne Urteil Bosphorus, Randnr. 23). Diese Konsequenzen können daher nicht als im Hinblick auf derartige Ziele offenkundig unverhältnismäßig angesehen werden.

61 Außerdem haben sich die Rechtsmittelführerinnen vor der Vorinstanz weder speziell auf eine Verletzung ihrer Grundrechte auf Eigentum und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit berufen noch substanziiert dargelegt, inwieweit die von ihnen vorgeschlagenen milderen Sanktionen einschließlich einer individualisierenden Prüfung der Eigentumsverhältnisse der betroffenen Unternehmen praktikabel

wären und mit dem spezifischen Regelungszweck der Sanktionsregelung vereinbar sein könnten.

62 Daher hat die Vorinstanz angesichts der wenig konkreten Rügen der Rechtsmittelführerinnen in Randnummer 38 des angefochtenen Beschlusses zu Recht festgestellt, dass die Rüge, es lägen ein Verstoß gegen elementare Rechtsgrundsätze und ein „excès de pouvoir" vor, auf den ersten Blick unsubstanziiert sei und bei der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen — und ausreichenden — summarischen Prüfung kein offensichtlicher Verstoß des Rates gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz feststellbar sei.

63 Nach alledem greifen die Gründe, auf die die Rechtsmittelführerinnen ihre Rechtsmittel stützen, nicht durch und sind daher zurückzuweisen.

Kosten

64 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß Artikel 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Rechtsmittelführerinnen mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind ihnen gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER PRÄSIDENT DES GERICHTSHOFES

beschlossen:

1. **Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.**

2. **Die „Invest" Import und Export GmbH und die Invest Commerce SARL tragen die Kosten des Verfahrens.**

Luxemburg, den 13. November 2000

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias