

Das Nordkorea-Embargo und seine Durchsetzbarkeit in Deutschland

Darf das Cityhostel in Berlin trotz Embargoverstoßes weiterbetrieben werden?



Von RA Dr. Lothar Harings und RAin Franziska Zegula, GvW Graf von Westphalen, Hamburg. Der Autor Harings ist Partner der Sozietät GvW Graf von Westphalen und Leiter der Praxisgruppe Zoll & Exportkontrolle; er ist außerdem Vorsitzender des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA). Die Autorin Zegula ist Anwältin in der Praxisgruppe.

Die Süddeutsche Zeitung hat jüngst (siehe Ausgabe der SZ vom 13. August 2019, Nr. 186, Seite 3) berichtet, dass auf dem Gelände der nordkoreanischen Botschaft in Berlin unter Verstoß gegen das Nordkorea-Embargo ein Hostel betrieben wird; sämtliche Versuche seitens der Berliner Senatsverwaltung, den Hostelbetrieb zu unterbinden, seien bisher gescheitert. Die Situation gibt Anlass, der Frage nachzugehen, welche Bestimmungen des Nordkorea-Embargos hiervon betroffen sind und wie diese Bestimmungen wirksam durchgesetzt werden können.

INHALT

- **Inhalt des Nordkorea-Embargos**
Überblick über die Beschränkungen
Beschränkungen im Hinblick auf Immobilien
- **Situation in Berlin**
- **Mögliche Verstöße gegen das Nordkorea-Embargo?**
Verstöße der Bundesrepublik
Deutschland als Eigentümerin des Grundstücks?
Verstöße der Betreibergesellschaft?
- **Durchsetzung der Bestimmungen des Nordkorea-Embargos**

Inhalt des Nordkorea-Embargos

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) verabschiedete bereits im Jahr 2006 Resolutionen im Zusammenhang mit der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) und erlegte den Mitgliedstaaten der VN auf, verschiedene Sanktionsmaßnahmen gegen die DVRK anzuwenden. Hintergrund der Resolutionen war das Atomprogramm der DVRK, im Fokus standen insbesondere Nukleartests sowie nukleare und ballistische Flugkörper betreffende Tätigkeiten, die als ernsthafte Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betrachtet wurden. In der Folge hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen fortlaufend in Resolutionen seine Verurteilung Nordkoreas zum Ausdruck gebracht und die Sanktionen gegen das Regime verschärft. Die EU hat die Resolutionen des Sicherheitsrats durch den Beschluss (GASP) 2016/849 vom

27. Mai 2016 (mit nachfolgenden Änderungen) sowie in der Verordnung (EU) 2017/1509 des Rates vom 30. August 2017 über restriktive Maßnahmen gegen die Demokratische Volksrepublik Korea und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 329/2007 – „Nordkorea-Embargo-Verordnung“) umgesetzt.

Überblick über die Beschränkungen

Das Nordkorea-Embargo zählt zu den weitreichendsten EU-Embargos und beinhaltet zahlreiche Beschränkungen:

Es bestehen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen für bestimmte Waren, Dienstleistungen und Technologien, die zu den Nuklearprogrammen, den Programmen für ballistische Flugkörper oder anderen Massenvernichtungswaffenprogrammen der DVRK beitragen könnten. Die Vermögenswerte von Personen, Organisationen und Einrichtungen, die im Zusammenhang mit den genannten Programmen stehen, sind einzufrieren. Auch der Verkehrssektor wird Beschränkungen unterworfen, unter anderem hinsichtlich der Überprüfung von Ladungen und Verboten im Zusammenhang mit Schiffen und Luftfahrzeugen der DVRK.

Weiter existieren weitreichende Beschränkungen für Geldtransfers und Finanzdienstleistungen: So sind etwa Geldtransfers in die und aus der DVRK komplett untersagt – Kreditinstitute mit Sitz in der DVRK sind – mit wenigen Ausnahmen – vom internationalen Finanzsektor ausgeschlossen. Um die machthabende Elite des Landes zu treffen, besteht ein Luxusgüterembargo, für

das der Begriff „Luxusgüter“ nicht immer zutreffend ist (so fallen z.B. Kleidungsstücke oder Schuhe ab einem Wert von 20 €/Stück sowie Wein, Bier, Parfum und andere Güter ohne wertmäßige Begrenzung darunter).

Beschränkt ist auch die Erbringung von Dienstleistungen: So dürfen etwa keine Computer- und verwandte Dienstleistungen in der DVRK oder zur Verwendung in der DVRK erbracht werden. Dazu zählen die Beratung im Zusammenhang mit der Installation von Computerhardware, Softwareimplementierungsdienste, Datenverarbeitungsdienstleistungen, Datenbankdienstleistungen, Wartung und Instandsetzung von Büromaschinen und -einrichtungen einschließlich Computern, Datenaufbereitung sowie Schulungen für Kundenmitarbeiter. Darüber hinaus bestehen Verkaufs- und Lieferverbote sowie Dienstleistungsverbote im Bereich der chemischen, der Bergbau- und der Raffinerieindustrie, z.B. betreffend Tunnelbau, seismografische Tätigkeiten, Vermessungsarbeiten, Bohrungen auf Erdöl- oder Erdgasfeldern sowie das Stilllegen von Bohrlöchern, die Herstellung raffinierter Mineralölzerzeugnisse und diverser chemischer Grundstoffe, die Herstellung von angereichertem Uran, Plutonium, sonstiger radioaktiver Elemente sowie von Kernbrennstoff, die Herstellung von Metallwaren und Kraftfahrzeugen.

Beschränkungen im Hinblick auf Immobilien

Über die dargestellten Restriktionen hinaus enthält die Nordkorea-Embargo-

Verordnung in Art. 20 Beschränkungen im Zusammenhang mit „Immobilien“ – gemeint sind Grundstücke, Gebäude und Teile davon – die außerhalb des Gebiets der DVRK liegen; gemäß Art. 20 Abs. 1 der Verordnung ist untersagt

a) die Verpachtung, Vermietung oder Zurverfügungstellung auf andere Weise unmittelbar oder mittelbar an Personen, Organisationen oder Einrichtungen der Regierung der DVRK für andere Zwecke als die diplomatischen oder konsularischen Tätigkeiten;

b) Immobilien unmittelbar oder mittelbar von Personen, Organisationen oder Einrichtungen der Regierung der DVRK zu pachten oder zu mieten;

c) sich mit einer Tätigkeit zu befassen, die mit der Nutzung von Immobilien zusammenhängt, die im Eigentum von Personen, Organisationen oder Einrichtungen der Regierung der DVRK stehen, von ihnen gemietet werden oder zu deren Nutzung sie auf andere Weise berechtigt sind; hiervon ausgenommen ist die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die

i) wesentlich sind für das Funktionieren der diplomatischen Missionen oder konsularischen Vertretungen im Rahmen der Wiener Übereinkommen von 1961 und 1963 und

ii) nicht dazu verwendet werden können, um unmittelbar oder mittelbar Einnahmen oder Gewinn für die Regierung der DVRK zu erzielen.

Situation in Berlin

Die DVRK hat ein an die nordkoreanische Botschaft angrenzendes Gebäude in der Glinkastraße in Berlin an eine GmbH vermietet, die dort das „Cityhostel Berlin“ betreibt. Presseberichten zufolge beträgt der monatliche Mietzins ca. 38 000 € und wird auf ein „Sperrkonto“ gezahlt, ohne dass darüber gesicherte Erkenntnisse zu existieren scheinen.

Das Botschaftsgelände steht im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland; die auf dem Grundstück errichteten Gebäude stehen im Gebäudeeigentum der DVRK und wurden ihr bereits zu DDR-Zeiten überlassen. Im Grundbuch ist seit dem Jahr 1974 ein unentgeltliches und unbefristetes Nutzungsrecht des Grundstücks für die Regierung der DVRK eingetragen.

Mögliche Verstöße gegen das Nordkorea-Embargo?

Bei der Prüfung, ob und ggf. welche Verstöße gegen das Nordkorea-Embargo vorliegen, ist zwischen den unterschiedlichen Handlungsebenen zu differenzieren.

Verstöße der Bundesrepublik Deutschland als Eigentümerin des Grundstücks?

Zunächst ist zu prüfen, ob die Bundesrepublik Deutschland gegen das Nordkorea-Embargo verstößt, weil sie ausweislich des Grundbucheintrags Eigentümerin des Grundstücks in der Glinkastraße ist, der Regierung der DVRK ein unentgeltliches und unbefristetes Nutzungsrecht eingeräumt und dieses Nutzungsrecht nicht wieder entzogen hat. Die Zurverfügungstellung einer Immobilie ist nach Art. 20 Abs. 1 lit. a) nur für die diplomatische und konsularische Tätigkeit, die in der eigentlichen Botschaft ausgeführt wird, gestattet. Soweit aber Teile des Grundstücks für andere Zwecke genutzt werden, wie etwa den Betrieb eines Hostels, liegt ein Verstoß gegen die Bestimmung nahe. Art. 20 Abs. 1 lit. a) der Nordkorea-Embargo-Verordnung kennt keine Ausnahmen für in der Vergangenheit abgeschlossene Verträge und auch keine Ausnahme für evtl. diplomatische Rücksichtnahmen; die diplomatischen Belange sind bereits in der Formulierung „für andere als die diplomatischen und konsularischen Tätigkeiten (...)“ berücksichtigt. Insbesondere enthalten die Beschränkungen hinsichtlich Immobilien in der Nordkorea-Embargo-Verordnung keine Altvertragsregelung, wie etwa in Art. 2, 3 und 5 der Russland-Embargo-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 833/2014 vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren), nach der Rechts- und Geschäftsbeziehungen, die vor einem bestimmten Datum abgeschlossen bzw. begründet wurden, ausnahmsweise zulässig wären. Embargoverbote gelten ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des entsprechenden Verbots im Amtsblatt der EU – sie gelten auch für Dauerschuldverhältnisse, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes angeordnet ist. Die Bundesrepublik Deutschland ist daher verpflichtet, das Nutzungsrecht der DVRK auf den Teil des Grundstücks zu beschränken, auf dem das Botschaftsgebäude der DVRK liegt.

Verstöße der Betreibergesellschaft?

Die Betreibergesellschaft verstößt gegen das Verbot des Art. 20 Abs. 1 lit. b), weil sie das Gebäude, in dem das *Cityhostel* betrieben wird, von einer Einrichtung der Regierung der DVRK „mietet“. Dies gilt auch in Ansehung der behaupteten Kündigung durch die DVRK, da die Betreibergesellschaft die wesentlichen Rechte aus einem Mietverhältnis weiter für sich in Anspruch nimmt:

Soweit unterstellt wird, dass der Mietvertrag wirksam von der DVRK gekündigt wurde und der Mietzins tatsächlich auf ein Sperrkonto eingezahlt wird, könnte argumentiert werden, dass das Tatbestandsmerkmal „Miete“ mangels wirksamen Mietverhältnisses und Leistung der Mietzahlung nicht erfüllt ist. Allerdings ist der Begriff der „Miete“ im Sinne der Nordkorea-Embargo-Verordnung weit auszulegen und nicht auf ein nach – ggf. zwischen den Mitgliedstaaten abweichendes – zivilrechtliches Verständnis eines „wirksamen Mietverhältnisses“ beschränkt. Dies zeigt bereits die in Art. 2 Abs. 5 der Nordkorea-Embargo-Verordnung enthaltene Definition des Begriffs „Vertrag oder Transaktion“, nach der „jede Transaktion, ungeachtet der Form und des anwendbaren Rechts, bei der dieselben oder verschiedene Parteien einen oder mehrere Verträge abschließen oder vergleichbare Verpflichtungen eingehen“ erfasst sein soll. Zentral ist daher die „Eingehung einer Verpflichtung“, deren Kehrseite – jedenfalls bei wechselseitigen Verpflichtungen – die Inanspruchnahme von Rechten ist. Das vor Erlass der Nordkorea-Embargo-Verordnung begründete Mietverhältnis wird derzeit faktisch fortgesetzt. Selbst wenn der Mietvertrag gekündigt wurde und die Verpflichtung zur Zahlung des Mietzins nicht erfüllt wird, so werden doch durch den Betrieb des Hostels weiterhin die zentralen Rechte aus einem Mietverhältnis, nämlich der Gebrauch des Gebäudes, durch die Betreibergesellschaft in Anspruch genommen.

Im Ergebnis kommt es auf eine „Miete“ aber nicht an, weil die Nutzung des Gebäudes durch die Betreibergesellschaft jedenfalls unter Art. 20 Abs. 1 lit. c) der Nordkorea-Embargo-Verordnung fällt. Durch das Betreiben des Hostels auf dem Botschaftsgelände befasst sich die GmbH mit einer Tätigkeit, die mit der Nutzung eines Gebäudes zusammenhängt, das im Eigentum der Regierung

der DVRK steht. Dieses eindeutige Verbot gilt nur dann nicht, wenn „Güter und Dienstleistungen“ zur Verfügung gestellt werden, die „wesentlich für das Funktionieren von diplomatischen Missionen oder konsularischen Vertretungen“ sind und nicht dazu verwendet werden können, um unmittelbar oder mittelbar Einnahmen oder Gewinn für die Regierung der DVRK zu erzielen. Diese Ausnahmen sind hier nicht einschlägig. Insbesondere stellt die Nutzung des Gebäudes zum Hostelbetrieb keine Zurverfügungstellung von Gütern oder Dienstleistungen dar. Wenn hinsichtlich der Zurverfügungstellung von Gütern und Dienstleistungen auf die – angeblich nicht mehr der DVRK zufließenden – Mietzahlungen abgestellt wird, so können diese auch bei weitester Auslegung des Begriffs nicht „wesentlich“ für das Funktionieren der Botschaft sein. Ob die Regierung der DVRK Einnahmen aus dem Betrieb des Hostels erzielt oder die Zahlung auf ein Sperrkonto eine solche Einnahmenerzielung verhindert, ist vor diesem Hintergrund unerheblich, weil die Voraussetzungen für die Ausnahme kumulativ vorliegen müssen.

Allerdings kann ein Bußgeldbescheid nicht auf eine Verletzung von Art. 20 Abs. 1 lit. c) der Nordkorea-Embargo-Verordnung gestützt werden; die Verweisungsnorm § 82 Abs. 11 AWV erfasst den Tatbestand nicht, sondern ist auf Art. 20 Abs. 1 lit. a) und b) beschränkt.

Durchsetzung der Bestimmungen des Nordkorea-Embargos

Im Ergebnis wird das Hostel daher offenkundig unter Verstoß gegen die Bestimmungen des Nordkorea-Embargos betrieben und es deutet vieles darauf hin, dass das Verbot betreffend die Betreibergesellschaft bußgeldbewehrt ist.

Die Berliner Senatsverwaltung hat aber – ohne dass es auf den Nachweis von Zahlungsflüssen ankommt – die Möglichkeit, den Betrieb des Hostels mit **gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen** zu unterbinden. Die Generalklausel des Gefahrenabwehrrechts des Landes Berlin, § 17 Abs. 1 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes des Landes Berlin (ASOG), ermächtigt die Behörden, „die notwendigen Maßnahmen zu treffen, eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) ab-

zuwehren“. Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst insbesondere die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, zu der die Gesamtheit des geltenden Rechts, also auch und insbesondere unmittelbar geltende Verordnungen der Europäischen Union zählen.

Für eine solche gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme ist außerdem die **sofortige Vollziehung** im Sinne von Art. 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO anzuordnen, weil sie offenkundig im öffentlichen Interesse liegt. Die Individualinteressen der Betreibergesellschaft treten hinter das überragende öffentliche Interesse an der Beendigung des vorliegenden Embargoverstoßes zurück.

Eine sofort vollziehbare gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme ist bei der Durchsetzung von Embargomaßnahmen zur Verhinderung eines sonst drohenden Schadens für „wichtige Gemeinschaftsgüter“ geboten. Wie das Verwaltungsgericht Frankfurt etwa in seiner Entscheidung vom 26. August 2014, 5 L 2135/14, ausführt, ist ein solches wichtiges Gemeinschaftsgut im „Vertrauen in eine ausgewogene und vor allem am Frieden zwischen den Völkern ausgerichtete Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland“ zu sehen. Um eine verantwortungsbewusste und auf Frieden und Stabilität ausgerichtete Exportkontrollpolitik der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, müssen insbesondere auch geltende Embargo-Bestimmungen der Europäischen Union im Inland durchgesetzt werden. Dies gilt umso mehr, weil die Nordkorea-Embargo-Verordnung der EU auf Grundlage der Feststellung der Vereinten Nationen hinsichtlich eindeutiger, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohender Handlungen der DVRK erlassen wurde. Alle Mitgliedsstaaten sind deswegen gegenüber der Weltgemeinschaft zu einer sofortigen und wirksamen Umsetzung der gegen Nordkorea erlassenen Embargomaßnahmen verpflichtet.

Die sofortige Vollziehung der den Embargoverstoß beendenden Maßnahme liegt auch deshalb im öffentlichen Interesse, weil die Nichtdurchsetzung von UN- und EU-Sanktions- und -Embargobestimmungen zu einem erheblichen Reputationsverlust auf internationaler Ebene führen würde. Die Sicherstellung der Einhaltung der Embargobestimmungen ist damit nicht zuletzt auch zum Schutz des Ansehens der Bundesrepublik in der

internationalen Staatengemeinschaft erforderlich.

Dagegen kommt den grundsätzlich schützenswerten Individualinteressen der Betreiber hier kein überwiegendes Gewicht zu. Zwar ist insbesondere deren Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nach Art. 14 GG von der sofortigen Beendigung der Nutzung des Gebäudes zum Betrieb eines Hostels betroffen. Indes sind bereits seit dem Jahr 2006 weitreichende Beschränkungen gegen die DVRK in Kraft. Das konkrete Verbot im Zusammenhang mit Immobilien, welches durch den fortgesetzten Betrieb des Hostels verletzt wird, wurde durch Resolution 2321 (2016) des Sicherheitsrats der VN am 30. November 2016 beschlossen und nachfolgend durch Beschluss (GASP) 2017/345 des Rates vom 27. Februar 2017 und Verordnung (EU) 2017/330 in EU-Recht umgesetzt. Spätestens seit Veröffentlichung des GASP-Beschlusses im Amtsblatt der EU besteht daher kein schutzwürdiges Vertrauen mehr auf Aufrechterhaltung der Rechtsposition der Betreibergesellschaft.

Quellen und weiterführende Hinweise:

Ausgabe der SZ vom 13.8.2019, Nr. 186, Seite 3

Resolution 1718 (2006) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen

Resolution 2321 (2016) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen

Beschluss (GASP) 2016/849 des Rates vom 27.5.2016

Beschluss (GASP) 2017/345 des Rates vom 27.2.2017

Verordnung (EU) 2017/1509 des Rates vom 30.8.2017 über restriktive Maßnahmen gegen die Demokratische Volksrepublik Korea und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 329/2007

Verordnung (EU) 2017/330 vom 27.2.2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 329/2007 über restriktive Maßnahmen gegen die Demokratische Volksrepublik Korea

Verordnung (EU) Nr. 833/2014 vom 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren
Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Berlin (ASOG)

VG Frankfurt, Beschluss vom 26.8.2014, 5 L 2135/14