

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

V 22/11-14

10. Juni 2011

## BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des  
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER

Dr. Michael HOLOUBEK und

Dr. Johannes SCHNIZER

als Stimmführer, im Beisein der Schriftführerin

Dr. Sandra KRAMER,

über den Antrag des Mustafa ZARTI, (...), 1010 Wien, vertreten durch Saxinger Chalupsky & Partner Rechtsanwälte GmbH, Linke Wienzeile 4/II/2, 1060 Wien, die Verordnung der Oesterreichischen Nationalbank gemäß § 4 Abs. 1 Devisengesetz 2004 (Verordnung DevG 2/2011), ABl. zur Wiener Zeitung vom 4. März 2011, Nr. 43, S. 37, als gesetzwidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

## **Begründung**

### **I. Sachverhalt, Antragsvorbringen und Vorverfahren**

1. Am 26. Februar 2011 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution S/RES/1970 (2011) Frieden und Sicherheit in Afrika betreffend Libyen verabschiedet, die u.a. das Einfrieren sämtlicher finanzieller Vermögenswerte anordnet, die im Eigentum oder unter der Kontrolle der in Anlage II genannten Personen stehen. Dies sind dem libyschen Regime nahestehende Personen, wobei der Antragsteller nicht genannt ist. Darauf basierend hat der Rat der Europäischen Union am 28. Februar 2011 den Beschluss 2011/137/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen, ABl. 2011 L 58, S 53 sowie am 2. März 2011 die Verordnung (EU) Nr. 204/2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen, ABl. 2011 L 58, S 1 erlassen, um die Vorgaben genannter Resolution auf Ebene der Europäischen Union zu implementieren.

1

1.1. Zur Umsetzung dieser Vorgaben hat die Österreichische Nationalbank (im Folgenden: OeNB) am 3. März 2011 u.a. die "Verordnung der Oesterreichischen Nationalbank gemäß § 4 Abs. 1 Devisengesetz 2004 (Verordnung DevG 2/2011)" erlassen, die ausdrücklich den Antragsteller nennt. Damit sollen Rechtsgeschäfte und Handlungen gemäß § 4 Abs. 4 Devisengesetz (im Folgenden: DevG) in Verbindung mit dem libyschen Regime von Österreich aus unterbunden werden.

2

1.2. Die Europäische Union hat mit den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 233/2011 zur Durchführung des Artikels 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr.

3

204/2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen, ABl. 2011 L 64, S 13 und (EU) Nr. 288/2011 zur Durchführung des Artikels 16 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 204/2011 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libyen, ABl. 2011 L 78, S 13 vom 10. und 23. März 2011 u.a. ein Einfrieren von Vermögenswerten des Antragstellers angeordnet.

1.3. Die OeNB hat am 27. Mai 2011 die "Verordnung der Oesterreichischen Nationalbank zur Aufhebung der Verordnungen DevG 1/2011 und DevG 2/2011 (Verordnung DevG 3/2011)" erlassen, die u.a. die Verordnung DevG 2/2011 förmlich aufhebt.

4

2. Mit seinem am 9. März 2011 eingebrachten und auf Art. 139 B-VG gestützten Antrag begehrt der Antragsteller die Aufhebung der Verordnung DevG 2/2011 vom 3. März 2011, ABl. zur Wiener Zeitung vom 4. März 2011, Nr. 43, S. 37, in ihrem gesamten Umfang sowie in eventu die Aufhebung (von Bestimmungen) des DevG 2004.

5

2.1. Zum Prüfungsgegenstand und zur Begründung seiner Antragslegitimation führt der Antragsteller Folgendes aus:

6

„Durch die angefochtene Verordnung der OeNB, DevisenG 2/2011 vom 3. März 2011, kundgemacht am 4. März 2011 im Amtsblatt der Wiener Zeitung, wird der Antragsteller unmittelbar in seinem(n) einfachgesetzlich und verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht(en) auf Gleichheit vor dem Gesetz (Art 2 StGG iVm Art 7 B-VG), Freiheit der Gewerbsausübung (Art 6 StGG), Unverletzlichkeit des Eigentums (Art 5 StGG, Art 1 ZP-EMRK) und Nichterlassung einer Verordnung bzw Nichtbeschränkung von Rechtsgeschäften und Handlungen im Sinne des § 4 Abs 4 DevisenG von bzw mit ihm ohne Vorliegen der Voraussetzungen des DevisenG verletzt.

[...]

Die angefochtene Verordnung beeinträchtigt die Rechtssphäre des Antragstellers [...] aktuell und unmittelbar.

[...]

Der Antragsteller wird in der angefochtenen Verordnung explizit und unter Nennung von Geburtsdatum und Wohnadresse angeführt. Die angefochtene Verordnung lässt zudem keine Ermessensspielräume offen, sondern äußert selbst eine Wirkung, wie sie üblicherweise erst von verbindlichen Einzelentscheidungen ausgeht. [...] Die angefochtene Verordnung der OeNB vom 03.03.2011 wurde am 04.03.2011 kundgemacht und trat gemäß ihrem Art 3 mit dem Tag der Kundmachung in Kraft. Sämtliche angefochtenen Bestimmungen sind daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt rechtswirksam."

2.2. Der Antragsteller sei österreichischer Staatsbürger und im Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt, weil die Behörde am 3. März 2011 ohne Vornahme einer Prüfung, ob die Voraussetzungen für ein Tätigwerden nach dem DevG vorliegen, die Verordnung DevG 2/2011 erlassen und durch die Untersagung sämtlicher Rechtsgeschäfte und Handlungen iSd § 4 Abs. 4 DevG von bzw. mit dem Antragsteller in dessen Rechte eingegriffen habe. Der Antragsteller sei nach Österreich gereist, um sich vom libyschen Regime zu distanzieren und eine Woche vor Erlassung der angefochtenen Verordnung von seinen Funktionen in libyschen Organisationen zurückgetreten. Die OeNB habe willkürlich gehandelt, Ermittlungstätigkeiten in einem entscheidenden Punkt unterlassen – nämlich, ob die Voraussetzungen des DevG zur Verordnungserlassung vorliegen – und das rechtliche Gehör des Antragstellers verletzt.

7

3. Die OeNB hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in der die Zurück- bzw. Abweisung des Antrages begehrt wird.

8

3.1. Der Antragsteller sei in führender Position in diversen vom libyschen Staat kontrollierten Unternehmen tätig gewesen; eine solche Position würden in diktatorischen Regimes wie dem Libyschen nur Vertraute der Machthaber erlangen können. Damit stehe außer Zweifel, dass der Antragsteller in der Lage gewesen sei bzw. noch ist, direkt oder indirekt für das Regime Finanztransaktionen zu tätigen.

9

3.2. Der vorliegende Antrag sei unbegründet, da die angefochtene Verordnung ihrer gesetzlichen Grundlage, den §§ 3 und 4 DevG, entspreche. Die OeNB habe die angefochtene Verordnung völlig rechtsrichtig nach den Bestimmungen des DevG erlassen. Ein Ermittlungsverfahren im Sinne von rechtlichem Gehör habe die OeNB nicht durchgeführt, weil ein solches bei generell-abstrakten Rechtsakten im Allgemeinen und bei Verordnungen nach § 4 DevG im Besonderen gesetzlich nicht vorgesehen sei. Zudem fehle dem Antragsteller hinsichtlich seines Antrags auf Verordnungsprüfung bereits die Prozessvoraussetzung des aktuellen Eingriffs in seine Rechtssphäre, weshalb der Antrag unzulässig sei.

10

Die angefochtene Verordnung sei aufgrund der am 10. März 2011 vom Rat der Europäischen Union erlassenen VO (EU) 233/2011 ab dem 11. März 2011 nicht mehr anwendbar und könne somit seither keine rechtlichen oder faktischen

11

Wirkungen auf die Rechtssphäre des Antragstellers entfalten. Zudem sei die angefochtene Verordnung durch die Verordnung DevG 3/2011 aufgehoben worden und somit am 1. Juni 2011, einen Tag nach ihrer Kundmachung im Amtsblatt zur Wiener Zeitung, auch förmlich außer Kraft getreten.

4. Der Bundeskanzler und der Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten haben auf Ersuchen des Verfassungsgerichtshofs gemäß § 20 Abs. 2 VfGG eine Äußerung zum Gegenstand abgegeben.

12

## II. Rechtslage

1. Die §§ 3 und 4 DevG 2004 lauten auszugsweise:

13

### "§ 3. [...]"

(2) Zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrung der auswärtigen Interessen Österreichs kann die Oesterreichische Nationalbank, sofern unmittelbar anwendbares Recht der Europäischen Union nicht entgegensteht, gemäß § 4 die zur Einschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs erforderlichen Maßnahmen treffen, um

1. die Sicherheit der Republik Österreich zu gewährleisten oder
2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhindern oder
3. die Wirtschaftsbeziehungen Österreichs im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit Staaten einzuschränken, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht oder wiederholt schwere Menschenrechtsverletzungen stattfinden, [...].

§ 4. (1) Die Oesterreichische Nationalbank kann in Vollziehung des § 3 durch Verordnung oder Bescheid einzelne oder alle der in Abs. 4 genannten Rechtsgeschäfte und Handlungen für bewilligungspflichtig erklären oder teilweise oder zur Gänze untersagen. Die Oesterreichische Nationalbank hat diese Maßnahmen aufzuheben, sobald die Notwendigkeit ihrer Verhängung gemäß § 3 wegfällt.

(2) Die Erlassung und Aufhebung von Verordnungen nach Abs. 1 bedarf der Zustimmung der Bundesregierung, bei Gefahr im Verzug genügt die Zustimmung des Bundeskanzlers.

[...]

(4) Rechtsgeschäfte und Handlungen im Sinne des Abs. 1 sind:

1. Verfügung über ausländische Zahlungsmittel;
2. Verfügung über inländische Zahlungsmittel und Gold, soweit diese zugunsten eines Ausländers erfolgt oder ein Ausländer an der Verfügung beteiligt ist;
3. Verfügung über Forderungen oder Verbindlichkeiten in ausländischer Währung;
4. Verfügung über Forderungen oder Verbindlichkeiten in inländischer Währung, soweit diese zugunsten eines Ausländers erfolgt oder ein Ausländer an der Verfügung beteiligt ist;
5. Verfügung über ausländische Wertpapiere;

6. Verfügung über inländische Wertpapiere, soweit diese zugunsten eines Ausländers erfolgt oder ein Ausländer an der Verfügung beteiligt ist;
7. Verbringung oder Versendung von Zahlungsmitteln, Gold oder Wertpapieren ins Ausland; [...]."

2. Auf Grundlage dieser Verordnungsermächtigung hat die OeNB gemäß § 4 Abs. 1 DevG die Verordnung DevG 2/2001 am 3. März 2011 erlassen, welche wie folgt lautet:

14

"Zur Wahrung der auswärtigen Interessen Österreichs wird – mit Zustimmung des Bundeskanzlers – gemäß § 4 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 2 Z 3 des Devisengesetzes 2004, BGBl. I Nr. 123/2003 idF BGBl. I Nr. 36/2010, verordnet:

1. Sämtliche Rechtsgeschäfte und Handlungen gemäß § 4 Abs. 4 Devisengesetz 2004 von (mit) Mustafa Zarti geboren 29. März 1970; Reisepassnummer P1362998 (gültig vom 6.11.2006 bis 5.11.2016); enger Vertrauter des Regimes in Libyen; Vizeschäftsführer der Libyan Investment Authority; Vorstand der National Oil Corporation; Chef des Öl- und Tankstellenkonzerns Tamoil und Vizevorsitzender der First Energy Bank in Bahrain; sind untersagt.

2. Diese Verordnung tritt mit dem Tag der Kundmachung im Amtsblatt zur Wiener Zeitung in Kraft und findet bis zu dem Tage Anwendung, an dem eine vom Rat der Europäischen Union erlassene, unmittelbar wirksame Maßnahme zur Einschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit der in Ziffer 1 genannten Person oder zur Einfrierung von Vermögenswerten von der in Ziffer 1 genannten Person in Kraft tritt."

### III. Erwägungen

1. Gemäß Art. 139 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Gesetzwidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, sofern die Verordnung ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist. Wie der Verfassungsgerichtshof in seiner mit VfSlg. 8058/1977 beginnenden ständigen Rechtsprechung ausgeführt hat, ist daher grundlegende Voraussetzung für die Antragslegitimation, dass die Verordnung in die Rechtssphäre der betroffenen Person unmittelbar eingreift und sie - im Fall ihrer Gesetzwidrigkeit - verletzt. Ein derartiger Eingriff ist jedenfalls nur dann anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch die Verordnung selbst eindeutig bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht bloß potentiell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des - behaupteterweise - rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung

15

steht (VfSlg. 13.944/1994, 15.234/1998, 15.947/2000). Hierbei hat der Verfassungsgerichtshof vom Antragsvorbringen auszugehen und lediglich zu prüfen, ob die vom Antragsteller ins Treffen geführten Wirkungen solche sind, wie sie Art. 139 Abs. 1 letzter Satz B-VG als Voraussetzung für die Antragslegitimation fordert (vgl. zB VfSlg. 8594/1979, 15.527/1999, 16.425/2002 und 16.426/2002).

2. Gemäß Z 2 der bekämpften Verordnung DevG 2/2011 findet diese bis zu dem Tage Anwendung, an dem eine vom Rat der Europäischen Union erlassene, unmittelbar wirksame Maßnahme zur Einschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit der in Z 1 genannten Person in Kraft tritt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs muss die aktuelle Betroffenheit des Antragstellers nicht bloß im Zeitpunkt der Einbringung des Individualantrags, sondern auch im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs gegeben sein (vgl. zB VfSlg. 14.755/1997, 15.852/2000, 17.474/2005 und 17.826/2006).

16

3. Der dem Verfahren zugrunde liegende Antrag ist am 9. März 2011 beim Verfassungsgerichtshof eingelangt. Zwei Tage nach Einlangen des Antrags, am 11. März 2011, ist eine vom Rat der Europäischen Union erlassene, unmittelbar wirksame Maßnahme im Sinn von Z 2 der angefochtenen Verordnung in Kraft getreten (siehe oben Punkt I.1.2.). Mit Inkrafttreten der VO (EU) 233/2011 endet die Anwendbarkeit der angefochtenen Verordnung. Damit kann der Antragsteller aber nicht mehr aktuell unmittelbar durch die Verordnung DevG 2/2011 betroffen sein, weswegen es ihm an der Legitimation zur Anfechtung mangelt.

17

4. Der Antrag war daher bereits aus diesem Grund als unzulässig zurückzuweisen, ohne dass zu prüfen war, ob seiner meritorischen Erledigung noch weitere Prozesshindernisse entgegenstehen. Auf den eventualiter gestellten Antrag auf Gesetzesprüfung, den der Verfassungsgerichtshof lediglich als Anregung sieht, muss in Anbetracht der Zurückweisung nicht eingegangen werden.

18

#### **IV. Ergebnis**

Die Beschwerde war daher zurückzuweisen. Dieser Beschluss konnte in nichtöffentlicher Sitzung gemäß § 19 Abs. 3 Z 2 lit. e VfGG ohne vorangegangene mündliche Verhandlung gefasst werden.

Wien, am 10. Juni 2011

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:

Dr. KRAMER