

Sanktionsdurchsetzung gegen Schattenflotten unter Stress: Der Anlassfall Eventin zwischen EU- Sanktionsrecht, Zollvollzug und Nothafenrecht

Konstantinos Likas*

Inhalt	
A. Einleitung: Der Anlassfall Eventin als europarechtlicher Stresstest	467
I. Terminologie und Anlass statt Fallkommentar	467
II. Forschungsfrage und These	469
III. Aufbau des Beitrags	470
IV. Methodische Begrenzung und Erkenntnisinteresse	470
B. Der unionsrechtliche Rahmen: Art. 3s VO 833/2014 und die schiffsbezogene Listung	471
I. Vom sektoralen Sanktionsregime zur maritimen Zielarchitektur	471
II. Art. 3s als schiffsbezogenes Vollzugsinstrument	472
III. Die Listung als unionsrechtliche Individualmaßnahme und ihre Grenzen	473
IV. Die Schattenflotte als Regulierungsproblem	474
V. Strafrechtliche Harmonisierung und administrative Leerstelle	474
C. Nationaler Vollzug über Zollrecht: Art. 45, Art. 198 UZK und § 13 ZollVG	475
I. Die nationale Vollzugsebene im Unionsrecht	475
II. Art. 198 UZK als Vollzugsinstrument	476
III. Art. 45 UZK und die Aussetzung der Vollziehung	477
IV. § 13 ZollVG und die nationale Verwertungsebene	477
V. Der Stand der nationalen Verfahren	478
VI. Sanktionsdurchsetzungsgesetz und Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung	478
VII. Rechtsvergleichender Seitenblick: Dänemark und die Niederlande	479
D. Nothafenrecht, friedliche Durchfahrt und maritime Sicherheit	480
I. Art. 3s Abs. 3 und die Sicherheitsausnahme	480
II. Das SRÜ im Unionsrecht: Bindungswirkung, Auslegungsmaßstab und Kompetenzverteilung	481
III. Friedliche Durchfahrt und Stoppen bei Seenot	483
IV. Die unionsrechtliche Internalisierung maritimer Notfallpflichten	483

* Promotionskandidat, Universität Piräus, Abteilung für Maritime Studien, (Greece). Email: likaskonstantinos@gmail.com.

V.	Maritime Sicherheit als Grenze und Voraussetzung des Vollzugs	484
VI.	Spätlistung als besonderes Kollisionsproblem	484
E.	Eigentumsschutz und gerichtlicher Eilrechtsschutz	485
I.	Eigentumsschutz im Unionsrecht	485
II.	Effektiver Rechtsschutz und Art. 47 GRCh	485
III.	Eilrechtsschutz als Fehlerkostenkontrolle	486
IV.	Eigentumsschutz und Abschreckung in Spannung	486
V.	Die Listungskontrolle als europäischer Parallelstrang	487
VI.	Verhältnismäßigkeit als Scharnier zwischen Wirksamkeit und Rechtsschutz	487
F.	Rechtsökonomische Einordnung: Abschreckung, Fehlerkosten und Vollzugskapazität	488
I.	Optimale Rechtsdurchsetzung statt maximaler Härte	488
II.	Fehlerkosten im Sanktionsvollzug	489
III.	Administrative Kapazität als Engpass	489
IV.	Daten als Voraussetzung rechtssicherer Abschreckung	490
V.	Kostenallokation und Vollzugsanreize	490
VI.	Abschreckung durch Verlässlichkeit	491
VII.	Legitimität als ökonomischer Faktor	491
G.	Reformbedarf: Präzisere Sanktionsdurchsetzung auf nationaler und europäischer Ebene	492
I.	Ein nationales Standardverfahren mit bestimmter Federführung	492
II.	Eine dokumentierte Vollzugsleiter	492
III.	Unionsrechtliche Leitlinien und bindende Präzisierung	493
IV.	Nutzung bestehender maritimer Informationssysteme statt einer Parallelstruktur	494
V.	Kosten, Haftung und unionsrechtliche Unterstützung	494
VI.	Beschleunigter und spezialisierter Rechtsschutz	495
VII.	Administrative Mindeststandards neben strafrechtlicher Harmonisierung	496
VIII.	Europäische Rückkopplung und rechtsvergleichendes Lernen	496
IX.	Private Gatekeeper und klare Kommunikationswege	496
X.	Reform ohne Vorverurteilung	497
H.	Fazit	497

Abstract

Der Beitrag nutzt den Anlassfall *Eventin* nicht als Einzelfallkommentar, sondern als europarechtlichen Stresstest der Mehrebenendurchsetzung restriktiver Maßnahmen gegen Schattenflotten. Untersucht wird das Zusammenwirken von Art. 3s der Ver-

ordnung (EU) Nr. 833/2014, schiffsbezogener Leistung, nationalem Zollvollzug, dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, Nothafenrecht, maritimer Sicherheit, Eigentumsschutz und gerichtlichem Eilrechtsschutz. Der Beitrag zeigt, dass wirksame Sanktionsdurchsetzung nicht allein von weit gefassten Verboten abhängt. Ihre Belastbarkeit entscheidet sich an rechtssicheren Zuständigkeiten, einer abgestuften Instrumentenwahl, belastbarer Tatsachengrundlage, Kostenallokation und schneller Kontrolle irreversibler Eingriffe. Ein kurzer Vergleich mit Dänemark und den Niederlanden bestätigt die Bedeutung institutionalisierter Koordination. Vorgeschlagen werden ein deutsches Standardverfahren für maritime Sanktionsnotfälle, unionsrechtliche Leitlinien und gegebenenfalls eine Präzisierung von Art. 3s, die Nutzung bestehender EMSA-Dateninfrastruktur sowie rechtlich fundierte Kosten- und Unterstützungsmechanismen.

Sanctions Enforcement against Shadow Fleets under Stress: The Eventin Case between EU Sanctions Law, Customs Enforcement and the Law of Places of Refuge

The article treats the *Eventin* case not as an individual case note, but as a European-law stress test for the multilevel enforcement of restrictive measures against shadow-fleet vessels. It examines the interaction between Article 3s of Regulation (EU) No 833/2014, vessel designation, national customs enforcement, the United Nations Convention on the Law of the Sea, the law of places of refuge, maritime safety, property rights and interim judicial protection. The article argues that effective enforcement depends not only on broad substantive prohibitions, but also on clear competences, graduated measures, reliable evidence, cost allocation and rapid review of irreversible interference. A concise comparison with Denmark and the Netherlands confirms the importance of institutionalised coordination. The article proposes a German protocol for maritime sanctions emergencies, EU guidance and, where necessary, amendment of Article 3s, use of existing EMSA information systems, and legally grounded cost-sharing and assistance mechanisms.

Keywords: EU sanctions law; shadow fleet; Article 3s of Regulation (EU) No 833/2014; Union Customs Code; law of the sea; places of refuge; property rights; proportionality; sanctions enforcement

A. Einleitung: Der Anlassfall Eventin als europarechtlicher Stresstest

I. Terminologie und Anlass statt Fallkommentar

Im unionsrechtlichen Sprachgebrauch bezeichnet der Ausdruck „restriktive Maßnahmen“ die auf Art. 29 EUV und Art. 215 AEUV gestützte Instrumentenarchitektur. Der politisch und wissenschaftlich verbreitete Begriff „Sanktionen“ ist weiter und wird im Folgenden als Oberbegriff verwendet. Soweit es um die formelle uni-

onsrechtliche Regelungsebene geht, spricht der Beitrag dagegen von restriktiven Maßnahmen.¹

Die restriktiven Maßnahmen der Europäischen Union gegen Russland sind seit 2022 nicht nur dichter, sondern auch operativ anspruchsvoller geworden.² Während klassische Finanz- und Handelsverbote vielfach an Banken, Güterlisten oder vertragliche Leistungspflichten anknüpfen, verlagert die sogenannte Schattenflotte den Vollzug auf See.³ Ein Tanker ist kein Kontoguthaben und kein Container, der in einem Lager zurückgehalten werden kann. Er ist ein beweglicher, technisch riskanter und wertintensiver Gegenstand, der Ladung, Besatzung, Versicherung, Flaggenstaat, Klassifikation, Umweltgefahren und maritime Sicherheitsfragen miteinander verbindet.⁴ Wird ein solches Schiff gelistet, kontrolliert oder festgesetzt, wird aus der außenpolitischen Entscheidung der Union ein praktisches Verwaltungsproblem des Mitgliedstaats.

Der Anlassfall *Eventin* zeigt diese Verschiebung besonders deutlich. Nach den öffentlich zugänglichen Gerichts- und Behördenquellen erlitt das Schiff Anfang Januar 2025 vor Rügen einen Stromausfall, wurde manövrierunfähig und gelangte in den deutschen Verantwortungsbereich. Später wurde es durch die Verordnung (EU) 2025/395 in Anhang XLII der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 aufgenommen. Deutsche Zollbehörden griffen anschließend auf Sicherstellung und Einziehung zurück; die Finanzgerichte und der Bundesfinanzhof hatten im Eilrechtsschutz über die

1 Zur unionsrechtlichen Terminologie siehe Art. 29 EUV und Art. 215 AEUV sowie *Rat der Europäischen Union*, Sanctions: how and when the EU adopts restrictive measures, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/> (14.7.2026); vgl. ferner *Cameron*, S. 1 ff. Der Beitrag verwendet „Sanktionen“ als geläufigen Oberbegriff und „restriktive Maßnahmen“ für das unionsrechtliche Instrument im engeren Sinn.

2 Zur unionsrechtlichen Grundarchitektur restriktiver Maßnahmen siehe Art. 29 EUV und Art. 215 AEUV; EuGH, Rs. C-72/15, *Rosneft*, Urteil v. 28. März 2017, ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 88 ff.; zur Ausweitung seit 2022 vgl. *Europäisches Parlament*, EU sanctions against Russia: State of play, perspectives and challenges, EPRS Briefing 2025, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767243/EPRS_BRI\(2025\)767243_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767243/EPRS_BRI(2025)767243_EN.pdf) (14.7.2026).

3 Zur begrifflichen und praktischen Einordnung der russischen Schattenflotte siehe *European Parliamentary Research Service*, Russia's "shadow fleet": Bringing the threat to light, 14.11.2024, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766242/EPRS_BRI\(2024\)766242_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766242/EPRS_BRI(2024)766242_EN.pdf) (14.7.2026); *Childs*, S. 5 ff.; *Pawlak*, Measures Against the "Russian Shadow Fleet": Only a Systematic Approach Can Ensure Effectiveness and Security, SWP Comment 2026/C 20, 19.5.2026, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2026C20/> (14.7.2026).

4 Zur Verknüpfung von maritimer Sicherheit, Küstenstaatinteressen und internationalem Seerecht grundlegend *Klein*, S. 1 ff.; *Ringbom*, S. 19 ff.; speziell zu Schiffen in Not und places of refuge *Chircop*, *Ocean Development & International Law* 2002/33, S. 207 ff.

Rechtmäßigkeit der Vollziehung zu entscheiden.⁵ Gleichzeitig ist die Listung des Schiffs unionsgerichtlich angefochten.⁶

Diese Feststellungen tragen keine Vorverurteilung.⁷ Der Beitrag behauptet nicht, dass rechtskräftig ein Sanktionsverstoß der Eventin oder der für sie verantwortlichen Personen oder Unternehmen festgestellt worden sei. Belastbar ist die vorsichtiger, rechtlich aber ergiebigere Aussage: Es handelt sich um ein gelistetes Schiff, dessen Behandlung durch deutsche Behörden im Zusammenspiel von Unionssanktionsrecht, Zollrecht, Nothafenrecht und Eigentumsschutz gerichtliche Zweifel ausgelöst hat. Damit eignet sich der Fall weniger als Gegenstand eines klassischen Fallkommentars als vielmehr als diagnostischer Zugang zu einer Systemfrage: Wie robust ist die deutsche und europäische Sanktionsdurchsetzung, wenn sie nicht nur Verbote formuliert, sondern maritime Vermögenswerte tatsächlich festhalten, verwalten, sichern oder verwerten muss?

II. Forschungsfrage und These

Die Forschungsfrage lautet: Was zeigt der Anlassfall *Eventin* über die rechtlichen, institutionellen und ökonomischen Voraussetzungen wirksamer Mehrebenenendurchsetzung von EU-Sanktionen gegen Schattenflottenstrukturen? Diese Frage ist europarechtlich, weil die materiellen Verbote aus Unionsrecht stammen; sie ist verwaltungsrechtlich, weil nationale Behörden die Verbote praktisch umsetzen; sie ist seerechtlich, weil Notlage, friedliche Durchfahrt und *place of refuge* nicht aus dem Sanktionsrecht verschwinden; und sie ist rechtsökonomisch, weil jede intensive Vollzugsmaßnahme neben Abschreckung auch Fehlerkosten, Verwehrkosten, Haftungsrisiken und gerichtliche Kontrollkosten erzeugt.

Die Kernthese lautet: Sanktionsdurchsetzung gegen Schattenflotten ist kein ein-dimensionales Härteproblem. Ihre Wirksamkeit hängt davon ab, ob das System die Spannung zwischen Abschreckung, Rechtsklarheit, Eigentumsschutz, maritimer Gefahrenabwehr, Kostenallokation, Beweissicherung und gerichtlichem Rechtsschutz institutionell verarbeiten kann. Ein Staat, der bei unsicherer Rechtslage sofort irreversible Instrumente wählt, riskiert nicht nur eine Aussetzung im Eilrechtsschutz. Er riskiert auch, dass die Symbolik der Maßnahme ihre praktische Durchhaltbarkeit übersteigt. Ein Vollzug, der wegen Rechtsunsicherheit generell untätig bleibt, wäre jedoch ebenso unzureichend. Die Alternative lautet daher nicht Härte oder Milde, sondern rechtsstaatlich belastbare Instrumentenwahl. Rechts-

5 Bundesfinanzhof, VII B 81/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzhof.de/de/entscheidung/entscheidungen-online/detail/STRE202520360/> (14.7.2026); Bundesfinanzhof, VII B 80/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzhof.de/de/entscheidung/entscheidungen-online/detail/STRE202520359/> (14.7.2026).

6 EuG, Rs. T-271/25, *Laliya Shipping v. Council*, Klage v. 25. April 2025.

7 Zur rechtsstaatlichen Bedeutung der Unterscheidung zwischen Listung, Verdacht und gerichtsfestem Nachweis im Sanktionsrecht vgl. EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, Urteil v. 18. Juli 2013, ECLI:EU:C:2013:518, Rn. 118 ff.; *Cuyvers*, Common Market Law Review 2014/51, S. 1759 ff.

staatliche Bindung ist kein Gegenmodell wirksamer Sanktionspolitik, sondern eine Bedingung ihrer dauerhaften Durchsetzbarkeit.

III. Aufbau des Beitrags

Der Beitrag entwickelt diese These in sieben Schritten. Zunächst wird der unionsrechtliche Rahmen von Art. 3s der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 und der Listung von Schiffen in Anhang XLII rekonstruiert. Danach wird der nationale Vollzug über den Unionszollkodex und § 13 Zollverwaltungsgesetz untersucht und durch einen knappen Vergleich mit Dänemark und den Niederlanden ergänzt. Anschließend folgt die seerechtliche Dimension. Dabei wird nicht nur Art. 18 SRÜ behandelt, sondern systematisch geklärt, welche Stellung das SRÜ in der Unionsrechtsordnung besitzt, welche Grenzen sich aus Intertanko ergeben, wie Sea Watch die unionsrechtskonforme Auslegung und den notlagebedingten Hafenaufenthalt präzisiert und welche kompetenziellen Aussagen MOX Plant enthält. Ein weiterer Abschnitt untersucht Eigentumsschutz und gerichtlichen Eilrechtsschutz mit dem Bundesfinanzhof als zentralem Anker. Darauf folgt eine rechtsökonomische Einordnung. Schließlich werden Reformoptionen entwickelt und jeweils nach Akteur, Rechtsgrundlage, Instrument, Kostenverantwortung und Schutzvorkehrungen konkretisiert.

IV. Methodische Begrenzung und Erkenntnisinteresse

Methodisch handelt es sich um eine anlassbezogene Systemanalyse. Der Beitrag rekonstruiert nicht den gesamten Tatsachenkomplex der *Eventin* und entscheidet keine offene Hauptsachefrage. Er verwendet den Anlassfall als Prüfstein für die Funktionsweise einer Mehrebenenordnung. Entscheidend ist die Sequenz: ein maritimer Notfall, eine spätere unionsrechtliche Listung, nationale Zollmaßnahmen, Eigentumseingriffe, Eilrechtsschutz, offene Hauptsacheverfahren und unionsgerichtliche Listungskontrolle. Diese Sequenz zeigt, an welchen Punkten das Recht Vollzugsentscheidungen unter Zeitdruck ordnen muss.

Daraus folgt eine Grenze der Quellenverwendung. Medienberichte können Hinweise geben, sind für die rechtliche Analyse aber nicht tragend. Maßgeblich sind Rechtsakte, amtliche Mitteilungen, gerichtliche Entscheidungen und Fachliteratur. Soweit Kosten, Eigentümerstrukturen, Versicherungsstatus oder tatsächliche Umgehungshandlungen nicht abschließend öffentlich belegt sind, werden sie nicht als Tatsachen behauptet. Diese Zurückhaltung ist Teil des Arguments. Ein Vollzugssystem, das zwischen gesicherten Tatsachen, Listungsgründen, Verdachtsmomenten und gerichtlichen Zweifeln unterscheidet, ist rechtlich belastbarer als ein System, das alle Risikoinformationen zu einer einheitlichen Schuldbehauptung verdichtet.

Das Erkenntnisinteresse liegt deshalb nicht im dramatischen Einzelfall, sondern im allgemeinen Vollzugsdesign. EU-Sanktionsrecht wird in der Praxis nicht isoliert angewandt. Es trifft auf Zollrecht, Grundrechte, nationales Verwaltungsverfahren

ren, internationales Seerecht, Sicherheitsverwaltung und öffentliche Haushalte. Die Qualität des Systems hängt davon ab, ob diese Ebenen koordiniert werden. Die Wirksamkeit restriktiver Maßnahmen wird nicht nur im Rat oder im Gerichtshof entschieden, sondern auch auf Reede, im Hauptzollamt, im Eilverfahren und in der Frage, wer die Kosten eines festliegenden Vermögenswerts trägt.

B. Der unionsrechtliche Rahmen: Art. 3s VO 833/2014 und die schiffsbezogene Listung

I. Vom sektoralen Sanktionsregime zur maritimen Zielarchitektur

Die Verordnung (EU) Nr. 833/2014 wurde ursprünglich als sektorales Sanktionsregime angesichts der Destabilisierung der Ukraine durch Russland geschaffen.⁸ Seit der russischen Vollinvasion 2022 ist sie durch zahlreiche Pakete erheblich erweitert worden. Die Maßnahmen betreffen Energie, Finanzen, Technologie, Transport, Dienstleistungen und Umgehungsrisiken. Für den vorliegenden Beitrag ist wichtig, dass die Union die Schattenflotte nicht mehr nur indirekt über Ölpreiskeckel, Versicherungsverbote oder Dienstleistungsverbote adressiert, sondern zunehmend schiffsbezogene Listeninstrumente verwendet.⁹

Der maßgebliche Knotenpunkt ist Art. 3s der Verordnung. Die Norm wurde durch spätere Änderungsverordnungen in eine spezifische Regelung für gelistete Schiffe ausgebaut. Mit der Verordnung (EU) 2024/1745 wurde eine Architektur geschaffen, die den Zugang zu Häfen und Schleusen sowie die Bereitstellung einer Reihe maritimer Dienstleistungen für in Anhang XLII aufgeführte Schiffe beschränkt.¹⁰ Die Verordnung (EU) 2025/395 erweiterte diesen Rahmen und nahm unter anderem die Eventin mit ihrer IMO-Nummer in den Anhang auf; die Verordnung (EU) 2026/506 entwickelte die Regelung weiter. Der Beitrag legt Art. 3s in der konsolidierten Fassung vom 24.4.2026 zugrunde.¹¹ Damit arbeitet die Union mit einem Instrument, das nicht nur Personen oder Unternehmen, sondern einzelne Seeschiffe als Vollzugsobjekte sichtbar macht.

8 Neben der Verordnung ist auf der Ebene der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Beschluss 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 v. 31.7.2014, S. 13, zu nennen. VO (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 v. 31.7.2014, S. 1.

9 Zur Entwicklung von vessel designations unter Art. 3s VO (EU) Nr. 833/2014 siehe *Danish Maritime Authority*, EU sanction designated vessels, abrufbar unter: <https://www.dma.dk/growth-and-framework-conditions/maritime-sanctions/sanctions-against-russia-and-belarus/eu-vessel-designations> (14.7.2026).

10 VO (EU) 2024/1745 zur Änderung der VO (EU) Nr. 833/2014, ABl. L 2024/1745 v. 24.6.2024.

11 VO (EU) 2025/395 zur Änderung der VO (EU) Nr. 833/2014, ABl. L 2025/395 v. 24.2.2025; VO (EU) 2026/506 zur Änderung der VO (EU) Nr. 833/2014, ABl. L 2026/506 v. 23.4.2026; konsolidierte Fassung der VO (EU) Nr. 833/2014 v. 24.4.2026; zur Eventin siehe VO (EU) 2025/395, Anhang, Nr. 130, IMO 9308065.

Diese Entwicklung fügt sich in eine breitere Transformation der EU-Sanktionspolitik ein. Die Literatur beschreibt die Union seit Jahren als Akteurin, die zunehmend differenzierte restriktive Maßnahmen einsetzt und dabei zwischen außenpolitischem Druck, rechtlicher Bindung und praktischer Umsetzbarkeit vermitteln muss.¹² Seit 2022 hat sich dieser Trend jedoch beschleunigt.¹³ Die Kommission und der Rat verknüpfen Energie-, Transport-, Versicherungs- und Dienstleistungsverbote zu einem dichten Sanktionsnetz, dessen praktische Wirkung in erheblichem Maße von nationaler Kontrolle abhängt.¹⁴

II. Art. 3s als schiffsbezogenes Vollzugsinstrument

Art. 3s ist rechtsdogmatisch bemerkenswert, weil er mehrere Verbotsdimensionen verbindet. Er adressiert den Zugang gelisteter Schiffe zu Häfen, Ankerplätzen und Schleusen, die Erbringung technischer, finanzieller und sonstiger Dienstleistungen sowie bestimmte Transaktionen im Zusammenhang mit gelisteten Schiffen. Mit Abs. 3a enthält die Norm zudem einen Genehmigungsmechanismus für den Umgang mit gelisteten Schiffen zu Zwecken einer sicheren und umweltverträglichen Abwrackung. Funktional handelt es sich um eine Umgehungs- und Isolationsnorm: Ein Schiff, das wegen bestimmter Aktivitäten in Anhang XLII aufgeführt wird, soll nicht mehr auf die maritime Infrastruktur und die Dienstleistungsökonomie der Union zugreifen können.

Gerade diese Funktion erzeugt jedoch Auslegungsfragen. Der maritime Vollzug kennt keinen statischen Gegenstand. Ein Schiff kann sich außerhalb des Unionsgebiets befinden, in internationale Gewässer ausweichen, umflagen, den Namen ändern, den Manager wechseln oder ohne reguläre Versicherung operieren. Deshalb knüpft die praktische Identifikation vor allem an die IMO-Nummer an. Die dänische Schifffahrtsverwaltung weist etwa ausdrücklich darauf hin, dass gelistete Schiffe ihre Namen ändern können und die Prüfung daher an der IMO-Nummer erfolgen sollte.¹⁵

Die schiffsbezogene Listung erhöht die Vollziehbarkeit, verschiebt aber zugleich das Risiko. Wird ein Schiff gelistet, entsteht für Häfen, Dienstleister, Versicherer,

12 Vgl. neben den bereits genannten Arbeiten auch *Biersteker/Eckert/Tourinho* (Hrsg.), S. 1 ff.; *Eckes*, S. 16 ff.; *Happold/Eden* (Hrsg.), S. 3 ff.; *Giumelli/Hoffmann/Książczaková*, *European Security* 2021/30, S. 1 ff.; *Portela*, S. 1 ff.

13 Zur jüngeren Beschleunigung und Breite des Russland-Sanktionsregimes vgl. *Europäisches Parlament*, *Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes*, Studie 10.10.2023, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU\(2023\)702603_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU(2023)702603_EN.pdf) (14.7.2026).

14 VO (EU) 2026/506 zur Änderung der VO (EU) Nr. 833/2014, ABl. L 2026/506 v. 23.4.2026; *Europäische Kommission*, EU adopts 20th package of sanctions against Russia, 23.4.2026, abrufbar unter: https://finance.ec.europa.eu/news/eu-adopts-20th-package-sanctions-against-russia-2026-04-23_en (14.7.2026).

15 *Danish Maritime Authority*, EU sanction designated vessels, abrufbar unter: <https://www.dma.dk/growth-and-framework-conditions/maritime-sanctions/sanctions-against-russia-and-belarus/eu-vessel-designations> (14.7.2026).

Klassifikationsgesellschaften und Behörden ein komplexer Prüfungsdruck. Sie müssen nicht nur feststellen, ob ein Schiff auf einer Liste steht, sondern auch, welche Ausnahmen, Genehmigungen oder Sicherheitsregeln einschlägig sind. Dies ist bei normalem Hafenanlauf bereits anspruchsvoll. Bei Havarie, Notliegeplatz oder späterer Listung wird es noch schwieriger, weil sich der normative Status des Schiffs während einer laufenden Gefahrenlage ändern kann.

III. Die Listung als unionsrechtliche Individualmaßnahme und ihre Grenzen

Die Aufnahme in Anhang XLII ist ein unionsrechtlicher Akt mit erheblichen wirtschaftlichen Folgen. Sie ist jedoch kein Ersatz für eine nationale Tatsachenfeststellung in jedem Folgevollzug. Die Listung begründet den Anwendungsbereich bestimmter Verbote, sie klärt aber nicht automatisch, welches nationale Instrument im konkreten zeitlichen und räumlichen Kontext verhältnismäßig und rechtmäßig ist. Genau darin liegt die erste Lehre des Anlassfalls. Die *Eventin* war zwar gelistet; zugleich stellte sich die Frage, ob das spätere Auslaufen nach einer vorherigen Notlage als verbotene Ausfuhr beziehungsweise als zollrechtlich einziehungsfähiger Vorgang behandelt werden durfte.¹⁶

Die unionsgerichtliche Anfechtung der Listung verstärkt diese Differenzierung. Wird die Listung selbst vor dem Gericht der Europäischen Union angegriffen, bleibt der nationale Vollzug nicht automatisch ausgesetzt. Gleichwohl entsteht ein Mehrebenenrisiko: Nationale Behörden vollziehen eine unionsrechtliche Listung, deren Rechtmäßigkeit parallel unionsgerichtlich überprüft wird. Nationale Gerichte prüfen wiederum nicht die Listung als solche, sondern die Rechtmäßigkeit nationaler Vollzugsakte und die Reichweite der einschlägigen Verbote im konkreten Kontext. Die Trennung ist dogmatisch sauber, institutionell aber anspruchsvoll.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu restriktiven Maßnahmen zeigt, dass Sanktionsakte trotz außenpolitischer Sensibilität einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich bleiben. Seit *Kadi* ist geklärt, dass Grundrechte und effektiver Rechtsschutz im Unionsrecht nicht durch den internationalen oder außenpolitischen Charakter der Maßnahme suspendiert werden.¹⁷ In *Rosneft* hat der Gerichtshof zudem seine Zuständigkeit im Zusammenhang mit Russland-Sanktionen und der Auslegung unionsrechtlicher Restriktivmaßnahmen bestätigt.¹⁸ Diese Linie macht deutlich: EU-Sanktionen sind kein justizfreier Raum. Sie sind politische Instrumente in einem Rechtsverband.

16 Bundesfinanzhof, VII B 81/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025, Leitsätze und Entscheidungsgründe.

17 EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat*, Urteil v. 03. September 2008, ECLI:EU:C:2008:461.

18 EuGH, Rs. C-72/15, *Rosneft*, Urteil v. 28. März 2017, ECLI:EU:C:2017:236.

IV. Die Schattenflotte als Regulierungsproblem

Die Schattenflotte unterscheidet sich von klassischen Sanktionsadressaten. Sie operiert über Schiffsidentität, Eigentümerketten, technische Dienstleister, Versicherungsnachweise und Handelsrouten. Politische Berichte beschreiben wiederkehrend Risiken aus älteren Tankern, unklarer Versicherung, opaken Eigentümerstrukturen, Flaggenwechseln und auffälligem Verhalten im automatischen Identifikationssystem.¹⁹ Die neuere maritime Forschung kommt zu ähnlichen Befunden, unterscheidet jedoch zwischen „dark fleets“ und „gray fleets“ und beschreibt AIS-Auffälligkeiten, inkonsistente Schiffsangaben, ungewöhnliche Verhaltensmuster, opake Eigentümerstrukturen und ein hohes Schiffsalter als Indikatoren für eine risiko-basierte Prüfung. Aus rechtlicher Sicht dürfen solche Indikatoren nicht ohne weitere Tatsachenfeststellung mit dem Nachweis eines konkreten Sanktionsverstoßes gleichgesetzt werden.²⁰

Für das Recht bedeutet dies zweierlei. Erstens ist eine schiffsbezogene Listungsarchitektur sinnvoll, weil sie die Objektidentität im Vollzug greifbar macht. Zweitens darf die Listung nicht mit der Auflösung sämtlicher Folgeprobleme verwechselt werden. Wenn ein gelistetes Schiff in Seenot gerät, kann der Küstenstaat nicht einfach die maritime Risikolage ignorieren. Wenn ein nicht gelistetes Schiff in den Verantwortungsbereich gelangt und erst danach gelistet wird, entsteht zusätzlich ein Zeitproblem. Art. 3s muss dann mit Nothafenrecht, Zollrecht, Eigentumsschutz und Rechtsschutz zusammengedacht werden.²¹

V. Strafrechtliche Harmonisierung und administrative Leerstelle

Die schiffsbezogene Listung steht zudem in einem unionsrechtlichen Umfeld, in dem die Union ihre Sanktionsdurchsetzung nicht mehr allein über Verbote und Vermögenssperren, sondern auch über Strafrechtsangleichung stabilisieren will. Die Richtlinie (EU) 2024/1226 verpflichtet die Mitgliedstaaten, bestimmte Verstöße gegen restriktive Maßnahmen als Straftaten auszugestalten und wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorzusehen.²² Diese Entwicklung ist für die

19 *European Parliamentary Research Service*, Russia's 'shadow fleet': Bringing the threat to light, 2024, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766242/EPRS_BRI\(2024\)766242_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766242/EPRS_BRI(2024)766242_EN.pdf) (14.7.2026).

20 *Rodríguez-Díaz/Alcaide/Endrina*, *Applied Sciences* 2025/15, Art. 6424; zur rechtlichen Trennung zwischen Listungsgründen, Verdachtsmomenten und gerichtsfestem Nachweis vgl. EuGH, verb. Rs. C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, Urteil v. 18. Juli 2013, ECLI:EU:C:2013:518, Rn. 118 ff.; Bundesfinanzhof, VII B 81/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025.

21 Zur gerichtlichen Einbettung und Kontrolle restriktiver Maßnahmen vgl. *Lonardo*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2023/25, S. 40 ff.; *Verellen*, *European Papers* 2021/6, S. 17 ff.

22 RL (EU) 2024/1226 über die Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union und zur Änderung der RL (EU) 2018/1673, ABl. L 2024/1226 v. 29.4.2024.

Schattenflottenbekämpfung relevant, weil Umgehung nicht nur punktuell, sondern über Netzwerke von Eigentümern, Managern, Brokern, Versicherern, Flaggen und Dienstleistern erfolgen kann.

Gleichwohl zeigt der maritime Kontext, dass Strafrecht nur einen Ausschnitt der Vollzugsfrage abdeckt. Eine spätere strafrechtliche Verantwortlichkeit beantwortet nicht, wie ein notfallbedingt festliegendes Schiff heute zu sichern ist, wer die Kosten seiner Bewachung trägt, welche Dienstleistungen zur Gefahrenabwehr erlaubt sind und wann eine Einziehung vorläufig gestoppt werden muss. Die Union harmonisiert damit die Reaktion auf festgestellte Verstöße stärker als die administrative Behandlung unklarer, eilbedürftiger und risikobehafteter Vollzugslagen. Gerade deshalb bleibt Art. 3s nicht nur eine Verbotsnorm, sondern ein Test dafür, ob die Union jenseits des Strafrechts ein operatives Verwaltungsrecht der Sanktionsdurchsetzung entwickelt.

Die neuere Literatur zur Strafrechtsharmonisierung von Sanktionsverstößen betont diesen Punkt mittelbar. Die Richtlinie will Fragmentierung zwischen Mitgliedsstaaten abbauen und die Durchsetzung glaubwürdiger machen.²³ Sie setzt aber auf Mindeststrafen, Unternehmensverantwortlichkeit und Kooperationsmechanismen. Für einen havarierten Tanker im Küstenmeer sind diese Instrumente zu spät oder zu abstrakt, wenn die Verwaltung bereits innerhalb von Stunden über Sicherheit, Festlegung und Auslaufen entscheiden muss. Der Anlassfall legt daher eine administrative Leerstelle offen: Die Union hat die Sanktionsarchitektur materiell verdichtet und strafrechtlich flankiert, aber die exekutive Behandlung maritimer Sonderlagen noch nicht mit derselben Präzision normiert.

C. Nationaler Vollzug über Zollrecht: Art. 45, Art. 198 UZK und § 13 ZollVG

I. Die nationale Vollzugsebene im Unionsrecht

Die Europäische Union erlässt restriktive Maßnahmen, vollzogen werden sie aber vielfach durch nationale Behörden. Diese Struktur ist im Sanktionsrecht besonders ausgeprägt. Die Union definiert Verbote, Listungen und Ausnahmen; die Mitgliedsstaaten organisieren Kontrolle, Ermittlungen, Sanktionen, Verwaltungsverfahren und gerichtlichen Rechtsschutz. Die Literatur zur EU-Sanktionsdurchsetzung beschreibt diese Architektur als anfällig für Fragmentierung, weil Wirksamkeit von nationalen Zuständigkeiten, Ressourcen und Vollzugskulturen abhängt.²⁴

Deutschland hat nach 2022 seine Sanktionsdurchsetzungsarchitektur ausgebaut. Das Sanktionsdurchsetzungsgesetz schuf die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung innerhalb der Generalzolldirektion und verknüpfte Sanktionsdurchsetzung

²³ *Vanderhaeghen*, New Journal of European Criminal Law 2026, online first.

²⁴ Zur Fragmentierung des Sanktionsvollzugs *Europäisches Parlament*, Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, 2023, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU\(2023\)702603_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU(2023)702603_EN.pdf) (14.7.2026); zur damit verbundenen unionsweiten Governance-Problematik im Zollwesen *Walsh*, World Customs Journal 2022/16, S. 57 ff.

stärker mit Vermögensaufklärung, Behördenkoordination und Finanzverwaltung.²⁵ Im maritimen Anlassfall reicht diese institutionelle Neuerung jedoch nicht aus, weil der konkrete Vollzug nicht nur Vermögensaufklärung, sondern auch Zollstatus, Seegefahren, Hafensicherheit, Kostenlast und gerichtliche Eilprüfung betrifft.

II. Art. 198 UZK als Vollzugsinstrument

Art. 198 des Unionszollkodex erlaubt den Zollbehörden unter bestimmten Voraussetzungen Maßnahmen gegenüber Waren, einschließlich Verwertung, Zerstörung oder Einziehung. Im Anlassfall stützte die deutsche Verwaltung Sicherstellung und Einziehung nach den öffentlich zugänglichen Quellen auf Art. 198 Abs. 1 lit. b Ziff. iv UZK in Verbindung mit § 13 ZollVG.²⁶

Diese Konstruktion ist dogmatisch nachvollziehbar, zeigt aber zugleich die Spannung des Falls.²⁷ Art. 198 UZK ist ein zollrechtliches Instrument. Es schafft keinen eigenen sanktionsrechtlichen Tatbestand, sondern setzt voraus, dass die Ware oder der Gegenstand in einer Weise in den zollrechtlichen Verantwortungsbereich fällt, die eine Maßnahme rechtfertigt. Wird dieses Instrument auf ein gelistetes Schiff übertragen, verschiebt sich die Frage: Ist das Schiff selbst wie eine zollrechtlich einziehungsfähige Ware zu behandeln? Liegt ein verbotener Ausfuhrvorgang vor, wenn ein notfallbedingt in Unionsgewässer gelangtes und später gelistetes Schiff wieder auslaufen soll? Und wie sind die Sicherheitsausnahme in Art. 3s Abs. 3, das Nothafenrecht und der Eigentumsschutz in diese Beurteilung einzubeziehen?

Der Bundesfinanzhof hat diese Fragen im Eilverfahren nicht endgültig entschieden. Er hat aber herausgearbeitet, dass erhebliche Zweifel bestehen können, wenn ein Schiff infolge einer Seenotsituation in die Unionsgewässer gelangt und erst danach gelistet wird.²⁸ Die Aussage ist für die Systemanalyse wichtiger als das Ergebnis im konkreten Verfahren: Der Vollzug harter Sanktionsinstrumente hängt nicht allein am Vorliegen einer Listung. Er hängt daran, ob die Brücke zwischen Listung, Zollmaßnahme und konkretem Verbot tragfähig gebaut ist.

25 Gesetz zur Durchsetzung von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz – SanktDG), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/sanktdg/BJNR260610022.html> (14.7.2026); *Bundesministerium der Finanzen*, Implementation of the sanctions on Russia – overview, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/War-in-Ukraine/implementation-of-the-sanctions-on-russia.html> (14.7.2026).

26 VO (EU) Nr. 952/2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union, ABl. L 269 v. 10.10.2013, S. 1; § 13 Zollverwaltungsgesetz, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/zollvg/_13.html (14.7.2026); Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/19, Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Sarah Ryglewski v. 3.4.2025, abrufbar unter: <https://ds-erver.bundestag.de/btd/21/000/2100019.pdf> (14.7.2026).

27 Zur zollrechtlichen Einordnung im Anlassfall vgl. Bundesfinanzhof, VII B 81/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025, Rn. 24 ff.; Bundesfinanzhof, VII B 80/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025, Rn. 21 ff.

28 Bundesfinanzhof, VII B 81/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025.

III. Art. 45 UZK und die Aussetzung der Vollziehung

Art. 45 UZK regelt die Aussetzung der Vollziehung, wenn begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung bestehen oder dem Betroffenen ein unersetzbarer Schaden droht. Diese Norm ist im Sanktionsvollzug von besonderer Bedeutung, weil Einziehung und Verwertung häufig irreversibel wirken. Wird ein Schiff verwertet, lässt sich der Eingriff nicht einfach rückgängig machen. Geldersatz kann den Verlust des konkreten Vermögensgegenstands rechtlich und wirtschaftlich nur begrenzt kompensieren, vor allem wenn Eigentumsstruktur, Finanzierung, Versicherung und laufende Verfahren unklar sind.

Der BFH hat im Fall der *Eventin* gerade diesen Punkt betont. Für die Schiffsseite nahm er erhebliche Zweifel und einen unersetzbaren Schaden an; für die Ladungsseite sah er im Parallelverfahren ebenfalls Zweifel an Einziehung und Verwertung.²⁹ Die Entscheidungen zeigen, dass Eilrechtsschutz nicht als Vollzugsstörung missverstanden werden darf.³⁰ Er ist Bestandteil eines rechtsstaatlichen Vollzugssystems. Gerade wenn die Verwaltung starke Instrumente nutzt, muss das Recht eine schnelle Möglichkeit bereitstellen, Fehlerkosten und irreversiblen Substanzverlust zu vermeiden.

IV. § 13 ZollVG und die nationale Verwertungsebene

§ 13 ZollVG konkretisiert die Verwertung von Waren im nationalen Zollvollzug. Im Anlassfall ist die Norm wichtig, weil sie die praktische Seite der Einziehung betrifft. Die Frage der Verwertung ist nicht nur technisch.³¹ Sie entscheidet darüber, ob der Staat aus der Sicherung eines Vermögenswerts in eine wirtschaftliche Verfügungsposition eintritt. Sobald ein Schiff verwertet werden soll, geht es nicht mehr nur um Unterbindung einer verbotenen Nutzung, sondern um endgültige Vermögensverschiebung. Das erklärt, warum Eigentumsschutz und Eilrechtsschutz so stark werden.

Gleichzeitig erzeugt Verwertung eine Kostenlogik. Solange ein Schiff festliegt, entstehen Aufwendungen für Bewachung, Versorgung, Entsorgung, technische Betreuung, Klassifikation, Kommunikation, Gutachten und Rechtsberatung. Die Bundesregierung hat solche Kostenkategorien in ihrer Antwort auf die schriftliche Frage Nr. 24 des Abgeordneten Dario Seifert zur *Eventin* genannt, ohne eine abschließende Gesamtsumme zu beziffern.³² Diese Kosten können im Idealfall aus

29 Bundesfinanzhof, VII B 81/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025; Bundesfinanzhof, VII B 80/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025.

30 Zur Funktion effektiven Rechtsschutzes im unionsrechtlichen Sanktionskontext siehe Art. 47 GRCh; EuGH, Rs. C-72/15, *Rosneft*, Urteil v. 28. März 2017, ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 73 ff.

31 Zur Verwertung und Kostenlogik im Anlassfall Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/2486, Schriftliche Frage Nr. 24 des Abgeordneten Dario Seifert mit Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Michael Schrodi v. 27.10.2025, S. 17 f., abrufbar unter: <https://dserve.r.bundestag.de/btd/21/024/2102486.pdf> (14.7.2026).

32 Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/2486, S. 17 f.

einem Verwertungserlös gedeckt werden. Wird die Verwertung aber gerichtlich gestoppt, bleibt die Kostenfrage offen. Daraus entsteht ein institutionelles Anreizproblem: Wer trifft die harte Entscheidung, wer trägt die Kosten, wer haftet bei Fehlern, und wer verwaltet das Risiko während der gerichtlichen Zwischenphase?

V. Der Stand der nationalen Verfahren

Die nationalen Verfahren sind nach den amtlichen Mitteilungen nicht abgeschlossen. Beim Finanzgericht Hamburg sind seit dem 25.3.2026 Verfahren zur Ladung anhängig; seit dem 8.4.2026 sind zudem Klage und Eilverfahren der Schiffseigentümerin anhängig.³³ Die Vorinstanz in Mecklenburg-Vorpommern hatte in getrennten Verfahren über Schiff und Ladung entschieden: 3 V 33/25 betraf die Schiffsseite, 3 V 32/25 die Ladungsseite.³⁴ Für den Beitrag folgt daraus eine methodische Begrenzung. Der Anlassfall darf nicht als abgeschlossener Präzedenzfall behandelt werden. Er ist ein laufender Stresstest, dessen analytischer Wert gerade darin liegt, dass die offenen Verfahren die Grenzen des Systems sichtbar machen.

VI. Sanktionsdurchsetzungsgesetz und Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung

Das deutsche Sanktionsdurchsetzungsgesetz zeigt, dass der Gesetzgeber das Defizit fragmentierter Vollzugskapazität erkannt hat. Die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung soll Informationen bündeln, Vermögenswerte aufklären und die Durchsetzung wirtschaftlicher Sanktionsmaßnahmen unterstützen. Sie ist damit Ausdruck einer institutionellen Verschiebung: Sanktionsrecht wird nicht mehr nur als Außenwirtschafts- und Compliance-Frage verstanden, sondern als eigenständige Vollzugsaufgabe mit Ermittlungs-, Informations- und Koordinationsbedarf.

Für den maritimen Kontext bleibt jedoch fraglich, ob diese allgemeine Struktur genügt. Ein Schiff in Notlage unterscheidet sich von einem eingefrorenen Konto oder einer Beteiligung an einer Gesellschaft. Es kann Öl oder andere gefährliche Ladung an Bord haben, eine Besatzung benötigt Versorgung, technische Stabilität muss geprüft werden, Klassifikationsfragen stellen sich, und ein Hafen oder eine Reede trägt konkrete Risiken. Die Zentralstelle kann in solchen Fällen ein wichtiger Informations- und Koordinationsakteur sein, doch sie ersetzt nicht die Zuständigkeiten der maritimen Gefahrenabwehr. Sie muss vielmehr in ein Protokoll eingebunden werden, das ausdrücklich für Schiffe, Ladung und place-of-refuge-Entscheidungen geschaffen ist.

33 *Finanzgericht Hamburg*, Pressemitteilung 2/2026, Havariertes Öltanker – Eventin, 30.3.2026, abrufbar unter: <https://justiz.hamburg.de/gerichte/finanzgericht-hamburg/havariertes-oeltanker-eventin--1160552> (14.7.2026); *Finanzgericht Hamburg*, Pressemitteilung 3/2026, Havariertes Öltanker – Eventin: Nunmehr auch Klage und Eilverfahren der Eigentümerin des Schiffes, 13.4.2026, abrufbar unter: <https://justiz.hamburg.de/gerichte/finanzgericht-hamburg/havariertes-oeltanker-eventin--1164040> (14.7.2026).

34 Siehe die Angaben zu den Vorinstanzen in Bundesfinanzhof, VII B 81/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025, und Bundesfinanzhof, VII B 80/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025.

Die institutionelle Pointe liegt daher in der Verbindung von allgemeiner Sanktionsdurchsetzung und sektoraler Fachverwaltung. Zoll, Finanzverwaltung, Außenwirtschaftsrecht, Hafenstaatkontrolle, Havariekommando und Küstenbehörden besitzen jeweils Teilwissen. Ohne ein Verfahren, das dieses Teilwissen schnell zusammenführt, entsteht ein Informationsdefizit im Moment der Entscheidung. Gerade diese Situation ist für harte Maßnahmen gefährlich: Je stärker die Maßnahme, desto höher die Anforderungen an Sachverhaltsaufklärung und Begründung. Die deutsche Reformagenda sollte deshalb nicht bei der Existenz einer Zentralstelle stehen bleiben, sondern maritime Sanktionsfälle als eigene Fallgruppe der Sanktionsdurchsetzung definieren.

VII. Rechtsvergleichender Seitenblick: Dänemark und die Niederlande

Ein begrenzter Vergleich bestätigt, dass die dezentrale Durchführung unionsrechtlich einheitlicher Verbote unterschiedliche institutionelle Lösungen hervorbringt. Er ersetzt keine umfassende rechtsvergleichende Untersuchung. Er zeigt aber, welche Elemente für Deutschland anschlussfähig sein könnten und wo die Grenzen öffentlich dokumentierter Praxis liegen.

Dänemark bündelt maritime Sanktionsinformationen sichtbar bei der Danish Maritime Authority. Die Behörde bezeichnet sich für mehrere schiffsbezogene Verbote als zuständige Stelle, unterhält eine eigene Rubrik zu Russland- und Belarus-Sanktionen und führt die in Anhang XLII gelisteten Schiffe in einer operativen Übersicht. Besonders hervorgehoben wird die IMO-Nummer, weil Namens- und Flaggenwechsel die Identifikation sonst erschweren. Die Seite erläutert zudem die verbotenen Dienstleistungen und die sicherheits- und umweltbezogenen Ausnahmen.³⁵ Darin liegt kein Nachweis, dass Dänemark für jede Havarie- oder Spätlistungskonstellation bereits ein geschlossenes Krisenprotokoll besitzt. Sichtbar ist jedoch ein sektoraler Ansprechpartner, der Listungsdaten, Ausnahmen und betroffene maritime Dienstleistungen in einer für Behörden und Unternehmen zugänglichen Form verbindet.

Die niederländische Architektur ist stärker funktional aufgeteilt. Die Regierung weist dem Zoll die Kontrolle von Ein- und Ausfuhr sowie der Inspectie Leefomgeving en Transport die Aufsicht über maritime und luftverkehrsbezogene Sanktionen zu; Strafverfolgungsbehörden übernehmen die Verfolgung von Verstößen.³⁶ Bemerk-

35 *Danish Maritime Authority*, Sanctions against Russia and Belarus, abrufbar unter: <https://www.dma.dk/growth-and-framework-conditions/maritime-sanctions/sanctions-against-russia-and-belarus> (14.7.2026); *Danish Maritime Authority*, EU sanction designated vessels, abrufbar unter: <https://www.dma.dk/growth-and-framework-conditions/maritime-sanctions/sanctions-against-russia-and-belarus/eu-vessel-designations> (14.7.2026).

36 *Government of the Netherlands*, Implementation of sanctions against Russia and Belarus by the Netherlands, abrufbar unter: <https://www.government.nl/themes/international-cooperation/russia-and-ukraine/sanctions-against-russia-and-belarus/implementation-of-sanctions-against-russia-and-belarus-by-the-netherlands> (14.7.2026); *Nederlandse Douane*, Update handhaving sancties tegen Rusland en Belarus, abrufbar unter: <https://www.douane.nl/update-handhaving-sancties-tegen-rusland-en-belarus-1/> (14.7.2026).

kenswert ist darüber hinaus ein Kooperationsanhang zum Verwaltungsabkommen zwischen dem Ministerium für Infrastruktur und Wasserwirtschaft und dem Finanzministerium. Er benennt Zoll, maritime Fachverwaltung und Inspektion als zusammenwirkende Stellen, formuliert das Ziel einer effizienten und einheitlichen Überwachung und regelt die Übermittlung zollrechtlicher Ladungsdaten an die für den Hafenzugang zuständige Behörde. Damit wird zumindest für bestimmte Russland- und Belarus-Maßnahmen sichtbar, wie Informationswege und Zuständigkeiten vorab administrativ strukturiert werden können. Der Kooperationsanhang betrifft allerdings eine frühere Phase des Russland-Sanktionsregimes und belegt daher vor allem die institutionelle Anschlussfähigkeit geregelter Informationswege, nicht das Bestehen eines bereits ausformulierten Verfahrens für heutige Art.-3s-Spätlistungsfälle.³⁷

Der Vergleich trägt den diagnostischen Befund des Beitrags in zweifacher Hinsicht. Zum einen bestätigt er die Fragmentierung: Die unionsrechtliche Norm ist einheitlich, doch Kontaktstellen, Datenaustausch und operative Verfahren werden national unterschiedlich organisiert. Zum anderen zeigt er, dass Koordination nicht notwendig mit einer neuen Superbehörde beginnen muss. Dänemark setzt auf einen erkennbaren maritimen Ansprechpartner; die Niederlande dokumentieren eine abgestimmte Aufgaben- und Datenverteilung zwischen Zoll und Verkehrsverwaltung. Für Deutschland folgt daraus kein Modellimport. Wohl aber spricht der Vergleich dafür, die bereits vorhandenen Zuständigkeiten durch ein öffentlich und intern nachvollziehbares Protokoll zu verbinden und einen operativen Ansprechpartner für maritime Sanktionslagen zu benennen.

D. Nothafenrecht, friedliche Durchfahrt und maritime Sicherheit

I. Art. 3s Abs. 3 und die Sicherheitsausnahme

Art. 3s enthält selbst Korrekturen zugunsten maritimer Sicherheit. Die Beschränkungen des Art. 3s Abs. 1 gelten nach Abs. 3 in bestimmten, eng umgrenzten Not- und Sicherheitskonstellationen nicht, etwa wenn ein Schiff Hilfe benötigt, einen *place of refuge* sucht oder einen *emergency port call* aus Gründen der maritimen Sicherheit, der Rettung von Menschenleben oder der unmittelbaren Gefahrenabwehr durchführt. Daneben eröffnet Abs. 3a einen Genehmigungsmechanismus für den Umgang mit gelisteten Schiffen zu Zwecken einer sicheren und umweltverträglichen

37 Bijlage 12 bij het convenant tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Financiën, Toezicht op de naleving van sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus, insbesondere Nr. 3–5; der Anhang trat rückwirkend zum 4.5.2022 in Kraft und knüpft in seiner Regelungsbeschreibung unter anderem an den damaligen Hafenverbotsrahmen an, abrufbar unter: <https://www.douane.nl/wp-content/uploads/2025/09/con-v-dou-iw-bijl-12-do12121b1fd.pdf> (14.7.2026).

Abwrackung.³⁸ Diese Ausnahmen sind kein Randdetail. Sie zeigen, dass der Unionsgesetzgeber Sanktionsdurchsetzung und maritime Notfalllogik nicht gleichsetzt. Ein Sanktionsregime darf nicht dazu führen, dass Küstenstaaten oder Schiffsführungen Gefahrenlagen verschärfen, um formale Verbote zu vermeiden.

Der Anlassfall erschwert die Auslegung, weil sich die zeitliche Reihenfolge umkehrt. Wenn ein bereits gelistetes Schiff wegen Seenot einen Notliegeplatz sucht, liegt die Relevanz von Art. 3s Abs. 3 offen zutage. Komplexer ist eine Konstellation, in der das Schiff aufgrund einer Notlage in den Unionsbereich gelangt und erst danach gelistet wird. Wird sein späteres Auslaufen als verbotene Ausfuhr behandelt, berührt dies die Logik der ursprünglichen Notaufnahme. Der BFH hat gerade an diesem Übergang erhebliche Zweifel gesehen. Für eine belastbare Antwort genügt es jedoch nicht, Art. 18 SRÜ lediglich neben Art. 3s zu stellen. Zunächst ist zu klären, wie das SRÜ in der Unionsrechtsordnung wirkt.

II. Das SRÜ im Unionsrecht: Bindungswirkung, Auslegungsmaßstab und Kompetenzverteilung

Die Europäische Gemeinschaft genehmigte das Seerechtsübereinkommen durch den Beschluss 98/392/EG. Die Genehmigung erfolgte innerhalb der übertragenen Zuständigkeiten und unter Beifügung einer Kompetenzerklärung. Das SRÜ ist damit ein gemischtes Übereinkommen, an das sowohl die Union als auch ihre Mitgliedstaaten im jeweiligen Kompetenzbereich gebunden sind.³⁹ Nach Art. 216 Abs. 2 AEUV binden von der Union geschlossene Übereinkünfte die Organe und die Mitgliedstaaten. Daraus folgt allerdings nicht, dass jede einzelne Bestimmung des SRÜ ohne weitere Prüfung als unmittelbarer Prüfungsmaßstab für die Gültigkeit unionsrechtlicher Sekundärakte dient.

Diese Grenze präzisiert der Gerichtshof in *Intertanko*. Dort lehnte er es ab, die Gültigkeit der Richtlinie 2005/35/EG unmittelbar am SRÜ zu messen. Entscheidend waren die Struktur des Übereinkommens und der Umstand, dass dessen Regelungen grundsätzlich die Beziehungen zwischen Staaten ordnen und nicht ohne Weiteres individuelle Rechte verleihen, auf die sich Einzelne zur Kontrolle eines

38 Art. 3s Abs. 3 und 3a VO (EU) Nr. 833/2014 in der konsolidierten Fassung v. 24.4.2026; *Europäische Kommission*, Frequently Asked Questions on Targeted Vessels concerning sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine, Fassung v. 22.5.2026, Frage 1 zur Entladung gefährlicher oder umweltgefährdender Ladung, zuletzt aktualisiert am 30.6.2025, sowie Frage 2 zur Abwrackung nach Art. 3s Abs. 3a, zuletzt aktualisiert am 22.5.2026, abrufbar unter: https://finance.ec.europa.eu/document/download/2d053de7-f179-4814-bfaf-b8686fffd8f1_en?filename=faqs-sanctions-russia-targeted-vessel_s_en.pdf (14.7.2026).

39 Beschluss 98/392/EG über den Abschluss des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10.12.1982 und des Übereinkommens zur Durchführung des Teils XI durch die Europäische Gemeinschaft, ABl. L 179 v. 23.6.1998, S. 1; siehe auch Art. 216 Abs. 2 AEUV.

Unionsakts berufen können.⁴⁰ Die Entscheidung ist für Art. 3s in zweierlei Hinsicht wichtig. Sie warnt vor der verkürzten These, Art. 18 SRÜ verdränge unmittelbar eine anderslautende unionsrechtliche Rechtsfolge, beseitigt die seerechtliche Dimension aber nicht. In *Sea Watch* hat der Gerichtshof ergänzend bestätigt, dass unionsrechtliches Sekundärrecht soweit wie möglich im Einklang mit dem SRÜ auszulegen ist und dass das Recht der friedlichen Durchfahrt auch das Verlassen eines im Zusammenhang mit der Durchfahrt oder einer Notlage angelaufenen Hafens erfasst.⁴¹

Auch *MOX Plant* spricht nicht für eine Trennung beider Rechtsordnungen, sondern für eine kompetenzbewusste Einbindung. Der Gerichtshof behandelte das SRÜ als gemischtes Übereinkommen und prüfte, inwieweit sein Gegenstand durch bestehende Gemeinschaftsregelungen in den Unionskompetenzbereich gefallen war. Soweit Unionsrecht berührt war, durften die Mitgliedstaaten die autonome Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht durch ein externes Streitbeilegungsverfahren umgehen; hinzu trat die Pflicht loyaler Zusammenarbeit.⁴² Die Entscheidung betrifft nicht die friedliche Durchfahrt eines Tankers. Sie zeigt jedoch, dass seerechtliche Verpflichtungen im unionsinternen Raum durch die Kompetenzordnung und die Autonomie des Unionsrechts vermittelt werden. Der maritime Sachbereich bleibt nicht allein deshalb den Mitgliedstaaten vorbehalten, weil seine Regeln völkerrechtlichen Ursprungs sind.⁴³

Für Art. 3s ergeben sich daraus drei Folgerungen. Das SRÜ ist erstens kein freischwebender Gegennormbestand, der den Sanktionsvollzug automatisch suspendiert. Zweitens ist das Sekundärrecht soweit möglich im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union auszulegen. Diese Auslegungspflicht gewinnt besonderes Gewicht, weil Art. 3s Abs. 3 selbst eine Sicherheitsausnahme enthält und das unionsrechtliche maritime Sicherheitsrecht Notlagen und *places of refuge* ausdrücklich aufnimmt. Drittens muss zwischen der Kompetenz zur Regelung restriktiver Maßnahmen und den fortbestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für konkrete Gefahrenabwehr- und Hafenentscheidungen unterschieden werden. Die Union bestimmt die Verbote und Ausnahmen; nationale Behörden treffen innerhalb des unionsrechtlichen Rahmens die operative Entscheidung, ohne die seerechtliche Notlage ausblenden zu dürfen.

40 EuGH, Rs. C-308/06, *Intertanko u.a.*, Urteil v. 03. Juni 2008, ECLI:EU:C:2008:312, Rn. 42–65.

41 EuGH, verb. Rs. C-14/21 und C-15/21, *Sea Watch*, Urteil v. 01. August 2022, ECLI:EU:C:2022:604, Rn. 92, 94 und 103; *Eeckhout*, Common Market Law Review 2009/46, S. 2041 ff.; zur Unterscheidung zwischen unmittelbarer Berufbarkeit internationaler Übereinkünfte und ihrer unionsrechtlichen Auslegungsrelevanz siehe auch *Martínez*, European Journal of International Law 2014/25, S. 129 ff.

42 EuGH, Rs. C-459/03, *Kommission/Irland (MOX Plant)*, Urteil v. 30. Mai 2006, ECLI:EU:C:2006:345, insbesondere Rn. 82–126 und 169–182; *Lavranos*, European Constitutional Law Review 2006/2, S. 456 ff.

43 *Cardwell/French*, Journal of Environmental Law 2007/19, S. 121 ff.; grundlegend zur Kompetenzverschränkung im maritimen Unionsrecht Ringbom, S. 19 ff.

III. Friedliche Durchfahrt und Stoppen bei Seenot

Das SRÜ gewährleistet das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer. Art. 18 stellt klar, dass Durchfahrt auch Stoppen und Ankern umfassen kann, soweit dies durch höhere Gewalt, Seenot oder Hilfeleistung erforderlich wird.⁴⁴ Diese Regelungen begründen kein unbedingtes Recht auf Aufnahme in jeden Hafen und kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht. Häfen gehören grundsätzlich zu den inneren Gewässern; Küstenstaaten behalten erhebliche Befugnisse, den Zugang zu ordnen und Gefahren abzuwehren. Gleichwohl verhindert der seerechtliche Kontext, dass ein notbedingtes Stoppen ohne Weiteres wie eine freiwillige wirtschaftliche Einfuhr- oder Ausfuhrhandlung behandelt wird.

Für den Sanktionsvollzug ist die Differenzierung zwischen Durchfahrt, Nothalt, Reede, Hafenanlauf und zollrechtlichem Verbringen entscheidend. Ein Tanker, der wegen technischer Probleme in den Verantwortungsbereich eines Küstenstaats gelangt, nimmt nicht notwendig freiwillig dessen Wirtschaftsordnung in Anspruch. Zugleich darf Seenot nicht als Einfallstor für Umgehung missbraucht werden. Das Recht muss beide Risiken verarbeiten: die Simulation oder Instrumentalisierung einer Notlage und die Überdehnung von Verbotsnormen gegenüber einem tatsächlich hilfsbedürftigen Schiff. Eine tragfähige Entscheidung setzt deshalb eine dokumentierte technische und tatsächliche Prüfung voraus.

IV. Die unionsrechtliche Internalisierung maritimer Notfallpflichten

Die seerechtliche Perspektive ist nicht nur außerhalb des Unionsrechts verankert. Die Richtlinie 2002/59/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten, zuständige Behörden für die Aufnahme hilfsbedürftiger Schiffe zu bestimmen und Pläne für deren Unterbringung zu erstellen. Die Entscheidung soll nach einer vorherigen Bewertung der Lage und der Risiken durch eine unabhängige zuständige Behörde getroffen werden.⁴⁵ Die unionsrechtliche Verkehrssicherheitsordnung internalisiert damit die Logik des *place of refuge*: Aufnahme ist weder automatisch noch grundsätzlich ausgeschlossen, sondern Ergebnis strukturierter Risikoabwägung.

Die IMO-Leitlinien⁴⁶ und die operativen EMSA-Leitlinien⁴⁷ strukturieren die Risikobewertung und stellen einen anerkannten operativen Entscheidungsrahmen

44 United Nations Convention on the Law of the Sea, 10.12.1982, 1883 U.N.T.S. 3, Art. 17 und 18; zur Küstenstaatjurisdiktion bei schiffsverursachter Verschmutzung *Molenaar*, S. 1 ff.

45 Richtlinie 2002/59/EG über die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr, ABl. L 208 v. 5.8.2002, S. 10, Art. 20 und 20a, konsolidierte Fassung v. 18.5.2025.

46 IMO, Places of refuge, abrufbar unter: <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/PlacesOfRefuge.aspx> (14.7.2026); IMO, Resolution A.1184(33), Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance, 6.12.2023; *Sánchez Ramos*, Paix et Sécurité Internationales 2017/5, S. 117 ff.

47 EMSA, Places of refuge: EU operational guidelines, 2018, abrufbar unter: <https://www.emsa.europa.eu/we-do/safety/places-of-refuge.html> (14.7.2026).

bereit. Sie erfassen technische Stabilität, Ladung, Umweltgefährdung, Versicherung, Bergung, Besatzung, mögliche Liegeplätze und die Verteilung von Verantwortlichkeit. Nicht bindende Leitlinien ersetzen keine Eingriffsgrundlage. Sie unterstützen jedoch die Auslegung der in Art. 3s Abs. 3 verwendeten Begriffe und die Verhältnismäßigkeit nationaler Maßnahmen. Gerade weil die Sanktionsverordnung die Begriffe *ship in need of assistance* und *place of refuge* aufgreift, liegt eine kohärente Auslegung mit dem maritimen Sicherheitsacquis nahe.

V. Maritime Sicherheit als Grenze und Voraussetzung des Vollzugs

Maritime Sicherheit begrenzt Sanktionsvollzug und macht ihn zugleich notwendig. Ein technisch unsicherer oder unzureichend versicherter Tanker kann erhebliche Umwelt- und Küstenrisiken erzeugen. Wird er unkontrolliert auslaufen gelassen, können sich Sanktions- und Gefahrenrisiken verlagern. Wird er ohne klares Verfahren festgesetzt, entstehen Bewachungs-, Versorgungs- und Haftungsrisiken vor Ort. Die zutreffende Frage lautet daher nicht, ob maritime Sicherheit gegen Sanktionsdurchsetzung steht, sondern wie sie in die Durchsetzung integriert wird.

Eine belastbare Integration verlangt eine zeitliche Reihenfolge. Zunächst ist die reale Not- oder Sicherheitslage festzustellen. Sodann sind technische Stabilität, Besatzungsschutz, Ladungsrisiken, Versicherung, Klassifikation und Umweltgefahren zu bewerten. Erst auf dieser Grundlage ist zwischen kontrolliertem Auslaufen, Entladung, Festhalten, Sicherstellung oder Einziehung zu wählen. Dieses Vorgehen folgt nicht aus Milde, sondern aus der Logik effektiven Risikomanagements. Maßnahmen, die die Sicherheitslage verschärfen oder die Verwaltung ohne technische Lösung an einen festliegenden Tanker binden, können politisch hart wirken und dennoch operativ schwach sein.

VI. Spätlistung als besonderes Kollisionsproblem

Der Anlassfall legt eine in Art. 3s nicht hinreichend ausbuchstabierte Sonderkonstellation offen: die Spätlistung. Ein Schiff kann aufgrund einer Notlage in den Bereich eines Mitgliedstaats gelangen und erst während der anschließenden Sicherungs- oder Kontrollphase gelistet werden. Die Listung verändert seinen unionsrechtlichen Status; der ursprüngliche Notfallkontext bleibt jedoch bestehen. Wenn die spätere Listung dazu führt, dass das Auslaufen als verbotene Ausfuhr und Grundlage einer Einziehung behandelt wird, entsteht eine rückwirkungsähnliche Belastung, ohne dass notwendig eine echte Rückwirkung im formellen Sinn vorliegt.

Behörden geraten dadurch in eine Entscheidungsfalle. Lassen sie das Schiff auslaufen, riskieren sie den Vorwurf unzureichender Durchsetzung. Halten sie es fest und ziehen es ein, riskieren sie eine Aussetzung wegen Zweifeln am Ausfuhratbestand, an der Sicherheitsausnahme und an der Verhältnismäßigkeit. Das SRÜ löst diese Kollision nicht allein. Es verlangt auch kein bedingungsloses Auslaufen. Es

verstärkt aber zusammen mit Art. 3s Abs. 3 und der Richtlinie 2002/59/EG die Pflicht, den Notfallkontext in der Auslegung und Instrumentenwahl ernst zu nehmen. Ein unionsweit präzisiertes Verfahren für Spätlistungsfälle könnte die Entscheidungsfälle entschärfen, indem es kontrollierte Weiterfahrt, Entladung, notwendige Dienstleistungen, temporäre Sicherung und Kostentragung für die Zwischenphase ausdrücklich ordnet.

E. Eigentumsschutz und gerichtlicher Eilrechtsschutz

I. Eigentumsschutz im Unionsrecht

Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union schützt Eigentum. Eingriffe sind möglich, müssen aber gesetzlich vorgesehen, verhältnismäßig und durch Ziele des Gemeinwohls gerechtfertigt sein.⁴⁸ Sanktionen verfolgen zweifellos gewichtige Gemeinwohlziele: die Reaktion auf eine Aggression, die Unterbindung von Umgehung, die Schwächung der Kriegsfinanzierung und die Wahrung der Integrität der Union. Daraus folgt aber nicht, dass jede Folge eines Sanktionsvollzugs automatisch verhältnismäßig wäre. Je intensiver der Eingriff, desto wichtiger werden Begründung, Beweissicherung und Rechtsschutz.

Die Einziehung eines Schiffs ist ein besonders intensiver Eingriff. Anders als ein temporäres Auslaufverbot oder eine Sicherstellung zur Kontrolle kann Einziehung mit Verwertung den endgültigen Verlust des Vermögenswerts bedeuten. Sie ist deshalb nicht nur ein Vollzugsschritt, sondern eine Substanzentscheidung. Der BFH hat diese Intensität im Eilverfahren ausdrücklich berücksichtigt, indem er auf den irreversiblen Substanzverlust abhob.⁴⁹ Für die Systemanalyse bedeutet dies: Der Staat muss zwischen temporärer Risikosteuerung und endgültiger Vermögensentziehung unterscheiden. Ein Vollzugssystem, das diese Schwelle nicht klar markiert, produziert Rechtsunsicherheitskosten.

II. Effektiver Rechtsschutz und Art. 47 GRCh

Art. 47 GRCh gewährleistet wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht.⁵⁰ Im Sanktionsrecht ist dieser Schutz besonders wichtig, weil die Betroffenen häufig mit erheblichen wirtschaftlichen Folgen konfrontiert sind, bevor endgültige Rechtmäßigkeit geklärt ist. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat in verschiedenen Kontexten betont, dass restriktive Maßnahmen gerichtlicher Kontrolle unterliegen. *Kadi* steht für den Grundsatz, dass internationale Sicherheitsziele die autonome Grundrechtsordnung der Union nicht verdrängen. *Rosneft* zeigt, dass auch Russland-Sanktionen der unionsrechtlichen Auslegung und Kontrolle zugänglich sind.

⁴⁸ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 391, Art. 17.

⁴⁹ Bundesfinanzhof, VII B 81/25 (AdV), Beschluss v. 26.11.2025.

⁵⁰ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 47.

Bank Refab erweitert die Bedeutung gerichtlicher Kontrolle im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zusätzlich, indem es die Möglichkeit von Schadensersatz wegen restriktiver Maßnahmen im Grundsatz anerkennt.⁵¹

Diese Rechtsprechung hat für maritime Schattenflottenfälle eine konkrete Bedeutung. Wird ein Schiff gelistet, gesichert oder eingezogen, verschränken sich Listenrechtsschutz, nationaler Vollzugsrechtsschutz und Eigentumsschutz. Die Anfechtung der Listung vor dem Gericht der Europäischen Union klärt nicht unmittelbar die Rechtmäßigkeit jeder nationalen Sicherstellung. Umgekehrt kann das nationale Gericht nicht ohne Weiteres die unionsrechtliche Listung selbst ersetzen. Diese Mehrspurigkeit schützt Rechte, kann aber auch Vollzug verlangsamen. Sie ist kein Systemfehler, sondern Ausdruck der Mehrebenenordnung. Der Reformbedarf besteht darin, diese Mehrspurigkeit verfahrensmäßig zu organisieren, nicht sie zu umgehen.

III. Eilrechtsschutz als Fehlerkostenkontrolle

Aus rechtsökonomischer Perspektive lässt sich Eilrechtsschutz als Mechanismus zur Begrenzung irreversibler Fehlerkosten verstehen.⁵² Wenn eine Maßnahme später als rechtswidrig erkannt wird, aber der Vermögenswert bereits verwertet ist, sind die Kosten nicht vollständig reversibel. Art. 45 UZK reagiert auf dieses Problem, indem er die Aussetzung der Vollziehung bei begründeten Zweifeln oder unersetzbarem Schaden ermöglicht.⁵³ Der BFH hat diese Norm im Anlassfall nicht als bloße Verfahrensvorschrift behandelt, sondern als zentralen Schutz gegen die irreversible Wirkung von Einziehung und Verwertung.

Der politische Reflex könnte lauten, Eilrechtsschutz schwäche die Sanktionsdurchsetzung. Diese Sicht ist zu kurz. Eine Verwaltung, deren irreversible Maßnahmen regelmäßig im Eilverfahren scheitern, verliert Abschreckungskraft. Eine Verwaltung, die vor der Maßnahme gerichtsfeste Dokumentation und Verhältnismäßigkeitsprüfung sicherstellt, vollzieht glaubwürdiger. Eilrechtsschutz zwingt also nicht zu schwächerem Vollzug, sondern zu besserem Vollzug. Er erhöht die Qualität der Entscheidungsgrundlagen und verringert die Wahrscheinlichkeit, dass harte Maßnahmen symbolisch stark, aber rechtlich brüchig sind.

IV. Eigentumsschutz und Abschreckung in Spannung

Sanktionen sollen abschrecken. Die Listung eines Schiffs und die Aussicht auf Dienstleistungs-, Hafen- und Verwertungsfolgen sollen Reeder, Betreiber, Versicherer und Dienstleister davon abhalten, riskante Geschäfte einzugehen. Doch Ab-

51 EuGH, Rs. C-134/19 P, *Bank Refab Kargaran*, Urteil v. 06. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:793; dazu *Verellen*, European Papers 2021/6, S. 17 ff.

52 Zur Fehlerkostenlogik im Recht allgemein Kaplow/Shavell, *Fairness versus Welfare*, S. 21 ff.; zur Rolle prozeduraler Kontrolle für Legitimität und Compliance Tyler, S. 19 ff.

53 Art. 45 VO (EU) Nr. 952/2013.

schreckung funktioniert nur, wenn die erwartete Sanktion rechtlich vorhersehbar und tatsächlich durchsetzbar ist. Unklare Eingriffsgrundlagen können zwei gegen-
teilige Effekte erzeugen. Einerseits erhöhen sie kurzfristig das Risiko für Betroffene.
Andererseits eröffnen sie Angriffsflächen im Rechtsschutz und können den Vollzug
langfristig schwächen.

Das Eigentumsgrundrecht erfüllt in dieser Perspektive eine Strukturierungsfunk-
tion. Es zwingt den Staat, die Intensität des Eingriffs an die Qualität der rechtli-
chen Grundlage, die Beweislage und die Dringlichkeit anzupassen. Festhalten zur
Gefahrenabwehr, Sicherstellung zur Kontrolle, Entladung zur Risikominderung
und Einziehung zur endgültigen Vermögensentziehung sind keine bloßen Stufen
derselben Härteskala. Sie sind qualitativ unterschiedliche Instrumente. Je stärker der
Eigentumseingriff, desto weniger darf der Vollzug auf allgemeine Schattenflottenri-
siken gestützt werden; desto mehr braucht er eine spezifische, dokumentierte und
überprüfbare Begründung.

V. Die Listungskontrolle als europäischer Parallelstrang

Die Klage *Laliya Shipping v Council* gegen die Listung der *Eventin* zeigt, dass der
Rechtsschutz nicht auf nationale Zollgerichte beschränkt ist.⁵⁴ Für die Betroffenen
kann die unionsgerichtliche Listungskontrolle entscheidend sein, weil die Listung
den Ausgangspunkt der Folgeverbote bildet. Für nationale Behörden ist sie ein
Unsicherheitsfaktor, weil die Listung bis zu einer gegenteiligen Entscheidung gilt,
aber nicht unangreifbar ist. Für die Union ist sie ein Test der Begründungsqualität
ihrer schiffsbezogenen Listungspraxis.

Gerade schiffsbezogene Listungen verlangen eine sorgfältige Begründung. Die
klassische Sanktionsrechtsprechung zu Personen- und Unternehmenslistungen be-
trifft häufig Vermögenssperren und Reiseverbote. Bei Schiffen treten technische,
maritime und sicherheitsbezogene Aspekte hinzu. Die Listung muss über die Iden-
tifikation des Schiffs hinaus nachvollziehbar machen, weshalb gerade dieses Objekt
den einschlägigen Listungskriterien unterfällt. Wird die Begründung zu knapp,
steigt die Angriffsfläche. Wird sie zu detailliert, können Informationsschutz und
laufende Ermittlungen berührt sein. Auch dies ist eine Optimierungsfrage.

VI. Verhältnismäßigkeit als Scharnier zwischen Wirksamkeit und Rechtsschutz

Die Verhältnismäßigkeit übernimmt im Sanktionsvollzug eine Scharnierfunktion.
Sie verlangt keine politische Neutralisierung des Sanktionszwecks. Vielmehr zwingt
sie dazu, den konkreten Eingriff zum legitimen Ziel in Beziehung zu setzen. Bei
gelisteten Schiffen bedeutet dies, dass Hafenverbot, Dienstleistungsbeschränkung,
Sicherstellung, Entladung, Auslaufverbot, Einziehung und Verwertung nicht unter-

54 EuG, Rs. T-271/25, *Laliya Shipping*, Klage v. 25.4.2025.

schiedslos als Varianten desselben Sanktionsdrucks behandelt werden dürfen. Sie unterscheiden sich in Eingriffsintensität, Reversibilität und Folgekosten.

Diese Differenzierung ist auch unionsrechtlich konsequent. Der Gerichtshof erkennt dem Rat bei außen- und sicherheitspolitischen Bewertungen einen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Dieser Spielraum beseitigt aber nicht die Pflicht zu gerichtlicher Kontrolle, Begründung und Wahrung des Wesensgehalts betroffener Rechte. Die neuere Literatur zur gerichtlichen Kontrolle von Russland-Sanktionen beschreibt gerade diese Spannung zwischen politischer Deferenz und rechtlicher Bindung.⁵⁵ Für den Anlassfall bedeutet dies: Selbst wenn die Bekämpfung der Schattenflotte ein hochrangiges Ziel ist, muss die konkrete Einziehung eines notfallbedingt festliegenden Schiffes spezifisch begründet werden.

Verhältnismäßigkeit ist damit nicht bloß eine Schranke, sondern eine Entscheidungsarchitektur. Sie ordnet die Frage, welches Instrument in welcher Lage eingesetzt werden darf. Ein Auslaufverbot zur Sicherung der zollamtlichen Kontrolle verlangt andere Gründe als eine endgültige Verwertung. Eine technische Sicherungsmaßnahme ist anders zu bewerten als eine Eigentumsentziehung. Ein kontrolliertes Auslaufen unter Auflagen kann in einer Situation angemessen sein, in der Einziehung unverhältnismäßig wäre; in einer anderen Lage kann es zu schwach sein. Die Verwaltung braucht daher keine bloße Ermächtigung zur Härte, sondern ein Schema für verhältnismäßige Eskalation.

F. Rechtsökonomische Einordnung: Abschreckung, Fehlerkosten und Vollzugskapazität

I. Optimale Rechtsdurchsetzung statt maximaler Härte

Die ökonomische Theorie der Rechtsdurchsetzung beginnt mit einer einfachen Einsicht: Rechtsnormen wirken nicht allein durch ihren Wortlaut, sondern durch die erwartete Kombination aus Entdeckungswahrscheinlichkeit, Sanktionshöhe und Vollzugskosten. Becker formulierte Kriminalität und Sanktionierung als Entscheidung unter erwarteten Kosten und Nutzen.⁵⁶ Polinsky und Shavell entwickelten daraus die Theorie öffentlicher Rechtsdurchsetzung, in der optimale Sanktionen und Durchsetzungsintensität nicht mit maximaler Sanktionierung gleichzusetzen sind.⁵⁷

Übertragen auf Schattenflotten bedeutet dies: Das schärfste Instrument ist nicht automatisch das wirksamste. Eine Einziehung kann hohen Abschreckungswert haben, wenn sie schnell, rechtssicher und vorhersehbar vollzogen wird. Sie kann aber ineffizient sein, wenn sie hohe Verwehrkosten erzeugt, wegen Rechtsunsicherheit ausgesetzt wird und die Verwaltung über Monate in technische, rechtliche und

55 *Lonardo*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2023/25, S. 40 ff.; *Terlinden*, Working Paper Nr. 248.

56 *Becker*, Journal of Political Economy 1968/76, S. 169 ff.

57 *Polinsky/Shavell*, Journal of Economic Literature 2000/38, S. 45 ff.; *Garoupa*, Journal of Economic Surveys 1997/11, S. 267 ff.

fiskalische Folgeprobleme bindet. Ein kontrolliertes Auslaufen unter Auflagen kann in manchen Situationen schwächer wirken, aber geringere Fehlerkosten haben. Eine temporäre Sicherstellung kann Zeit für Beweissicherung schaffen, aber bei langer Dauer selbst unverhältnismäßig werden. Die Rechtsordnung muss diese Abwägungsprobleme sichtbar machen.

II. Fehlerkosten im Sanktionsvollzug

Fehlerkosten entstehen in zwei Richtungen. Eine Fehlfreigabe (*false negative*) liegt vor, wenn ein sanktionsrelevantes Schiff unkontrolliert entkommt, Dienstleistungen nutzt oder die Abschreckung des Regimes unterläuft. Eine Fehlintervention (*false positive*) liegt vor, wenn ein Vermögenswert zu Unrecht gesichert, eingezogen oder verwertet wird. Beide Fehler sind relevant. Die politische Debatte betont häufig die Fehlfreigabe, weil Sanktionsumgehung die Glaubwürdigkeit der Union unterminiert. Der Anlassfall zeigt das Risiko der Fehlintervention: Ein irreversibler Eingriff bei unklarer Rechtslage kann Eigentumsschutz, Rechtsschutz und Verwaltungskapazität belasten.

Optimale Durchsetzung minimiert nicht nur die Zahl der Verstöße, sondern die Summe gesellschaftlicher Kosten aus Verstößen, Kontrollen, Fehlern und Verfahren. Für Schattenflotten ist diese Summe besonders komplex. Sie umfasst nicht nur entgangene Abschreckung oder Vermögenseingriffe, sondern auch Umweltgefahren, Haftungsrisiken, Hafenkapazität, Besatzungsschutz, technische Sicherung und internationale Koordination. Ein Vollzugssystem, das diese Kosten nicht systematisch erfasst, entscheidet im Einzelfall unter Informationsmangel.

III. Administrative Kapazität als Engpass

Sanktionen sind nur so stark wie die Behörden, Daten und Verfahren, die sie tragen. Die Literatur zur EU-Sanktionsdurchsetzung betont seit Langem die Fragmentierung zwischen unionsrechtlicher Normsetzung und nationaler Umsetzung.⁵⁸ Die Richtlinie (EU) 2024/1226 reagiert auf einen Teil dieses Problems, indem sie Mindestregeln für Straftatbestände und Sanktionen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen harmonisiert.⁵⁹ Für maritime Notfall- und Zollvollzugskonstellationen löst sie das Problem aber nur teilweise. Strafrechtliche Harmonisierung ersetzt keine administrative Vollzugsarchitektur.

Das ist der entscheidende Punkt. Die Schattenflotte ist ein Vollzugsproblem vor der Schwelle des Strafurteils. Behörden müssen risikobehaftete Schiffe identifizie-

58 Zur Fragmentierung der EU-Sanktionsdurchsetzung Europäisches Parlament, Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, 2023; zur allgemeinen Wirksamkeitsanalyse *Giumelli*, S. 1 ff.; zur gerichtlichen Dimension *Lonardo*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2023/25, S. 40 ff.

59 RL (EU) 2024/1226 über die Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union und zur Änderung der RL (EU) 2018/1673, ABl. L 2024/1226 v. 29.4.2024.

ren, ihren Status prüfen, Informationen sichern, Gefahren bewerten, Dienstleistungen unterbinden, Ladung behandeln, Kosten tragen und Rechtsschutz ermöglichen. Dafür reichen abstrakte Strafandrohungen nicht aus. Erforderlich sind operative Verfahren. Die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung ist ein wichtiger Schritt, doch maritime Fälle verlangen zusätzlich die Koordination mit Zoll, Wasserstraßenverwaltung, Havariekommando, Hafenbehörden, Bundespolizei, Landesbehörden, Versicherungsinformationen und EU-Stellen.

IV. Daten als Voraussetzung rechtssicherer Abschreckung

Ein zentrales Defizit liegt in der Datenintegration. Schattenflottenrisiken werden über viele Indikatoren sichtbar: IMO-Nummer, frühere Namen, Flaggenwechsel, Managementwechsel, Eigentümerketten, Klassifikation, Versicherung, Ladung, AIS-Auffälligkeiten, Hafenanläufe und Verbindungen zu gelisteten Unternehmen. Kein einzelnes Merkmal entscheidet den Fall. In Kombination ermöglichen sie aber eine belastbare Risikotriage. Ohne Datenintegration droht ein Vollzug, der entweder zu vorsichtig oder zu grob wird.

Die Kommission hat ihre FAQ zu Russland-Sanktionen und gezielt gelisteten Schiffen ausgebaut; die Art.-3s-spezifische Sammlung liegt in der Fassung vom 22.5.2026 vor.⁶⁰ Diese Leitlinien sind hilfreich, ersetzen aber keine operative Datenarchitektur für nationale Behörden. Eine operativ nutzbare maritime Sanktionsfunktion innerhalb der bestehenden Informationssysteme müsste nicht nur den Listenstatus abbilden, sondern auch Entscheidungsgrundlagen dokumentieren. Sie sollte eine Trennung zwischen gesicherten Tatsachen, Indikatoren, Verdachtsmomenten und rechtlich bewerteten Schlussfolgerungen ermöglichen. Gerade dies schützt vor Vorverurteilung und stärkt gerichtsfeste Begründung.

V. Kostenallokation und Vollzugsanreize

Wer Sanktionen vollzieht, verursacht Kosten. In der Mehrebenenordnung fallen Normsetzung und Kostenanfall häufig auseinander. Die Union listet; nationale Behörden vollziehen; Küstenländer und Häfen tragen operative Risiken; Gerichte prüfen; Eigentümer und Versicherer streiten über Verantwortlichkeit; politische Kosten entstehen bei Bund und Union. Diese Aufspaltung kann zu Fehlanreizen führen. Wenn die Union Listen ausweitet, aber die Mitgliedstaaten außergewöhnliche Verwahrungs- und Gefahrenabwehrkosten allein tragen, entsteht eine Lücke zwischen politischer Entscheidung und fiskalischer Verantwortung.

Der Anlassfall zeigt dies plastisch, ohne dass eine exakte Gesamtsumme bekannt sein muss. Schon die genannten Kostenkategorien reichen aus, um die institutionelle Frage zu stellen: Wer finanziert die Zeit zwischen Sicherstellung, Einziehung, Aussetzung der Vollziehung und Hauptsacheentscheidung? Wer trägt Kosten, wenn die

60 Europäische Kommission, Targeted Vessels FAQs, Fassung v. 22.5.2026, Fragen 1 und 2.

Verwertung später unzulässig ist? Gibt es Sicherheitsleistungen? Können Kosten aus späteren Erlösen gedeckt werden? Welche Stelle entscheidet über technische Sicherung? Solange diese Fragen nur fallbezogen geklärt werden, bleibt robuste Sanktionsdurchsetzung administrativ improvisiert.

VI. Abschreckung durch Verlässlichkeit

Abschreckung entsteht nicht nur durch Härte, sondern durch Verlässlichkeit. Ein Sanktionsregime ist glaubwürdig, wenn Adressaten erwarten, dass Verstöße entdeckt, Maßnahmen rechtmäßig begründet und Sanktionen tatsächlich durchgesetzt werden. Unklare Zuständigkeiten, widersprüchliche Leitlinien, fehlende Daten und gerichtliche Aussetzungen schwächen diese Erwartung. Eine präzisere Vollzugsarchitektur ist deshalb keine Milderung, sondern eine Verstärkung des Regimes.

Der Beitrag widerspricht damit einer verbreiteten Alternative: entweder harte Sanktionen oder rechtsstaatliche Vorsicht. Im Gegenteil, rechtsstaatliche Präzision ist eine Bedingung harter Sanktionen. Je klarer die Maßnahme, desto geringer die Angriffsfläche. Je besser die Beweise, desto stärker die Abschreckung. Je schneller der Rechtsschutz, desto früher die Bestätigung rechtmäßigen Vollzugs. Je besser die Kostenregeln, desto weniger zögern Behörden aus fiskalischer Unsicherheit. Diese Logik verbindet Rechtsstaatlichkeit und Effektivität.

VII. Legitimität als ökonomischer Faktor

Die rechtsökonomische Analyse darf Legitimität nicht als außerökonomisches Ornament behandeln. Ein Sanktionsregime, das als willkürlich oder unberechenbar wahrgenommen wird, erhöht Compliance-Kosten für legitime Marktteilnehmer und schafft Anreize für defensive Übererfüllung. Häfen, Versicherer, Banken und Dienstleister können dann aus Angst vor Fehlentscheidungen auch zulässige Tätigkeiten vermeiden. Dies schwächt nicht nur Handel und maritime Versorgung, sondern kann Behörden mit unnötigen Anfragen belasten. Rechtssicherheit hat daher einen ökonomischen Wert.

Umgekehrt können zu weiche oder unklare Verfahren Umgehung begünstigen. Wenn Reeder und Dienstleister erwarten, dass Listungen faktisch nicht durchgesetzt oder nur langsam überprüft werden, sinkt die abschreckende Wirkung. Die optimale Lösung liegt zwischen diesen Polen: ein Verfahren, das klare rote Linien zieht, aber Ausnahmen und Notlagen transparent behandelt. Die Legitimität des Vollzugs steigt, wenn Betroffene wissen, welche Informationen verlangt werden, welche Maßnahme droht, welche Behörde entscheidet und welche gerichtliche Kontrolle erreichbar ist.

Dies ist auch für die internationale Signalwirkung relevant. Schattenflotten operieren transnational. Sie beobachten nicht nur die formale Rechtslage, sondern die praktische Durchsetzung in Küstenstaaten. Ein Mitgliedstaat, dessen Maßnahmen sorgfältig begründet und gerichtsfest sind, sendet ein stärkeres Signal als ein Mit-

gliedstaat, der harte Maßnahmen ankündigt, aber sie wegen Verfahrensmängeln nicht halten kann. Aus ökonomischer Sicht ist Verlässlichkeit daher ein Teil der Sanktion selbst.

G. Reformbedarf: Präzisere Sanktionsdurchsetzung auf nationaler und europäischer Ebene

I. Ein nationales Standardverfahren mit bestimmter Federführung

Deutschland sollte ein Standardverfahren für gelistete, potenziell zu listende oder sonst sanktionsrelevante Schiffe in Not- und Havariekonstellationen schaffen. Der erste Schritt kann in einer ressortübergreifenden Verwaltungsvorschrift oder einer verbindlichen operativen Vereinbarung liegen. Sie sollte die Generalzolldirektion und die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung, das zuständige Hauptzollamt, das Havariekommando, maritime Landes- und Hafenbehörden, die Bundespolizei sowie die zuständigen Bundesministerien einbinden. Die Federführung sollte nach der akuten Lage wechseln können: maritime Gefahrenabwehr während der Stabilisierung, Zoll- und Sanktionsbehörden bei Statusprüfung und Vollzugsentscheidung, ohne dass die Übergänge ungeregt bleiben.

Ein solches Protokoll darf bestehende Befugnisse koordinieren, aber keine neuen Eingriffsrechte fingieren. Neue Offenlegungspflichten, Sicherheitsleistungen, Kostentragungsanordnungen oder Eigentumseingriffe benötigen eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage. Das Standardverfahren sollte daher zwischen organisatorischen Regeln, die administrativ festgelegt werden können, und materiellen Befugnissen unterscheiden, die gegebenenfalls eine Ergänzung des Sanktionsdurchsetzungsgesetzes, des Zollverwaltungsgesetzes oder sektorspezifischer Vorschriften erfordern.⁶¹

II. Eine dokumentierte Vollzugsleiter

Das Verfahren sollte mit einer abgestuften Vollzugsleiter arbeiten. Die erste Stufe ist die Informationserhebung: IMO-Nummer, Schiffsname, Flagge, Eigentümer, Manager, Versicherung, Klassifikation, Ladung und Route. Die zweite Stufe umfasst reversible Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen wie eine Auslaufuntersagung zur Kontrolle, technische Auflagen, Vorlage- und Kommunikationspflichten sowie – soweit eine gesetzliche Grundlage besteht – eine vorläufige Sicherstellung. Die dritte Stufe dient der unmittelbaren Risikobegrenzung, etwa durch Entladung, Verbringung an einen sicheren Ort, Beschränkung nicht notwendiger Dienstleistungen oder Bewachung. Erst die vierte Stufe betrifft endgültige Vermögenseingriffe: Einziehung

61 Zum bestehenden institutionellen Rahmen §§ 1 ff. SanktDG; zur Notwendigkeit ressortübergreifender maritimer Koordination Art. 20 und 20a Richtlinie 2002/59/EG sowie EMSA, S. 11 ff. Neue Eingriffsbefugnisse bedürfen nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage.

und Verwertung. Auch formal vorläufige Maßnahmen bedürfen einer fortlaufenden Überprüfung, weil ihre Eingriffsintensität mit zunehmender Dauer wachsen und schließlich unverhältnismäßig werden kann.

Die Leiter schafft keine automatische Rangfolge, sondern eine Begründungsstruktur. Je irreversibler eine Maßnahme, desto genauer müssen Rechtsgrundlage, Sachverhalt, Eignung, Erforderlichkeit, Kostenfolgen und Rechtsschutz dokumentiert werden. Eine Verwaltungsvorschrift kann die Prüfungsabfolge vereinheitlichen; die jeweilige Eingriffsbefugnis muss weiterhin aus dem einschlägigen Unions- oder nationalen Recht folgen. Damit verbindet das Modell Flexibilität mit gerichtlicher Nachvollziehbarkeit.

III. Unionsrechtliche Leitlinien und bindende Präzisierung

Auf Unionsebene sind zwei Instrumentenstufen zu trennen. Die Kommission hat die Art.-3s-spezifische FAQ-Sammlung „Targeted Vessels“ in der Fassung vom 22.5.2026 um Hinweise zur Genehmigung der Abwrackung nach Art. 3s Abs. 3a ergänzt. Die bereits seit dem 30.6.2025 dokumentierte FAQ zur Entladung gefährlicher oder umweltgefährdender Ladung sieht grundsätzlich einen Zeitraum von 30 Tagen und in eng begrenzten Sicherheitsfällen eine Abwicklungsphase von bis zu 60 Tagen vor.⁶² Damit ist ein wichtiger Teil der zuvor bestehenden Leitlinienlücke geschlossen. Weiterhin ungeklärt bleiben jedoch die Behandlung eines vor der Listung notfallbedingt in Unionsgewässer gelangten Schiffs, die kontrollierte Weiterfahrt nach Beendigung der akuten Gefahr, das Verhältnis zu Art. 198 UZK, die Erbringung notwendiger Dienstleistungen nach einer Reparatur und die Kosten der Zwischenphase bis zur gerichtlichen Klärung.

Nicht bindende Leitlinien können jedoch keine neue Einziehungsbefugnis schaffen, den Tatbestand einer verbotenen Ausfuhr erweitern oder eine dauerhafte Kostenpflicht begründen. Soweit diese Fragen trotz der Art.-3s-FAQ materiell unklar bleiben, sollte Art. 3s selbst geändert werden. Eine Änderungsverordnung auf der Grundlage von Art. 215 AEUV könnte die Sicherheitsausnahme präzisieren, ein Verfahren für später gelistete Schiffe vorsehen und klarstellen, unter welchen Bedingungen Dienstleistungen, Entladung oder kontrollierte Weiterfahrt zulässig sind. Nicht bindende Leitlinien sorgen für kurzfristige Kohärenz; der Ordnungsgeber muss die wesentlichen Eingriffsvoraussetzungen selbst bestimmen.

62 Europäische Kommission, Targeted Vessels FAQs, Fassung v. 22.5.2026, Fragen 1 und 2; Europäische Kommission, Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014, zuletzt aktualisiert am 15.6.2026, abrufbar unter: https://finance.ec.europa.eu/document/download/66e8fd7d-8057-4b9b-96c2-5e54bf573cd1_en (14.7.2026); zur begrenzten normativen Funktion nicht bindender Leitlinien *Europäisches Parlament*, S. 31 ff.

IV. Nutzung bestehender maritimer Informationssysteme statt einer Parallelstruktur

Die frühere Forderung nach einer neuen maritimen Sanktionsdatenbank ist zu präzisieren. Die Union verfügt bereits über SafeSeaNet und die von der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs betriebene Central Ship Database. Diese Datenbank enthält Schiffsidentifikatoren, technische Daten, Unternehmensinformationen, gesperrte Schiffe und bereits Informationen zu restriktiven Maßnahmen; sie ist mit SafeSeaNet und integrierten maritimen Diensten verbunden. Der zweckmäßigere Reformweg besteht daher nicht in einer parallelen Datenbank, sondern in einer operativ nutzbaren Sanktionsfunktion innerhalb der bestehenden Infrastruktur.⁶³

Technisch könnte die EMSA eine harmonisierte Ansicht bereitstellen, die IMO-Nummer, Listungsgrund, einschlägige Ausnahmen, zuständige nationale Kontaktstellen und die Herkunft einzelner Datenpunkte zusammenführt. Rechtlich sind mehrere Ebenen zu unterscheiden. Die Verarbeitung maritimer Verkehrs- und Referenzdaten kann an die Richtlinie 2002/59/EG und die Aufgaben der EMSA nach der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002 anknüpfen.⁶⁴ Neue sanktionsrechtliche Meldepflichten privater Akteure oder der Austausch zusätzlicher vertraulicher Eigentümer- und Versicherungsinformationen bedürfen dagegen einer ausdrücklichen Grundlage, etwa durch Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 oder einschlägiger nationaler Gesetze. Zugriff, Zweckbindung, Protokollierung, Berichtigung und abgestufte Verlässlichkeit sind als Schutzvorkehrungen vorzusehen. Eine Listung, ein Geheimdiensthinweis und ein verifizierter Registereintrag dürfen im System nicht denselben Beweiswert erhalten.

V. Kosten, Haftung und unionsrechtliche Unterstützung

Deutschland sollte vorab bestimmen, wie Verwahrungs-, Sicherungs-, Gutachter-, Klassifikations-, Entsorgungs- und Rechtskosten bei gelisteten Schiffen behandelt werden. Nationale Vorschriften können Zuständigkeiten für die Zwischenfinanzierung, den Rückgriff auf Eigentümer oder Verantwortliche, Sicherheitsleistungen und die Verrechnung mit einem späteren Verwertungserlös ordnen. Solche Regeln müssen zwischen Gefahrenabwehrkosten, Kosten des Sanktionsvollzugs und Kosten eines endgültigen Vermögenseingriffs unterscheiden. Sie müssen zudem den

63 *EMSA*, Central Ship Database, abrufbar unter: <https://www.emsa.europa.eu/related-operational-projects/enhanced-central-ship-database.html> (14.7.2026); *EMSA*, SafeSeaNet, abrufbar unter: <https://www.emsa.europa.eu/ssn-main.html> (14.7.2026). Die Central Ship Database enthält nach Angaben der EMSA bereits Daten zu gesperrten Schiffen, EU-restriktiven Maßnahmen und anderen überwachten Sanktionsregimen und ist mit SafeSeaNet verbunden.

64 VO (EG) Nr. 1406/2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, ABl. L 208 v. 5.8.2002, S. 1; Richtlinie 2002/59/EG, Art. 22a und Anhang III. Neue Aufgaben oder Datenkategorien, die über das bestehende Mandat hinausgehen, wären durch den Unionsgesetzgeber ausdrücklich abzusichern.

Fall erfassen, dass die Verwertung gerichtlich ausgesetzt oder endgültig aufgehoben wird.

Eine unionsweite Unterstützung sollte ebenfalls differenziert werden. Für akute Meeresverschmutzung und technische Gefahren bestehen bereits EMSA-Unterstützungsleistungen und der Unionsmechanismus für den Katastrophenschutz. Sie können auf Antrag zusätzliche Mittel und Koordination für die Reaktion auf Meeresverschmutzung bereitstellen.⁶⁵ Diese Instrumente decken nicht automatisch sämtliche Verwahrungs- und Prozesskosten eines gelisteten Schiffs. Sie zeigen aber, dass europäische Lastenteilung in maritimen Notlagen institutionell anschlussfähig ist.

Ein dauerhafter Kofinanzierungsmechanismus für außergewöhnliche sanktionsbedingte Kosten bedürfte einer Haushaltsentscheidung und einer materiellen Rechtsgrundlage. Art. 215 AEUV trägt die restriktiven Pflichten, ist aber nicht ohne Weiteres eine umfassende Finanzierungsgrundlage für maritime Gefahrenabwehr. Je nach Ausgestaltung kommen insbesondere die Verkehrssicherheitskompetenz nach Art. 100 Abs. 2 AEUV und für Katastrophenschutzmaßnahmen Art. 196 AEUV in Betracht. Ein künftiger Rechtsakt müsste förderfähige Kosten, Aktivierungsschwellen, Eigenanteile, Rückgriffsmöglichkeiten und Kontrolle regeln. Die Union sollte insbesondere solche Mehrkosten unterstützen, die aus einem unionsweit verfolgten Listungsziel entstehen und einen einzelnen Küstenstaat außergewöhnlich belasten.

VI. Beschleunigter und spezialisierter Rechtsschutz

Robuste Durchsetzung braucht schnellen Rechtsschutz. Bei gelisteten Schiffen können wenige Wochen erhebliche Kosten und Risiken erzeugen. Dies spricht nicht zwingend für neue Sondergerichte. Es spricht für klare Zuständigkeiten, digitale und vollständige Aktenübermittlung, standardisierte Tatsachen- und Verhältnismäßigkeitsdokumentation, frühzeitige Identifikation unionsrechtlicher Fragen und eine effektive Möglichkeit zur Vorlage an den Gerichtshof.

Auch die Verwaltung profitiert von rascher Klärung. Bestätigt das Gericht eine Maßnahme, gewinnt sie Legitimität und Abschreckungswirkung. Setzt es sie aus, können weitere irreversible Kosten vermieden und alternative Instrumente gewählt werden. Art. 45 UZK ist daher nicht als Vollzugshemmnis zu behandeln, sondern als Bestandteil eines Systems, das zwischen vorläufiger Sicherung und endgültiger Vermögensentziehung unterscheidet.

⁶⁵ Beschluss Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 347 v. 20.12.2013, S. 924; VO (EG) Nr. 1406/2002, Art. 2; *EMSA*, Operational Pollution Response Services, abrufbar unter: <https://www.emsa.europa.eu/we-do/sustainability/pollution-response-services.html> (14.7.2026). Zu einer Aktivierung über das Emergency Response Coordination Centre siehe *EMSA*, Background – Network of Stand-By Oil Spill Response Vessels, abrufbar unter: <https://www.emsa.europa.eu/we-do/sustainability/pollution-response-services/oil-recovery-vessels/item/484-background.html> (14.7.2026).

VII. Administrative Mindeststandards neben strafrechtlicher Harmonisierung

Die Richtlinie (EU) 2024/1226 ist ein wichtiger Schritt zur Harmonisierung von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen.⁶⁶ Sie kann die Abschreckung bei vorsätzlicher Umgehung und grenzüberschreitenden Netzwerken erhöhen. Maritime Sanktionsdurchsetzung beginnt jedoch regelmäßig vor der strafrechtlichen Verantwortlichkeit: bei Kontrolle, Gefahrenabwehr, Sicherung, Dienstleistungsverboten, Zollmaßnahmen und vorläufigem Rechtsschutz.

Die Union sollte die strafrechtliche Harmonisierung deshalb durch administrative Mindeststandards ergänzen. Diese können zunächst in Leitlinien zu Risikoprüfung, Behördenkoordination, Datenaustausch und Nothafenfällen bestehen. Soweit Pflichten oder Eingriffe vereinheitlicht werden sollen, ist ein bindender Rechtsakt erforderlich. Die Kompetenzordnung bleibt gewahrt, wenn die Union gemeinsame Mindestanforderungen und Informationswege festlegt, während die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten und Verfahren im Rahmen ihrer Verwaltungsorganisation ausgestalten.

VIII. Europäische Rückkopplung und rechtsvergleichendes Lernen

Nationale Gerichtsentscheidungen zu Art. 3s, Zollvollzug, *places of refuge* und Verwertung sollten von der Kommission und den Mitgliedstaaten systematisch ausgewertet werden. Ein solcher Rückkopplungsmechanismus könnte in einer bestehenden Expertengruppe zum Sanktionsvollzug oder in einem maritimen Unterformat organisiert werden. Die EMSA könnte technische Expertise beitragen; die Kommission bliebe für die sanktionsrechtlichen Leitlinien verantwortlich. Ziel wäre keine politische Bewertung richterlicher Entscheidungen, sondern die Identifikation wiederkehrender Auslegungs- und Koordinationsprobleme.

Der Vergleich mit Dänemark und den Niederlanden zeigt zugleich, dass bereits administrative Modelle existieren, die einen sektoralen Ansprechpartner beziehungsweise geregelten Datenaustausch zwischen Zoll und Verkehrsverwaltung vorsehen. Die Union sollte solche Verfahren dokumentieren und als nicht bindende bewährte Verwaltungsverfahren zugänglich machen. Das lässt nationale Besonderheiten bestehen und reduziert dennoch vermeidbare Fragmentierung.

IX. Private Gatekeeper und klare Kommunikationswege

Private Wirtschaftsakteure, darunter Banken, Hafen- und Schifffahrtsdienstleister, Versicherer und technische Intermediäre, sind nicht nur Adressaten von Verboten, sondern wichtige Informationsknoten. Sie sehen Dokumente, Zahlungsströme, technische Zertifikate und Dienstleistungsanfragen häufig früher als staatliche Stel-

66 Richtlinie (EU) 2024/1226, ABL L 2024/1226 v. 29.4.2024; *Csonka/Zoli*, eucrim 2024/19, S. 76 ff.; *Vanderhaeghen*, Directive 2024/1226: A New EU Response to Sanctions Breaches and Circumvention, New Journal of European Criminal Law, online first v. 5.5.2026.

len. Ihnen dürfen jedoch keine hoheitlichen Entscheidungen über Nothafenrecht, Eigentumsentzug oder die Reichweite sicherheitsbezogener Ausnahmen überlassen werden.

Erforderlich sind klare Melde- und Kommunikationswege. Private Akteure sollten wissen, welche Stelle bei gelisteten Schiffen, unklaren IMO-Identitäten oder sicherheitsnotwendigen Dienstleistungen zuständig ist, welche Informationen unverzüglich zu sichern sind und wann eine verbindliche Behördenauskunft eingeholt werden kann.⁶⁷ Neue Meldepflichten benötigen eine gesetzliche Grundlage; freiwillige Kontakt- und Auskunftswegen können kurzfristig administrativ verbessert werden. Ein solcher Rahmen reduziert sowohl Unterdurchsetzung als auch defensive Übererfüllung und verhindert, dass zulässige Gefahrenabwehr aus Angst vor Sanktionsrisiken unterbleibt.

X. Reform ohne Vorverurteilung

Keine der Reformen darf dazu führen, dass gelistete Schiffe oder ihre Eigentümer ohne konkrete Prüfung als rechtswidrig Handelnde behandelt werden. Die Trennung zwischen Listung, Verdacht, Risikoindikator, Verbotstatbestand und bewiesenem Verstoß ist rechtsstaatlich zentral. Gerade eine starke Daten- und Vollzugsarchitektur muss diese Trennung sichtbar machen.

Diese Vorsicht schwächt die Sanktionspolitik nicht. Sie erhöht ihre Verteidigungsfähigkeit. Ein System, das bekannte Tatsachen und Risikohypothesen unterscheidet, erzeugt bessere Bescheide, belastbarere Gerichtsakten und glaubwürdigere Kommunikation. Die Union und Deutschland benötigen daher nicht pauschale, sondern präzise Härte: klare Verbote, klar umgrenzte Ausnahmen, bestimmte Zuständigkeiten, nachvollziehbare Beweise, geregelte Kosten und wirksamen Rechtsschutz.

H. Fazit

Der Anlassfall Eventin ist nicht das Ziel dieses Beitrags, sondern sein Stresstest. An ihm wird sichtbar, wie eine schiffsbezogene EU-Sanktionsarchitektur im nationalen Zollvollzug auf maritime Sicherheit, das SRÜ, Nothafenrecht, Eigentumsschutz und gerichtlichen Eilrechtsschutz trifft. Diese Schnittstelle reicht über den offenen Einzelfall hinaus. Je stärker die Union schiffsbezogene Listungen nutzt, desto häufiger werden Mitgliedstaaten schnelle Entscheidungen über bereits anwesende, havarierte oder später gelistete Schiffe treffen müssen.

⁶⁷ Zur Bedeutung privater Gatekeeper und wirtschaftlicher Akteure bei der Sanktionsimplementierung vgl. *Europäisches Parlament*, S. 38 ff.; *Danish Maritime Authority*, EU sanction designated vessels, abrufbar unter: <https://www.dma.dk/growth-and-framework-conditions/maritime-sanctions/sanctions-against-russia-and-belarus/eu-vessel-designations> (14.7.2026).

Die Analyse des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und SRÜ bestätigt weder einen pauschalen Vorrang des Sanktionsrechts noch ein seerechtliches Freistellungsregime. Das SRÜ bindet die Union innerhalb ihrer Kompetenzen, ist nach Intertanko aber nicht ohne Weiteres ein unmittelbarer Gültigkeitsmaßstab zugunsten Einzelner. Sea Watch bestätigt ergänzend die Pflicht zur möglichst SRÜ-konformen Auslegung und die seerechtliche Relevanz des Verlassens eines notlagebedingt angelaufenen Hafens. MOX Plant unterstreicht zugleich, dass seerechtliche Verpflichtungen im unionsinternen Raum durch Kompetenzordnung, Autonomie und loyale Zusammenarbeit vermittelt werden. Für Art. 3s folgt daraus eine kohärente Auslegung, die die ausdrücklich geregelte Sicherheitsausnahme, den maritimen Sicherheitsacquis und die konkrete Notlage ernst nimmt, ohne die Listung oder legitime Umgebungsbekämpfung zu neutralisieren.

Für Deutschland liegt der Reformschwerpunkt in einem verbindlichen Standardverfahren, das bestehende Zuständigkeiten verbindet, den Instrumenteneinsatz dokumentiert und Kostenverantwortung vorab ordnet. Dänemark und die Niederlande zeigen in unterschiedlicher Form, dass sektorale Ansprechpartner und festgelegte Informationswege die dezentrale Durchführung sichtbar strukturieren können. Auf Unionsebene bilden die Art.-3s-FAQ vom 22.5.2026 einen ersten Schritt; ergänzende Leitlinien sollten die noch offenen Havarie-, Nothafen- und Spätlistungsfälle präzisieren. Wo wesentliche Eingriffsvoraussetzungen oder neue Pflichten betroffen sind, muss der Verordnungsgeber Art. 3s ändern.

Auch die Daten- und Kostenreformen lassen sich konkreter fassen als eine abstrakte Forderung nach neuen Institutionen. Die EMSA betreibt bereits maritime Informationssysteme, die Schiffsidentifikation und restriktive Maßnahmen zusammenführen. Der nächste Schritt ist eine rechtlich abgesicherte operative Nutzung dieser Infrastruktur, nicht notwendig eine neue Parallel-Datenbank. Für akute Umwelt- und Sicherheitslagen bestehen europäische Unterstützungsinstrumente; ein darüber hinausgehender Kofinanzierungsmechanismus bedarf jedoch einer eigenen Haushalts- und Kompetenzgrundlage.

Die zentrale Aussage bleibt damit unverändert, wird aber dogmatisch präziser: Wirksame Sanktionsdurchsetzung braucht nicht bloß mehr Entschlossenheit, sondern bessere Institutionen. Die Reichweite von Art. 3s, die Identifikationsfunktion von Anhang XLII, die Instrumente des Unionszollkodex und die nationale Verwertungsebene entfalten nur dann dauerhafte Abschreckungswirkung, wenn sie mit maritimer Sicherheit, Eigentumsschutz und Rechtsschutz kompatibel sind. Der Rechtsstaat ist in diesem Zusammenhang kein Hindernis der Sanktionspolitik. Er ist die Bedingung ihrer Dauerhaftigkeit.

Bibliografie

BECKER, GARY S., *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, 1968, Jg. 76(2), S. 169–217

- BIERSTEKER, THOMAS J.; ECKERT, SUE E.; TOURINHO, MARCOS (Hrsg.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge, 2016
- CAMERON, IAIN (Hrsg.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Cambridge, 2013
- CARDWELL, PAUL JAMES; FRENCH, DUNCAN, *Who Decides? The ECJ's Judgment on Jurisdiction in the MOX Plant Dispute*, *Journal of Environmental Law*, 2007, Jg. 19(1), S. 121–129
- CHILDS, NICK, *Russia's "Shadow Fleet" and Sanctions Evasion: What Is To Be Done?*, IISS Research Paper, London, 2025
- CHIRCOP, ALDO, *Ships in Distress, Environmental Threats to Coastal States, and Places of Refuge: New Directions for an Ancien Regime?*, *Ocean Development & International Law*, 2002, Jg. 33(2), S. 207–226
- CSONKA, PETER; ZOLI, LUCIA, *The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO*, *eu crim*, 2024, Jg. 19(1), S. 76–80
- CUYVERS, ARMIN, "Give me one good reason": *The unified standard of review for sanctions after Kadi II*, *Common Market Law Review*, 2014, Jg. 51(6), S. 1759–1788
- ECKES, CHRISTINA, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*, Oxford, 2009
- EECKHOUT, PIET, *Case C-308/06, The Queen on the Application of Intertanko and Others v Secretary of State for Transport*, *Common Market Law Review*, 2009, Jg. 46(6), S. 2041–2057
- GAROUPA, NUNO, *The Theory of Optimal Law Enforcement*, *Journal of Economic Surveys*, 1997, Jg. 11(3), S. 267–295
- GIUMELLI, FRANCESCO, *The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience*, Farnham, 2013
- GIUMELLI, FRANCESCO; HOFFMANN, FABIAN; KSIĄŻCZAKOVÁ, ANNA, *The when, what, where and why of European Union sanctions*, *European Security*, 2021, Jg. 30(1), S. 1–23
- HAPPOLD, MATTHEW; EDEN, PAUL (Hrsg.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, 2016
- KAPLOW, LOUIS; SHAVELL, STEVEN, *Fairness versus Welfare*, Cambridge, 2002
- KLEIN, NATALIE, *Maritime Security and the Law of the Sea*, Oxford, 2011
- LAVRANOS, NIKOLAOS, *MOX Plant Dispute – Court of Justice of the European Communities*, *European Constitutional Law Review*, 2006, Jg. 2(3), S. 456–469

- LONARDO, LUIGI, *Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2023, Jg. 25, S. 40–63
- MARTINES, FRANCESCA, *Direct Effect of International Agreements of the European Union*, European Journal of International Law, 2014, Jg. 25(1), S. 129–147
- MOLENAAR, ERIK JAAP, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, The Hague, 1998
- POLINSKY, A. MITCHELL; SHAVELL, STEVEN, *The Economic Theory of Public Enforcement of Law*, Journal of Economic Literature, 2000, Jg. 38(1), S. 45–76
- PAWLAK, JULIAN, *Measures Against the “Russian Shadow Fleet”: Only a Systematic Approach Can Ensure Effectiveness and Security*, SWP Comment 2026/C 20, Berlin, 2026
- PORTELA, CLARA, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?*, London, 2010
- RINGBOM, HENRIK, *The EU Maritime Safety Policy and International Law*, Leiden/Boston, 2008
- RODRÍGUEZ-DÍAZ, EMILIO; ALCAIDE, JUAN IGNACIO; ENDRINA, NIEVES, *Shadow Fleets: A Growing Challenge in Global Maritime Commerce*, Applied Sciences, 2025, Jg. 15(12), Art. 6424
- SÁNCHEZ RAMOS, BELÉN, *Places of Refuge for Ships in Need of Assistance: Looking for the Best Response*, Paix et Sécurité Internationales, 2017, Jg. 5, S. 117–146
- TERLINDEN, MARIE, *Sanctions Without Scrutiny? The Role of Proportionality in the Case Law of the European Union Courts*, KU Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper Nr. 248, Leuven, Mai 2025
- TYLER, TOM R., *Why People Obey the Law*, revised ed., Princeton, 2006
- VANDERHAEGHEN, EMILIE, *Directive 2024/1226: A New EU Response to Sanctions Breaches and Circumvention*, New Journal of European Criminal Law, online first v. 5.5.2026
- VERELLEN, THOMAS, *In the Name of the Rule of Law? CJEU Further Extends Jurisdiction in CFSP: Bank Refah Kargaran*, European Papers, 2021, Jg. 6(1), S. 17–24
- WALSH, TOM, *Putting More Union in European Customs*, World Customs Journal, 2022, Jg. 16(2), S. 57–80



© Konstantinos Likas