



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 3. Juli 2024
(OR. en)

11623/24

LIMITE

CORLX 733
CFSP/PESC 1035
RELEX 910
COARM 143
FIN 623
CONUN 147
COTER 139

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 10572/22

Betr.: Restriktive Maßnahmen (Sanktionen)
– Aktualisierung der vorbildlichen Verfahren der EU für die wirksame
Umsetzung restriktiver Maßnahmen

Vorbildliche Verfahren der EU
für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen

	<u>Seite</u>
<u>Einleitung</u>	3
A. <u>Benennung und Identifikation der Personen und Organisationen, die gezielten restriktiven Maßnahmen unterliegen</u>	4
I. Identifikation der benannten Personen oder Organisationen	4
II. Beschwerden wegen Personenverwechslung	5
III. Streichung aus einer Liste	9
B. <u>Finanzielle restriktive Maßnahmen</u>	12
I. Rechtsrahmen	12
II. Einfrieren auf dem Verwaltungs- und auf dem Gerichtsweg, Beschlagnahme und Einziehung	13
III. Umfang der finanziellen restriktiven Maßnahmen	13
IV. Rolle der Wirtschaftsteilnehmer und Bürger	16
V. Verwendung der Angaben durch die zuständigen Behörden	17
VI. Gelder	18
VII. Wirtschaftliche Ressourcen	20
VIII. Eigentum und Kontrolle	23
IX. Im Namen handelnd	28
X. Benannte juristische Personen	30
XI. Ausnahmeregelungen	30
XII. Leitlinien für die Prüfung von Anträgen auf Ausnahmeregelungen	32
C. <u>Lieferverbot für Güter</u>	35
D. <u>Koordinierung und Zusammenarbeit</u>	35

Einleitung

1. Der Rat hat am 8. Dezember 2003 Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen im Rahmen der GASP¹ (im Folgenden „Leitlinien“) angenommen. In diesen Leitlinien wird vorgeschlagen, dass ein spezielles Ratsgremium mit der Überwachung restriktiver Maßnahmen und den diesbezüglichen Folgemaßnahmen betraut wird. Dementsprechend hat der AStV am 26. Februar 2004 die Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen beauftragt, zusätzlich zu ihrem derzeitigen Aufgabenbereich die Überwachung und Bewertung von restriktiven Maßnahmen der EU durchzuführen und zu diesem Zweck regelmäßig in einer speziellen Zusammensetzung, nämlich als „Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (Sanktionen)“ – erforderlichenfalls auch mit Experten aus den Hauptstädten – zusammenzutreten. Das Mandat für die Gruppe in dieser Zusammensetzung schließt die Entwicklung vorbildlicher Verfahren der Mitgliedstaaten zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen mit ein.
2. Beabsichtigt ist, dieses Dokument fortlaufend zu überprüfen und es insbesondere in Bezug auf die vorbildlichen Verfahren zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen zu ergänzen.
3. Die vorbildlichen Verfahren sind als nicht-erschöpfende Empfehlungen allgemeiner Natur für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen im Einklang mit dem geltenden Unionsrecht und einzelstaatlichen Recht zu betrachten. Sie sind rechtlich nicht bindend und sollten nicht als Empfehlung für Maßnahmen aufgefasst werden, die mit dem geltenden Unionsrecht oder einzelstaatlichen Recht, einschließlich Datenschutzvorschriften, unvereinbar wären.
4. Mit dem Dokument soll bereits Vorhandenes nicht dupliziert werden, sondern sollen die Schlüsselfaktoren bei der Umsetzung von Sanktionen unter Berücksichtigung folgender Aspekte bestimmt werden:
 - der besonderen Lage im Rechtssystem der Europäischen Union,
 - der Überprüfung des gegenwärtigen Stands der Umsetzung von Sanktionen im Rahmen der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (Sanktionen),
 - der Tatsache, dass einige bereits bestehende vorbildliche Verfahren, die die aktuellen Prioritäten der Mitgliedstaaten widerspiegeln, besonders hervorgehoben werden sollten.

¹ Dok. 15579/03, letzte aktualisierte Fassung in Dok. 11205/12.

Im vorliegenden Dokument bezieht sich der Begriff „Freistellung“ auf Verwendungszwecke, für die in den Verordnungen kein Verbot enthalten ist, der Begriff „Ausnahmeregelung“ auf Verwendungszwecke, für die ein Verbot vorgesehen ist, sofern sie nicht von einer zuständigen Behörde genehmigt werden.² Im vorliegenden Text werden die Formulierungen „müssen“ und „verpflichtet sein zu“ verwendet, wenn es um rechtliche Verpflichtungen geht, die sich entweder aus EU-Verordnungen oder anderen Vorschriften des internationalen Rechts, des Unionsrecht oder des nationalen Rechts herleiten; steht das Wort „sollte“ für ein vorbildliches Verfahren; wird mit den Wörtern „könnte“ und „kann“ ein Vorgehen empfohlen, das je nach Lage der Dinge und anderen einschlägigen Rechtsvorschriften und Verfahren angebracht sein könnte.

A. Benennung und Identifikation der Personen und Organisationen, die gezielten restriktiven Maßnahmen unterliegen

I. Identifikation der benannten Personen oder Organisationen

5. Damit die finanziellen restriktiven Maßnahmen und die Einreisebeschränkungen besser greifen und unnötige Probleme aufgrund gleich klingender oder nahezu identischer Namen (Möglichkeit einer „Personenverwechslung“) vermieden werden, sollten zum Zeitpunkt der Identifikation möglichst viele spezifische Identifikationsmerkmale verfügbar sein und zum Zeitpunkt der Annahme der restriktiven Maßnahme veröffentlicht werden. Für natürliche Personen sollten die Angaben insbesondere Folgendes umfassen: den Namen und den Vornamen (möglichst auch in der Originalsprache) mit einer adäquaten Transliteration, wie sie für Reisedokumente oder nach den Normen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) vorgesehen ist, Aliasnamen, Geschlecht, Geburtsdatum und Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Anschrift und Personalausweis- oder Reisepassnummer. In jedem Fall sollte die Transliteration nach ICAO-Norm in allen Sprachfassungen des Gesetzgebungsakts, mit dem die restriktiven Maßnahmen verhängt werden, stets angegeben werden. Bei Organisationen sollten die Angaben insbesondere den vollständigen Namen, den Ort des Hauptsitzes, den Ort der Registrierung der Geschäftsstelle, das Datum der Registrierung und die Registriernummer umfassen.

² Ausnahmen von EU-Sanktionen sind in der Regel in Form von Ausnahmenregelungen oder Freistellungen möglich. Ausnahmeregelung bedeutet, dass eine Maßnahme, die Beschränkungen unterliegt (verbotene Maßnahme), erst dann durchgeführt werden kann, wenn die zuständige nationale Behörde eine Genehmigung erteilt. Freistellung bedeutet, dass eine Beschränkung nicht gilt, wenn der Zweck der Maßnahme mit dem Geltungsbereich der Freistellung übereinstimmt; folglich können Personen, die in den Anwendungsbereich der Freistellung fallen, die entsprechende Maßnahme unverzüglich durchführen.

6. Nach der Benennung einer (natürlichen oder juristischen) Person oder Organisation sollten die Identifikationsmerkmale zwecks näherer Bestimmung und Ergänzung unter Einbeziehung aller Stellen, die dazu beitragen können, fortgesetzt überprüft werden. Es sollten Verfahren für diese ständige Überprüfung geschaffen werden, in die alle Stellen, die dazu beitragen können, vor allem die EU-Missionsleiter in dem betreffenden Drittstaat, die zuständigen Behörden und sonstigen Stellen der Mitgliedstaaten und Finanzinstitute einbezogen werden. Bei Maßnahmen, die sich gegen ausländische Regime richten, könnte jeder neue Vorsitz die entsprechenden EU-Missionsleiter ersuchen, die Angaben zur Identität der benannten Personen oder Organisationen zu überprüfen und nach Möglichkeit zu ändern und/oder zu ergänzen. Die aktualisierten Listen mit zusätzlichen Angaben zur Identität werden wie im Basisrechtsakt vorgesehen angenommen.
7. Die Formate für die Aufnahme von Personen oder Organisationen und ihrer Identifikationsmerkmale in eine Liste sollten harmonisiert sein.

II. Beschwerden wegen Personenverwechslung

8. Beschränkt sich die Information über eine benannte Person oder Organisation auf den Namen dieser Person/Organisation, so kann sich die Umsetzung der Benennung in der Praxis als problematisch erweisen, weil die „Trefferliste“ sehr lang sein kann. Dies zeigt, dass weitere Identifikationsmerkmale dringend erforderlich sind. Allerdings kann die Unterscheidung zwischen benannten und nicht benannten Personen oder Organisationen selbst mit zusätzlichen Identifikationsmerkmalen schwierig sein. Es ist nicht auszuschließen, dass in manchen Fällen die Vermögenswerte einer Person/Organisation, die nicht das beabsichtigte Ziel der restriktiven Maßnahmen war, eingefroren werden oder einer Person die Einreise in das Gebiet der EU untersagt wird, weil Identifikationsmerkmale mit denen einer benannten Person/Organisation übereinstimmen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten über Verfahren verfügen, die sicherstellen, dass sie bei ihren Ermittlungen im Falle einer Beschwerde wegen angeblicher Personenverwechslung zu übereinstimmenden Ergebnissen kommen. Die Mitgliedstaaten, die Kommission, der EAD und der Rat sollten zusammenarbeiten, damit falsche Treffer, die auf unzureichende Identifikationsmerkmale zurückzuführen sind, erkannt werden.

9. In der Regel sollte Wirtschaftsteilnehmern empfohlen werden, zu Personen oder Organisationen, auf die die vorliegenden Identifikationsmerkmale uneingeschränkt zutreffen, keine Geschäftsbeziehungen aufzunehmen, bis feststeht, dass es sich nicht um die benannten Personen bzw. Organisationen handelt. Die Mitgliedstaaten, die Kommission, der EAD und der Rat sollten einander unterrichten, wenn sie feststellen, dass die Identifikationsmerkmale einer nicht benannten Person oder Organisation vollständig mit den Identifikationsmerkmalen einer in einer Liste enthaltenen Person oder Organisation übereinstimmen. Die Tatsache, dass nur eine begrenzte Zahl von Identifikationsmerkmalen vorliegt, kann nicht als Rechtfertigung für Geschäfte mit einer benannten Person oder Organisation dienen.
- 9a. Es ist jedoch auch wichtig zu gewährleisten, dass natürlichen Personen, auf die die vorliegenden Identifikationsmerkmale uneingeschränkt zutreffen, die aber geltend machen, nicht das beabsichtigte Ziel der restriktiven Maßnahmen zu sein, nicht die für ihre Grundbedürfnisse erforderlichen Mittel vorenthalten werden³, während die unter den Nummern 10 bis 16 beschriebenen Untersuchungen durchgeführt werden. Eine andere Vorgehensweise würde dazu führen, dass Personen, bei denen sich letztlich herausstellt, dass sie nicht unter die restriktiven Maßnahmen fallen, insofern stärkeren Einschränkungen unterworfen werden als Personen, gegen die die Maßnahmen tatsächlich gerichtet sind, als diese die üblichen Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen können, um ihre Grundbedürfnisse zu decken.
- 9b. Natürlichen Personen in einer solchen Situation sollte es beispielsweise erlaubt sein, ein neues Bankkonto zu eröffnen, doch sollte ihr Guthaben auf diesem Konto vorsorglich von den jeweiligen Wirtschaftsteilnehmern als eingefroren betrachtet werden, während weitere Untersuchungen im Hinblick darauf durchgeführt werden (siehe die nachstehenden Nummern 10 bis 16), ob die natürliche Person benannt wird. In der Zwischenzeit sollte es den benannten Personen möglich sein, die erforderlichen Genehmigungen von der zuständigen nationalen Behörde zu erhalten. Sollte sich jedoch zu einem späteren Zeitpunkt herausstellen, dass sie nicht benannt sind und eine Genehmigung nicht erforderlich ist, wird das Einfrieren der Vermögenswerte entfallen und sind keine Genehmigungen mehr erforderlich. Die Wirtschaftsteilnehmer können sich auf die Haftungsausschlussklausel berufen (siehe die nachstehende Nummer 37), um sich vor möglichen Beschwerden dagegen, dass sie die Vermögenswerte einer nicht benannten Person fälschlicherweise eingefroren haben, zu schützen.

³ So könnte beispielsweise ein Flüchtling Zugang zu einem Bankkonto benötigen, um Sozialleistungen zu empfangen.

a) Untersuchung durch die zuständigen Behörden

10. Behauptet eine Person/Organisation, deren Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen eingefroren wurden, dass sie nicht das beabsichtigte Ziel der restriktiven Maßnahmen sei, sollte sie mit dem Finanzinstitut, bei dem die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen eingefroren wurden, oder mit der zuständigen Behörde, die auf den in den Anhängen zu den EU-Verordnungen genannten Websites angegeben ist, in Verbindung treten. Haben Kredit- oder Finanzinstitute oder andere Wirtschaftsteilnehmer Zweifel, dass es sich bei einem Kunden tatsächlich um eine benannte Person/Organisation handelt, sollten sie alle ihnen verfügbaren Quellen heranziehen, um die Identität des Kunden festzustellen. Können sie die Frage nicht klären, sollten sie die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats unterrichten.
11. Behauptet eine Person, die in die EU einreisen möchte, nicht im Rahmen restriktiver Maßnahmen benannt zu sein, und/oder bezweifeln die Grenzschutz-/Einwanderungsbehörden nach Heranziehung aller ihnen verfügbarer Quellen zur Feststellung der Identität der Person, dass es sich bei der betreffenden Person tatsächlich um die benannte Person handelt, sollten die Grenzschutz-/Einwanderungsbehörden die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats von der Beschwerde bzw. dem Zweifelsfall in Kenntnis setzen.⁴
12. In beiden Fällen sollten die zuständigen Behörden die Beschwerde bzw. den Zweifelsfall prüfen.⁵

b) Bestätigung einer Personenverwechslung

⁴ In manchen Fällen wird es sich dabei um die Einwanderungsbehörden handeln.

⁵ In Fällen einer Listung aufgrund einer Resolution des VN-Sicherheitsrats kann es für die zuständigen Behörden schwierig sein, eine solche Prüfung allein abzuschließen; in diesen Fällen sollte nach dem unter Buchstabe c Ziffer ii beschriebenen Verfahren vorgegangen werden.

13. Gelangen die zuständigen Behörden nach Prüfung des Falls unter Berücksichtigung aller einschlägigen Fakten und Umstände zu dem Schluss, dass es sich bei der betreffenden Person/Organisation nicht um die benannte Person/Organisation handelt, sollten sie die Person/Organisation und/oder die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer oder Grenzschutz-/Einwanderungsbehörden hiervon unterrichten. Gegebenenfalls sollten sie auch die anderen Mitgliedstaaten, die Kommission, den EAD und den Rat informieren, da insbesondere die Möglichkeit besteht, dass die betreffende Person/Organisation in anderen Mitgliedstaaten mit ähnlichen Problemen konfrontiert ist.
14. Gelangen die zuständigen Behörden nach Prüfung des Falls unter Berücksichtigung aller relevanten Fakten und Umstände zu dem Schluss, dass es sich bei der betreffenden Person/Organisation tatsächlich um die benannte Person/Organisation handelt, sollten sie entsprechend die Person/Organisation und/oder die Wirtschaftsteilnehmer oder Grenzschutz-/Einwanderungsbehörden hiervon unterrichten.

c) Klärungsbedarf im Zusammenhang mit Beschwerden

(i) Fälle, die eigenständige restriktive Maßnahmen der EU betreffen

15. Falls die zuständigen Behörden *nicht* feststellen können, ob eine Beschwerde wegen Personenverwechslung berechtigt ist, die Beschwerde aber nicht offenkundig unbegründet ist, sollten die Mitgliedstaaten, die Kommission und der EAD gegebenenfalls über die Beschwerde informiert werden; zudem sollte der Fall im Rat erörtert werden, möglicherweise auf der Grundlage weiterer Informationen, die von dem Staat, der die Benennung der Person vorgeschlagen hat, bzw. von den EU-Missionsleitern in dem betreffenden Drittstaat vorzulegen sind, damit festgestellt werden kann, ob es sich tatsächlich um einen Fall von Personenverwechslung handelt.

(ii) Fälle, die aufgrund von Resolutionen des VN-Sicherheitsrates verhängte restriktive Maßnahmen betreffen

16. Falls die zuständigen Behörden *nicht* feststellen können, ob eine Beschwerde wegen Personenverwechslung berechtigt ist, die Beschwerde aber nicht offenkundig unbegründet ist, sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission gegebenenfalls über die Beschwerde informiert werden. Der mit der einschlägigen Resolution des VN-Sicherheitsrates eingesetzte VN-Sanktionsausschuss und nach Möglichkeit – über diesen Ausschuss – der Staat, der die Benennung vorgeschlagen hat, sollten von dem Mitgliedstaat, der die Beschwerde geprüft hat, oder von der Kommission konsultiert werden. Gegebenenfalls könnte der Fall diesem Ausschuss zur verbindlichen Entscheidung vorgelegt werden. Eine solche verbindliche Entscheidung sollte den Mitgliedstaaten und der Kommission mitgeteilt werden.

d) Gerichtliche Feststellungen

17. Ist in einem Mitgliedstaat eine gerichtliche Entscheidung über eine Beschwerde wegen Personenverwechslung ergangen, sollte diese von den zuständigen Behörden des betreffenden Staates allen anderen Mitgliedstaaten, der Kommission und dem EAD mitgeteilt werden.

III. Streichung aus einer Liste

a) Streichung aus einer Liste bei eigenständigen Sanktionen der EU

18. Ein transparentes und wirksames Verfahren für die Streichung aus einer Liste ist für die Glaubwürdigkeit und Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung. Es könnte auch die Qualität der Beschlüsse über die Aufnahme in eine Liste verbessern. Die Streichung aus einer Liste könnte in verschiedenen Fällen angezeigt sein, u. a. wenn die Aufnahme in die Liste erwiesenermaßen ein Irrtum war, wenn sich die Faktenlage im Nachhinein entscheidend ändert, wenn neue Beweise auftauchen und wenn eine in der Liste geführte Person verstorben ist bzw. eine in der Liste geführte Organisation aufgelöst worden ist. Im Wesentlichen ist die Streichung aus einer Liste dann angezeigt, wenn die Kriterien für die Aufnahme in die Liste nicht mehr erfüllt sind.

19. Bei der Prüfung eines Antrags auf Streichung aus einer Liste⁶ sollten alle einschlägigen Informationen berücksichtigt werden. Abgesehen von Anträgen auf Streichung aus einer Liste sollte – wie in dem einschlägigen Rechtsakt vorgesehen – unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten regelmäßig überprüft werden, ob Gründe dafür bestehen, dass eine bestimmte Person oder Organisation weiterhin auf der Liste geführt wird.
20. Bei der Vorbereitung dieser regelmäßigen Überprüfungen sollte der Staat, der die Aufnahme in die Liste vorgeschlagen hatte, gefragt werden, ob er die Benennung noch für erforderlich hält, und alle Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob sie einschlägige Zusatzinformationen vorlegen können. Beschlüsse über die Streichung aus einer Liste sollten so rasch wie möglich umgesetzt werden.
21. In einer Liste geführte Personen und Organisationen können gegen einen Rechtsakt, der sich gegen sie richtet, klagen.⁷ Die betreffenden Verfahren finden vor dem Gericht der EU statt. Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts werden vor dem Europäischen Gerichtshof verhandelt.⁸

⁶ Zu den Einzelheiten der diesbezüglichen Verfahren bei eigenständigen restriktiven Maßnahmen siehe Leitlinien, Anlage I, Nrn. 19 und 20.

⁷ Der Gerichtshof der Europäischen Union hat entschieden, dass ein Drittstaat auch als „juristische Person“, die unmittelbar von EU-Sanktionen betroffen ist, angesehen werden und Nichtigkeitsklage erheben kann, auch wenn die EU kein Recht auf Reziprozität vor den Gerichten von Drittstaaten hat (Venezuela gegen Rat, Rechtssache C-872/19 P).

⁸ Beispielsweise entschied der Gerichtshof in einem Rechtsmittelverfahren, dass die EU in Fällen, in denen ein Beschluss über die Aufnahme in die EU-Liste erlassen und anschließend aufgrund eines Verfahrens gegen die in der Liste geführte Person von einem Drittstaat verlängert wird, nachweisen muss, dass die Person in diesem Drittstaat in Bezug auf die Verteidigungsrechte und das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, ein Schutzniveau genießt, das dem in der EU gewährten Schutzniveau gleichwertig ist (Azarov gegen Rat, Rechtssache C-530/17 P).

22. Die Nichtigerklärung der Rechtsakte, mit denen die restriktiven Maßnahmen gegen eine Person oder Organisation verhängt wurden, wird nur dann unmittelbar nach dem Urteil des Gerichts wirksam, wenn dies aus dem betreffenden Urteil ausdrücklich hervorgeht. Rechtsakte, die in erster Instanz für ungültig erklärt wurden, bleiben bis zum Ablauf der Frist für die Einlegung von Rechtsmitteln vor dem Europäischen Gerichtshof (zwei Monate und zehn Tage nach Zustellung des Urteils) wirksam. Innerhalb dieser Frist kann das entsprechende EU-Organ die festgestellten Verstöße beseitigen, indem es gegebenenfalls neue restriktive Maßnahmen gegen die betreffenden Personen und Organisationen erlässt. Alternativ kann es das Urteil anfechten; in diesem Fall bleibt die Aufnahme in die Liste uneingeschränkt gültig, solange das Verfahren anhängig ist. Nach Ablauf der Frist von zwei Monaten und zehn Tagen enden die restriktiven Maßnahmen gegen die betreffende Person oder Organisation oder sie bleiben in vollem Umfang in Kraft, je nachdem, ob das Organ oder die anderen Beteiligten beschließen, einen der vorgenannten Schritte zu unternehmen, oder nicht.

b) Streichung aus einer Liste im Rahmen der VN (Anlaufstelle, Ombudsperson)

23. Gemäß der Resolution 1730 (2006) des VN-Sicherheitsrates vom 19. Dezember 2006 hat der Generalsekretär innerhalb des Sekretariats eine Anlaufstelle zur Entgegennahme von Anträgen auf Streichung aus einer Liste eingerichtet. Personen, deren Namen nicht auf der Al-Qaida-Sanktionsliste geführt werden, können entweder über die Anlaufstelle oder über den Staat, in dem sie ihren Wohnsitz haben oder dessen Angehörige sie sind, einen Streichungsantrag stellen. Personen, deren Namen auf der Al-Qaida-Sanktionsliste geführt werden, können ihren Streichungsantrag beim Amt der Ombudsperson einreichen.⁹
24. Wird der Name einer Person von der VN-Sanktionsliste gestrichen, werden in den entsprechenden Rechtsakten der EU die einschlägigen Änderungen vorgenommen.

⁹ Zu den Einzelheiten der Antragsverfahren bei VN-Maßnahmen siehe <http://www.un.org/sc/committees>.

B. Finanzielle restriktive Maßnahmen

I. Rechtsrahmen

25. EU-Verordnungen, die das Einfrieren von Vermögenswerten vorschreiben, gelten unmittelbar in den EU-Mitgliedstaaten und müssen nicht in nationales Recht umgesetzt werden. Allerdings haben die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften zu erlassen, die Sanktionen bei Verstößen gegen die restriktiven Maßnahmen vorsehen. Zudem müssen sie die in den Verordnungen genannten zuständigen Behörden benennen und auf den in den Anhängen aufgelisteten Websites angeben; hierfür können Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erforderlich sein. Zusätzlich zu den von der Union angenommenen Rechtsvorschriften sollten die Mitgliedstaaten bei Bedarf über einen weiteren Rechtsrahmen sowie weitere Rechts- und Verwaltungsvorschriften verfügen, um die Gelder, finanziellen Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen von Personen und Organisationen, die restriktiven Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene unterliegen, einschließlich Personen und Organisationen, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind, einfrieren und verhindern zu können, dass solchen Personen und Organisationen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen, und zwar insbesondere im Wege von Verwaltungsmaßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten und/oder gerichtlichen Anordnungen mit gleicher Wirkung. Dies sollte im Einklang mit den einschlägigen FATF-Standards, vor allem der Empfehlung 6 zu gezielten finanziellen Sanktionen im Zusammenhang mit Terrorismus und Terrorismusfinanzierung, erfolgen.¹⁰
26. Solche Maßnahmen sollten es den nationalen Behörden ermöglichen, das unverzügliche Einfrieren aller innerhalb der Gerichtsbarkeit des betreffenden Mitgliedstaats belegenen Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum der benannten Person oder Organisation sind oder sich in ihrem Besitz befinden oder von ihr kontrolliert oder gehalten werden, anzuordnen und durchzusetzen; sie könnten sich auch gegen Personen oder Organisationen richten, deren Wurzeln, Haupttätigkeiten und Hauptziele in der Europäischen Union liegen. Sie sollten ferner eine Grundlage für das Einfrieren von Vermögenswerten bieten, solange noch keine Beschlüsse über EU-Maßnahmen zur Umsetzung der Resolutionen des VN-Sicherheitsrates erlassen worden sind.¹¹

¹⁰ Die FATF-Standards umfassen vierzig Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung, siehe <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf>.

¹¹ Unbeschadet der Annahme einer EU-Verordnung über restriktive Maßnahmen gegen EU-interne Terroristen auf Grundlage von Artikel 75 AEUV.

27. In den folgenden Teilen werden vorbildliche Verfahren für die Umsetzung von Unionsmaßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten beschrieben, die auch als Richtschnur für die Umsetzung entsprechender einzelstaatlicher Maßnahmen dienen können.

II. Einfrieren auf dem Verwaltungs- und auf dem Gerichtsweg, Beschlagnahme und Einziehung

28. Generell ist das Einfrieren auf dem Verwaltungsweg in erster Linie als ein Akt zu betrachten, auf dessen Grundlage jedwede Verwendung von eingefrorenen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen sowie jedwede Transaktion einer von einer zuständigen Behörde benannten Person oder Organisation pauschal verhindert werden können. Das Einfrieren auf dem Verwaltungsweg ist zu unterscheiden vom Einfrieren auf dem Gerichtsweg, der Beschlagnahme und der Einziehung, die nicht im Rahmen restriktiver Maßnahmen, sondern nur in Form einer nationalen Vollstreckungsmaßnahme erfolgen können.

29. Wenn die nationalen Rechtsvorschriften über die Sanktionen, die bei Verstößen gegen die restriktive Maßnahmen zu verhängen sind, dies vorsehen¹², können Vermögenswerte gegebenenfalls präventiv eingefroren, beschlagnahmt und eingezogen werden.

III. Umfang der finanziellen restriktiven Maßnahmen

30. Finanzielle restriktive Maßnahmen im Rahmen von EU-Verordnungen umfassen Folgendes:

- das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen benannter Personen und Organisationen und
- das Verbot, solchen Personen und Organisationen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

31. Die Begriffe „Einfrieren von Geldern“, „Einfrieren von wirtschaftlichen Ressourcen“, „Gelder“ und „wirtschaftliche Ressourcen“ sind definiert, und jede Verordnung sieht diesbezüglich Freistellungen und Ausnahmeregelungen vor. Hierfür enthalten die Leitlinien einige Standardformulierungen.

¹² Die Sanktionsverordnungen schreiben vor, dass die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen, die Sanktionen bei Verstößen gegen die restriktiven Maßnahmen vorsehen (siehe Nummer 19).

32. Finanzielle restriktive Maßnahmen führen zu keiner Änderung der Eigentumsverhältnisse bei den eingefrorenen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen.
33. Mit Inkrafttreten der Verordnungen, die das Einfrieren von Vermögenswerten vorschreiben, treten alle vertraglichen Regelungen, die mit ihnen nicht vereinbar sind, außer Kraft. Die Verordnungen gelten somit ungeachtet aller Rechte oder Verpflichtungen aus Verträgen, die vor ihnen in Kraft getreten sind, und untersagen auch Handlungen zur Erfüllung von vor Inkrafttreten der Verordnungen geschlossenen Verträgen.¹³
34. Das Einfrieren erstreckt sich auf sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die sich im Besitz oder im Eigentum von benannten Personen und Organisationen befinden oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden. Unter „Halten“ oder „Kontrollieren“ sind alle Fälle zu verstehen, in denen eine benannte Person oder Organisation, die über keine Eigentumsrechte verfügt, rechtlich in der Lage ist, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen, die ihr nicht gehören, zu veräußern oder zu transferieren, ohne dass der rechtmäßige Eigentümer vorab zustimmen muss. Es wird davon ausgegangen, dass eine benannte Person Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen hält oder kontrolliert, wenn sie u. a.
- a) über Banknoten oder Inhaberschuldtitle verfügt,
 - b) auf dem Geschäftsgelände bzw. in den Geschäftsräumen, die ihr zusammen mit einer nicht benannten Person oder Organisation gehören, über bewegliche Güter verfügt,
 - c) eine umfassende oder eine vergleichbare Vollmacht zur Vertretung des Eigentümers erhalten hat, die es ihr erlaubt, den Transfer von Geldern, die ihr nicht gehören, zu veranlassen (z. B. zur Verwaltung eines speziellen Bankkontos), oder
 - d) ein Erziehungsberechtigter oder Vormund ist, der ein Bankkonto eines Minderjährigen nach dem geltenden nationalen Recht verwaltet.
- Was die Begriffe „Eigentum“ und „Kontrolle“ im Zusammenhang mit dem Verbot, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, bedeuten, wird in Abschnitt B Teil VIII näher erläutert.

¹³ Urteil in der Rechtssache C-117/06, Möllendorf, EU:C:2007:596, Randnr. 62.

35. Grundsätzlich sollten keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen eingefroren werden, die sich weder im Besitz noch im Eigentum von benannten Personen oder Organisationen befinden noch von diesen gehalten oder kontrolliert werden. So werden z. B. die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen des nicht benannten Arbeitgebers einer benannten Person nicht erfasst, es sei denn, sie werden von dieser Person kontrolliert oder gehalten. Ebenfalls nicht erfasst werden die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen einer nicht benannten Organisation, die eine von der benannten Person oder Organisation getrennte Rechtspersönlichkeit besitzt, sofern diese Gelder und Ressourcen nicht von der benannten Person oder Organisation kontrolliert oder gehalten werden. Dennoch werden in der Praxis die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die einer benannten Person oder Organisation und einer nicht benannten Person oder Organisation gemeinsam gehören, in ihrer Gesamtheit eingefroren.
36. Die nicht benannte Person oder Organisation kann daraufhin eine Genehmigung für die Verwendung dieser Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen beantragen, was die Trennung des gemeinsamen Eigentums einschließen kann, sodass der eingefrorene Anteil der betreffenden Person freigegeben werden kann.

Haftungsausschluss

37. Eine Person oder Organisation, die Vermögenswerte ohne Fahrlässigkeit und in dem guten Glauben einfriert, dass dies im Einklang mit einer Verordnung steht, kann gegenüber der betroffenen Person oder Organisation nicht haftbar gemacht werden.¹⁴ Personen und Organisationen können für Handlungen nicht haftbar gemacht werden, wenn sie nicht wussten oder keinen vernünftigen Grund zu der Annahme hatten, dass sie damit gegen restriktive Maßnahmen verstoßen. Deswegen wurde in die meisten Verordnungen eine Haftungsausschlussklausel aufgenommen; Teil III G der Leitlinien enthält eine entsprechende Standardformulierung.

¹⁴ Auch nicht strafrechtlich, siehe Urteil in der Rechtssache C-72/11, Mohsen Afrasiabi und andere, EU:C:2011:874, Randnr. 55.

38. Personen und Organisationen, die den Verpflichtungen aus den Verordnungen nachkommen, können für etwaige Schäden, die daraus einer benannten Person oder Organisation entstehen, nicht haftbar gemacht werden. Es ist Sache der Person, die Schadensersatzansprüche geltend macht, zu beweisen, dass die Erfüllung des Anspruchs nicht verboten ist. Deswegen wurde in die meisten Verordnungen eine Anspruchsverzichtsklausel aufgenommen; Teil III H der Leitlinien enthält eine entsprechende Standardformulierung.

IV. Rolle der Wirtschaftsteilnehmer und Bürger

39. Verordnungen, die das Einfrieren von Vermögenswerten vorschreiben, gelten unter anderem für juristische Personen der EU und andere Wirtschaftsteilnehmer, einschließlich Finanz- und Kreditinstituten, die die Gesamtheit oder Teile ihrer Geschäfte in der Union tätigen, sowie für EU-Bürger.
40. Die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche enthalten für bestimmte Geschäftstätigkeiten und Berufe gewisse Anforderungen, wonach die Identität der Kunden zu überprüfen und unter bestimmten Umständen von anonymen Transaktionen abzusehen ist. In einigen Fällen können Verordnungen, mit denen finanzielle restriktive Maßnahmen verhängt werden, die Wirtschaftsteilnehmer überdies verpflichten, „ihre Kunden zu kennen“. Siehe hierzu auch Abschnitt B Teil VIII über Eigentum und Kontrolle.

41. Alle dem Unionsrecht unterliegenden Personen und Organisationen sind verpflichtet, den zuständigen Behörden alle ihnen zur Verfügung stehenden Angaben zu übermitteln, die das Einfrieren von Vermögenswerten erleichtern können. Hierzu zählen Detailangaben zu eingefrorenen Konten (Kontoinhaber, Kontonummer, Höhe der eingefrorenen Gelder) sowie sonstige Angaben, die von Nutzen sein können, z. B. Angaben zur Identität benannter Personen oder Organisationen und gegebenenfalls detaillierte Angaben zu eingehenden Überweisungen, die zur Gutschrift auf einem eingefrorenen Konto gemäß den Sonderregelungen für Finanz- und Kreditinstitute führen, zu Versuchen von Kunden oder anderen Personen, einer benannten Person oder Organisation ohne Genehmigung Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen, und Informationen, die nahe legen, dass die Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten umgangen werden. Sie sind ferner verpflichtet, mit den zuständigen Behörden bei der Überprüfung der Angaben zusammenzuarbeiten. Gegebenenfalls können sie auch Angaben zu Personen und Organisationen übermitteln, die sehr ähnliche oder gleiche Namen wie benannte Personen bzw. Organisationen haben.

V. Verwendung der Angaben durch die zuständigen Behörden

42. Die Verordnungen sehen vor, dass die zuständigen Behörden die bei ihnen eingehenden Informationen nur zu den Zwecken verwenden dürfen, für die sie übermittelt wurden. Zu diesen Zwecken gehören die effektive Umsetzung der Maßnahmen und die Strafverfolgung sowie, soweit in der Verordnung vorgesehen, die Zusammenarbeit mit dem einschlägigen VN-Sanktionsausschuss. Somit dürfen die zuständigen Behörden nach den einschlägigen Verordnungen oder nationalen Rechtsvorschriften unter anderem Informationen austauschen mit

- der Kommission, dem Rat, dem EAD und den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten,
- Strafverfolgungsbehörden, einschlägigen Gerichten, die für die Durchsetzung der Verordnungen, die das Einfrieren von Vermögenswerten vorschreiben, und der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche zuständig sind,
- sonstigen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden,
- dem zuständigen VN-Sanktionsausschuss und,
- soweit für die Anwendung der finanziellen restriktiven Maßnahmen oder zur Verhinderung der Geldwäsche erforderlich, mit Kredit- und Finanzinstituten.

43. Die zuständigen Behörden sollten nicht daran gehindert werden, im Einklang mit ihrem nationalen Recht Informationen mit den entsprechenden Behörden der einschlägigen Drittstaaten und untereinander auszutauschen, soweit dies zur Unterstützung der Abschöpfung veruntreuter Vermögenswerte erforderlich ist. Die Verordnungen sehen vor, dass die zuständigen Behörden und die Kommission sachdienliche Informationen untereinander auszutauschen haben.¹⁵

VI. Gelder

a) Einfrieren von Geldern, die sich im Besitz oder im Eigentum einer benannten Person oder Organisation befinden oder von dieser gehalten oder kontrolliert werden

44. Das Einfrieren von Geldern berührt im Gegensatz zur Einziehung nicht das Eigentumsrecht an den betroffenen Geldern. Personen, die Gelder halten oder kontrollieren, welche einer benannten Person oder Organisation gehören (z. B. falls die Gelder einem Kreditinstitut als Sicherheit ausgehändigt wurden), müssen nicht auf das Halten oder die Kontrolle dieser Gelder verzichten oder eine Genehmigung einholen, um dies weiter tun zu können.
45. Jede Verwendung dieser Gelder und jeder Umgang damit, Verlagerungen und Veränderungen wie beispielsweise beim Portfoliomanagement, sei es durch die benannte Person oder eine andere Person, die solche Gelder hält oder kontrolliert, bedürfen einer vorherigen Genehmigung. Die Miteigentümerschaft an diesen Geldern setzt diese Vorschrift nicht außer Kraft, auch wenn Eigentum dritter Parteien als solches kraft der Verordnungen nicht eingefroren wird.
46. Die Gläubiger einer benannten Person oder Organisation können ihre finanziellen Forderungen (d. h. Forderungen, die einen finanziellen Nutzen repräsentieren) gegen die benannte Person oder Organisation ohne Genehmigung auf eine nicht benannte Person übertragen. Die benannte Person oder Organisation jedoch benötigt eine Genehmigung, um ihre finanziellen Forderungen gegen eine andere Person oder Organisation auf eine dritte Person zu übertragen.

¹⁵ Siehe beispielsweise die Verordnung (EU) Nr. 270/2011 des Rates vom 21. März 2011 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in Ägypten, Artikel 9 Absatz 3.

47. Die Ausübung von Verrechnungsrechten durch eine benannte Person oder Organisation oder durch eine nicht benannte Person oder Organisation im Hinblick auf eine Forderung gegen eine benannte Person oder Organisation ist untersagt, es sei denn, es wurde vorher eine entsprechende Genehmigung erteilt.
48. Die Verordnungen erlauben nicht die Einziehung von Bargeld und Geldern, die eine gelistete Person mit sich führt; eine solche Einziehung kann unter bestimmten Umständen nach Maßgabe des einzelstaatlichen Rechts angebracht sein. Allerdings sind die Behörden verpflichtet zu verhindern, dass diese Gelder in einer Weise verlagert, transferiert, verändert, verwendet, in Anspruch genommen oder gehandhabt werden, die kraft der Verordnungen verboten ist. Wenn den Behörden bekannt ist, dass eine benannte Person Bargeld oder andere Gelder mit sich führt, können innerhalb des geltenden Rechtsrahmens, wie z. B. Terrorismusbekämpfungs- und Geldwäschevorschriften, durchaus Zuständigkeiten ihrerseits gegeben sein. Für die Mitgliedstaaten kann die Pflicht bestehen, Vorrechte und Immunitäten, über die eine benannte Person laut internationalem Recht verfügt, zu beachten, was den Handlungsspielraum einengen kann.¹⁶

b) Bereitstellung von Geldern für eine benannte Person oder Organisation

49. Es ist generell verboten, einer benannten Person oder Organisation Gelder als Bezahlung für Güter und Dienstleistungen, als Schenkung, zwecks Rückzahlung von Geldern, die zuvor laut einer vertraglichen Vereinbarung gehalten wurden, oder in anderer Weise bereitzustellen, sofern nicht die zuständige Behörde hierfür eine Genehmigung nach der in der Verordnung vorgesehenen einschlägigen Ausnahmeregelung erteilt (siehe auch Teil X zu den Ausnahmeregelungen).
50. Zinsen, die für eingefrorene Konten anfallen, und Zahlungen, die im Rahmen früher geschlossener Verträge oder Vereinbarungen oder aufgrund bereits bestehender Verpflichtungen fällig sind, können dem Konto jedoch ohne vorherige Genehmigung gutgeschrieben werden.¹⁷

¹⁶ Falls die benannte Person beispielsweise zum Sitz einer internationalen Organisation reist und spezielle Bestimmungen des einschlägigen Sitzabkommens zur Anwendung gelangen.

¹⁷ Siehe Leitlinien, Nummer 83 Absatz 2.

51. Abgesehen von diesen Fällen benötigt eine dritte Partei, die den Transfer von Geldern an eine benannte Person einleiten möchte, eine vorherige Genehmigung. Ein Finanz- oder Kreditinstitut in der EU, bei dem Gelder eingehen, die von einer dritten Partei zur Gutschrift auf einem eingefrorenen Konto überwiesen worden sind, kann diese Gelder dem Konto ohne vorherige Genehmigung gutschreiben.¹⁸ Überweist eine Person ohne vorherige Genehmigung Gelder auf ein eingefrorenes Konto, behauptet jedoch, dass es sich dabei um einen Irrtum handelt, muss sie für die Rückgabe der Gelder eine Genehmigung einholen, wobei die zuständige Behörde zur Nachprüfung ihrer Behauptung befugt ist. Allerdings kann ein Finanzinstitut ohne Genehmigung in seinem eigenen Buchhaltungssystem eine irrtümliche Überweisung seinerseits auf ein eingefrorenes Konto berichtigen.
52. In einzelstaatlichen Rechtsvorschriften können Verfahren für den Umgang mit Geldern festgelegt werden, die Gegenstand eines versuchten, gegen restriktive Maßnahmen verstoßenden Transfers sind.

VII. Wirtschaftliche Ressourcen

a) Einfrieren von wirtschaftlichen Ressourcen, die sich im Besitz oder im Eigentum einer benannten Person oder Organisation befinden oder von dieser gehalten oder kontrolliert werden

53. Wirtschaftliche Ressourcen werden eingefroren, um zu verhindern, dass sie als Parallel- oder Ersatzwährung verwendet werden und dass durch sie das Einfrieren von Geldern umgangen wird. Die zuständigen Behörden sollten sich daher darauf konzentrieren zu verhindern, dass die Zielpersonen und -vereinigungen finanziellen oder wirtschaftlichen Nutzen (z. B. Gelder, Güter oder Dienstleistungen) aus wirtschaftlichen Ressourcen ziehen. Die Verhinderung einer persönlichen Verwendung wirtschaftlicher Ressourcen zu Verbrauchszwecken ist weder wünschenswert noch wird sie angestrebt.

¹⁸ Siehe Leitlinien, Nummer 84.

54. Die persönliche Verwendung eingefrorener wirtschaftlicher Ressourcen (z. B. Wohnen im eigenen Haus oder Fahren im eigenen Fahrzeug) durch eine benannte Person ist kraft der Verordnungen nicht verboten und erfordert keine Genehmigung. Mittel, die sich lediglich für die persönliche Verwendung oder den persönlichen Verbrauch eignen und daher von einer benannten Person nicht dazu benutzt werden können, Gelder, Güter oder Dienstleistungen zu erwerben, werden von der Definition des Begriffs „wirtschaftliche Ressourcen“ nicht erfasst. Daher fallen sie nicht unter die Verordnungen und bedarf es keiner Genehmigung, um sie einer gelisteten Person zur Verfügung zu stellen.
55. Falls jedoch die Verwendung eingefrorener wirtschaftlicher Ressourcen einer wirtschaftlichen Aktivität gleichkommt, die dazu führen könnte, dass die benannte Person Gelder, Güter oder Dienstleistungen erwirbt (z. B. falls die benannte Person versucht, ihr Haus zu vermieten oder ihr Fahrzeug als Taxi einzusetzen), ist eine vorherige Genehmigung erforderlich.
56. Jede Verwendung wirtschaftlicher Ressourcen – sei es durch die benannte Person oder eine andere Person, die entsprechende Gelder hält oder kontrolliert –, die zur Folge hat, dass die benannte Person Gelder, Güter oder Dienstleistungen erwirbt, bedarf einer vorherigen Genehmigung. Die Miteigentümerschaft an wirtschaftlichen Ressourcen setzt diese Vorschrift nicht außer kraft, auch wenn Eigentum Dritter als solches nicht durch die Verordnungen eingefroren wird.

b) Bereitstellung von wirtschaftlichen Ressourcen

57. Es ist verboten, einer benannten Person oder Organisation wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen, u. a. durch Schenkung, Verkauf, Tausch oder Rückgabe der von einem Dritten gehaltenen oder kontrollierten wirtschaftlichen Ressourcen an einen benannten Eigentümer, falls keine Genehmigung der zuständigen Behörde gemäß der einschlägigen Verordnung hierfür vorliegt.

58. Werden Mittel zur Verfügung gestellt, die lediglich für die persönliche Verwendung oder den persönlichen Verbrauch geeignet sind und somit von einer benannten Person nicht dazu benutzt werden können, Gelder, Güter oder Dienstleistungen zu erwerben, gilt dies nicht als „Bereitstellung von wirtschaftlichen Ressourcen“ im Sinne der Verordnungen und erfordert damit keine Genehmigung (s. auch Teil X zu den Ausnahmeregelungen).
59. Die Formulierung „Bereitstellung von wirtschaftlichen Ressourcen“, die in den Verordnungen nicht definiert wird, wurde vom Gerichtshof in einem weiten Sinn ausgelegt. Sie bezieht sich nicht auf eine besondere rechtliche Qualifizierung, sondern erfasst jede Handlung, die nach dem anwendbaren nationalen Recht erforderlich ist, damit eine Person tatsächlich die vollständige Verfügungsbefugnis in Bezug auf die wirtschaftliche Ressource erlangen kann. Das Verbot, wirtschaftliche Ressourcen bereitzustellen, gilt unabhängig von einer Gegenleistung für jede Zurverfügungstellung einer wirtschaftlichen Ressource. Die Tatsache, dass wirtschaftliche Ressourcen für eine Gegenleistung, die als angemessen erachtet werden kann, bereitgestellt werden, ist deshalb unerheblich.¹⁹
60. Die Einfriermaßnahmen erfordern nicht vor, dass Personen, die wirtschaftliche Ressourcen halten oder kontrollieren, welche sich im Eigentum einer benannten Person oder Organisation befinden (wenn z. B. bewegliches Vermögen im Rahmen eines Leasingverhältnisses überlassen wurde oder bewegliche Güter als Sicherheit ausgehändigt wurden), diese wirtschaftlichen Ressourcen ihrem Eigentümer zurückgeben, und es bedarf keiner Genehmigung, um solche Ressourcen weiter zu halten oder zu kontrollieren. Da diese wirtschaftlichen Ressourcen jedoch eingefroren sind, erfordern neue vertragliche Vereinbarungen über ihre Verwendung wie auch jeglicher Einsatz derselben eine vorherige Genehmigung.
61. Die häusliche Versorgung etwa mit Gas, Strom, Wasser und Telefon wird durch die Verordnungen nicht verboten, da diese Leistungen Verbrauchscharakter haben und dementsprechend nicht übertragbar sind.

¹⁹ Urteil in Möllendorf, EU:C:2006:596, Randnummern 51, 56, 58 und 59.

VIII. Eigentum und Kontrolle

Begründung

62. Die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die sich im Besitz, im Eigentum, in der Verfügungsgewalt oder unter der Kontrolle einer benannten natürlichen oder juristischen Person befinden, müssen eingefroren werden. Unter den in Nummer 35 genannten Bedingungen umfasst dies auch Vermögenswerte nicht benannter Organisationen, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle benannter Personen oder Organisationen befinden.

Eigentum

63. Maßgebliches Kriterium dafür, dass eine juristische Person oder eine Organisation im Eigentum einer anderen Person oder Organisation steht, ist der Besitz von mindestens 50 % der Eigentumsrechte oder eine Mehrheitsbeteiligung.²⁰ Ist dieses Kriterium erfüllt, so gilt die betreffende juristische Person oder Organisation als Eigentum einer anderen Person oder Organisation.

Bei der Bewertung der Eigentumsverhältnisse sollte auch das aggregierte Eigentum der Organisation berücksichtigt werden. Wenn beispielsweise eine benannte Person 30 % der Eigentumsrechte der Organisation und eine andere benannte Person 25 % der Eigentumsrechte der Organisation besitzt, sollte die Organisation grundsätzlich als Eigentum benannter Personen gelten.

²⁰ Wie in der Definition der Verordnung Nr. 2580/2001 festgelegt.

Kontrolle

64. Ob eine juristische Person oder eine Organisation von einer anderen Person oder Organisation allein oder aufgrund einer Vereinbarung mit einem anderen Anteilseigner oder einem Dritten kontrolliert wird, ist unter anderem anhand folgender Kriterien zu klären:
- a. Die Person oder Organisation hat das Recht oder die Befugnis, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der juristischen Person oder der Organisation zu bestellen oder abzuwählen;
 - b. sie hat allein durch die Ausübung ihrer Stimmrechte die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der juristischen Person oder der Organisation für das laufende und das vorhergehende Geschäftsjahr bestellt;
 - c. sie verfügt allein über die Mehrheit der Stimmrechte der Anteilseigner bzw. Mitglieder der juristischen Person oder der Organisation aufgrund einer Vereinbarung mit anderen Anteilseignern bzw. Mitgliedern derselben;
 - d. sie hat das Recht, auf die juristische Person oder die Organisation aufgrund eines mit ihr geschlossenen Vertrages oder aufgrund einer in ihrer Gründungsurkunde oder Satzung niedergelegten Bestimmung einen beherrschenden Einfluss auszuüben, sofern das Recht, dem die juristische Person oder die Organisation unterliegt, es zulässt, dass sie solchen Verträgen oder Bestimmungen unterworfen wird;
 - e. sie hat die Befugnis, de facto von dem Recht zur Ausübung eines beherrschenden Einflusses im Sinne des Buchstabens d Gebrauch zu machen, ohne dieses Recht selbst innezuhaben²¹;
 - f. sie hat das Recht, die Gesamtheit oder einen Teil der Vermögenswerte der juristischen Person oder der Organisation zu verwenden;
 - g. sie führt die Geschäfte der juristischen Person oder der Organisation auf einer einheitlichen Grundlage mit Erstellung eines konsolidierten Abschlusses;
 - h. sie haftet gesamtschuldnerisch für die finanziellen Verbindlichkeiten der juristischen Person oder der Organisation oder bürgt für sie.

²¹ Beispielsweise auch über eine Scheinfirma.

65. Ist eines dieser Kriterien erfüllt, so ist davon auszugehen, dass die juristische Person oder Organisation von der anderen Person oder Organisation kontrolliert wird, sofern sich nicht im Einzelfall das Gegenteil beweisen lässt.
66. Dass die vorgenannten Eigentums- und Kontrollkriterien erfüllt sind, kann von Fall zu Fall widerlegt werden.
67. In den folgenden Beispielen werden Umstände beschrieben, die als Anzeichen dafür gelten können, dass eine benannte Person oder Organisation die Kontrolle über eine nicht benannte Organisation ausübt. Diese Beispiele sind nicht erschöpfend und dienen lediglich der Veranschaulichung:

a) Mehrheitsbeteiligung

- Eine benannte Person ist der größte Anteilseigner eines Unternehmens im Vergleich zu anderen Anteilseignern. Beispielsweise hat die benannte Person einen Anteil von 40 %, während die anderen Anteilseigner jeweils 10 % haben. In einer solchen Situation kann es erforderlich sein, weiter zu prüfen, ob die benannte Person eines der oben genannten Kontrollkriterien erfüllt (beispielsweise Befugnis zur Bestellung der Mehrheit der Mitglieder des Leitungsorgans).

b) Rückkaufoption

- Es fand ein Management-Buy-out statt, bei dem der benannte vorherige Eigentümer das Unternehmen zu günstigen Bedingungen zurückkaufen kann. Insbesondere wenn diese Bedingungen leicht geltend gemacht werden können, kann dies die weitere Prüfung erforderlich machen, ob der benannte vorherige Eigentümer die Kontrolle ausübt.

c) Übertragung von Anteilen in zeitlicher Nähe der Benennung

- Die Übertragung einer relevanten Anzahl von Anteilen an der nicht benannten Organisation an einen neuen Eigentümer kurz vor oder nach (falls im Rahmen des einschlägigen Ratsbeschlusses erlaubt) der Benennung einer Person kann auch nahelegen, dass die benannte Person die Kontrolle behält, und könnte Anlass zu weiteren Ermittlungen hinsichtlich des Einflusses des vorherigen Eigentümers auf den neuen Eigentümer geben. Als „relevante“ Anzahl von Anteilen gelten nicht nur große Mengen von Anteilen, sondern auch kleinere Mengen, die beispielsweise dazu führen, dass der benannte Verkäufer unter den Schwellenwert für die Eigentümerschaft fällt.

d) Einsatz von Stroh Männern

- Ein neuer Eigentümer ist eng mit dem benannten vorherigen Eigentümer verbunden, z. B. ein Familienmitglied oder früherer Mitarbeiter/Geschäftspartner, und der Verkaufspreis war möglicherweise zu niedrig oder anderweitig ungewöhnlich.
- Die Organisation hat einen Berater (oder ein Beratungsgremium) mit endgültiger Entscheidungsbefugnis über die Tätigkeit der Organisation, obwohl dies aus dem Titel oder der Funktion nicht eindeutig hervorgeht.
- Es besteht eine Vereinbarung, aus der eindeutig hervorgeht, dass ein Nicht-Anteilseigner oder ein Anteilseigner mit einer geringfügigen Beteiligung die Befugnis erhält, allein über die Geschäftstätigkeit der Organisation zu entscheiden.
- Die Entscheidungen der Personen, die offensichtlich für die Leitung einer Organisation zuständig sind, werden von benannten Personen getroffen.

e) Verwendung von Treuhandgesellschaften, Strohfirmen und Aktiengesellschaften

- Eine Organisation ist Teil einer unnötig komplexen Unternehmensstruktur, an der möglicherweise Organisationen wie Strohfirmen, Aktiengesellschaften und/oder Treuhandgesellschaften beteiligt sind, die in Verbindung mit einer benannten Person stehen. Die Einrichtung oder die Änderung der Identität einiger dieser Organisationen fand kurz vor oder nach (falls im Rahmen der einschlägigen Ratsverordnungen erlaubt) der Annahme der Sanktionsregelung oder der Benennung der Person statt, und/oder sie üben keine glaubwürdige Geschäftstätigkeit aus.
- Eine oder mehrere der Treuhandgesellschaften werden als Empfänger von Vermögenswerten einer Organisation, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer benannten Person steht, verwendet. An der Verwaltung der Treuhandgesellschaften sind Fachleute aus der Gerichtsbarkeit beteiligt, in der die Treuhandgesellschaften gegründet wurden.

Indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen für benannte Personen oder Organisationen

68. Wurde die Eigentümerschaft oder Kontrolle anhand der vorgenannten Kriterien nachgewiesen, so gilt die Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen für nicht benannte juristische Personen oder Organisationen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer benannten Person oder Organisation stehen, im Grundsatz als indirekte Bereitstellung, sofern nicht im Einzelfall nach vernünftigem Ermessen mittels eines risikobasierten Ansatzes und unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände, einschließlich nachstehender Kriterien, festgestellt werden kann, dass die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen nicht von der benannten Person oder Organisation verwendet werden oder ihr zugutekommen.

Zu berücksichtigen sind unter anderem folgende Kriterien:

- i. das Datum und die Art der vertraglichen Bindungen zwischen den betreffenden Organisationen (z. B. Verträge betreffend Verkauf, Kauf oder Vertrieb);
- j. die Relevanz des Tätigkeitsbereichs der nicht benannten Organisation für die benannte Organisation;
- k. die Eigenschaften der bereitgestellten Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen, einschließlich ihrer möglichen praktischen Verwendung durch eine benannte Organisation und der Unkompliziertheit eines Transfers an eine benannte Organisation.

69. Eine wirtschaftliche Ressource gilt nicht allein aufgrund der Tatsache, dass sie von einer nicht benannten Person oder Organisation verwendet wurde, um Gewinne zu erzielen, die teilweise an einen benannten Teilhaber ausgeschüttet werden können, als eine Ressource, die einer benannten Person oder Organisation zugutegekommen ist.

70. Zu beachten ist, dass die indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen für benannte Personen oder Organisationen auch deren Bereitstellung für Personen oder Organisationen, die nicht im Eigentum oder unter der Kontrolle von benannten Organisationen stehen, umfassen kann.

IX. „Im Namen handelnd“

Das Konzept des „Handelns im Namen oder auf Anweisung“ einer natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung ist auch im Rahmen mehrerer Verbote im Sanktionskontext von Bedeutung und wird dort ausdrücklich genannt.

71. Das Konzept des „Handelns im Namen oder auf Anweisung“ einer natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung ist auch im Rahmen mehrerer Verbote im Sanktionskontext von Bedeutung und wird dort ausdrücklich genannt. Während dieses Konzept sich von der Eigentümerschaft und der Kontrolle unterscheidet, kann seine Wirkung in diesem Sinne damit gleichgestellt werden²², wobei jedoch die erste Beziehung als solche bestimmt werden sollte.
72. In Ermangelung einer Definition, die herangezogen werden kann, um zu bewerten, ob eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung im Namen oder auf Anweisung einer benannten natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung handelt, könnten unter anderem folgende Kriterien berücksichtigt werden:
- a) die genaue Eigentums-/Kontrollstruktur, einschließlich Verbindungen zwischen natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen;
 - b) Art und Zweck der Transaktion, zusammen mit der erklärten Geschäftstätigkeit der juristischen Person, Organisation oder Einrichtung;
 - c) frühere Fälle, in denen im Namen oder auf Anweisung der benannten natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung gehandelt wurde;
 - d) Offenlegung durch Dritte aus glaubwürdigen, zuverlässigen und unabhängigen Quellen und/oder Beweise dafür, dass die natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung Anweisungen erteilt hat.

²² Urteil vom 10. September 2019, *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH gegen Rat*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, Randnrn. 77-79.

Haftungsausschluss

73. Die oben genannten Elemente berühren nicht die Klauseln über den Haftungsausschluss in den einschlägigen Rechtsakten.

Informationsaustausch

74. Wie in den einschlägigen EU-Verordnungen²³ vorgesehen, sind die Mitgliedstaaten nach dem EU-Recht verpflichtet, ihnen vorliegende sachdienliche Informationen untereinander auszutauschen, damit die oben beschriebenen Einschätzungen leichter vorgenommen werden können. Verfügt eine zuständige Behörde eines Mitgliedstaats über Informationen, nach denen eine nicht benannte juristische Person oder Organisation im Eigentum oder unter der Kontrolle einer benannten Person oder Organisation steht, oder über Informationen, die für die wirksame Umsetzung des Verbots der indirekten Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen von Belang sein könnten, so sollte der betreffende Mitgliedstaat vorbehaltlich der nationalen Rechtsvorschriften die sachdienlichen Informationen den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission mitteilen.
75. Unbeschadet der geltenden Vorschriften über die Anzeigepflicht, die Vertraulichkeit und das Berufsgeheimnis sollte ein Wirtschaftsteilnehmer, dem bekannt ist, dass eine nicht benannte juristische Person oder Organisation im Eigentum oder unter der Kontrolle einer benannten Person oder Organisation steht, dies der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats und der Kommission entweder direkt oder unter Einschaltung seines Mitgliedstaats mitteilen.

Vorschläge für die Aufnahme in eine Liste

76. Zudem sollte der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls vorschlagen, die juristische Person oder die Organisation in die Liste aufzunehmen, nachdem festgestellt worden ist, dass sie im Eigentum oder unter der Kontrolle einer bereits benannten Person oder Organisation steht.

²³ Beispielsweise in den Artikeln 40 und 44 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und den Artikeln 29 und 30 der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien.

X. Benannte juristische Personen

77. Wird eine juristische Person benannt und müssen Einfriermaßnahmen ergriffen werden, so ist das Fortbestehen der juristischen Person als solche nicht untersagt. Das Einfrieren der Vermögenswerte eines Unternehmens wirkt sich auf dessen Betrieb aus und hat unmittelbare Auswirkungen für Dritte wie beispielsweise die Angestellten, die Gläubiger und andere Personen, die möglicherweise nichts mit dem Grund für die Aufnahme der juristischen Person in die Liste zu tun haben. Geschäfte, die mit einer solchen juristischen Person getätigt werden, haben in der Regel zur Folge, dass ihr Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder aber dass die Struktur ihres Kapitals oder ihrer wirtschaftlichen Ressourcen geändert wird, was in beiden Fällen untersagt ist und einer vorherigen Genehmigung durch die zuständigen Behörden bedarf.
78. In den Fällen, in denen ein Einfrieren für die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen eines Kredit- oder Finanzinstituts gilt, unterliegt die Freigabe von Geldern von Konten nicht betroffener Personen oder Organisationen bei dem betroffenen Kredit- oder Finanzinstitut der Ausnahmeregelung für zuvor geschlossene Verträge, sofern die Konten vor dem Datum der Benennung der betroffenen Organisation eröffnet wurden.²⁴
79. Soll die Tätigkeit einer benannten juristischen Person fortgesetzt und ein Missbrauch von Geldern verhindert werden, so sind dafür angemessene Bedingungen auszuarbeiten und aufzuerlegen. Diese Bedingungen können Maßnahmen umfassen, mit denen sichergestellt wird, dass die juristische Person auf eine Weise verwaltet wird, die weder das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen noch das Verbot ihrer Bereitstellung untergräbt. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, die praktischen Umsetzungsmodalitäten näher zu prüfen. Um wieder frei und ohne Einschränkungen arbeiten zu können, ist eine Streichung aus der Liste erforderlich.

XI. Ausnahmeregelungen

80. Die zuständige Behörde hat zwar im Einklang mit Buchstaben und Geist der Verordnungen zu handeln, muss bei der Gewährung von Ausnahmeregelungen aber die Grundrechte der benannten Personen und Organisationen berücksichtigen. Entsprechend den spezifischen Ausnahmeregelungen, die in den einschlägigen Verordnungen vorgesehen sind, können die zuständigen Behörden Folgendes in Betracht ziehen:

²⁴ Siehe Nummer 28 der Leitlinien.

- die Grundbedürfnisse der benannten Personen, auch in Bezug auf die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und ärztlicher Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen;
- die Verteidigungsrechte in Bezug auf Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Rechtsdienstleistungen;
- das Eigentumsrecht der benannten Person oder Organisation (da das Einfrieren von Vermögenswerten nicht das Eigentum der benannten Person oder Organisation berührt, sondern die Fähigkeit, über die Gelder zu verfügen);
- das Eigentumsrecht der nicht benannten juristischen Person bzw. Organisation, bei der die eingefrorenen Gelder gehalten werden;
- das Eigentumsrecht sowohl der benannten Person oder Organisation als auch einer nicht benannten Person oder Organisation in Bezug auf vor der Benennung zwischen ihnen abgeschlossene Verträge;
- das internationale Recht über diplomatische und konsularische Beziehungen;
- die menschliche Sicherheit und den Umweltschutz. oder
- humanitäre Zwecke wie beispielsweise die Durchführung oder Erleichterung von Hilfeleistungen, einschließlich medizinischer Versorgung, Nahrungsmittellieferungen oder des Transports humanitärer Helfer und damit verbundener Hilfe, oder Evakuierungen aus einem betroffenen Land.

81. Die restriktiven finanziellen Maßnahmen berühren nicht die Freiheit einer benannten Person, einer Arbeit nachzugehen. Allerdings muss für die Entlohnung dieser Arbeit eine Genehmigung eingeholt werden. Die zuständige Behörde sollte eine geeignete Nachprüfung vornehmen (z. B. Bestätigung der Beschäftigung) und zweckdienliche Bedingungen vorsehen, die eine Umgehung verhindern. Die Genehmigung in solchen Fällen sollte normalerweise vorschreiben, dass die Zahlungen auf ein eingefrorenes Konto fließen. Für Zahlungen in bar sollte eine ausdrückliche Genehmigung erteilt werden. Die Genehmigung sollte auch die üblichen Abzüge für Sozialversicherung und Steuern ermöglichen.²⁵ Damit eine benannte Person Sozialleistungen erhalten kann, ist ebenfalls eine Genehmigung erforderlich.

²⁵ Abzüge für Sozialversicherung und Steuern können im Rahmen der Ausnahmeregelung für grundlegende Ausgaben genehmigt werden (siehe Leitlinien, Nummer 83 Absatz 1).

Geldtransfers zwischen Kredit- und Finanzinstituten in der EU und Kredit- und Finanzinstituten in einem Drittstaat in Bezug auf bestimmte Pflicht- oder Dringlichkeitsgebühren

82. Sehen die Verordnungen ein Verbot von Geldtransfers zwischen Finanz- und Kreditinstituten in der EU einerseits und Kredit- und Finanzinstituten in einem Drittstaat andererseits vor, so sollten die Entgelte für Dienstleistungen, die von der Regierung des Drittstaats im Zusammenhang mit Überflügen oder Notlandungen von Luftfahrzeugen erbracht wurden, die einer in der EU registrierten Person gehören oder von ihr betrieben werden, entrichtet werden, sofern i) die Zahlung nicht direkt oder indirekt an eine benannte Person oder Organisation bzw. zu deren Gunsten erfolgt und ii) bei der Zahlung alle in geltenden Rechtsakten festgelegten Mitteilungs- oder Genehmigungspflichten beachtet werden.
83. Sehen die Verordnungen ein Verbot von Geldtransfers zwischen Finanz- und Kreditinstituten in der EU einerseits und Kredit- und Finanzinstituten in einem Drittstaat andererseits vor, so sollten die Entgelte für Dienstleistungen, die für das notfallbedingte Einlaufen von Schiffen, die einer in der EU registrierten Person gehören oder von ihr betrieben werden, in einen Hafen des Drittstaats erbracht wurden, entrichtet werden, sofern i) die Zahlung nicht direkt oder indirekt an eine benannte Person oder Organisation bzw. zu deren Gunsten erfolgt und ii) bei der Zahlung alle in geltenden Rechtsakten festgelegten Mitteilungs- oder Genehmigungspflichten beachtet werden.

XII. Leitlinien für die Prüfung von Anträgen auf Ausnahmeregelungen

84. Benannte Personen und Organisationen können eine Genehmigung für die Verwendung ihrer eingefrorenen Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen, z. B. zur Befriedigung eines Gläubigers, beantragen. Allerdings können benannte Personen und Organisationen die Einfriermaßnahmen nicht als Grund für die Nichterfüllung von Forderungen anführen, wenn sie keine Genehmigung beantragt haben.

85. Geldtransfers, die von oder im Namen einer benannten Person oder Organisation durch nicht in der EU ansässige Banken im Zusammenhang mit einer Zahlung an EU-Bürger oder -Organisationen für erbrachte Dienstleistungen oder Warenlieferungen erfolgt sind, bevor die um den Transfer ersuchende Person bzw. Organisation in die Liste aufgenommen wurde, können grundsätzlich genehmigt werden, sofern eine Einzelfallbewertung ergeben hat, dass i) der Transfer für einen EU-Bürger/eine EU-Organisation bestimmt ist; ii) mit dem Transfer eine Dienstleistung oder Warenlieferung bezahlt wird, deren Erbringung erfolgte, bevor die um den Transfer ersuchende Person bzw. Organisation in die Liste aufgenommen wurde; iii) die Zahlung nicht an eine in die Liste aufgenommenen Person oder Organisation bzw. zu deren Gunsten geleistet wird; iv) mit der Zahlung keine restriktiven Maßnahmen umgangen werden.
86. Auch interessierte Parteien können im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahren Genehmigungen für den Zugriff auf die eingefrorenen Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen beantragen. Die benannte Person sollte möglichst über solche Anträge informiert werden. Das Genehmigungsverfahren entbindet nicht von der Pflicht, die Gültigkeit der Forderungen gegen eine benannte Person oder Organisation ordnungsgemäß festzustellen, und eine Genehmigung verleiht nicht automatisch Rechtsanspruch. Bei der Prüfung solcher Anträge sollten die zuständigen Behörden u. a. vom Gläubiger und von der benannten Person oder Organisation vorgelegte Nachweise berücksichtigen, aus denen hervorgeht, ob eine rechtliche Verpflichtung (vertraglicher oder gesetzlicher Art) zur Bereitstellung der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen besteht; sie sollten ferner prüfen, ob die Gefahr einer Umgehung gegeben ist (z. B. wenn die Verbindungen zwischen dem Gläubiger und der benannten Person oder Organisation als solche Anlass zu Verdacht geben).
87. Eine Person oder Organisation, die einer benannten Person oder Organisation Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitstellen will, muss eine Genehmigung dafür beantragen; davon ausgenommen sind bestimmte Fälle, in denen die Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen unter eine Freistellung gemäß der anwendbaren Verordnung fällt. Bei der Prüfung solcher Anträge sollten die zuständigen Behörden u. a. zur Begründung des Antrags vorgelegte Nachweise berücksichtigen wie auch die Frage, ob die Beziehungen des Antragstellers zur benannten Person oder Organisation nahe legen, dass beide möglicherweise zur Umgehung²⁶ der Einfriermaßnahmen zusammenarbeiten.

²⁶ Siehe auch das Urteil im Strafverfahren gegen Mohsen Afrasiabi und andere; ECLI:EU:C:2011:874, Randnrn. 60-62 und 68. Siehe dasselbe Urteil (Randnr. 68) zur Auslegung von „wissentlich und vorsätzlich“ in Bezug auf die Umgehung von Verboten. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die kumulativen Elemente des Wissens und des Wollens vorliegen, wenn ein Wirtschaftsbeteiligter absichtlich den Umgehungszweck verfolgt oder auf eine entsprechende Wirkung abzielt oder wenn er es für möglich hält, dass seine Beteiligung diesen Zweck oder diese Wirkung hat, und dies billigend in Kauf nimmt.

88. Bei der Prüfung von Anträgen auf Genehmigung der Verwendung eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder der Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen sollten die zuständigen Behörden alle weiteren Nachforschungen anstellen, die sie unter den gegebenen Umständen für angebracht halten, wozu auch die Konsultation anderer Mitgliedstaaten mit einem einschlägigen Interesse gehören kann. Auch sollten die zuständigen Behörden Bedingungen oder Sicherheiten in Betracht ziehen, um zu verhindern, dass freigegebene Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen für Zwecke verwendet werden, die mit der Ausnahmeregelung unvereinbar sind. So sind beispielsweise direkte Banküberweisungen Barauszahlungen vorzuziehen.
89. Bei der Erteilung einer Genehmigung sollten erforderlichenfalls auch entsprechende Bedingungen oder Beschränkungen erwogen werden (z. B. in Bezug auf den Umfang oder den Wiederverkaufswert von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die jeden Monat bereitgestellt werden können), wobei die in den Verordnungen festgelegten Kriterien zu berücksichtigen sind. Jede Genehmigung sollte schriftlich erteilt werden, und zwar vor Verwendung oder Bereitstellung der betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen.
90. Die Verordnungen verpflichten die zuständigen Behörden, den Antragsteller und die anderen Mitgliedstaaten davon zu unterrichten, ob der Antrag bewilligt wurde.²⁷ Dieser Informationsaustausch ermöglicht den Mitgliedstaaten, die Bewilligung von Ausnahmeregelungen in Fällen zu koordinieren, in denen eine benannte Person in mehr als einem Mitgliedstaat eingefrorene Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen hat.

Humanitäre Genehmigungen

91. Um auf dringende und sich wandelnde Bedürfnisse vor Ort zu reagieren, sollten die zuständigen Behörden Anträge auf Genehmigungen für humanitäre Zwecke gegebenenfalls vorrangig behandeln und sicherstellen, dass den Antragstellern der Ablauf, die Kontaktstellen und der Richtzeitrahmen des Genehmigungsverfahrens bekannt sind.

²⁷ Die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 schreibt darüber hinaus vor, dass diese Informationen sonstigen Personen, Einrichtungen oder Körperschaften übermittelt werden, die bekanntermaßen direkt betroffen sind. Dies kann ein vorbildliches Verfahren darstellen, auch wenn es nicht in den Verordnungen vorgeschrieben wird.

Die Antragsteller sollten den zuständigen Behörden in ihren Anträgen die Dringlichkeit und den zugrundeliegenden humanitären Zweck erläutern.

C. Lieferverbot für Güter

92. Sieht eine Verordnung ein Genehmigungsverfahren vor, das anzuwenden ist, so sollte die zuständige Behörde die anderen zuständigen Behörden und die Kommission über abgelehnte Genehmigungsanträge unterrichten. Auch wenn einige Verordnungen keine ausdrückliche Mitteilungspflicht in Bezug auf abgelehnte Genehmigungsanträge vorsehen, sollten die zuständigen Behörden dennoch Mitteilungen über abgelehnte Genehmigungsanträge herausgeben, um die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt auf ein Minimum zu reduzieren.

D. Koordinierung und Zusammenarbeit

93. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass auf nationaler Ebene effiziente Koordinierungs- und Kommunikationsmechanismen zwischen allen einschlägigen staatlichen Stellen, Einrichtungen und Diensten vorhanden sind, die über Zuständigkeiten im Bereich der restriktiven Maßnahmen verfügen, wie etwa Ministerien, zentrale Meldestellen, Finanzprüfer, Nachrichten- und Sicherheitsdienste, Justizbehörden, Staatsanwaltschaft und andere Strafverfolgungsbehörden.
94. Die Koordinierung sollte eine rasche Einbringung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse und ein rasches Reagieren der anderen beteiligten Akteure erlauben. Weiter sollten sich die Nachforschungen möglichst auf erkannte Hochrisikokonstellationen konzentrieren. Ein solcher erkenntnisgesteuerter und risikobasierter Ansatz könnte die Wirksamkeit erhöhen.

95. Die Mitgliedstaaten sollten ferner Informationen austauschen, u. a. mit anderen Mitgliedstaaten, der Kommission, dem EAD, Europol, Eurojust, der FATF, den vom VN-Sicherheitsrat eingesetzten Sanktionsausschüssen (einschließlich des Ausschusses, der nach der Resolution 1267 (1999) zur Al-Qaida eingesetzt wurde) und dem Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus des VN-Sicherheitsrates.²⁸
96. Es sollten Verfahren zur Koordinierung und zum Informationsaustausch eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass Informationen, die als Grundlage für Vorschläge betreffend eine Aufnahme in eine Liste bzw. eine Streichung aus einer Liste dienen könnten, ohne unnötige Verzögerungen weitergegeben werden. Diese Verfahren sollten auf einzelstaatlicher Ebene in den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls zwischen der EU, Drittstaaten, den Vereinten Nationen und anderen einschlägigen internationalen Organisationen eingerichtet werden.

Analyse von Geldkonten

97. Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die Finanztransaktionen in Verbindung mit den Konten benannter Personen oder Organisationen von den geeigneten Stellen oder Diensten analysiert werden. Die Analyseergebnisse hinsichtlich der Terrorismusfinanzierung sollten – soweit rechtlich möglich – an andere Staaten, internationale Organisationen und einschlägige Einrichtungen der EU wie beispielsweise Europol weitergegeben werden. Hierfür sollten in den Mitgliedstaaten Verfahren vorgesehen sein. Einige Verordnungen sehen ausdrücklich vor, dass verdächtige Transaktionen nach der Meldung durch die Finanzinstitute von den zuständigen Behörden ausgewertet werden.²⁹

²⁸ Siehe auch Nummer 17 der Anlage I zu den Leitlinien (informelles Forum zur Erörterung von Fragen der Durchführung).

²⁹ Siehe Artikel 30 Absatz 6 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates vom 23. März 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 961/2010.

Interaktion und Dialog mit dem Finanzsektor bei Einfriermaßnahmen

98. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Umsetzung von Einfriermaßnahmen einen strukturierten Dialog und eine strukturierte Zusammenarbeit mit einschlägigen privaten Organisationen unter ihrer Hoheitsgewalt, z. B. Kredit- und Finanzinstituten, pflegen, um die effektive Umsetzung der Maßnahmen zu gewährleisten, das Instrument der restriktiven Maßnahmen zu optimieren und den Verwaltungsaufwand für diese Organisationen soweit wie möglich zu verringern.
99. Die Kommission und gegebenenfalls der EAD und der Rat werden auf EU-Ebene ebenfalls einen Dialog mit einschlägigen Finanzeinrichtungen über Umsetzungsfragen sowie über Gesetzgebungsfragen pflegen. Im Falle der Terrorismusfinanzierung werden sich die Mitgliedstaaten ferner darum bemühen, den Finanzsektor mit geeignetem (und zeitnah bereitgestelltem) Material und Feedback, soweit möglich auch nachrichtendienstlicher Natur, und aktuellen Informationen über die Muster der Terrorismusfinanzierung zu versorgen.
100. Die Mitgliedstaaten könnten prüfen, welche Kanäle für die Übermittlung von Vorgaben und Ratschlägen an die Aufsichtsbehörden und an die Kredit- und Finanzinstitute in Frage kommen.

Weitergabe von Informationen über Einfriermaßnahmen an andere Personen

101. Die Mitgliedstaaten sollten die nicht dem Finanzsektor angehörenden Organisationen von Marktteilnehmern und die Öffentlichkeit auf verhängte finanzielle restriktive Maßnahmen hinweisen, vor allem in Anbetracht des Verbots, Benannten Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, und die Modalitäten dieser Maßnahmen erklären.

Umsetzungsmechanismen

102. Die Kommission sollte weiterhin den Zugang der Öffentlichkeit (insbesondere von Kredit- und Finanzinstituten) zu der „electronic-Consolidated Targeted Financial Sanctions List (e-CTFSL)“ sicherstellen, die von der Kommission zusammen mit dem europäischen Kreditsektor erstellt wird.

103. Die Kommission sollte dafür sorgen, dass die Liste auf dem neuesten Stand gehalten wird.
104. Die Mitgliedstaaten sollten der Öffentlichkeit (insbesondere den Kredit- und Finanzinstituten und anderen relevanten Wirtschaftsteilnehmern) gegebenenfalls Zugang zu sachdienlichen Informationen über nationale Maßnahmen einschließlich Benennungen und gerichtlichen Anordnungen, beispielsweise im Zusammenhang mit sogenannten Inlandsterroristen, gewähren.
105. Die Kommission gewährleistet den Zugang der Öffentlichkeit zu einer Reihe zusätzlicher Instrumente, die das Verständnis und den Austausch von Informationen erleichtern sollen.

Weltkarte der EU-Sanktionen

106. Die interaktive Weltkarte der EU-Sanktionen ermöglicht es der Öffentlichkeit, alle geltenden restriktiven Maßnahmen der EU und die entsprechenden EU-Verordnungen direkt zu überprüfen. Außerdem werden über ein Filtersystem die Listen der Personen und Organisationen angezeigt, gegen die Einfriermaßnahmen und/oder Einreisebeschränkungen (Reiseverbot) verhängt wurden. Darüber hinaus ermöglicht das Instrument auch den Zugang zu den vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedeten Resolutionen sowie zu den Beschlüssen und Verordnungen, mit denen diese Resolutionen in Unionsrecht umgesetzt werden. Die Weltkarte der EU-Sanktionen enthält auch eine Liste der zuständigen nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten, die für die Umsetzung der EU-Sanktionen zuständig sind.
107. Aufgrund seiner einfachen Nutzung ist das Instrument eine wirksame Informationsquelle.
108. Die Karte kann über den folgenden Link abgerufen werden: <https://sanctionsmap.eu>.
109. Darüber hinaus ermöglicht die Weltkarte der EU-Sanktionen der Öffentlichkeit, E-Mail-Benachrichtigungen zu abonnieren und somit informiert zu werden, wenn eine neue konsolidierte Liste von Reiseverboten und/oder eine neue konsolidierte Liste der Finanzsanktionen veröffentlicht wird.

Meldeinstrument zu EU-Sanktionen

110. Es gibt zwei Möglichkeiten, Verstöße gegen Sanktionen zu melden: 1) per E-Mail an relex-sanctions@ec.europa.eu oder 2) per E-Mail über das Meldeinstrument zu EU-Sanktionen („EU sanctions whistleblower tool“).
111. Dieses Instrument erhöht die Wirksamkeit von EU-Sanktionen, indem es Hinweisgebern die Möglichkeit bietet, der Kommission auf sichere und anonyme Weise mögliche Verstöße gegen Sanktionen zu melden. Die bereitgestellten Informationen können konkrete Beispiele, Fakten und Umstände in Bezug auf betroffene Personen, Organisationen und Drittländer betreffen. Sie können auch Verdachtsmomente oder Versuche zur Umgehung von EU-Sanktionen betreffen.
112. Über folgende URL kann auf das Instrument zugegriffen werden:
<https://EUsanctions.integrityline.com>.
113. Die Kommission hat auf EU-Ebene eine Kontaktstelle für humanitäre Hilfe in einem Umfeld, in dem Sanktionen gelten, eingerichtet. Dieses Instrument wurde im Kontext der COVID-19-Pandemie geschaffen, besteht aber weiterhin, um die Arbeit der Wirtschaftsbeteiligten und humanitären Akteure vor Ort zu verbreiten und erforderlichenfalls zu erleichtern.

Bewertung

114. Es ist wichtig, die Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen der EU zu bewerten, wobei die Rückmeldungen u. a. der Mitgliedstaaten, der Kommission, des EAD, der EU-Missionsleiter, der Zollbehörden, des Privatsektors, der Vereinten Nationen und anderer einschlägiger Einrichtungen berücksichtigt werden sollten.

115. Die Mitgliedstaaten sollten sich um die Schaffung geeigneter nationaler Verfahren zur Bewertung vor allem der Wirksamkeit des nationalen Handelns bei der Anwendung von restriktiven Maßnahmen bemühen, wobei u. a. die Ergebnisse des Dialogs mit dem Privatsektor zu berücksichtigen wären.³⁰

116. Die Ergebnisse solcher Bewertungen sollten – soweit relevant – in der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (Sanktionen) ausgetauscht werden.

E. Horizontale Sanktionsregelungen

117. In jüngerer Zeit hat die Europäische Union sogenannte „horizontale Sanktionsregelungen“ mit thematischem Anwendungsbereich verabschiedet. Diese Regelungen sind nicht geografisch begrenzt und ermöglichen es, restriktive Maßnahmen gegen Personen und Organisationen wegen Tätigkeiten zu verhängen, die bestimmte Kriterien für die Aufnahme in die Liste erfüllen, unabhängig davon, wo sie stattgefunden haben. Sie decken die Bereiche Chemiewaffen, Cyberangriffe, Terrorismus und Menschenrechte ab.

Chemiewaffen

118. Diese Regelung wurde 2018 eingeführt. Ziel ist es, die wirksame Umsetzung und weltweite Anwendung des Chemiewaffenübereinkommens zu unterstützen, indem in einer Zeit zunehmender Angriffe mit Chemiewaffen spezifische Maßnahmen gegen diejenigen ergriffen werden, die für die Verbreitung oder den Einsatz chemischer Waffen verantwortlich sind.

119. Die restriktiven Maßnahmen umfassen das Einfrieren von Vermögenswerten, das Verbot der Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen und das Verbot der Einreise in die EU und können gegen Personen und/oder Organisationen verhängt werden, die unmittelbar für die Entwicklung und den Einsatz chemischer Waffen verantwortlich sind, sowie gegen diejenigen, die solche Personen und Organisationen finanziell, technisch oder materiell unterstützen, sowie gegen diejenigen, die sie unterstützen, fördern oder mit ihnen in Verbindung stehen.

³⁰ Im Einklang mit den Empfehlungen 6 und 7 der internationalen Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung.

Cyberangriffe

120. Diese Regelung wurde 2019 eingeführt und ermöglicht die Benennung von Personen und Einrichtungen, die für Cyberangriffe, die die EU oder ihre Mitgliedstaaten bedrohen, verantwortlich sind oder daran beteiligt sind.

Mit dieser Regelung verfügt die EU über ein weiteres Instrument zur Stärkung ihrer Resilienz und ihrer Fähigkeit, die Integrität und Sicherheit der EU, ihrer Mitgliedstaaten und ihrer Bürgerinnen und Bürger gegen Cyberbedrohungen und böswillige Cyberaktivitäten zu schützen. Die restriktiven Maßnahmen umfassen das Einfrieren von Vermögenswerten, das Verbot der Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen und das Verbot der Einreise in die EU und können gegen Personen und/oder Organisationen verhängt werden, die für Cyberangriffe oder Versuche von Cyberangriffen verantwortlich sind, sowie gegen diejenigen, die diese Angriffe finanziell, technisch oder materiell unterstützen, sowie gegen diejenigen, die sie unterstützen, ermutigen, fördern oder mit ihnen in Verbindung stehen.

Terrorismus

121. Zwei Regelungen ermöglichen es dem Rat, restriktive Maßnahmen im Bereich Terrorismusbekämpfung zu ergreifen.
122. Die 2016 verabschiedete terrorismusbezogene Regelung ermöglicht es der EU, autonome restriktive Maßnahmen gegen Personen und Organisationen zu ergreifen, die mit ISIL/Da'esh oder Al Qaida in Verbindung stehen. Davor konnten die restriktiven Maßnahmen nur gegen die in der Liste des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen aufgeführten Personen gerichtet werden.

Zur Umsetzung der Resolution 1373(2001) des VN-Sicherheitsrates hat die Europäische Union im Dezember 2001 eine im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP festgelegte Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften erstellt, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind und restriktiven Maßnahmen unterliegen. In diesem Gemeinsamen Standpunkt sind die Kriterien für die Aufnahme in die Liste sowie die Handlungen festgelegt, die für diese Zwecke terroristische Handlungen darstellen. Die erstmalige Aufnahme in die Liste muss auf einem Beschluss einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats oder eines Drittlands in Bezug auf die betreffenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften beruhen.

123. Diese Regelung wurde 2020 angenommen und ermöglicht die Benennung von Personen, Organisationen und Einrichtungen – einschließlich staatlicher und nichtstaatlicher Akteure –, die für schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße verantwortlich sind.

Darunter fallen unter anderem Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Sklaverei, außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen und Tötungen, das Verschwindenlassen von Personen, willkürliche Inhaftierungen und Festnahmen sowie andere schwere Menschenrechtsverletzungen oder -verstöße. Die Regelung ermöglicht somit ein umfassendes Vorgehen gegen jene, die solche Verletzungen und Verstöße begangen haben, unabhängig davon, ob es sich um Einzelpersonen oder Organisationen, staatliche oder nichtstaatliche Akteure handelt.

Restriktive Maßnahmen umfassen das Einfrieren von Vermögenswerten, ein Verbot der Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen und ein Verbot der Einreise in die EU.

124. Die operativen Aspekte dieser Regelungen sind den sogenannten geografischen Regelungen ähnlich, und die verschiedenen Phasen der Benennung, Identifikation und Einhaltung sind dieselben. Die Instrumente der Kommission (Kapitel V) stehen den Wirtschaftsbeteiligten und humanitären Akteuren weiterhin zur Verfügung, damit eine einheitliche Auslegung gewährleistet wird.