

**SWP-Studie**

---

*Sascha Lohmann*

# Autonome EU-Finanzsanktionen

Wege zum wirkungsvollen Einsatz



**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 25  
Dezember 2021, Berlin

- Die Europäische Union (EU) greift im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verstärkt zu autonomen Finanzsanktionen, um auf weltweite Krisen und Konflikte im Sinne eigener Zielsetzungen umgehend zu reagieren.
- Der vermehrte Einsatz dieses wichtigen Instruments im Werkzeugkasten der GASP geschieht dabei im Kontext eines blockadeanfälligen Entscheidungsverfahrens im Rat, hoher Hürden des Unionsrechts und der Schwierigkeit, eine enge Zusammenarbeit mit Verbündeten zu koordinieren.
- Die Wirkung autonomer EU-Finanzsanktionen könnte ohne tiefgreifende Strukturreformen kurz- bis mittelfristig auf fünf verschiedenen Wegen gesteigert werden. So ließe sich (1) die Entscheidungsfindung im Rat in Bezug auf Listungen vergemeinschaften, (2) die Orientierungshilfen verbessern, die von der Europäischen Kommission und den zuständigen Behörden in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, (3) der Anwendungsbereich von Verfügungs- und Bereitstellungsverböten vergrößern, (4) die Verzahnung mit Instrumenten aus inhaltlich verwandten Politikfeldern weiter vorantreiben und (5) die bestehende Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten als den beiden engsten Verbündeten weiter verstetigen.
- Mit der Chance auf einen *wirkungsvollen* Einsatz geht das Risiko überzogener Erwartungen einher. Denn eine größere Wirkung ist für sich allein genommen noch keine hinreichende Bedingung für einen *wirksamen* Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen, der ein Erreichen der jeweils verfolgten politischen Ziele auch tatsächlich fördert.

**SWP-Studie**

*Sascha Lohmann*

# Autonome EU-Finanzsanktionen

Wege zum wirkungsvollen Einsatz

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 25  
Dezember 2021, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2021

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
doi: 10.18449/2021S25

## **Inhalt**

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
<b>7</b>	<b>Autonome EU-Finanzsanktionen als Instrument der GASP</b>
<b>11</b>	<b>Politische und rechtliche Grundlagen</b>
<b>15</b>	<b>Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung</b>
17	Legalität und Legitimität
20	Zusammenarbeit mit Drittstaaten
<b>22</b>	<b>Fünf Wege zu einem wirkungsvolleren Einsatz</b>
22	Vergemeinschaftung der Entscheidungsfindung
24	Verbesserte Orientierungshilfe
26	Vergrößerung des Anwendungsbereichs
29	Verzahnung mit verwandten Instrumenten
34	Verstärkte Zusammenarbeit mit Verbündeten
<b>36</b>	<b>Fazit und Ausblick</b>
<b>38</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Sascha Lohmann ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika.*

*Die Studie entstand im Rahmen des Projekts »Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für einen wirkungsvollen Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen«, das gefördert wird vom Bundesministerium der Finanzen.*

## *Problemstellung und Schlussfolgerungen*

### **Autonome EU-Finanzsanktionen. Wege zum wirkungsvollen Einsatz**

In einer zunehmend multipolaren Weltordnung kommt der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit Europas entscheidende Bedeutung für eine nachhaltige Konfliktprävention und -bearbeitung zu. Im Wissen darum haben führende Vertreterinnen und Vertreter der Europäischen Union (EU) den Anspruch formuliert, die »Sprache der Macht erlernen« (Josep Borrell Fontelles) zu wollen. Die EU hat 27 Mitgliedsstaaten und rund 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner. Damit verfügt sie bereits über hinreichende Voraussetzungen, um sowohl die Sprache militärischer als auch wirtschaftlicher Macht sprechen zu können. Auch besteht in Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten weitgehend die gleiche Bedrohungswahrnehmung. Kontrovers debattiert wird hingegen immer noch, welche militärischen und vor allem welche wirtschaftlichen Machtmittel entwickelt und wirkungsvoll eingesetzt werden müssten, um europäische Interessen aktiv zu verfolgen und gemeinsam geteilte Werte nachhaltig zu bewahren.

Diese Studie widmet sich autonomen EU-Finanzsanktionen als jenem wirtschaftlichen Machtinstrument im Werkzeugkasten der GASP, auf das europäische Entscheidungsträgerinnen und -träger vorrangig zurückgreifen. Nach der US-Regierung ist es die EU, die Finanzsanktionen als speziellen Typus von Wirtschaftssanktionen am häufigsten einsetzt. Er findet sich gegenwärtig in nahezu allen der mehr als dreißig länderbezogenen und thematischen Programme wieder, die von der EU im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umgesetzt werden. Die stetig gewachsene Beliebtheit autonomer EU-Finanzsanktionen beruht vor allem darauf, dass sich mit deren Einsatz ein gangbarer Mittelweg beschreiten lässt, der über diplomatische Protestnoten hinausführt und gleichzeitig unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt verläuft.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wodurch sich die erzeugte Wirkung steigern ließe. Der Effekt autonomer EU-Finanzsanktionen – als eines wirtschaftlichen Machtmittels zwischen Worten und Waffen – wird bislang durch ein blockadeanfälliges Entscheidungsverfahren begrenzt, das sich aus dem

»politischen Außenwirtschaftsrecht« der Verträge ergibt. Konkret ermöglicht es die Kombination aus intergouvernementaler GASP und vergemeinschaftetem Gemeinsamen Binnenmarkt einzelnen Mitgliedstaaten, die einstimmig zu fassenden Beschlüsse per Veto zu blockieren. Die einstimmig angenommenen GASP-(Durchführungs-)Beschlüsse müssen zudem der Überprüfung durch die europäische Gerichtsbarkeit standhalten und unerwünschte Nebenwirkungen ebenso vermeiden wie Kollateralschäden. Schließlich wird die angestrebte Zusammenarbeit mit Drittstaaten, deren Ziele grundsätzlich mit denen der EU konvergieren, durch einen divergierenden Einsatz von Mitteln wie etwa Finanzsanktionen potenziell gefährdet.

Sollen autonome EU-Finanzsanktionen künftig noch wirkungsvoller eingesetzt werden, müsste sich die Bundesregierung im Verbund mit ihren europäischen Partnern darum bemühen, das blockadeanfällige Entscheidungsverfahren im Rat im Rahmen der bestehenden Verträge behutsam zu reformieren. So sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Durchführungsbeschlüsse zur Listung natürlicher und juristischer Personen konsequent mit qualifizierter Mehrheit zu fassen. Weiterhin ließe sich die Um- und Durchsetzung durch zusätzliche und ausführlichere Leitfäden verbessern, die Unternehmen im Finanz- und Nichtfinanzsektor konkrete und anschauliche Orientierungshilfe bei der Anwendung und Auslegung einzelner Begriffe in den einschlägigen (Durchführungs-)Verordnungen gäben. Ferner ließe sich die Wirkung autonomer EU-Finanzsanktionen erhöhen, indem deren Anwendungsbereich ausgeweitet würde. Dasselbe gilt für eine Verzahnung mit inhaltlich verwandten Politikfeldern, etwa der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie der EU-Handelspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, die für bislang ungenutzte Synergieeffekte sorgen dürfte. Schließlich könnte die Zusammenarbeit mit den beiden wichtigsten Verbündeten in London und Washington verstärkt werden, indem einerseits die vorhandenen personellen Ressourcen sowie institutionellen Kapazitäten in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ausgebaut und andererseits die behördlichen Zuständigkeiten denjenigen auf US-amerikanischer und britischer Seite angepasst würden.

Ein in diesem Sinne *wirkungsvoller* Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen ist in jedem Fall nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür, dass sich die jeweils verfolgten politische Ziele

auch tatsächlich erreichen lassen. Um politische Zugeständnisse durchsetzen zu können, müsste nicht nur die Leidensfähigkeit des Adressaten der Sanktionen grundsätzlich geringer sein als bei dem, der diese verhängt. Vielmehr bedarf es für deren *wirksamen* Einsatz, mit dem sich die selbstgesteckten Ziele auch tatsächlich erreichen ließen, vor allem solcher diplomatischer Fähigkeiten, die als Staatskunst bezeichnet werden und wissenschaftlichen Analysen nur bedingt zugänglich sind.

# Autonome EU-Finanzsanktionen als Instrument der GASP

In der GASP schlummert das Potenzial für die strategische Autonomie Europas.<sup>1</sup> Mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union (EUV) am 1. November 1993 wurde die GASP in Titel V Kapitel 2 Artikel 21 bis Artikel 46 primärrechtlich institutionalisiert. Mit den »restriktiven Maßnahmen (Sanktionen)« verfügt die GASP über ein operatives Instrumentarium, das in steigendem Maße dafür eingesetzt wird, die in Artikel 21 EUV genannten außen- und sicherheitspolitischen Ziele zu verfolgen.<sup>2</sup> Dazu zählen unter anderem die Wahrung und Stärkung eines regelbasierten Multilateralismus als Grundlage von weltweitem Frieden und internationaler Sicherheit.

Der Einsatz von EU-Sanktionen geschieht zum Teil im Rahmen entsprechender Resolutionen des VN-Sicherheitsrats. Da dessen ständige Mitglieder sich in den letzten zwei Jahrzehnten jedoch immer seltener darauf einigen konnten, multilaterale VN-Sanktionen zu verhängen, ist die Zahl autonomer EU-Sanktionen gestiegen, die ohne ein völkerrechtliches Mandat erfolgen.<sup>3</sup> Die wachsende Bedeutung autonomer EU-Sanktionen spiegelt sich in den einschlägigen EU-

Strategiedokumenten wider – etwa zur Europäischen und Globalen Sicherheit (2003, 2016), Cybersicherheit (2013, 2017), Maritimen Sicherheit (2014, 2018)<sup>4</sup> sowie im Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020–2024.<sup>5</sup> Darüber hinaus beschreiben einige nationale Strategiedokumente der Mitgliedstaaten dieses Instrument der GASP als vorbeugendes Mittel zur Verhütung von Krisen und Konflikten.<sup>6</sup> Auch bei der Stabilisierung und Friedensförderung können Sanktionen neben anderen Maßnahmen wie beispielsweise Mediation dazu beitragen, etwa Gewaltakteure zu isolieren und konstruktive Kräfte gezielt zu unterstützen.<sup>7</sup>

1 Dieser Begriff beschreibt die Fähigkeit, eigene und übergeordnete Interessen, etwa im Sinne einer friedlichen Konfliktbearbeitung und -lösung, nicht nur zu formulieren, sondern mit den entsprechenden institutionellen, materiellen und politischen Ressourcen durchsetzen zu können, vgl. Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019), S. 5.

2 Annegret Bendiek/Minna Ålander/Paul Bochtler, *GASP: Von der Ergebnis- zur Symbolpolitik. Eine datengestützte Analyse*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2020 (SWP-Aktuell 83/2020).

3 Antonius W. de Vries/Hadewych Hazelzet, »The EU as a New Actor on the Sanctions Scene«, in: Peter Wallensteen/Carina Staibano (Hg.), *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, London: Frank Cass, 2005, S. 95–107.

4 Eine explizite Verankerung autonomer EU-Sanktionen hingegen fehlt in der *Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*, Brüssel, 10.12.2003, S. 5, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2015708%202003%20INIT/DE/pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

5 Europäische Kommission, Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Anhang der Gemeinsamen Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020–2024*, 25.3.2020, <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e9112a36-6e95-11ea-b735-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_4&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e9112a36-6e95-11ea-b735-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_4&format=PDF)> (eingesehen am 9.9.2021).

6 Vgl. Die Bundesregierung, *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung*, Berlin 2017, S. 84, <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>> (eingesehen am 9.9.2021), sowie Rebecca Brubaker/Thomas Dörfler, *UN Sanctions and the Prevention of Conflict: A Thematic Paper for the United Nations – World Bank Study on Conflict Prevention*, New York: United Nations University Centre for Policy Research, August 2017 (Conflict Prevention Series, Nr. 4).

7 Thomas Biersteker/Rebecca Brubaker/David Lanz, *Sanctions and Mediation: Establishing Evidence to Inform Practice*, New York: United Nations University Centre for Policy Research, 18.2.2019.

## Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Zahl der verhängten autonomen EU-Sanktionen kontinuierlich gestiegen.

Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Zahl der verhängten autonomen EU-Sanktionen kontinuierlich gestiegen, so dass im Rahmen der GASP gegenwärtig mehr als dreißig EU-Sanktionsprogramme in Kraft sind.<sup>8</sup> Ein Großteil davon ist länderbezogen, richtet sich also gezielt gegen natürliche und juristische Einzelpersonen, Einrichtungen und Organisationen aus bestimmten Regionen. Nur vier dieser Programme sind themenspezifisch und betreffen natürliche und juristische Personen, die weltweit für Terrorismus, die Verbreitung und den Einsatz chemischer Waffen, Cyberangriffe sowie Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden.<sup>9</sup>

Autonome EU-Sanktionen beschränken sowohl *diplomatische* als auch *wirtschaftliche* Austauschbeziehungen. Ersteres erfolgt in Form von Ein- und Durchreiseverboten für natürliche Personen. Sofern es sich darüber hinaus auch um Angehörige diplomatischer Vertretungen handelt, besteht die Möglichkeit, Einzelne aus diesem Kreis auch öffentlichkeitswirksam zur Übergabe von Protestnoten einzubestellen oder sie gar zur *persona non grata* zu erklären und des Landes zu verweisen. Des Weiteren lassen sich diplomatische Beziehungen auch dadurch einschränken, dass einzelne Regierungen von der Teilnahme an prestigeträchtigen Treffen in bi- oder multilateralen Formaten ausgeschlossen werden oder dass man deren völkerrechtliche Souveränitätsansprüche zurückweist.

*Wirtschaftliche* Austauschbeziehungen lassen sich wiederum mit Hilfe von Ein- und Ausfuhrverboten für Güter und Dienstleistungen beschränken, wodurch bestehende Handelsströme teilweise oder vollständig gekappt werden. Da, wo solche Austauschbeziehungen einen rein monetären Charakter aufweisen, sind autonome Finanzsanktionen das Mittel der Wahl.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Für eine ständig aktualisierte Übersicht siehe <<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>>. Darüber hinaus bestehen vereinzelt weitere autonome EU-Sanktionen, die vor 1993 bereits in Kraft waren und bislang nicht in GASP-Beschlüsse formalisiert wurden, wie etwa die Ausfuhrbeschränkungen für Rüstungsgüter in die Volksrepublik China.

<sup>9</sup> Gleichwohl sind menschenrechtsbezogene Listungsgründe für EU-Sanktionen mitunter auch in länderspezifischen Programmen enthalten.

<sup>10</sup> Indranil Ganguli, *Smarte Finanzsanktionen der EU. Eine politikwissenschaftliche und bankpraktische Effektivitätsanalyse*

Diesen Typus von Wirtschaftssanktionen hat die EU vermehrt ab Anfang der 1990er Jahre auf Grundlage einschlägiger Resolutionen des VN-Sicherheitsrats angewendet, um multilaterale Sanktionen unter anderem gegen Libyen, Haiti und die damalige Bundesrepublik Jugoslawien umzusetzen.<sup>11</sup> Einen Standardisierungsschub erfuhr der Einsatz gezielter VN-Finanzsanktionen durch die beiden Interlaken-Prozesse 1998 und 1999, die federführend von der Schweizer Bundesregierung vorangetrieben wurden. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 avancierte dieser Typus zum bevorzugten Instrument im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und später auch gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.<sup>12</sup> Gegenwärtig sind autonome EU-Finanzsanktionen integraler Bestandteil nahezu aller länder- und themenspezifisch ausgerichteten autonomen EU-Sanktionsprogramme.<sup>13</sup>

Unmittelbarer Regulierungsgegenstand autonomer EU-Finanzsanktionen sind *Gelder*, die in den einschlägigen Rechtsquellen als finanzielle Vermögenswerte und Vorteile jeder Art begrifflich sehr weit gefasst werden.<sup>14</sup> Zudem werden auch *wirtschaftliche Ressourcen*

*ausgewählter Maßnahmen*, Baden-Baden: Nomos, 2013 (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 23).

<sup>11</sup> Clara Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?*, London/New York: Routledge, 2010, S. 57.

<sup>12</sup> Vgl. Gudrun Dahme, *Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen*, Witten: Mendel Verlag, 2007 (Schriftenreihe des Europäischen Forums für Aussenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Bd. 32), S. 106.

<sup>13</sup> Der Internationale Währungsfonds hat in seinen *Annual Reports on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* die steigende Frequenz im weltweiten Einsatz von Finanzsanktionen nachgezeichnet. In diesen Reports werden seit Anfang der 1950er Jahre systematisch jene Kapitalverkehrskontrollen aufgeführt, die einzelne Mitgliedstaaten aufgrund sicherheitspolitischer Erwägungen vorgenommen und über spezielle Verfahren zur Meldung von Finanzsanktionen übermittelt haben, International Monetary Fund, Executive Board, Decision No. 144-(52/51), *Payments Restrictions for Security Reasons: Fund Jurisdiction*, 14.8.1952, in: *Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund*, Nr. 3, Washington, D.C., 2012.

<sup>14</sup> Unter diese Vermögensklasse fallen nach aktueller Praxis unter anderem: Bargeld, Schecks, Geldforderungen, Wechsel, Geldanweisungen oder andere Zahlungsmittel, Einlagen bei Finanzinstituten oder anderen Einrichtungen, Guthaben auf Konten, Zahlungsansprüche und verbrieft

ins Visier genommen, die als Auffangbegriff alle weiteren immateriellen und materiellen Vermögenspositionen (einschließlich Vorteile jeder Art) bezeichnen, die als Ersatz- oder Parallelwährung dazu dienen können, wiederum Gelder (aber auch Güter oder Dienstleistungen) zu erwerben.<sup>15</sup> Unmittelbar betroffen von diesen Einschränkungen sind vor allem Kredit- und Finanzinstitute wie Banken und Sparkassen.<sup>16</sup> Darunter fallen neben Wertpapierfirmen<sup>17</sup> auch Versicherungsunternehmen- und -vermittler sowie jedes Unternehmen, das in weiteren Geschäftsfeldern des Finanzmarkts operiert.<sup>18</sup>

Forderungen, öffentlich und nicht öffentlich gehandelte Wertpapiere und Schuldtitel einschließlich Aktien und Anteilen, Wertpapierzertifikate, lang- und kurz-/mittelfristige Anleihen (Obligationen) wie Pfandbriefe, Optionscheine, Schuldverschreibungen und -scheine, Derivatverträge, Zinserträge, Dividenden oder andere Einkünfte oder Wertzuwächse aus Vermögenswerten, Kredite, Rechte auf Verrechnung, Bürgschaften, Vertragserfüllungsgarantien oder andere finanzielle Zusagen und Ansprüche, Akkreditive, Konnossemente, Sicherungsübereignungsurkunden, Dokumente zur Verbriefung von Anteilen an Fondsvermögen oder anderen Finanzressourcen sowie jedes andere Finanzierungsinstrument für Ausfuhren. Diese ausgreifende Definition geht zurück auf Artikel 1 Nr. 1 der *Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan.*

**15** Diese weite Auslegung wurde bestätigt durch den EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache C-117/06, Möllendorf, EU:C:2007:596, Randnummern 56 und 62.

**16** Die einschlägigen Definitionen finden sich jeweils in Artikel 4 Absatz 1 unter Nummer 1 sowie unter Nummer 26 der *Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012.*

**17** Die einschlägige Definition findet sich in Artikel 4 Absatz 1 Nummer 1 der *Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU.*

**18** Vgl. Nr. 2–12 sowie 14 und 15 des Anhangs I (»Liste der Tätigkeiten, für die die gegenseitige Anerkennung gilt«) der *Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapier-*

*firmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG.*

Textbox

### »Einfrieren« von Geldern: Verfügungs- und Bereitstellungsverbote

Der gezielte Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen erfolgt durch spezialgesetzlich verankerte Verfügungs- und Bereitstellungsverbote. Bei Verfügungsverboten handelt es sich im Kern um das sogenannte Einfrieren von Geldern, die ohne vorherige Genehmigung nicht mehr bewegt oder anderweitig genutzt werden dürfen. Durch Bereitstellungsverbote wird wiederum untersagt, dass Gelder gelisteten Einzelpersonen, Einrichtungen oder Unternehmen unmittelbar oder mittelbar zugutekommen dürfen.<sup>a</sup> Im Folgenden wird dieser Rechtsbegriff allerdings weiter gefasst. Demnach können sich Bereitstellungsverbote auch auf (Finanz-)Dienstleistungen erstrecken, die im Zusammenhang mit allgemeingesetzlichen Ein- (Boycott) und Ausfuhrbeschränkungen (Embargos) erbracht werden.<sup>b</sup> Dazu zählt etwa die Bereitstellung von Finanzmitteln und Finanzhilfen wie Zuschüssen, Darlehen, Finanzderivaten, Ausfuhrkrediten, -garantien und -versicherungen einschließlich Rückversicherung, sofern diese im Zusammenhang mit dem Verkauf, der Lieferung, der Verbringung oder der Ausfuhr von Rüstungsgütern (Waffen, Munition, Rüstungsmaterial)<sup>c</sup> oder zivil-militärischen Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (*dual use*) aufgewendet werden.<sup>d</sup> Auch andere Finanzdienstleistungen wie der Geldtransfer können teilweise oder gänzlich untersagt

werden – etwa in Bezug auf Zahlende und Zahlungsempfänger aus bestimmten Jurisdiktionen (Ländern).<sup>e</sup> Des Weiteren können Bereitstellungsverbote den Zugang zum europäischen Kapitalmarkt verwehren, indem beispielsweise der Handel mit bestimmten Wertpapieren oder Geldmarktinstrumenten über eine bestimmte Laufzeit hinaus oder generell untersagt wird. Nicht zuletzt lassen sich durch Bereitstellungsverbote über die (Neu-)Vergabe von Krediten oder Darlehen an benannte Personen hinaus auch private und öffentliche Investitionen in bestimmte Sektoren ausländischer Volkswirtschaften generell beschränken.

Mit Verfügungs- und Bereitstellungsverbote wird nicht nur der unmittelbare Zugang zu Geldern unterbunden, die sich im Besitz, im Eigentum, unter der Kontrolle oder in anderer Weise in der Verfügungsgewalt von gelisteten Einzelpersonen, Einrichtungen, Organisationen oder Unternehmen befinden. Dank ihnen ist es auch möglich, Gelder zu blockieren, die lediglich mittelbar von gelisteten natürlichen und juristischen Personen kontrolliert werden. Letzteres kann vorliegen, sofern gelistete Personen beispielsweise Gesellschaftsanteile von über 50 Prozent halten oder gesellschaftsrechtliche Sonderrechte genießen, die ihnen einen beherrschenden Einfluss auch als Minderheitsgesellschafter einräumen.<sup>f</sup>

**a** Tobias Schöppner, *Wirtschaftssanktionen durch Bereitstellungsverbote*, Witten: Mendel Verlag, 2013 (Schriftenreihe des Europäischen Forums für Aussenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e. V. an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Bd. 51).

**b** Andrea Hügler, »Die Rolle der Banken in der Exportkontrolle«, in: Dirk Ehlers/Hans-Michael Wolffgang (Hg.), *Recht der Exportkontrolle. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Frankfurt a. M.: Deutscher Fachverlag, Fachmedien Recht und Wirtschaft, 2015, S. 577–584.

**c** Die Um- und Durchsetzung von Waffenembargos fällt gemäß Artikel 346 Absatz 1b Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in den alleinigen Kompetenzbereich der einzelnen Mitgliedstaaten, vgl. *Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern*. Ein solches Embargo wurde zwischen November 2005 und Oktober 2009 gegen Usbekistan verhängt. Danach durften an Personen oder zur Verwendung in Usbekistan keine »Finanzmittel oder Finanzhilfen in Verbindung mit militärischen Aktivitäten, insbesondere Zuschüsse, Darlehen und Ausfuhrkredit

versicherungen« bereitgestellt werden. Siehe Artikel 1 Absatz 3 (i) *Gemeinsamer Standpunkt 2005/792/GASP des Rates vom 14. November 2005 betreffend restriktive Maßnahmen gegen Usbekistan*.

**d** Lutz Gramlich, »Exportkontrolle und Zahlungsverkehrsbeschränkungen – eine komplexe, aber unkomplizierte Beziehung?«, in: Ehlers/Wolffgang (Hg.), *Recht der Exportkontrolle* [wie Anm. b], S. 559–575.

**e** Derzeit gilt eine entsprechende Beschränkung für die Demokratische Volksrepublik Korea, siehe Kapitel 4 der *Verordnung (EU) 2017/1509 des Rates vom 30. August 2017 über restriktive Maßnahmen gegen die Demokratische Volksrepublik Korea und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 329/2007*.

**f** Die Möglichkeiten, mit denen einzelne Individuen als wirtschaftlich Berechtigte (in intransparenter Weise) Kontrolle über juristische Personen ausüben können, sind vielfältig, vgl. Andres Knobler, *Transparency of Asset and Beneficial Ownership Information*, 19.7.2020 (United Nations High-Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda Financing for Sustainable Development [FACTI] Panel Background Paper 4), S. 3–14.

# Politische und rechtliche Grundlagen

Während der Einsatz militärischer Gewalt grundsätzlich durch das Völkerrecht beschränkt und auf nationaler Ebene in der Regel durch strategische Doktrinen der Exekutive sowie parlamentarische Vorbehalte umfassend reguliert wird, erfolgt der Einsatz wirtschaftlicher Sanktionen oftmals krisengetrieben und tendenziell reaktiv.<sup>19</sup> Daher existiert bisher weder ein detaillierter Leistungskatalog über die zwingend zu erfüllenden Eigenschaften autonomer EU-Finanzsanktionen noch eine strategische Doktrin, die klar umreißt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit sie verhängt werden können. Obwohl autonome EU-Finanzsanktionen als Instrument der GASP eine immer wichtigere Rolle spielen, führen sie als Untersuchungsgegenstand in der einschlägigen (politik-)wissenschaftlichen Literatur immer noch ein Nischendasein. Im Folgenden sollen daher ihre politischen und rechtlichen Grundlagen kurz beschrieben werden.

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee hat in den *Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen)* erstmals Leitlinien für die Verhängung von EU-Sanktionen formuliert, die vom

**19** »Die Sanktionspolitik zählt zu den wirksamsten außen- und sicherheitspolitischen Instrumenten der EU, denn sie versetzt die Union in die Lage, ihre beträchtliche wirtschaftliche Macht zur Förderung ihrer außenpolitischen Ziele einzusetzen. [...] In den letzten Jahren hat die Anwendung restriktiver Maßnahmen durch die EU an Häufigkeit und Intensität zugenommen, was den Willen der EU belegt, durch politischen und wirtschaftlichen Druck auf Entwicklungen zu reagieren bzw. solche Entwicklungen zu beeinflussen oder abzuwehren«, Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament und den Rat, *Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, COM(2018) 647, Brüssel, 12.9.2018, S. 14, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-647-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>> (eingesehen am 6.5.2021).

Rat im Juni 2004 angenommen wurden. Dieses programmatische Grundsatzdokument steckt den »politischen Rahmen für den wirkungsvolleren Einsatz von Sanktionen« ab, der »ein wichtiges Mittel darstellt, um Frieden und Sicherheit auf internationaler Ebene im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und unserer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu erhalten und wiederherzustellen.«<sup>20</sup> Zu den konkreten politischen Anforderungen zählt zunächst, schnell und kohärent auf unvorhergesehene Krisen und sich zuspitzende Konflikte reagieren zu können – nicht zuletzt, um so den andernfalls drohenden Vorwurf einer Komplizenschaft durch Nichtstun zu entkräften und einen Glaubwürdigkeitsverlust abzuwenden.

## Das Instrument der Sanktionen soll vor allem Wirkung auf andere Akteure entfalten.

Das Instrument der Sanktionen soll aber nicht bloß Handlungsdruck verringern und Reaktionsvermögen beweisen, sondern vor allem Wirkung auf andere Akteure entfalten.<sup>21</sup> Zu solchen Wirkungen zählen grundsätzlich alle (un-)erwarteten sowie (un-)erwünschten Veränderungen auf Mikro- (Individuen), Meso- (Ein-

**20** Rat der EU, *Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen)*, Rats-Dokument 10198/1/04 REV 1, Ziffer 1, Brüssel, 7.6.2004, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/de/pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

**21** »EU-Sanktionen dürften durch den Druck, den sie auf die gelisteten Personen ausüben, in Drittländern Wirkung zeigen«, Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission, *Leitfaden der Kommission zur Umsetzung bestimmter Vorschriften aus der Verordnung (EU) 401/2013 des Rates*, Brüssel, 11.5.2021, S. 2, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/210511-restrictive-measures-myanmar-guidance-note\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210511-restrictive-measures-myanmar-guidance-note_de.pdf)> (eingesehen am 8.8.2021).

richtungen und Organisationen) und Makroebene (Gesellschaft), die sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU auftreten und mit den jeweils verhängten Maßnahmen im Zusammenhang stehen. Finanzsanktionen in Form von Verfügungs- und Bereitstellungsverbieten stellen eine symbolhafte Stigmatisierung<sup>22</sup> dar, haben für den Adressaten aber zugleich erhebliche wirtschaftliche Folgen. Letzteres gilt selbst dann, wenn das bestehende Handelsvolumen zwischen der EU und denen, die jeweils von diesen Verboten betroffen sind, gering ausfällt. So treffen Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehr mittelbar den Waren- und Dienstleistungsverkehr und können so über den Finanzsektor hinaus auch die Realwirtschaft erheblich in Mitleidenschaft ziehen.<sup>23</sup> Die Überwachung und Kontrolle autonomer EU-Finanzsanktionen wird im Übrigen durch eine in weiten Teilen automatisierte Selbstdisziplinierung privater Akteure erleichtert. Deren vorsorgliches Risikomanagement soll mögliche Verstöße frühzeitig aufdecken und damit verhüten. Dadurch ist ihre hoheitliche Überwachung durch die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten weniger zeit- und personalintensiv als etwa jene bei der Ausfuhr und Endverbleibskontrolle von Gütern (einschließlich Waren, Software und Technologien).

Ungeachtet der mitunter durchschlagenden wirtschaftlichen Wirkung autonomer EU-Finanzsanktionen sollen die eigenen Kosten möglichst gering ausfallen.<sup>24</sup> Oftmals versuchen einzelne EU-Mitgliedstaaten daher, einzelne Interessengruppen in direkt betroffenen Wirtschaftsbereichen weitestgehend zu schonen, zum Beispiel durch Ausnahmen bei Ein- und Ausfuhrbeschränkungen für bestimmte Güter.

22 Clara Portela, *Sanktionen der EU. Wirksamkeit durch Stigmatisierung?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2007 (SWP-Aktuell 63/2007), S. 5–6.

23 Vgl. Tibor Besedeš/Stefan Goldbach/Volker Nitsch, »You're Banned! The Effect of Sanctions on German Cross-Border Financial Flows«, in: *Economic Policy*, 32 (2017) 90, S. 263–318; Matthias E fing/Stefan Goldbach/Volker Nitsch, *Freeze! Financial Sanctions and Bank Responses*, Frankfurt a. M.: Deutsche Bundesbank, 2018 (Discussion Paper 45/2018); Tibor Besedeš/Stefan Goldbach/Volker Nitsch, »Cheap Talk? Financial Sanctions and Non-Financial Firms«, in: *European Economic Review*, 134 (2021) 103688.

24 Diese können für die Mitgliedstaaten mitunter unterschiedlich ausfallen, vgl. Francesco Giumelli, »The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia«, in: *Journal of Common Market Studies*, 55 (2017) 5, S. 1062–1080.

Gleichzeitig soll möglichst verhindert werden, dass ausländische Konkurrenten allzu stark von einem Rückzug europäischer Unternehmen aus den jeweils betroffenen Märkten profitieren. Auch unerwünschte Folgen der Finanzsanktionen für Unbeteiligte gilt es so weit wie möglich zu vermeiden. Dafür sollen etwa humanitär begründete Ausnahmen von unmittelbaren und mittelbaren Verfügungs- und Bereitstellungsverbieten sorgen. Sie erlauben es den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, entsprechende (Finanz-)Transaktionen zu genehmigen, sofern Ausgaben für den täglichen Lebensbedarfs getätigt werden, beispielsweise bei der Überweisung von Mietzahlungen für eine Unterkunft.

Das zugrunde gelegte Wirkungsmodell basiert auf der weitverbreiteten Annahme, dass der erzeugte wirtschaftliche Schaden den ins Visier genommenen Personen und Unternehmen hohe Kosten auferlegt, die sich wiederum in politische Zugeständnisse umwandeln lassen. Konkret sollen die erlittenen wirtschaftlichen Verluste den Profit für bestimmte gesellschaftliche Eliten schmälern. Auch für deren Unterstützer können die Verluste gravierend sein, sofern sie Gelder (oder wirtschaftliche Ressourcen) besitzen oder kontrollieren, die sich unter EU-Jurisdiktion befinden. Der erzeugte Schaden hängt daher entscheidend von der Struktur der jeweiligen Volkswirtschaft ab. Je niedriger ihre Diversifikation und je geringer ihre Devisenvorräte sind, desto höhere wirtschaftliche Anpassungskosten dürften durch Finanzsanktionen entstehen, die den Nettokapitalzufluss reduzieren oder gar zu einem Nettokapitalabfluss führen. Ein solchermaßen reduziertes Kapitalangebot würde wiederum die Kapitalkosten (durch höhere Zinsen oder eine geschmälerte Rendite) erhöhen. Und um die Abwertung betroffener Währungen abzufedern, müssten die verantwortlichen Notenbanken am Devisenmarkt intervenieren, was die entsprechenden Reserven weiter schmälern würde.<sup>25</sup>

Ein wirkungsvoller Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen erzeugt also einen großen wirtschaftlichen Schaden. Der Schaden selbst wiederum ist zwar eine notwendige, aber eben noch lange keine hinreichende Bedingung für ihren wirksamen Einsatz, mit dem die in Artikel 21 EUV aufgeführten Ziele

25 Für eine solche Wirkungskette im Falle Russlands siehe Erik Andermo/Martin Kragh, »Sanctions and Dollar Dependency in Russia. Resilience, Vulnerability, and Financial Integration«, in: *Post-Soviet Affairs*, 37 (2021) 3, S. 276–301.

der GASP auch tatsächlich befördert oder gar erreicht werden können. Zum einen sorgen die Finanzsanktionen in der Regel nicht dafür, dass diejenigen, gegen die sie sich richten, ihr Verhalten wie gewünscht ändern. Zum anderen zeitigen sie mitunter verheerende Folgen, worauf prominente Kritiker immer wieder hingewiesen haben.<sup>26</sup> Als erwünscht kann eine Wirkung immer dann gelten, wenn sich mit ihr spürbarer Druck auf Entscheidungsträger in Drittstaaten ausüben und so deren inkriminiertes oder gar völkerrechtswidriges Verhalten in eine gewünschte Richtung verändern lässt.<sup>27</sup>

Im Gegensatz zu anderen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU, die bereits dem – im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelten – Mehrheitsprinzip unterliegen, müssen die Beschlüsse zur GASP gemäß Artikel 24 Unterabsatz 1 EUV grundsätzlich einstimmig gefasst werden. In diesem Einstimmigkeitsprinzip spiegelt sich die außen- und sicherheitspolitische Prärogative der Mitgliedstaaten wider. Damit wird durch die GASP ein intergouvernementaler Sonderbereich innerhalb des EUV markiert, der historisch aus der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) im Rat hervorging. Die EPZ wurde von den Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel in Paris im Dezember 1974 formalisiert, um außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen stärker zu koordinieren, darunter den Einsatz autonomer Sanktionen.<sup>28</sup> Ein solcher erfolgte erst-

malig Anfang der 1980er Jahre gegen die damalige Sowjetunion und Argentinien.<sup>29</sup> Abgelöst wurde die EPZ mit Inkrafttreten des EUV im November 1993 von der GASP, die den (Europäischen) Rat als intergouvernementales Beschlussfassungsgremium im Primärrecht verankerte. Dessen Kompetenzen wurden durch die Verträge von Amsterdam (1999) und Lissabon (2009) anschließend schrittweise erweitert.

Auch die Anwendung autonomer EU-Finanzsanktionen kann gemäß Artikel 22 Unterabsatz 2 in Verbindung mit Artikel 31 Absatz 1 Satz 1 EUV nur im Konsens aller 27 Mitgliedstaaten beschlossen werden. Einen entsprechenden GASP-Beschluss stützt der Rat entweder auf Artikel 28 (»Operatives Vorgehen der EU«) oder Artikel 29 (»Standpunkte der Union«) EUV. Darin wird der inhaltliche und zeitliche Rahmen für den Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen abgesteckt, unter anderem Adressatenkreis, Umfang, Inhalt sowie Dauer. Ein solcher Beschluss ergeht gemeinhin auf Initiative des (Europäischen) Rates gemäß Artikel 26 Absätze 1 und 2 EUV.<sup>30</sup> Der Hohe Vertreter hat zwar ebenfalls ein in Artikel 30 Absatz 1 EUV formalisiertes Initiativrecht. Seine Mitwirkung an der Beschlussfassung beschränkt sich in der Regel jedoch darauf, die GASP-Beschlüsse auszugestalten, wobei ihn der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) unterstützt. Dessen zuständige Referate (Sanctions Policy Division sowie Legal Affairs Division) arbeiten zu diesem Zweck eng mit der Kommission zusammen sowie mit den für die jeweilige Region zuständigen Arbeitsgruppen der Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten, einschließlich der Zusammensetzung »Sanktionen« (Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen/Sanktionen).<sup>31</sup> Spätere Anpassungen und Änderungen – etwa durch neue oder zu streichende Listungen – nimmt der Rat auf Vorschlag

26 So etwa Botschafter James Dobbins, der unter anderem als ehemaliger Sonderbeauftragter für Somalia, Haiti, Bosnien und den Kosovo in der Clinton-Administration die Wirkungen von Sanktionen beobachten konnte und deren Einsatz mit einem Flächenbombardement verglichen hat, siehe James Dobbins, »Economic Sanctions and Carpet Bombing Are Similarly Ruinous«, in: *The Hill*, 12.4.2019.

27 Ungeachtet einer möglichen präventiven Verhaltensänderung kann der Einsatz von Sanktionen auch retributiv als Bestrafung von früherem Verhalten erfolgen, vgl. Alexandra Hofer, »The Punitive Effect of the EU's Restrictive Measures against Russia: A Help or a Hindrance for Principled Pragmatism?«, in: Fabienne Bossuyt/Peter van Elsuwege (Hg.) *Principled Pragmatism in Practice: The EU's Policy towards Russia after Crimea*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2021, S. 86–103.

28 Als rechtliche Grundlage diente damals Artikel 113 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, vgl. Ramses A. Wessels, *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, Den Haag: Kluwer Law International, 1999, S. 305–310; Panos Koutrakos, *Trade, Foreign Policy, and Defence in EU Constitutional Law. The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-Use Goods and Armaments*, Oxford: Hart Publishing, 2001.

29 Joachim Kreutz, *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981–2004*, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2005.

30 Über die Einrichtung und Ausgestaltung außen- und sicherheitspolitisch bedeutsamer Sanktionsregime entscheidet zunehmend der Europäische Rat, vgl. Viktor Szép, »New Intergovernmentalism Meets EU Sanctions Policy: The European Council Orchestrates the Restrictive Measures Imposed against Russia«, in: *Journal of European Integration*, 42 (2020) 6, S. 855–871.

31 Stephan Marquardt, »The Role of the High Representative and the European External Action Service in EU Sanctions Policy«, in: *Revue Belge de Droit International*, 50 (2017) 2, S. 399–415 (404–406).

eines Mitgliedstaats oder des Hohen Vertreters in der Regel per Durchführungsbeschluss an.

### **Vom Rat angenommene Beschlüsse zum Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen entfalten zunächst keine unmittelbare Rechtskraft in den Mitgliedstaaten.**

Vom Rat angenommene (Durchführungs-)Beschlüsse zum Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen entfalten zunächst keine unmittelbare Rechtskraft in den Mitgliedstaaten. Dafür bedarf es einer weiteren Umsetzung, die in den vergemeinschafteten Bereich des Gemeinsamen Binnenmarkts fällt.<sup>32</sup> In der Regel nimmt der Rat dafür mit einem zuvor einstimmig getroffenen GASP-Beschluss auch eine Verordnung an. Diese stützt sich entweder auf Titel IV Artikel 215 Absatz 1 AEUV, sofern autonome EU-Finanzsanktionen gegen Drittstaaten gerichtet werden, oder auf Artikel 215 Absatz 2 AEUV, sofern gegen natürliche oder juristische Personen, einschließlich Gruppierungen und nichtstaatlicher Einrichtungen und Organisationen vorgegangen wird. Die Verordnung wird auf einem gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters und der Kommission erarbeitet und ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments, das lediglich informiert wird, zumeist einstimmig verabschiedet.

Die Verordnung entfaltet gemäß Artikel 288 Satz 2 AEUV unmittelbare Rechtskraft in den Mitgliedstaaten. Ihre Umsetzung wird durch die europäische Gerichtsbarkeit überprüft und von der Kommission als »Hüterin der Verträge« fortlaufend überwacht. Innerhalb der Europäischen Kommission veröffentlicht die Generaldirektion für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (DG FISMA) eine »konsolidierte Finanzsanktionsliste« (Consolidated Financial Sanctions List), die seit Mai 2016 regelmäßig aktualisiert wird und mit Hilfe einer vom nordrhein-westfälischen Ministerium der Justiz be-

triebenen Internetseite ([www.finance-sanktionsliste.de](http://www.finance-sanktionsliste.de)) durchsucht werden kann.

In Deutschland ist die Deutsche Bundesbank nach § 13 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) dafür zuständig, die entsprechenden Verfügungs- und Bereitstellungsverbote umzusetzen. Zu diesem Zweck fragt deren Servicezentrum Finanzsanktionen mit Sitz in München per Rundschreiben regelmäßig Kredit- und Finanzinstitute nach Meldungen über eingefrorene Gelder ab. Die Bundesbank erteilt auch Ausnahmegenehmigungen nach den einschlägigen Rechtsakten des Rates und der Kommission. Ihre Servicezentren »Außenwirtschaftsprüfungen/Meldefragen« überwachen darüber hinaus durch Auskunftersuchen sowie Prüfungen vor Ort, inwieweit Verfügungs- und Bereitstellungsverbote eingehalten werden. Verstöße können bei Fahrlässigkeit gemäß § 19 AWG als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße in Höhe von bis zu 500.000 Euro und bei Vorsatz gemäß § 18 AWG auch als Straftat mit Freiheitsentzug von bis zu fünf Jahren geahndet werden. Bestraft werden auch Umgehungshandlungen, einschließlich weniger schwerwiegender Verstöße gegen Melde-, Sorgfalts- und Genehmigungspflichten.

<sup>32</sup> Die Mitgliedstaaten, die ihre Kompetenz zur Regulierung des Kapital- und Zahlungsverkehrs auf die EU verlagert haben, verhängen Finanzsanktionen eigenmächtig nur noch im Vorgriff auf entsprechende Verordnungen des Rates, um bis zu deren Erlass ein mögliches Abziehen von Vermögenswerten abzuwenden. In Deutschland ist dazu das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach § 13 Absatz 2 Nummer 2 ermächtigt, das in einem solchen Falle eine Allgemeinverfügung gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Nummer 2 und 3 sowie Absatz 2 Nummer 3 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) erlassen kann.

# Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung

Der Rat hat sich unter Ziffer 7 seiner »Grundprinzipien für den Einsatz restriktiver Maßnahmen (Sanktionen)« dazu bekannt, an einer »Weiterentwicklung des Sanktionsinstrumentariums« zu arbeiten. Diese angestrebte Weiterentwicklung hat bislang vor allem darin bestanden, zu klären, wie die Umsetzung autonomer EU-Finanzsanktionen in den Mitgliedstaaten weiter standardisiert und die Durchführungsmethoden stärker vereinheitlicht werden können. Dazu hatte der Rat erstmalig im Dezember 2003 »Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU« angenommen und diese in den Jahren 2005, 2009, 2012, 2017 sowie 2018 jeweils überprüft und aktualisiert.<sup>33</sup> Federführend zuständig ist die vom Ausschuss der Ständigen Vertreter im Januar 2004 beauftragte Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen/Sanktionen.<sup>34</sup> Diese erhielt ab Dezember 2004 die zusätzliche Aufgabe, kontinuierlich eine weitere einschlägige Leitlinie fortzuentwickeln, die dabei helfen soll, die Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu konsolidieren.<sup>35</sup>

33 Rat der EU, *Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der GASP der EU*, Brüssel, 4.5.2018, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

34 Rat der EU, *Überwachung und Bewertung von restriktiven Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der GASP-Einrichtung einer Zusammensetzung »Sanktionen« der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen/Sanktionen)*, Brüssel, 22.1.2004, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5603-2004-INIT/de/pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

35 Rat der EU, *Vorbildliche Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen*, Brüssel, 4.5.2018, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/de/pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

## Von einer lückenlosen Durchsetzung von Verfügungs- und Bereitstellungsverböten in den Mitgliedstaaten kann nur eingeschränkt die Rede sein.

Von einer lückenlosen Durchsetzung von Verfügungs- und Bereitstellungsverböten in den jeweiligen Mitgliedstaaten kann bisher nur eingeschränkt die Rede sein.<sup>36</sup> Trotz anhaltender Bemühungen besteht auch weiterhin ein erhebliches Verbesserungspotenzial, so auch in Deutschland.<sup>37</sup> Nach Presseberichten ist beispielsweise die Summe der Gelder, die auf der Basis personenbezogener EU-Finanzsanktionen gegen Russland ab März 2014 eingefroren wurden, vergleichsweise gering.<sup>38</sup> Dabei gehen empirisch fundierte Schätzungen davon aus, dass sich ein Großteil des gesamten Auslandsvermögens russischer Perso-

36 Matthias Kolb/Nils Wischmeyer/Markus Zydra, »Sanktionen gegen Belarus. So schwierig ist es, Konten einzufrieren«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 3.6.2021.

37 Laut Nationaler Risikoanalyse ergaben sich »Hinweise, dass die Zuständigkeiten für das Durchsetzen des Verfügungsverbötes von eingefrorenen beweglichen (insbesondere Bargeld, Edelsteine, Edelmetalle) und unbeweglichen Vermögenswerten (insbesondere Immobilien) nicht klar genug gefasst oder nicht ausreichend bekannt sind«. Zudem seien »die Prozesse für die Erhebung und Zusammenführung von Informationen über eingefrorene wirtschaftliche Ressourcen [...] und über eingefrorenes Bargeld nicht konkret genug spezifiziert«, Bundesministerium der Finanzen, *Erste Nationale Risikoanalyse*, Berlin, 19.10.2019, S. 51, <[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse\\_2018-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=7)> (eingesehen am 9.9.2021).

38 Jörg Eigendorf/Andreas Maisch/Eduard Steiner/Andre Tauber, »Katastrophale Sanktionspolitik der EU gegen Russland«, in: *Die Welt*, 19.6.2015, <<https://www.welt.de/wirtschaft/article142752445/Katastrophale-Sanktionspolitik-der-EU-gegen-Russland.html>> (eingesehen am 8.8.2021).

nen schon seit langem in Europa befindet.<sup>39</sup> Nicht nur im Falle Russlands ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Vermögenswerte, die sich unter EU-Jurisdiktion befinden, auch solche Gelder betreffen, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle von gelisteten Einzelpersonen oder deren Unterstützer befinden und bislang nicht eingefroren wurden.<sup>40</sup> So war es einer gelisteten Person trotz der seit 2014 gegen sie bestehenden EU-Finanzsanktionen offenbar möglich, im Jahr 2016 Immobilienanteile im Wert von 2,5 Millionen Euro in Berlin zu erwerben.<sup>41</sup> Weitere Presseberichte deuten darauf hin, dass sich autonome EU-Finanzsanktionen durch Barzahlungen und intransparente Gesellschaftsstrukturen wie zum Beispiel Mantel- und Tarnfirmen auch weiterhin unterlaufen lassen.<sup>42</sup>

Vor diesem Hintergrund hatte die designierte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im September 2019 in ihrem Mission Letter an den designierten Exekutiv-Vizepräsidenten Valdis Dombrovskis die große Bedeutung einer verbesserten Um- und Durchsetzung autonomer EU-Sanktionen hervorgehoben.<sup>43</sup>

39 »[T]here is as much financial wealth held by rich Russians abroad – in the United Kingdom, Switzerland, Cyprus, and similar offshore centers – than held by the entire Russian population in Russia itself«, Filip Novokmet/Thomas Piketty/Gabriel Zucman, *From Soviets to Oligarchs: Inequality and Property in Russia, 1905-2016*, Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research (NBER), 2017 (NBER Working Paper 23712), S. 5.

40 Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, *Bericht mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu einer kohärenten Politik gegenüber Regimen, gegen die die EU restriktive Maßnahmen anwendet, wenn deren Machthaber ihre persönlichen und kommerziellen Interessen innerhalb der Grenzen der EU verfolgen* (2011/2187(INI)), Berichterstatter: Graham Watson, 9.1.2012, S. 13, <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007_DE.pdf)> (eingesehen am 8.8.2021).

41 Hans-Martin Tillack, »Russland-Sanktionen. Berliner Senat weiß nichts von EU-Sanktionen gegen reichen Putin-Freund«, in: *Stern*, 6.1.2021, <<https://www.stern.de/p/plus/politik/berliner-senat-weiss-nichts-von-eu-russland-sanktionen-9552288.html>> (eingesehen am 8.8.2021).

42 Alexander Buehler, »Oligarchen auf Einkaufstour in Deutschland?«, in: *Tagesschau*, 16.5.2018, <<https://www.tagesschau.de/ausland/oligarchen-russland-eu-101.html>> (eingesehen am 8.8.2021).

43 »I want you to ensure that the sanctions imposed by the EU are properly enforced, notably throughout its financial system«, Ursula von der Leyen, President-elect of the European Commission, *Mission Letter, Valdis Dombrovskis, Executive Vice-*

Daraufhin änderte die Kommission die interne Zuständigkeit für die Umsetzung autonomer EU-Finanzsanktionen: Sie liegt nun nicht mehr beim Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI.5) des EAD, sondern bei der Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (E5). Inwiefern die Schaffung einer eigenständigen europäischen Sanktionsbehörde analog zum US-amerikanischen Office of Foreign Assets Control geeignet wäre, die Umsetzung von unmittelbar geltenden (Durchführungs-)Verordnungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten engmaschiger zu kontrollieren, erscheint angesichts der hohen politischen und rechtlichen Hürden einer dafür notwendigen Vertragsänderung fraglich.

### Die Frage, wie sich autonome EU-Finanzsanktionen rechtsstaatlich um- und durchsetzen lassen, stellt eine bleibende Herausforderung dar.

In ihrem ersten Arbeitsprogramm kündigte die neue Kommission unter von der Leyen an, sich dafür einzusetzen, »dass von der EU verhängte Sanktionen ordnungsgemäß durchgesetzt werden.«<sup>44</sup> In einer Mitteilung Anfang 2021 stellt sie jedoch fest, dass »die Umsetzung in der EU weniger einheitlich als gewünscht« erfolge, was wiederum »die Wirksamkeit von Sanktionen und die Fähigkeit der EU, mit einer Stimme zu sprechen«, untergrabe.<sup>45</sup> Ihre konkreten Reformanstrengungen richteten sich zunächst auf die bestehende Verpflichtung der Mitgliedstaaten

*President for an Economy that Works for People*, 10.9.2019, S. 6, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019_en.pdf)> (eingesehen am 3.5.2021).

44 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Arbeitsprogramm der Kommission für 2020. Eine Union, die mehr erreichen will*, COM(2020) 37 final, Brüssel, 29.1.2020, S. 8, <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)> (eingesehen am 3.5.2021).

45 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz*, 2021 COM(2021) 32 final, Brüssel, 19.1.2021, S. 18 – 19, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>> (eingesehen am 8.8.2021).

zur Notifizierung sowie zum Informationsaustausch untereinander. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dazu eine Reihe von Maßnahmen dar, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Sanktionen unterstützt werden sollen. Dazu zählt die Einrichtung eines Registers für den Informationsaustausch zu Sanktionen (Sanctions Information Exchange Repository), das helfen soll, die vorliegenden Kenntnisse der zuständigen nationalen Behörden über den Bestand an eingefrorenen Geldern wie auch über die Kontroll- und Besitzverhältnisse gelisteter Personen zu systematisieren. Eine noch stärkere EU-weite Harmonisierung der Durchsetzung autonomer EU-Finanzsanktionen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten verantwortet wird, steht hingegen nach wie vor aus.<sup>46</sup>

## Legalität und Legitimität

Die Frage, wie sich autonome EU-Finanzsanktionen rechtsstaatlich um- und durchsetzen lassen, stellt eine bleibende Herausforderung dar. Die EU versteht sich schließlich auch in ihrem auswärtigen Handeln als eine Rechtsgemeinschaft.<sup>47</sup> Insofern ist sie bestrebt, auch autonome EU-Finanzsanktionen mit ihrer potenziell durchschlagenden Wirkung stets grundrechtskonform und damit rechtsstaatlich zu verhängen.<sup>48</sup> Die einschlägigen rechtlichen Erfordernisse ergeben sich sowohl aus multilateralen Abkommen als auch aus völkerrechtlichen Verträgen, zu deren Einhaltung die EU sich verpflichtet hat.<sup>49</sup> Die EU

hat darüber hinaus die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) zu beachten, denn die darin aufgeführten Grundrechte und Grundsätze entfalten gemäß Artikel 6 Absatz 1 EUV gleichrangige Rechtskraft wie die europäischen Verträge. Artikel 52 Absatz 3 GRCh legt zudem fest, dass auch die Wahrung jener rechtsstaatlichen Prinzipien sichergestellt werden muss, die in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) des Europarats dargelegt sind.

Grundsätzlich ist der Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen nach Artikel 48 GRCh (Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte) nicht mit einer juristischen Verurteilung von vorausgegangenen Straftaten gleichzusetzen. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Verwaltungsmaßnahme, die keinen strafenden oder enteignenden Charakter hat und mit der folglich auch nicht in Eigentumsrechte eingegriffen wird.<sup>50</sup> Gleichwohl kommen Verfügungs- und Bereitstellungsverbote in ihrer faktischen Wirkung einer gerichtlichen Beschlagnahme oder gar der Einziehung von Vermögen sehr nahe. So wird beispielsweise in zivilrechtliche Schuldverhältnisse stark eingegriffen.<sup>51</sup> Kritiker haben deshalb den Vorwurf erhoben, die Folgen entsprechender Verbote für die betroffenen Individuen würden denen des »bürgerlichen Todes« sehr stark ähneln.<sup>52</sup> Abgesehen davon stellen Verfügungs- und Bereitstellungsverbote einen Eingriff in die in Artikel 63 AEUV verankerte Freiheit des Kapital- (Absatz 1) und Zahlungsverkehrs (Absatz 2) dar, die sowohl innerhalb der EU als auch zwischen der EU und Drittstaaten grundsätzlich gewährleistet sein muss.<sup>53</sup>

<sup>46</sup> Vgl. Anthonius de Vries, »Enhancing Compliance with EU's Foreign Policy Sanctions through Better and/or New Interfaces«, in: Sascha Lohmann/Judith Vorrath (Hg.), *International Sanctions: Improving Implementation through Better Interface Management*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2021 (Research Division International Security and The Americas Division, WP No. 1), S. 65 – 72.

<sup>47</sup> Matthias Kottmann, *Introvertierte Rechtsgemeinschaft. Zur richterlichen Kontrolle des auswärtigen Handelns der EU*, Heidelberg: Springer, 2014, S. 3.

<sup>48</sup> Matthias Hertle, »Wirtschaftssanktionen der EU als Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen von Drittstaaten im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise«, in: *ZEUS. Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 18 (2015) 2, S. 117 – 167 (143 – 148).

<sup>49</sup> Für eine umfassende Darstellung siehe House of Lords, The European Union Committee, 11th Report of Session 2016 – 17, *The Legality of EU Sanctions*, London, 2.2.2017, <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/lducom/102/102.pdf>> (eingesehen am 8.8.2021), sowie

Philipp Tamblé, »Zur Rechtmäßigkeit von EU-Sanktionen – insbesondere gegen juristische Personen«, in: *EuR. Europarecht*, 51 (2016) 6, S. 666 – 690 (669 – 680).

<sup>50</sup> EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Urteil vom 3.9.2008.

<sup>51</sup> Grundlegend dazu Tamás Szabados, *Economic Sanctions in EU Private International Law*, Oxford: Hart Publishing, 2020.

<sup>52</sup> Mit diesem auf das römische Recht zurückgehenden Institut, das im 18. und 19. Jahrhundert sowohl im deutschen als auch im französischen Recht galt, wurde der Verlust der persönlichen Rechts- und damit der allgemeinen Geschäftsfähigkeit bezeichnet, Hans-Heiner Kühne, »Schwarze Listen. Bürgerlicher Tod ohne Gerichtsverfahren und ohne Beweise – Der Fall Kadi und kein Ende«, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 46 (2013) 8, S. 243 – 247.

<sup>53</sup> Beide Begriffe werden im Primärrecht nicht genauer definiert. Die Freiheit des Kapitalverkehrs betrifft gemeinhin die grenzüberschreitende Übertragung von Geld- und Sach-

Von erheblicher Bedeutung ist vor diesem Hintergrund der in Artikel 52 Absatz 1 Satz 2 GRCh verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Danach müssen die eingesetzten Mittel zur Erreichung der jeweils verfolgten außen- und sicherheitspolitischen Ziele geeignet, erforderlich und angemessen sein. Die entsprechenden GASP-Beschlüsse zum Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen sind folglich so auszugestalten, dass eine möglichst faire Balance zwischen angeprangertem Fehlverhalten und den jeweiligen Wirkungen hergestellt wird. Dafür bedarf es zielgenauer Listungen, die nach Erklärung 25 zu den Artikeln 75 und 215 AEUV nicht nur durch »klare und konsistente Kriterien« vorzunehmen, sondern auch mit ausreichenden Nachweisen zu unterfüttern sind.<sup>54</sup> Dementsprechend muss der Rat die Listung natürlicher und juristischer Personen auf belastbare Begründungen stützen, die gemäß Artikel 296 Unterabsatz 2 AEUV durch einen Zusammenhang zwischen den jeweils inkriminierten Handlungen einerseits und einer Beeinträchtigung der außen- und sicherheitspolitischen Ziele in Artikel 21 EUV andererseits substantiiert werden müssen. Ein solcher Zusammenhang muss gemäß Artikel 41 GRCh (Recht auf eine gute Verwaltung) nachvollziehbar sein, so dass möglicherweise schwerwiegende Annahmen oder rufschädigende Anschuldigungen auch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten können.<sup>55</sup> Zudem muss ein transparentes und rechtssicheres Verfahren sichergestellt werden, das es natürlichen

vermögenswerten, maßgeblich zu Investitionszwecken. In Ermangelung einer Legaldefinition im AEUV kann der Begriff des Kapitalverkehrs in Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages herangezogen werden, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988L0361&from=DE>> (eingesehen am 21.6.2021). Siehe auch Martin Kemmerer, *Kapitalverkehrsfreiheit und Drittstaaten*, Baden-Baden: Nomos, 2010. Dagegen ermöglicht die Freiheit des Zahlungsverkehrs den grenzüberschreitenden Transfer von Zahlungsmitteln zur Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen, die sich in der Regel aus zuvor erbrachten Dienstleistungen oder Warenlieferung ergeben.

**54** Für ein politisches Bekenntnis zu diesem rechtlichen Erfordernis siehe European Union, »Speech of High Representative Catherine Ashton on the EU's Policy on Restrictive Measures, European Parliament«, Brüssel, 1.2.2012, <[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/127812.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127812.pdf)> (eingesehen am 18.5.2021).

**55** Vgl. Clara Portela, »Are European Union Sanctions Targeted?«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 29 (2016) 3, S. 912 – 929 (919 – 920).

und juristischen Personen ermöglicht, sich gegebenenfalls gegen verhängte Maßnahmen zu wehren.<sup>56</sup>

Von zentraler Bedeutung ist die juristische Überprüfung der Rechtmäßigkeit von GASP-Beschlüssen durch die Gerichtsbarkeit der EU nach Artikel 47 Absatz 2 GRCh (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht).<sup>57</sup> Zwar übt der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gemäß Artikel 24 Absatz 1 EUV sowie Artikel 275 Unterabsatz 1 AEUV grundsätzlich keine Jurisdiktion über die GASP aus. Allerdings fällt der Einsatz autonomer EU-Sanktionen unter die in Artikel 263 Unterabsatz 4 AEUV genannten Ausnahmen, die es einzelnen Betroffenen ermöglicht haben, ihre Listung per Nichtigkeitsklage erfolgreich anzufechten.<sup>58</sup> In den bisherigen Verfahren ging es daher zumeist um die Stichhaltigkeit der vorgelegten Beweise für einzelne Listungen.<sup>59</sup>

Die Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen gemäß Artikel 263 Unterabsatz 4 AEUV wurde mit den beiden Entscheidungen in den Fällen Rosneft im März 2017 und Bank Refah Kargaran im Oktober 2020 noch

**56** Jan-Peter Wiepert, *Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union*, Frankfurt a. M.: Peter Lang, 2014 (Europäische Hochschulschriften Recht, Bd. 5642).

**57** Der Einsatz autonomer Sanktionen, die per (Durchführungs-)Verordnung des Rates ehemals gemäß Artikel 60, Artikel 301 sowie Artikel 208 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie nunmehr auf Grundlage des Artikels 215 AEUV erlassen worden sind, stellt dasjenige Instrument der GASP dar, das am häufigsten gerichtlich überprüft wird, vgl. Eva L. Stöckel, *Smart Sanctions in der Europäischen Union*, Berlin: Duncker & Humblot, 2014 (Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Bd. 97).

**58** Artikel 6 (Recht auf faires Verfahren) und Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) EMRK.

**59** Besonderes Augenmerk richtete sich dabei auf die Beweisführung für eine Listung natürlicher oder juristischer Personen, die aufgrund des in Krisensituationen immensen Handlungsdrucks oftmals »zusammengeflickt« wurde, Mikael Eriksson, »Sanctions and the Security Policy Environment from a European Perspective«, in: Antonina Bakardjieva Engelbrekt/Anna Michalski/Niklas Nilsson/Lars Oxelheim (Hg.), *The European Union: Facing the Challenge of Multiple Security Threats*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, S. 64 – 87 (68). Neben Nichtigkeitsklagen führt der EuGH auch Vorabentscheidungen gemäß Artikel 40 EUV herbei, soweit entweder die Überwachung der Einhaltung von GASP-Beschlüssen oder die Rechtmäßigkeit von Listungen natürlicher und juristischer Personen überprüft werden soll.

einmal erheblich ausgeweitet.<sup>60</sup> Nunmehr können GASP-Beschlüsse vom EuGH auch im Wege einer Vorabentscheidung gemäß Artikel 267 AEUV überprüft werden. Im Juni 2021 erweiterte der EuGH zudem die Definition von juristischen Personen und kassierte damit ein früheres Urteil des Gerichts der Europäischen Union aus dem September 2019. Fortan können auch Drittstaaten, die von autonomen EU-Finanzsanktionen in ihrer Rechtsstellung direkt betroffen sind, gegen die einschlägigen rechtlichen Grundlagen Nichtigkeitsklage erheben.<sup>61</sup> Diese Entscheidung macht weitere Klagen von Drittstaaten zukünftig wahrscheinlicher.<sup>62</sup>

Vor Gericht müssen Anschuldigungen bezüglich inkriminierter Aktivitäten wie Veruntreuung, Finanzierung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus sowie Menschenrechtsverletzungen mit stichhaltiger Evidenz untermauert werden. In einigen Fällen, wie etwa bei Cyber-Attacken, ist allerdings eine Identifizierung der jeweils Verantwortlichen technisch überaus schwierig.<sup>63</sup> Grundsätzlich erleichtert wird die Beweisführung mit der Reform des Artikels 105 der Verfahrensordnung des EuGH, die im Juli 2016 in Kraft getreten ist. Seither können in einem beschleunigten Verfahren auch solche Schriftstücke zur Beweisaufnahme zugelassen werden, die nach § 6 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Rates der Europäischen Union als Verschlusssache eingestuft sind.<sup>64</sup> Bei einer juristischen Überprüfung der Rechtmäßigkeit von GASP-Beschlüssen erfolgt jedoch keine materielle Prüfung der Verhältnismäßigkeit oder der Rechtmäßigkeit von Gründen für einzelne Listungen. Deren jeweilige Bewertung liegt weiterhin im politischen Ermessen des Rates.

60 Heleen over de Linden, »The Court of Justice's Difficulty with Reviewing Smart Sanctions as Illustrated by Rosneft«, in: *European Foreign Affairs Review*, 24 (2019) 1, S. 27 – 42.

61 Rechtssache C-872/19 P, <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=243242&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=16787753>> (eingesehen am 8.8.2021).

62 Charlotte Beaucillon, »Opening up the Horizon. The ECJ's New Take on Country Sanctions«, in: *Common Market Law Review*, 55 (2018) 2, S. 387 – 415.

63 Annegret Bendiek/Matthias Schulze, *Attribution als Herausforderung für EU-Cybersanktionen. Eine Analyse von WannaCry, NotPetya, Cloud Hopper, Bundestag-Hack, OVCW*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2021 (SWP-Studie 17/2021).

64 Benjamin Vogel, »In camera«-Verfahren als Gewährung effektiven Rechtsschutzes? Neue Entwicklungen im europäischen Sicherheitsrecht«, in: *ZIS. Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik*, 12 (2017) 1, S. 28 – 38 (30 – 31).

## Autonome EU-Finanzsanktionen müssen nicht nur rechtmäßig sein, sie müssen auch als legitim wahrgenommen werden.

Autonome EU-Finanzsanktionen müssen aber nicht nur rechtmäßig sein, sie müssen auch als legitim wahrgenommen werden. Um dies zu erreichen, soll dieses Instrument so weit wie möglich Unbeteiligte verschonen und gezielt nur jene treffen, denen ein inkriminiertes Verhalten zur Last gelegt wird.<sup>65</sup> Sofern auch die Zivilbevölkerung in den jeweils betroffenen Regionen unter den direkten Auswirkungen autonomer EU-Finanzsanktionen leidet, wäre ihr in Artikel 25 Absatz 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbrieftes Recht auf einen angemessenen Lebensstandard beschnitten.<sup>66</sup> Eine Gefährdung ist meist dann schon gegeben, wenn gelistete natürliche und juristische Personen von zentraler Bedeutung für systemrelevante Sektoren der jeweils betroffenen Volkswirtschaften sind – beispielsweise Unternehmen, deren Exporte einen Großteil der staatlichen Deviseneinnahmen generieren. Daraus resultierende oder auch nur damit einhergehende wirtschaftliche Verwerfungen lassen sich von repressiven Regierungen oftmals leicht instrumentalisieren, um innenpolitische Unterstützung zu generieren und damit ihre Herrschaft zu konsolidieren. Dadurch kann die Legitimität autonomer EU-Sanktionen untergraben werden.

Um sicherzustellen, dass autonome EU-Finanzsanktionen die Bereitstellung humanitärer Hilfe während der Covid-19-Pandemie nicht beeinträchtigen, hat die Kommission im August 2021 einen Vermerk veröffentlicht, in dem darauf hingewiesen wird, dass humanitäre Hilfsorganisationen finanzielle Kanäle auch ohne eine ausdrückliche Genehmigung der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten nutzen

65 Olaf Poeschke, *Politische Steuerung durch Sanktionen? Effektivität, Humanität und völkerrechtliche Aspekte*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2003, S. 9; Eva Nanopoulos, *The Juridification of Individual Sanctions and the Politics of EU Law*, Oxford: Hart Publishing, 2020.

66 Monika Heupel, »EU Sanctions Policy and Protection of Subsistence Rights: Learning from the Early Mover«, in: Monika Heupel/Michael Zürn (Hg.), *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, S. 111 – 128.

könnten.<sup>67</sup> Außerdem hat sie im März 2021 eine entsprechende Kontaktstelle eingerichtet, mit der eine ungehinderte Nutzung solcher Kanäle auch in jenen Konfliktkontexten ermöglicht werden soll, in denen zugleich autonome EU-Finanzsanktionen gelten.<sup>68</sup> Die Bereitstellung von Geldern für humanitäre Hilfe dürfte allerdings weiterhin stark von der geringen Risikotoleranz auf Seiten der Kredit- und Finanzinstitute beeinträchtigt werden, die wiederum maßgeblich auf die in Konfliktkontexten oft parallel verhängten unilateralen US-Sanktionen zurückzuführen ist.<sup>69</sup>

## Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Der Rat richtet in seinen einschlägigen GASP-Beschlüssen regelmäßig die Empfehlung an Drittstaaten wie Norwegen, die Schweiz oder das Vereinigte Königreich, deren Regierungen mögen ebenfalls entsprechende Maßnahmen ergreifen, damit autonome EU-Finanzsanktionen auch eine »größtmögliche Wirkung entfalten können«. Die zugrunde liegende Annahme, dass der ökonomische Effekt solcher Sanktionen umso größer ausfällt, je schlagkräftiger die Koalition der Länder ist, die sie verhängen, findet sich auch in der einschlägigen Forschungsliteratur.<sup>70</sup> Diesbezüglich kommt insbesondere der Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten von Amerika herausragende Bedeutung zu. Zwar ist eine gewisse Annäherung Brüssels an die US-amerikanische und britische Sanktionspolitik zu

beobachten, da in offiziellen Verlautbarungen der EU immer seltener von »restriktiven Maßnahmen« gesprochen und immer häufiger der Begriff »Sanktionen« verwendet wird. Diese Entwicklung fand jedoch hauptsächlich auf rhetorischer Ebene statt und kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein in der Substanz abgestimmter Einsatz autonomer Finanzsanktionen nach wie vor eher die Ausnahme darstellt.<sup>71</sup>

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU hatte die britische Regierung unter Premierminister Boris Johnson die generelle Absage verbunden, mit Brüssel beim Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen im Rahmen der GASP strukturiert zusammenzuarbeiten. Damit sind wertvolle Fähigkeiten und Fachkenntnisse in diesem Bereich zunächst einmal verlorengegangen. Diese Expertise resultierte in der Vergangenheit vor allem aus der zentralen Lage Londons als internationalem Finanzzentrum und aus den verwertbaren Informationen, die von britischen Geheimdiensten beschafft werden konnten.<sup>72</sup> So machte die britische Regierung die meisten Vorschläge für Listungen, und diese bekamen im Rat regelmäßig hohe Zustimmung.<sup>73</sup> Nicht zuletzt hielten die Listungen gerichtlichen Überprüfungen vor allem deshalb immer wieder stand, weil das zugrunde liegende Beweismaterial eine hohe Qualität aufwies. Die britische Regierung hat nahezu alle vormalig auf Unionsrecht basierenden Listungen in nationales Recht auf Grundlage des Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 (SAMLA) übernommen. Lediglich 113 von rund 2.000 Personen, die zuvor unter Unionsrecht benannt worden waren, wurden nicht wieder gelistet.<sup>74</sup>

67 Vermerk der Europäischen Kommission, *Leitfaden der Kommission für die Bereitstellung von Humanitärer Hilfe zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie in einem Umfeld, in dem restriktive Maßnahmen der EU gelten*, Brüssel, 13.8.2021, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/210813-humanitarian-aid-guidance-note\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210813-humanitarian-aid-guidance-note_de.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

68 European Commission, *EU-level Contact Point for Humanitarian Aid in Environments Subject to EU Sanctions*, März 2021, <<https://bit.ly/3dX0Lq2>> (eingesehen am 9.9.2021).

69 Justine Walker, *Risk Management Principles Guide for Sending Humanitarian Funds into Syria and Similar High-Risk Jurisdictions*, 3.6.2020, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/200526-risk-management-guide\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200526-risk-management-guide_en_0.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

70 Für einen konzisen Überblick siehe Dursun Peksen, »When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature«, in: *Defence and Peace Economics*, 30 (2019) 6, S. 635–647 (637).

71 Wie etwa gegen russische Personen im März 2021, denen einer Mittäterschaft bei der Vergiftung des Oppositionellen Alexej Nawalny im August 2020 zur Last gelegt wurde, sowie gegen belarussische Regierungsangehörige und staatliche Unternehmen im Juni 2021 als Reaktion auf die erzwungene Landung einer Passagiermaschine in Minsk rund einen Monat zuvor, vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst, *Belarus: Gemeinsame Erklärung Kanadas, der Europäischen Union, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten*, 21.6.2021, <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/100402/belarus-joint-statement-canada-european-union-united-kingdom-and-united-states\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/100402/belarus-joint-statement-canada-european-union-united-kingdom-and-united-states_en)> (eingesehen am 8.8.2021).

72 Erica Moret/Fabrice Pothier, »Sanctions after Brexit«, in: *Survival*, 60 (2018) 2, S. 179–200 (185).

73 Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, S. 107.

74 Vgl. HM Treasury, Office of Financial Sanctions Implementation, *Financial Sanctions Notice, Consolidated List – Changed Notice*, 31.12.2020, S. 2, <<https://assets.publishing>

Abweichende Listungen bedeuten immer auch eine mögliche Schwächung einzelner Sanktionsmaßnahmen. Als Reaktion darauf hat die Kommission jüngst die Reichweite von Verfügungsverboten und damit verknüpfte Umgehungsverbote für bestimmte Fälle konkretisiert. Die Verbote gelten nun auch dann, wenn blockierte Gelder von einer Tochtergesellschaft unter EU-Jurisdiktion an eine Muttergesellschaft mit Sitz in London transferiert würden, wo sie keinem Verfügungsverbot unterlägen.<sup>75</sup> Eine Divergenz droht freilich auch mit Blick auf die Evidenzstandards, mit denen die zuständigen europäischen und britischen Gerichte die Rechtmäßigkeit einzelner Maßnahmen überprüfen.<sup>76</sup>

Beide Seiten haben sich zwar grundsätzlich für eine enge Zusammenarbeit in der Sanktionspolitik ausgesprochen.<sup>77</sup> Doch während sich Großbritannien neben den Vereinigten Staaten eng mit den anderen drei »Five-Eyes«-Staaten Australien, Kanada und Neuseeland abzustimmen scheint, ist seine vom Außenwie auch vom Finanzministerium angekündigte Abstimmung mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland bislang nur in Ansätzen erkennbar. So haben der britische und der deutsche Außenminister in ihrer Politischen Absichtserklärung vereinbart, einen bilateralen Strategischen Dialog einzurichten,

[service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/949055/Notice\\_Consolidated\\_List\\_Changes\\_\\_31\\_December\\_2020.pdf](https://service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/949055/Notice_Consolidated_List_Changes__31_December_2020.pdf) (eingesehen am 8.8.2021).

**75** Europäische Kommission, *Stellungnahme der Kommission vom 27.5.2021 zu Änderungen der Merkmale eingefrorener Gelder*, Brüssel, 27.5.2021, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/210527-frozen-funds-features-opinion\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210527-frozen-funds-features-opinion_de.pdf)> (eingesehen am 8.8.2021).

**76** House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Fragmented and Incoherent: The UK's Sanctions Policy*, London, 12.6.2019, <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaff1703/170302.htm>> (eingesehen am 8.8.2021).

**77** »Werden die außenpolitischen Ziele, auf die sich eine bestimmte künftige Sanktionsregelung stützt, zwischen den Parteien abgestimmt, so findet in den entsprechenden Phasen des Politikzyklus dieser Sanktionsregelung ein verstärkter Informationsaustausch statt, sodass Sanktionen angenommen werden können, die sich gegenseitig verstärken«, »Politische Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 62/ 12.11.2019) C 384 I, S. 178 – 193, hier § 97, S. 189, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:384I:FULL&from=DE>> (eingesehen am 8.8.2021).

der eine engere Abstimmung sowohl auf den jeweiligen Leitungs- als auch Fachebenen sicherstellen soll. Eine Zusammenarbeit beim Einsatz von EU-Sanktionen ist allerdings ausdrücklich nicht vorgesehen.<sup>78</sup> Dabei wäre sie umso nötiger, je stärker die britische Regierung ihren vergrößerten Handlungsspielraum in der Sanktionspolitik dazu nutzt, um einseitig Finanzsanktionen gegenüber natürlichen und juristischen Personen auszuweiten, denen ein Einsatz chemischer Waffen, Cyberattacken sowie Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wird, die aber von Seiten der EU aufgrund mangelnder Einigkeit oder fehlender Tatbestände nicht gelistet werden könnten.<sup>79</sup> Falls es zukünftig zu einer noch intensiveren Zusammenarbeit zwischen London und Washington kommen sollte, was angesichts des vorrangigen Einsatzes wirtschaftlicher Machtinstrumente in der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik durchaus wahrscheinlich ist, dürften die autonomen EU-Finanzsanktionen auf der einen und die unilateralen US- und britischen Sanktionen auf der anderen Seite in naher Zukunft immer stärker voneinander abweichen.<sup>80</sup> Es erscheint jedenfalls fraglich, ob sich in einem solchen Fall das gemeinsame Bekenntnis der EU und der Biden-Administration zu einer engen Abstimmung insbesondere in Hinblick auf die Vermeidung unerwünschter Nebenwirkungen durch den extraterritorialen Geltungsanspruch US-amerikanischen (Sanktions-)Rechts überhaupt noch in die Tat umsetzen ließe.<sup>81</sup>

**78** *Gemeinsame Absichtserklärung von Außenminister Heiko Maas und dem britischen Außenminister Dominic Raab über die deutsch-britische außenpolitische Zusammenarbeit*, 30.6.2021, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/gbr-joint-declaration/2468906>> (eingesehen am 8.8.2021).

**79** »Our departure from the EU means we can move more quickly than through multilateral channels where it is in our interests to do so, while continuing to coordinate closely with a range of like-minded partners«, HM Government, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, London, März 2021, S. 48.

**80** Tom Keatinge/Emil Dall/Aniseh Bassiri Tabrizi/Sarah Lain, *Transatlantic (Mis)alignment Challenges to US-EU Sanctions Design and Implementation*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), Juli 2017 (RUSI Occasional Paper).

**81** »Together we need to make good use of all the tools available. To that end, we will seek to enhance coordination on the use of sanctions including in the pursuit of shared objectives, while avoiding unintended consequences for European and US economic interests and the unilateral use of extraterritorial sanctions«, European Commission, High

# Fünf Wege zu einem wirkungsvolleren Einsatz

Jenseits der Thematik, wie sich autonome EU-Finanzsanktionen besser um- und durchsetzen ließen, wurde der Frage, wie ihre Wirkung verstärkt werden könnte, bislang vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Für außen- und sicherheitspolitische Entscheidungsträgerinnen und -träger in der EU und ihren Mitgliedstaaten hat eine erhöhte Wirkung praktische Relevanz. Denn in Anbetracht des wirtschaftlichen Schadens, den Personen erleiden, die mit autonomen EU-Finanzsanktionen ins Visier genommen werden, handelt es sich dabei in der Tat um das »schärfste Außeninstrument«, <sup>82</sup> über das die EU im Werkzeugkasten der GASP verfügt. Die Klinge dieses Instruments ließe sich durch folgende Maßnahmen noch weiter schärfen.

## Vergemeinschaftung der Entscheidungsfindung

Das Entscheidungsverfahren im Rat zum Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen hat sich in der Vergangenheit häufig als anfällig für Blockaden erwiesen, da einzelne Mitgliedstaaten ihre für einen Beschluss zwingend notwendige Zustimmung zurückhalten und als Faustpfand einsetzen können, um nationale Eigeninteressen durchzusetzen. <sup>83</sup> Derartige Veto-

drohungen provozieren meist zeit- und personalintensive Verhandlungen, die eine einstimmige Beschlussfassung nicht nur verzögern, sondern mitunter auch im Ergebnis derart verwässern, dass diese lediglich den kleinsten politischen Nenner unter allen Mitgliedstaaten widerspiegelt. Zudem kommt es vor, dass Drittstaaten von außen eine Einigkeit zu verhindern versuchen, indem sie einzelne Mitgliedstaaten so unter Druck setzen oder mit Anreizen umwerben, dass diese ihre Unterstützung für einen GASP-Beschluss verweigern. Im Ergebnis ist es oft bereits als Erfolg zu werten, wenn es überhaupt gelingt, autonome EU-Finanzsanktionen zu verhängen, unabhängig davon, ob sich eine gewünschte Wirksamkeit auch tatsächlich herbeiführen lässt. <sup>84</sup>

Innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens der GASP ist eine vollständige Vergemeinschaftung der Entscheidungsfindung ohne vorherige Vertragsänderung durch Artikel 40 EUV grundsätzlich ausgeschlossen. Gleichwohl enthält der EUV drei Ausnahmen, die es erlauben, eine begrenzte Vergemeinschaftung auch durch qualifizierte Mehrheitsentschei-

Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the European Council, and the Council, *A New EU-US Agenda for Global Change*, Brüssel, 2.12.2020, S. 10, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-communication-eu-us-agenda\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf)> (eingesehen am 3.5.2021).

**82** Vgl. Niklas Helwig/Juha Jokela/Clara Portela, »EU-Sanktionspolitik in geopolitischen Zeiten. Europas schärfstes Außeninstrument und seine Herausforderungen«, in: *Integration*, 43 (2020) 4, S. 278–294.

**83** Einzelne Mitgliedstaaten wie Zypern oder Italien haben das Reaktionsvermögen der EU durch eine mehr oder minder verdeckte Ausübung ihrer Vetomacht wiederholt beein-

trächtigt. Die österreichische Regierung blockierte zuletzt im Juni 2021 den Einsatz autonomer Finanzsanktionen gegen Personen, Unternehmen und Einrichtungen, die das belarussische Regime unterstützen, um einen befürchteten wirtschaftlichen Schaden für heimische Banken abzuwenden, siehe Andrews Rettman, »Austria Blocking EU Sanctions on Belarus Banks«, *euobserver*, 18.6.2021, <[https://euobserver.com/world/152182?utm\\_source=euobs&utm\\_medium=email](https://euobserver.com/world/152182?utm_source=euobs&utm_medium=email)> (eingesehen am 21.6.2021).

**84** Zur Wirksamkeit siehe Radka Druláková/Jan Martin Rolenc/Zuzana Trávníčková/Štěpánka Zemanová, »Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy«, in: *Central European Journal of International and Security Studies*, 4 (2010) 1, S. 101–122.

dungen herbeizuführen.<sup>85</sup> Erstens können GASP-Beschlüsse auch bei fehlender Einstimmigkeit durch eine konstruktive Stimmenthaltung einzelner Mitgliedstaaten gemäß Artikel 31 Absatz 1 EUV zustande kommen. Sofern sich nicht mehr als ein Drittel der Mitgliedstaaten enthält, die mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung repräsentieren, kann ein auf diese Weise angenommener Beschluss in Kraft treten, an dessen Durchführung die (Mehrheit der) zustimmenden Mitgliedstaaten gebunden ist. Zweitens kann der Rat gemäß Artikel 31 Absatz 2 EUV solche GASP-Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit annehmen, die Standpunkte und Aktionen zu vorab definierten strategischen Interessen und Zielen der Union festlegen oder diese durchführen. Drittens kann der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluss qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf weitere Felder der GASP ausweiten, und zwar entweder gemäß der speziellen Brückenklausel in Artikel 31 Absatz 3 EUV oder gemäß der allgemeinen Brückenklausel in Artikel 48 Absatz 7 EUV.

Einige Mitgliedstaaten und die Kommission haben sich wiederholt für die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ausgesprochen, um die Kohärenz und die Reaktionsfähigkeit in der GASP zu verbessern. So vereinbarten die französische und die deutsche Regierung in ihrer Erklärung von Meseberg im Juni 2018, »im Rahmen einer breiteren Debatte über Mehrheitsentscheidungen in EU-Politikfeldern Möglichkeiten der Nutzung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik [zu] prüfen«.<sup>86</sup> Der Rat hat sich in seiner im Juni 2019 verabschiedeten Neuen Strategischen Agenda 2019–2024 ebenso für die konkrete Verwirklichung dieses Vorschlags ausgesprochen wie die Kommission in ihrem ersten Arbeitsprogramm unter der neuen Präsidentin von der Leyen.<sup>87</sup>

**85** Benötigt werden gemäß Artikel 238 Absatz 2 AEUV mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten (15 der insgesamt 27), auf die zudem mindestens 65 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung entfallen müssen.

**86** Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, »Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern«, *Pressemittteilung 214*, 19.6.2018, <[www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklarung-von-meseberg-1140536](http://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklarung-von-meseberg-1140536)> (eingesehen am 8.8.2021).

**87** Europäischer Rat, *Eine neue strategische Agenda. 2019–2024*, Brüssel 2019, S. 6, <<https://www.consilium.europa.eu/media/39963/a-new-strategic-agenda-2019-2024-de.pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

### Als geeignetes Politikfeld für die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen wurden wiederholt autonome EU-Sanktionen genannt.

Als geeignetes Politikfeld für die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen wurden in dieser Diskussion immer wieder autonome EU-Sanktionen genannt, etwa von der Kommissionspräsidentin in ihrer Rede zur Lage der Union 2020.<sup>88</sup> Daneben hat sich auch der Hohe Vertreter für die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen ausgesprochen, insbesondere beim menschenrechtsbezogenen Einsatz solcher Sanktionen.<sup>89</sup> Die Kommission ist zuvor noch einen Schritt weiter gegangen und hat in einer Mitteilung vorgeschlagen, dass der Europäische Rat die spezielle Brückenklausel nutzen sollte, um einen einstimmigen Beschluss herbeizuführen, durch den der Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheiden könnte, autonome EU-Sanktionen zu verhängen.<sup>90</sup>

Gegen eine solche Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat spricht jedoch unter anderem, dass sich die jeweilige Minderheit der Mitgliedstaaten in ihrer Souveränität beeinträchtigt sehen könnte. Zudem ist fraglich, ob sich ein Mehrheitsbeschluss notfalls auch gegen den Willen der Minderheit zeitnah durchsetzen ließe. Jede zeitliche Verzögerung würde es gelisteten Personen jedoch ermöglichen, die drohenden Sanktionen dadurch zu umgehen, dass sie ihre Geschäftstätigkeit und ihre

**88** »Den Mitgliedstaaten, die immer klagen, Europa sei zu langsam, sage ich: Fasst Euch ein Herz und erlaubt Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit – zumindest bei Menschenrechtsverletzungen und Sanktionen«, Europäische Kommission, *Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments*, Brüssel, 16.9.2020, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_20_1655)> (eingesehen am 8.8.2021).

**89** »Dieser Ansatz würde es der EU auch ermöglichen, auf solche [d. h. völkerrechtswidrige, Anm. d. Verf.] Verstöße hin schneller und wirksamer EU-Sanktionen zu verhängen«, Europäische Kommission, Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Stärkung des Beitrags der EU zum regelbasierten Multilateralismus*, Brüssel, 17.2.2021, S. 13, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0003&from=EN>> (eingesehen am 3.5.2021).

**90** Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament und den Rat, *Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne* [wie Fn. 19], S. 14.

Vermögenswerte zunächst in einen der Mitgliedstaaten verlegen, die zur Minderheit im Rat gehören. Zu Letzteren zählte in der Vergangenheit auch schon die Bundesregierung, wenn auch in Bezug auf andere Politikfelder. Ungeachtet dieser Problematik wären für die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat weitere Hürden zu überwinden. So bedürfte es dafür in einigen Mitgliedstaaten der Zustimmung des Parlamentes, darunter auch in Deutschland. Hinzu kämen bestehende Pfadabhängigkeiten und eine Kompromisskultur, die auch weiterhin eine flexible Anwendung des Instrumentariums behindern könnten.<sup>91</sup> Vor- und Nachteile halten sich demnach die Waage.<sup>92</sup>

Um das blockadeanfällige Entscheidungsverfahren kurzfristig zu reformieren, bietet es sich daher an, einem anderen Vorschlag der Kommission zu folgen. Danach fasst »der Rat bei sämtlichen EU-Sanktionsregelungen, das heißt auch bei autonomen Maßnahmen, Beschlüsse zur Änderung der einschlägigen Listen konsequent mit qualifizierter Mehrheit gemäß den Verfahren des Artikels 31 Absatz 2 EUV (dritter Gedankenstrich)«. <sup>93</sup> Eine solche Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen ausschließlich auf das Listungsverfahren wäre zwar ein kleiner Schritt. Je nachdem, wer gelistet ist, könnte die dadurch erzeugte Wirkung im Einzelfall jedoch durchschlagend sein. Ungeachtet der ablehnenden Haltung der Kommission gegenüber parallelen Entscheidungsstrukturen ließe sich hierfür das informelle Verfahren über gegenseitiges Einvernehmen noch stärker als bisher nutzen. Mit ihm könnte man schon im Vorfeld der Verabschiedung von Durchführungsverordnungen des Rates verhindern, dass einzelne Listungsentscheidungen als »sensibel« eingestuft werden und allein deswegen Einstimmigkeit erfordern. Die anschließenden (Durchführungs-)Verordnungen des Rates ließen sich dann kaum noch umgehen oder unterlaufen – wie dies teilweise bei der Umsetzung

von Waffenembargos oder Ein- und Durchreiseperrnen außerhalb des Gemeinsamen Binnenmarktes der Fall gewesen ist.<sup>94</sup>

## Verbesserte Orientierungshilfe

Kurz- bis mittelfristig erscheint es darüber hinaus geboten, dass die Kommission ihre konkrete Hilfestellung zur Umsetzung weiter ausbaut. So bieten die einschlägigen Verordnungen zum Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen den Unternehmen bislang mitunter noch zu wenig Orientierung in der Frage, wie der Pflicht zur Einhaltung von Verfügungs- und Bereitstellungsverböten rechtssicher entsprochen werden kann. Insbesondere Kredit- und Finanzinstitute sind sich oftmals nicht vollständig im Klaren darüber, inwieweit sie ihren Verpflichtungen nachkommen müssen, also welche Gelder von welchen juristischen Personen einzufrieren sind und welche nicht. Dabei entstehen ihnen unter Umständen hohe Kosten durch aufwendige Prüfverfahren.<sup>95</sup> Zwar lässt sich die Finanzsanktionsliste in der jeweils aktuellen Fassung mit Hilfe immer ausgereifterer Software kommerzieller Anbieter inzwischen recht verlässlich durchsuchen, beispielsweise mit Blick auf mittelbare Bereitstellungsverböte. Vollständige Gewissheit über möglicherweise unbemerkt gebliebene »Treffer« ist aber unter anderem aufgrund unterschiedlicher Transliteration von Namen kaum zu erreichen. Auch fehlen allgemeine Vorgaben zur Aufbewahrungsfrist von Dokumenten, auf deren Grundlage die abgefragten Meldungen an die zuständigen nationalen Behörden erfolgten.

Damit EU-Wirtschaftsteilnehmer noch besser in der Lage sind, ihre Betriebsabläufe so zu strukturieren, dass sie mögliche Risiken von Rechtsverstößen minimieren, sollten die Ausführungen in den einschlägigen Merkblättern der zuständigen Behörden

<sup>91</sup> Sabine Fischer, *Sanktionen als Dauerzustand? Vorschlag für eine Flexibilisierung der EU-Sanktionspolitik gegenüber Russland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2017 (SWP-Aktuell 24/2017), S. 8.

<sup>92</sup> Annegret Bendiek/Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza, *Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP. Ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Außen- und Sicherheitspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2018 (SWP-Aktuell 31/2018), S. 2.

<sup>93</sup> Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament und den Rat, *Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne* [wie Fn. 19], S. 13.

<sup>94</sup> Vgl. Clara Portela, »Member States Resistance to EU Foreign Policy Sanctions«, in: *European Foreign Affairs Review* 20 (2015), S. 39–62.

<sup>95</sup> Deloitte Financial Advisory Service, *Facing the Sanctions Challenge in Financial Services: A Global Sanctions Compliance Study*, o. O. 2009, S. 8, <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/financial-services/Facing%20the%20sanctions%20challenge%20in%20financial%20services.pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

in Deutschland, wie der Deutschen Bundesbank<sup>96</sup> und der Generalzolldirektion,<sup>97</sup> noch weiter konkretisiert werden.<sup>98</sup> Außerdem wäre zu prüfen, inwieweit die Ahndung schwerer Verstöße in den einzelnen Mitgliedstaaten durch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden datenschutzkonform öffentlich gemacht werden könnte.<sup>99</sup> Ein solches Vorgehen ist in begrenztem Umfang bereits möglich, und zwar mit Blick auf Maßnahmen zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) teilweise auch öffentlichkeitswirksam unter dem Kreditwesengesetz (KWG) und dem Geldwäschegesetz (GwG) anordnen kann.

Um die Umsetzung autonomer EU-Finanzsanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten noch stärker zu vereinheitlichen, könnte die Kommission zusätzliche Leitfäden vorlegen, in denen einzelne Begriffe und zentrale Formulierungen aus den einschlägigen Verordnungen ausgelegt und konkretisiert werden.<sup>100</sup> Dazu zählt etwa der Asset-Tausch.<sup>101</sup> Ein positives Beispiel ist die beste-

hende Orientierungshilfe der Kommission zur Reichweite sektoraler Finanzsanktionen.<sup>102</sup> Auf Ersuchen mehrerer zuständiger Behörden hat die Kommission auch ihre Auslegung des Begriffs der »Kontrolle« präzisiert, der sich anhand konkreter Einzelfälle mitunter nur schwer operationalisieren lässt.<sup>103</sup> Ein verstärkter Einsatz solcher Leitlinien könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dem Bestimmtheitsgebot besser Genüge zu tun und dadurch die Umsetzung autonomer EU-Finanzsanktionen rechtssicherer zu gestalten. Dadurch ließen sich derzeit noch bestehende Risiken für Unternehmen minimieren. Dazu zählt etwa eine indirekte Bereitstellung, die in Bezug auf Gelder in mindestens zwei Konstellationen gegeben sein kann: einerseits durch Zwischenschaltung Dritter und andererseits durch Förderung von Transaktionen auf fremde Rechnung.<sup>104</sup> So kann es passieren, dass Gelder im Verlauf einer Transaktion unwissentlich über eine gelistete Person abgewickelt wurden, die als solche erst am Ende in Erscheinung tritt. Auf derlei konkrete Einzelfälle bezogene Orientierungshilfen der Kommission sollten systematisch mit den allgemeinen Leitlinien des Rates zur Um- und Durchsetzung autonomer EU-Sanktionen verknüpft werden, um den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und den EU-Wirtschaftsteilnehmern einen einheitlichen und umfassenden Orientierungsrahmen zu bieten. Letzterer müsste zudem beständig aktualisiert und in geeigneter Weise veröffentlicht werden.

**96** Deutsche Bundesbank, *Merkblatt zur Einhaltung von Finanzsanktionen*, Frankfurt a. M., Juli 2021, <<https://www.bundesbank.de/resource/blob/843142/08038e6f9fb077b3d95e6388b13d6406/mL/merkblatt-einhaltung-data.pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

**97** Generalzolldirektion, Direktion VI, Referat Außenwirtschaftsrecht und Bargeld, *Merkblatt zur Prüfung der Einhaltung von Finanzsanktionen*, Juli 2020.

**98** In diese Richtung gehen bereits die detaillierteren Hinweise des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mit Blick auf die Einhaltung von Verfügungs- und Bereitstellungsverböten in Bezug auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Ausfuhrverbote für gelistete Güter, vgl. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, *Außenwirtschaftsverkehr mit Embargoländern. Grundlagen*, Eschborn, Dezember 2020, <[https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk\\_merkblatt\\_embargo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_merkblatt_embargo.pdf?__blob=publicationFile&v=4)> (eingesehen am 8.8.2021).

**99** Vgl. Philipp Florian Irmscher, *Öffentlichkeit als Sanktion. Bankaufsicht zwischen Repression und Prävention – Eine Einordnung des »naming and shaming« in das Sanktionssystem des KWG*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2019 (Schriften zum Unternehmens- und Kapitalmarktrecht).

**100** Ganguli, *Smarte Finanzsanktionen der EU* [wie Fn. 10], S. 24.

**101** Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, *EU-Sanktionen gegenüber Russland. Konsequenzen für den Asset-Tausch von Gazprom und Wintershall*, Ausarbeitung PE 6-3000-120/15, Berlin, 18.9.2015.

**102** Europäische Kommission, *Vermerk der Kommission vom 25.8.2017. Leitfaden der Kommission für die Anwendung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 833/2014, C(2017) 5738 final*, Brüssel, 25.8.2017, Fragen 1 – 8, <<https://www.bundesbank.de/resource/blob/610900/c4cc26e64f763031000f76464a9e9ab2/mL/leitfaden-fuer-anwendung-bestimmter-vorschriften-der-verordnung-833-2014-data.pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

**103** Vgl. Europäische Kommission, *Stellungnahme der Kommission vom 19.6.2020 zu Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates, C(2020) 4117 final*, Brüssel, 19.6.2020, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/200619-opinion-financial-sanctions\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200619-opinion-financial-sanctions_de.pdf)> (eingesehen am 8.8.2021).

**104** Vgl. Gerd Schwendinger, »Das sanktionsrechtliche mittelbare Bereitstellungsverbot – Eine kritische Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der Verwaltungspraxis des BAFA«, in: Dirk Ehlers/Hans-Michael Wolfgang (Hg.), *Recht der Exportkontrolle. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Frankfurt a. M.: Deutscher Fachverlag, Fachmedien Recht und Wirtschaft, 2015, S. 333 – 360 (358 – 360).

## Vergrößerung des Anwendungsbereichs

Um den Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen wirkungsvoller auszugestalten, böte es sich außerdem an, deren Adressatenkreis zu erweitern und die Reichweite der Verfügungs- und Bereitstellungsverbote in den einschlägigen (Durchführung-)Beschlüssen und -Verordnungen zu erhöhen. Zu diesem Zweck könnte man etwa die bislang eher spärlich und behutsam eingesetzten Beschränkungen im Kapital- und Zahlungsverkehr ausweiten. Die dafür im Einzelnen notwendigen Schritte ließen sich sowohl von einer Ex-ante- als auch von einer Ex-post-Wirkungsevaluation begleiten, die der Rat bisher noch nicht standardmäßig durchführt. Mit solchen Evaluationen wäre man in der Lage, auch unerwünschte und unbeabsichtigte Wirkungen systematisch im Blick zu behalten werden.<sup>105</sup> Dabei könnte auf das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung der Kommission zurückgegriffen werden, einschließlich einer systematischen Durchführung von Folgenabschätzungen (Instrumente Nr. 8 – 18).<sup>106</sup>

Der Umfang des Adressatenkreises von Verfügungsverboten ließe sich dadurch transparenter machen, dass auch solche Einzelpersonen, Einrichtungen und Organisationen konsequenter gelistet werden, die sich zu 50 Prozent oder mehr unter der Kontrolle<sup>107</sup> oder im Besitz<sup>108</sup> benannter Personen befinden. In

**105** Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, *Überwachung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, Ausarbeitung PE 6-3000-019/20, Berlin, 3.4.2020. Für einen konkreten Vorschlag für eine Ex-ante-Evaluation siehe Anthonius W. de Vries / Clara Portela / Borja Guijarro-Usobiaga, *Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2014 (CEPS Special Report 95), S. 4 – 10.

**106** Europäische Kommission, *Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung*, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox_2.pdf)> (eingesehen am 3.5.2021).

**107** Die Definition wird anhand von acht Indikatoren vorgenommen. Vgl. ebd., § 55b, S. 20 – 21. Beide Definitionen gehen zurück auf Artikel 1 Absatz 5 und 6 der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus*.

**108** Dieser Begriff wird definiert als der Besitz von mehr als 50 Prozent der Eigentumsrechte oder eine Mehrheitsbeteiligung an der entsprechenden Entität, Rat der EU, *Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU*,

diesem Zusammenhang könnte weiterhin auch sichergestellt werden, dass Wohltätigkeitsorganisationen oder Verbände, die auf dem Gebiet der Kultur und des Sports tätig sind, keine finanziellen Zuwendungen entgegennehmen, die ihnen mittelbar und auf Veranlassung von gelisteten Personen zufließen.

Ein größerer Adressatenkreis könnte sich auch dadurch ergeben, dass die möglichen Gründe für eine Listung erweitert werden. Dazu zählt etwa der Tatbestand der Korruption, der jüngst in ein länderbezogenes Sanktionsprogramm aufgenommen wurde.<sup>109</sup> Zuvor hatte der verwandte Tatbestand der Veruntreuung bzw. Unterschlagung bereits eine prominente Rolle in den Bemühungen der EU gespielt, alten Herrschaftseliten eine Verlagerung staatlicher Mittel nach Europa zu erschweren – etwa nach den revolutionären Umstürzen in Ägypten, Libyen und Tunesien 2011 sowie in der Ukraine 2014. Einzelne Anfechtungs- und Tätigkeitsklagen natürlicher oder juristischer Personen gegen ihre Listung in erster Instanz vor dem Gerichtshof und in zweiter Instanz vor dem EuGH haben allerdings die rechtlichen Hürden eines solchen Vorgehens deutlich gemacht.<sup>110</sup> Zudem gestaltete sich die Rückgabe von eingefrorenen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an die neuen Regierungen schwierig, unter anderem aufgrund erfolgreicher Nichtigkeitsklagen betroffener Personen.<sup>111</sup> Um Anfechtungsklagen künftig besser standzuhalten, könnte der Rat verstärkt auf Listungen zurückgreifen, die auf einem bestimmten Status basieren, etwa der

Brüssel, 4.5.2018, § 55a, S. 20, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf>> (eingesehen am 8.8.2021).

**109** Dieses Sanktionsregime zielt auf jene, denen eine Untergrabung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Libanon durch »schweres finanzielles Fehlverhalten in Bezug auf öffentliche Gelder, soweit die betreffenden Handlungen unter das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption fallen, und unerlaubte Kapitalausfuhr« zur Last gelegt wird, *Beschluss (GASP) 2021/1277 des Rates vom 30. Juli 2021 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Libanon*, Artikel 1 a) iii)

**110** Philipp Reinhold, »Der Fall Azarov und seine Folgen: Zur Reichweite des Grundrechtsschutzes am Beispiel europäischer Veruntreuungssanktionen in der Ukraine-Krise«, in: *ZEuS. Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 23 (2020) 3, S. 509 – 545.

**111** Andreas Boogaerts, »Short-Term Success, Long-Term Failure? Explaining the Signalling Effects of EU Misappropriation Sanctions Following Revolutionary Events in Tunisia, Egypt, and Ukraine«, in: *Journal of International Relations and Development*, 23 (2020) 1, S. 67 – 91 (83 – 84).

Zugehörigkeit zu einer bestimmten Regierung oder Organisation. Bei alledem ist eine verbesserte Kommunikation zwischen dem Generalsekretariat des Rates und gelisteten natürlichen und juristischen Personen sicherzustellen. Die vorhandenen administrativen Strukturen auf Grundlage der Geschäftsordnung des Rates sind kaum ausreichend, um in jedem Fall klar zu kommunizieren, welche konkrete Verhaltensänderung jeweils erfolgen müsste, um von einer entsprechenden Liste auch wieder gestrichen zu werden.<sup>112</sup>

Während die Wirkung von Verfügungsverboten entscheidend davon abhängt, ob gelistete Personen ein Auslandsvermögen unter EU-Jurisdiktion besitzen oder kontrollieren, ist dies bei Bereitstellungsverböten nicht der Fall. Insofern bieten Letztere deutlich mehr Möglichkeiten, die Reichweite und den Adressatenkreis autonomer EU-Finanzsanktionen zu vergrößern. Für den Anfang könnte ein Bereitstellungsverbot solche Vermittlungstätigkeiten im Rahmen der Exportkontrolle für Dual-Use-Güter erfassen, bei denen Hilfeleistungen in Form von Finanzdienstleistungen erbracht werden. Diese sind bislang davon systematisch ausgenommen.<sup>113</sup> In einzelnen Fällen werden Finanzdienstleistungen bereits unter Vermittlungstätigkeiten gefasst, wie etwa im Fall der EU-Sanktionen gegen den Iran. Darüber hinaus wäre es möglich, den Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen stärker mit Ausfuhrverboten zu verknüpfen, die für Luxusgüter sowie Schlüsselausrüstung und -technologien bestehen. Naheliegend wäre es schließlich, den administrativen Ermessensspielraum der zuständigen Behörden bei der Erteilung bzw. Versagung von Genehmigungen stärker auszuschöpfen. Ein solches Vorgehen könnte über die Kommission koordiniert werden und sich an den derzeit bestehenden informellen Ausfuhrbeschränkungen für Rüstungsgüter orientieren, die auf Beschluss der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Februar 1992 gegenüber Armenien und Aserbaidschan

schan sowie schon seit 1989 gegenüber der Volksrepublik China zur Anwendung kommen.<sup>114</sup>

Um durch Bereitstellungsverböten den Zugang zum europäischen Finanzmarkt zu beschränken, bietet sich des Weiteren der verstärkte sektorale Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen an. So ließe sich die Refinanzierung ausländischer (Staats-)Schuldner dadurch einschränken, dass Finanzdienstleistungen zum Begeben oder Handeln mit bestimmten Wertpapieren und Geldmarktinstrumenten untersagt würden, einschließlich des Kaufs und Verkaufs staatlicher oder staatlich garantierter Anleihen.<sup>115</sup> Ein solches Bereitstellungsverbot gilt derzeit unter anderem für belarussische Banken mit einem Staatsanteil von mehr als 50 Prozent sowie für die eigenständig operierenden Tochtergesellschaften der Belarusbank, Belinvestbank und Belagroprombank, denen (Re-)Finanzierungen auf dem europäischen Kapitalmarkt mit einer Laufzeit von mehr als neunzig Tagen untersagt wurden.<sup>116</sup> Weitergehende Beschränkungen des Zugangs zum europäischen Kapitalmarkt könnten auch solche Unternehmen betreffen, die in wichtigen Sektoren einer ausländischen Volkswirtschaft operieren, wie etwa Finanzwesen, Verteidigung, Rohstoffabbau und -bearbeitung bzw. -veredelung, chemische und Schwerindustrie oder Energiesektor.

Ferner könnte auch die Bereitstellung von Finanzhilfen beispielsweise im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung untersagt werden, einschließlich von Versicherungen und Rückversicherungen.<sup>117</sup> Dies beträfe die Gewährung von (Investitions-)Garantien,<sup>118</sup>

**112** Siehe Artikel 18 (Notifikation der Rechtsakte) in Anhang I der *Verordnung des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung*.

**113** Artikel 2 Satz 1 Nummer 7 Unterabsatz 2 b der *Verordnung (EU) 2021/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchführung und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Neufassung)*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0821>> (eingesehen am 9.9.2021).

**114** Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Madrid, 26./27.6.1989, Anlage 11 *Erklärung zu China*, S. 25, <[https://www.consilium.europa.eu/media/20583/1989\\_juni\\_-\\_madrid\\_de\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20583/1989_juni_-_madrid_de_.pdf)> (eingesehen am 8.8.2021).

**115** Vgl. entsprechenden Vorschlag in Marie-Hélène Bérard/Elvire Fabry/Farid Fatah/Edward Knudsen/Pascale Lamy/Geneviève Pons/Louis Schweitzer/Pierre Vimont, *American Extraterritorial Sanctions: Did Someone Say European Strategic Autonomy?*, Paris: Institute Jacques Delors, März 2021 (Policy Brief), S. 9.

**116** Vgl. Artikel 1j und 1k der *Verordnung (EG) Nr. 765/2006 über restriktive Maßnahmen gegen Belarus* (in der derzeit geltenden Fassung).

**117** Zur Definition des EuGH siehe § 171 – 184, <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189262&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=401080>> (eingesehen am 8.8.2021).

**118** Für Russland, Weißrussland siehe EIB-Jahresbericht 2020, S. 16, <[https://www.eib.org/attachments/general/reports/eib\\_financial\\_report\\_2020\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/general/reports/eib_financial_report_2020_en.pdf)> (eingesehen am 8.8.2021).

Zuschüssen und Darlehen etwa durch die Europäische Investitionsbank (EIB) oder die Verwehrung von Ausfuhrkreditversicherungen, die in Deutschland durch die Euler Hermes Aktiengesellschaft bereitgestellt werden, um Exporteuren einen Deckungsschutz für politische und wirtschaftliche Ausfallrisiken zu bieten. Die Streichung von Finanzhilfen der EIB und anderer europäischer Finanzinstitute hatte die Europäische Kommission bereits im März 2021 implizit als »intelligente, anpassbare und reversible restriktive Maßnahmen« gegenüber der türkischen Regierung angedroht, mit denen auf eine mögliche Verschlechterung in den Beziehungen reagiert werden könne.<sup>119</sup> Zudem könnten die EU-Mitgliedsstaaten ihre Mitgliedschaft in multilateralen Entwicklungsbanken wie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung oder dem Internationalen Währungsfond nutzen, um zu verhindern, dass bestimmte Länder Darlehen erhalten oder in den Genuss von Sonderziehungsrechten kommen.

Analog zur US-Sanktionspraxis wäre es zudem denkbar, den Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen auf den Zahlungsverkehr auszuweiten, und zwar über die Auferlegung von Sorgfaltspflichten hinaus. Stärker in den Blick genommen werden könnte in diesem Zusammenhang der Geldtransfer zwischen Kredit- und Finanzinstituten, die sich unter EU-Jurisdiktion befinden, und solchen im Ausland, insbesondere bei der elektronischen Zahlungsabwicklung über einen im Ausland ansässigen Dienstleister.<sup>120</sup> Zudem kann es in Europa ansässigen Anbietern spezialisierter Nachrichtenübermittlungsdienste für den Interbank-Zahlungsverkehr wie der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) untersagt werden, gelisteten Kredit- und Finanzinstituten ihre Dienstleistungen bereitzustellen.<sup>121</sup> Schließ-

lich ließen sich einzelne Banken sowohl vom einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area, SEPA) als auch von dem Verrechnungssystem für den Zahlungsverkehr der europäischen Zentralbanken (Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System 2, TARGET2) ausschließen. Zukünftig wäre auch ein Ausschluss vom Gebrauch eines digitalen Euro zu erwägen.<sup>122</sup>

Durch Bereitstellungsverbote könnten ferner Korrespondenzkontenbeziehungen europäischer Kredit- und Finanzinstitute unter außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen beschränkt werden. Schon jetzt hat sich die Tatsache, dass international tätige Banken nicht mehr den regelbasierten, sondern den risikobasierten Ansatz bei der Umsetzung von Finanzsanktionen verfolgen, mitunter erheblich auf die routinemäßige Abwicklung internationaler Zahlungen ausgewirkt. Dementsprechend haben einzelne europäische Banken ihre Korrespondenzkontenbeziehungen mit gelisteten belarussischen Kreditinstituten lokalen Medien zufolge auch ohne rechtliche Veranlassung beendet.<sup>123</sup> Mit Blick auf die Anpassungsfähigkeit gelisteter Personen, ihr Vermögen unter EU-Jurisdiktion über (indirekt) kontrollierte Tarnfirmen und Strohleute zu verschleiern, müsste nunmehr ein vergleichbarer Wandel vollzogen werden.

Als ein weiterer Schritt böte sich an, Tochterunternehmen und Zweigniederlassungen europäischer Kredit- und Finanzinstitute mit Sitz im Ausland durch entsprechende Meldepflichten stärker zu überwachen und bestimmte Geschäftstätigkeiten, wie etwa die Eröffnung und Führung von Korrespondenzkonten, in Bezug auf einzelne Jurisdiktionen unter Genehmi-

**119** Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung an den Europäischen Rat, *Stand der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei*, JOIN(2021) 8 final, Brüssel, 20.3.2021, S. 17, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0008&from=DE>> (eingesehen am 9.9.2021).

**120** *Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006*, Brüssel, 20.5.2015.

**121** Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, *Isolation von Banken im vom IS besetzten Gebiet Syriens und des Irak vom Zahlungsverkehr mit Banken außerhalb des besetzten Gebiets im Rahmen von*

*Wirtschaftssanktionen der Europäischen Union*, Ausarbeitung PE 6-3000-42/16, Berlin, 23.3.2016, sowie ders., *Abkopplung von Banken von internationalen Zahlungssystemen aufgrund von Sanktionen der Vereinten Nationen (VN) zur Bekämpfung des sogenannten »Islamischen Staates« (IS)*, Ausarbeitung PE 6-3000-048/16, Berlin, 30.3.2016.

**122** Europäische Zentralbank, *Report on a Digital Euro*, Frankfurt a. M., Oktober 2020, S. 29, <[https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report\\_on\\_a\\_digital\\_euro~4d7268b458.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

**123** Artem Garbacevič, »Istočniki: Zapadne banke zakryli sčeta v valjute Belarusbanka, Belagroprombanka i Belinvestbanka. Èto katastrofa?« (»Westliche Banken haben Konten in der Währung der Belarusbank, Belagroprombank und Belinvestbank geschlossen. Ist das eine Katastrophe?«), in: *Nashej Nive*, 13.9.2021, <<https://nashaniva.com/?c=ar&i=277866&lang=ru>> (eingesehen am 21.9.2021).

gungsvorbehalt zu stellen.<sup>124</sup> Eine auf Daten der Deutschen Bundesbank basierende Analyse von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten deutscher Banken gegenüber ihren ausländischen Geschäftspartnern für den Zeitraum von 2002 bis 2015 konnte zum Beispiel aufzeigen, dass deren Aktivitäten in Volkswirtschaften, in denen einzelne (in der Untersuchung nicht näher identifizierte) Kredit- und Finanzinstitute von Finanzsanktionen betroffen waren, zwar um rund ein Viertel zurückgingen und ihre Auslandspositionen sich um mehr als ein Drittel verringerten. Dieser Effekt war jedoch bei autonomen EU-Finanzsanktionen deutlich schwächer als bei multilateralen VN-Finanzsanktionen, die von einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mandatiert wurden. So hatten sich die erbrachten Finanzdienstleistungen von den Auslandsfilialen und -töchtern dieser deutschen Banken im gleichen Untersuchungszeitraum nicht nachweislich reduziert.<sup>125</sup>

Schließlich könnten in die einschlägigen (Durchführungs-)Verordnungen vermehrt Erfüllungsverbote aufgenommen werden, um den Vertrauensschutz für europäische Wirtschaftsteilnehmer zu stärken und diese so besser vor möglichen Schadenersatzforderungen zu schützen. Gleichzeitig wäre es aber auch möglich, auf Altvertragsklauseln zu verzichten, so dass selbst Verträge, die vor dem Inkrafttreten des entsprechenden Bereitstellungsverbots geschlossen wurden, nicht mehr bindend sind, und das entweder sofort – wie dies bei der Umsetzung gezielter Finanzsanktionen des VN-Sicherheitsrats häufig der Fall ist – oder innerhalb einer näher zu definierenden Karenzzeit. Letzteres wird oft von der US-Regierung praktiziert, die dabei meist eine dreißigtägige Abwicklungsfrist gewährt. Bislang haben entsprechende Rückwirkungsverbote größtenteils bewirkt, dass mit dem Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen bestehende Verpflichtungen nicht mehr weiter erfüllt werden dürfen, sofern gelistete Personen an Verträgen beteiligt sind.

**124** Dies könnte analog zu den verstärkten Sorgfaltspflichten gemäß § 15 Absatz 4 GwG umgesetzt werden.

**125** Matthias Efing/Stefan Goldbach/Volker Nitsch, *Freeze! Financial Sanctions and Bank Responses*, Frankfurt a. M.: Deutsche Bundesbank, 2018 (Discussion Paper, Nr. 45/2018).

## Der Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen ließe sich stärker mit inhaltlich verwandten Politikfeldern verzahnen.

Eine entscheidende Bedingung für die Ausweitung von Bereitstellungsverböten auf bislang noch nicht erfasste (Finanz-)Dienstleistungen und Aktivitäten ist der internationale Gebrauch des Euro als Zahlungsmittel, Abrechnungs- und Wertaufbewahrungsmittel.<sup>126</sup> Dessen Anteil am weltweiten Zahlungsverkehr sowie an den öffentlich von ausländischen Zentralbanken gehaltenen Devisenreserven ist nahezu deckungsgleich mit den entsprechenden Gesamtanteilen der nationalen Währungen vor Einführung des Euro. Vor diesem Hintergrund hatte sich Jean-Claude Juncker, der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission, an prominenter Stelle dafür ausgesprochen, den Euro als Buchungs- und Abwicklungseinheit zu stärken, etwa bei der Rechnungsstellung und Zahlungsabwicklung im Handel mit wichtigen Rohstoffen wie Erdöl.<sup>127</sup> Sollte der weltweite Gebrauch des Euro zunehmen, ließe sich die Wirkung von Verfügungsverboten erheblich erhöhen. Dann wäre es nicht nur möglich, eingehende Zahlungen im größeren Umfang zu blockieren. Denkbar wären auch weitaus drastischere Maßnahmen, die bislang nur die US-Notenbank ergriffen hat, wie etwa ein Einfrieren von Devisenreserven ausländischer Gläubiger, einschließlich (halb-)staatlicher Banken sowie Zentralbanken.

## Verzahnung mit verwandten Instrumenten

Sofern das Ziel darin besteht, das auswärtige Handeln der EU kohärenter zu gestalten und vorhandene Synergiepotenziale, die aufgrund eines vorherrschenden Denkens in ressortbedingten Silos bislang nicht ausgeschöpft werden, auch tatsächlich zu realisieren,

**126** European Commission Contribution to the European Council and the Euro Summit, *Towards a Stronger International Role of the Euro*, Brüssel, 5.12.2018, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication\\_-\\_towards\\_a\\_stronger\\_international\\_role\\_of\\_the\\_euro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_-_towards_a_stronger_international_role_of_the_euro.pdf)> (eingesehen am 8.8.2021).

**127** Europäische Kommission, *Empfehlung der Kommission vom 5.12.2018 zur internationalen Rolle des Euro im Energiebereich*, C(2018) 8111 final, Brüssel, 5.12.2018, <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c-2018-8111-recommendation\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c-2018-8111-recommendation_de.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

ließe sich der Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen stärker mit inhaltlich verwandten Politikfeldern verzahnen.<sup>128</sup> So könnten autonome EU-Finanzsanktionen etwa im Rahmen diplomatischer Initiativen wie der Mediation zwischen Konfliktparteien oder bei militärischen (Friedens-)Missionen eine Rolle spielen. Mit ihnen ließen sich potenzielle Störer schnell und öffentlichkeitswirksam identifizieren und wirtschaftlich isolieren, was diese zurück an den Verhandlungstisch bewegt oder ihnen andernfalls dauerhaft finanzielle Ressourcen entzieht. Eine solche Verzahnung müsste grundsätzlich mit einer flexiblen Anwendung dieses Instruments im Rahmen der GASP einhergehen, um in den zumeist komplexen Kontexten und sich dynamisch entwickelnden Krisen und Konflikten entsprechend agil agieren zu können.

Geradezu offenkundig erscheint die Notwendigkeit einer stärkeren Verknüpfung zunächst mit Blick auf das Politikfeld der Geldwäschebekämpfung, das in den vergangenen Jahren beständig und tiefgreifend reformiert worden ist.<sup>129</sup> Theoretisch erscheint es mehr als aussichtsreich, im Verborgenen vorgenommene Umgehungshandlungen gelisteter Personen mit dem vorhandenen geldwäscherechtlichen Instrumentarium aufzuspüren und offenzulegen. Praktisch ist dies jedoch noch nicht der Fall.

Insofern wäre es notwendig, die wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren, die sich hinter verschachtelten Eigentümerstrukturen verbergen. Dafür könnten die bestehenden Vorgaben für Verpflichtete gemäß § 2 Absatz 1 GwG, »ihre Kunden zu kennen«, herangezogen werden. Zusätzlich bedürfte es eines einheitlichen Registers und elektronischer Datenabrufsysteme in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Ein

erster Schritt in diese Richtung wurde mit dem Transparenzregister gemacht, das in Deutschland mit der Umsetzung der sogenannten Fünften EU-Geldwäscherichtlinie im Juni 2017 im novellierten GwG nunmehr unter Abschnitt 4 verankert ist. Das Transparenzregister ist seither in mehreren Schritten fortentwickelt worden, unter anderem durch ausgeweitete Eintragung- und Vorlagepflichten bei unmittelbarem oder mittelbarem Immobilienerwerb etwa seitens ausländischer Gesellschaften. Auch mit Blick auf eine stärkere Vernetzung der Transparenzregister in den jeweiligen Mitgliedstaaten erscheint die fortbestehende EU-weite Meldeschwelle von 25 Prozent immer noch zu hoch, um Eigentums- und Kontrollstrukturen von Rechtseinheiten und Rechtsgestaltungen in jedem Fall so vollumfänglich zu erfassen, dass die dahinterstehenden wirtschaftlich Berechtigten sichtbar werden.<sup>130</sup>

Darüber hinaus fehlt es an einem öffentlich einsehbaren Grundbuch, in dem die wirtschaftlich Berechtigten als Eigentümer von Immobilien vermerkt werden könnten. Bisher kann auch eine (Mantel-)Firma mit Sitz in der EU als Eigentümerin auftreten, die wiederum womöglich von einer nicht in Erscheinung tretenden (Briefkasten- bzw. Tarn-)Firma aus einem Drittland kontrolliert wird. Hier wäre auch noch mehr Transparenz nötig. Dazu bedarf es nicht zuletzt einer umfassenderen Digitalisierung der (teilweise noch handschriftlich geführten) Grundbücher, verbunden mit einer Vernetzung mit und zwischen den über 100 zuständigen Ämtern in den 16 Bundesländern. Nicht nur wäre damit das im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vereinbarte Verbot eines Barankaufs von Immobilien weitgehend hinfällig.<sup>131</sup> Durch eine genauere

**128** Für einen Überblick über die zersplitterten Zuständigkeiten und Umsetzungserfordernisse innerhalb des europäischen Mehrebenensystems siehe Hartmut T. Renz/Klaus Alten, »Pflichten von Kreditinstituten bei der Einhaltung von Finanzsanktionen und Embargos«, in: Bernhard Gehra/Norbert Gittfried/Georg Lienke (Hg.), *Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung: Praktische Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen durch Banken*, Heidelberg: C. F. Müller, 2019, S. 291 – 392 (291).

**129** Derzeit wird unter anderem der Kreis der Verpflichteten um die Anbieter von Digitalgeld erweitert, siehe Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung* (2020/C 164/06), Brüssel, 13.5.2020, <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0513\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0513(03)&from=EN)> (eingesehen am 8.8.2021).

**130** Gemäß der Vermutungsregelung in § 1 Absatz 6 Nummer 1 GwG müssen wirtschaftlich Berechtigte nicht ermittelt werden, sofern deren Anteile an oder Stimmrechte in zivilrechtlichen Gesellschaften unterhalb einer Schwelle von 25 Prozent verbleiben, vgl. Deutsche Kreditwirtschaft, *Auslegungs- und Anwendungshinweise der DK zur Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und »sonstigen strafbaren Handlungen«*, 1.2.2014, <[https://die-dk.de/media/files/DK-HinweiseStand\\_Februar2014.pdf](https://die-dk.de/media/files/DK-HinweiseStand_Februar2014.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

**131** Laut BaFin sind Bartransaktionen wesentlicher Bestandteil einer Typologie von Geldwäsche sowie Terrorismusfinanzierung, vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, *Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz nach § 51 Abs. 8 GwG – Besonderer Teil: Kreditinstitute*, Juni 2021, S. 6, <<https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/>

Kenntnis der Kontroll- und Besitzverhältnisse juristischer Personen ließen sich auch einige unerwünschte Nebenwirkungen autonomer EU-Finanzsanktionen verhindern. Beispielsweise könnten zukünftige Listungen von Personen, deren Beteiligung an europäischen Unternehmen nicht auf dem Radar war, drastische Folgen für den Energie- oder auch den Arbeitsmarkt zeitigen.

Mit einer Einrichtung von Vermögensregistern in den EU-Mitgliedstaaten<sup>132</sup> ließe sich zur weitreichenden Reform der US-Geldwäschegesetzgebung aufschließen, die der Kongress im Januar 2021 verabschiedet hat. Unter dem Corporate Transparency Act werden nun erstmals bundeseinheitliche Vorgaben festgelegt, nach denen die einzelnen Bundesstaaten bei der Registrierung juristischer Personen auch Angaben zu solchen natürlichen Personen erheben müssen, die bislang als wirtschaftlich Berechtigte nicht überall in Erscheinung treten mussten. Mit diesen nicht öffentlichen Informationen soll Licht in verschachtelte Eigentums- und Besitzstrukturen gebracht werden, die ähnlich wie bei einer Matrjoschka die dahinterstehenden wirtschaftlichen Berechtigten durch Tarnfirmen verbergen, welche jeweils in unterschiedlichen Jurisdiktionen registriert sind.

### **Der Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen ließe sich auch mit der Bekämpfung von Terrorismus- und nuklearer Proliferationsfinanzierung stärker verzahnen.**

Der Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen könnte auch mit dem Politikfeld der Bekämpfung von Terrorismus- und nuklearer Proliferationsfinanzierung stärker verzahnt werden. Unter der Resolution 1373 des VN-Sicherheitsrats sind die zuständigen Behörden in Deutschland seit September 2001 mit der Umsetzung multilateraler Finanzsanktionen be-

traut.<sup>133</sup> Ergänzt wird dieser Einsatz durch die Empfehlungen der Arbeitsgruppe »Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung« (Financial Action Task Force, FATF). Deren vierzig Empfehlungen zum Schutz des weltweiten Finanzsystems vor Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gelten mittlerweile als internationaler Standard.<sup>134</sup> Im Sinne der FATF-Empfehlung 19 hat die BaFin etwa eine Allgemeinverfügung erlassen, durch die Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit Bezug zu Nordkorea nach § 15 Absatz 5a GwG meldepflichtig wurden.<sup>135</sup> Dies geschah gleichwohl »ungeachtet der geltenden Sanktionen im Kapital- und Zahlungsverkehr, die der Durchführung von Maßnahmen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und der Europäischen Union dienen«.

In den vergangenen zwanzig Jahren haben die zuständigen nationalen Behörden ihre sukzessiv erweiterten Kompetenzen zum Aufbau analytischer Fähigkeiten genutzt. In diesem Kontext nimmt die nationale Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit, FIU) eine wichtige Rolle ein. In Deutschland nimmt sie innerhalb der Generalzolldirektion alle entsprechenden Verdachtsmeldungen gemäß § 43 GwG entgegen und wertet diese aus. Ausführlichere Informationen darüber, dass in den Verdachtsmeldungen nach auffälligen Mustern gefahndet wird, die auf eine Umgehung autonomer EU-Finanzsanktionen etwa bei grenzüberschreitenden Geschäften hindeuten, würden es insbesondere Kredit- und Finanzinstituten ermög-

Auslegungsentscheidung/dl\_ae\_aua\_bt\_ki\_gw.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=7> (eingesehen am 9.9.2021).

**132** Vgl. Bundesministerium der Finanzen, *Strategie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung*, Berlin, Dezember 2019, Empfehlung 9, S. 20 – 21, <[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2020-01-17-strategie-geldwaesche-terrorismusfinanzierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-01-17-strategie-geldwaesche-terrorismusfinanzierung.pdf?__blob=publicationFile&v=7)> (eingesehen am 8.8.2021).

**133** Auf Grundlage von § 6 a KWG, basierend auf dem *Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus* (2001/931/GASP).

**134** Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations* (angenommen im Februar 2012), Paris, Oktober 2021, <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>> (eingesehen am 24.11.2021).

**135** Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, *Allgemeinverfügung zur Anordnung einer Meldepflicht bei Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit Bezug zur Demokratischen Volksrepublik Korea (Nordkorea)*, 13.5.2020, <[https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufsichtsrecht/dl\\_Allgemeinverfuegung\\_Meldepflicht\\_Nordkorea.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aufsichtsrecht/dl_Allgemeinverfuegung_Meldepflicht_Nordkorea.pdf?__blob=publicationFile&v=7)> (eingesehen am 15.4.2021).

lichen, ihre internen Betriebsabläufe zur Risikominimierung entsprechend anzupassen.<sup>136</sup>

Zudem könnten die FIUs strategische Analysen von Entwicklungstrends und Fallmustern auf solche Muster ausweiten, die auf eine mögliche Umgehung autonomer EU-Finanzsanktionen hinweisen.<sup>137</sup> Dieses spezifische Erkenntnisinteresse könnte in die Supranationale Risikoanalyse des Europäischen Binnenmarkts durch die EU-Kommission (SNRA), in die Nationale Risikoanalyse (NRA) in Bezug auf den Finanz- und den Nicht-Finanzsektor in Deutschland sowie in die Subnationale Risikoanalyse des durch die BaFin beaufsichtigten Finanzsektors zu sektorübergreifenden und sektorspezifischen wie auch unternehmensspezifischen Risiken mit einfließen. Im Ergebnis ließen sich die Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Kredit- und Finanzinstituten, die die BaFin in ihrem Rundschreiben 09/2017 umfassend dargelegt hat, um die Anforderungen aus § 25a KWG zu konkretisieren, neu justieren. Ebenso könnte die BaFin mit Blick auf die nach § 51 Absatz 8 GwG Verpflichteten ihre Anwendungs- und Auslegungshinweise zu den einschlägigen Kundensorgfaltspflichten und internen Sicherungsmaßnahmen dahingehend ergänzen, dass sie auch auf mögliche Umgehungshandlungen in Bezug auf autonome EU-Finanzsanktionen eingeht.

### **Bislang erfolgt die Umsetzung des risikobasierten Ansatzes durch die zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten häufig uneinheitlich.**

Wenn es darum geht, den Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen stärker mit dem Instrumentarium zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und der Finanzierung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verzahnen, muss auch die Finanzaufsicht in den jeweiligen Mitgliedstaaten

<sup>136</sup> Harald Noack/Indranil Ganguli, *Geldwäsche bekämpfen, aber bitte sachgerecht und effizient*, Bonn: Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., Oktober 2020 (Impulse), S. 3.

<sup>137</sup> Bislang beschränkt sich die Analysetätigkeit auf den Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, siehe Artikel 31 Absatz 8 (b) *Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission.*

einbezogen werden.<sup>138</sup> Bislang erfolgt die Umsetzung des risikobasierten Ansatzes durch die zuständigen Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten häufig noch uneinheitlich. Entsprechenden Reformbedarf hat zuletzt die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) konstatiert.<sup>139</sup> Zwar hat die EBA daraufhin ihre Leitlinien und Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung überarbeitet, die sie zur praktischen Ausgestaltung eines risikobasierten Ansatzes in der Finanzaufsicht gemeinsam mit der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (European Securities and Markets Authority, ESMA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) herausgibt.<sup>140</sup> Doch auch hier ist ein gewisses Silodenken nicht zu übersehen. Die Europäischen Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities) haben beispielsweise gemäß Artikel 25 der Verordnung (EU) 2015/847 (GeldtransferVO) in einer Leitlinie mitgeteilt, wie den Sorgfaltspflichten bei der Kundenprüfung nachgekommen werden sollte, und dabei den gesamten Bereich autonomer EU-Finanzsanktionen ausgeblendet.<sup>141</sup>

<sup>138</sup> Joint Committee of the European Supervisory Authorities, *Gemeinsame Leitlinien zu den Merkmalen eines risikobasierten Aufsichtsansatzes bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zu den Maßnahmen, die im Rahmen einer risikosensiblen Aufsicht zu ergreifen sind. Leitlinien zur risikobasierenden Aufsicht*, ESAs 2016 72, 7.4.2017, <[https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision\\_DE%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf](https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_DE%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

<sup>139</sup> European Banking Authority (EBA), *EBA Report on Competent Authorities' Approaches to the AML/CFT Supervision of Banks*, EBA/Rep/2020/06, Paris 2020, <<https://bit.ly/3p2bR3a>> (eingesehen am 9.9.2021).

<sup>140</sup> Joint Committee of the European Supervisory Authorities, *Final Report on Joint Guidelines on Cooperation and Information Exchange for the Purpose of Directive (EU) 2015/849 between Competent Authorities Supervising Credit and Financial Institutions. The AML/CFT Colleges Guidelines*, JC 2019 81, 16.12.2019, <[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-%20CFT.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-%20CFT.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

<sup>141</sup> Joint Committee of the European Supervisory Authorities, *Gemeinsame Leitlinien nach Artikel 17 und Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2015/849 über vereinfachte und verstärkte Sorgfaltspflichten und die Faktoren, die Kredit- und Finanzinstitute bei der Bewertung des mit einzelnen Geschäftsbeziehungen und gelegentlichen*

Zudem bedürfte es in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten eines offenen Austauschs im vertraulichen Rahmen, etwa analog zur 2018 aufgelösten Anti-Geldwäscharbeitsgruppe, bestehend aus Bundesministerium der Finanzen (BMF), BaFin und des Interessenverbands Deutsche Kreditwirtschaft. Immerhin gibt es erste Ansätze in diese Richtung. Mit dem Ziel, den Informationsfluss im Rahmen des informellen Austauschs internationaler FIUs innerhalb der Egmont-Gruppe weiter zu verbessern, wurde beispielsweise auf Initiative des Finanzsektors im September 2019 die Anti Financial Crime Alliance ins Leben gerufen, die aus den zuständigen Aufsichtsbehörden (FIU, Bundeskriminalamt und BaFin) und derzeit 36 Mitgliedern aus dem Finanz- und Nichtfinanzsektor besteht. Auch das von der Kommission im Juli 2021 vorgelegte Reformpaket enthält neben drei weiteren Gesetzgebungsvorschlägen einen Entwurf für die sechste Überarbeitung der EU-Geldwäscherichtlinie. Mit dieser soll unter anderem ein Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für die zentralen Meldestellen geschaffen werden, um die seit 2006 bestehende Plattform der zentralen Meldestellen innerhalb der EU zu stärken.<sup>142</sup> Darüber hinaus soll eine eigene EU-Behörde geschaffen werden, »um die derzeitigen Mängel bei der Aufsicht über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der Union anzugehen«.<sup>143</sup>

## Auch beim auswärtigen Handeln der EU über die GASP hinaus gäbe es Möglichkeiten der stärkeren Verzahnung.

Auch beim auswärtigen Handeln der EU über die GASP hinaus gäbe es Möglichkeiten der stärkeren Verzahnung. So etwa mit Blick auf das vergemeinschaftete Feld der Handelspolitik (Artikel 207 AEUV), das sich in der Vergangenheit durch eine erfolgreiche Standardsetzung nach innen und nach außen auszeichnet und der Kommission großes Gewicht auf der internationalen Bühne verschafft hat. Weitaus größere Aufmerksamkeit als bisher sollte der reiche Erfahrungsschatz der zuständigen Generaldirektion erhalten, den diese beim strategischen Einsatz allgemeiner Zollpräferenzen sammeln konnte.<sup>144</sup> Mit Blick auf das Ende 2023 auslaufende Schema der Zollpräferenzen wäre es etwa denkbar, dass man die Möglichkeit, diese Handelserleichterungen vorübergehend zurückzunehmen, um so politische Forderungen wie die Einhaltung internationaler Umwelt- und Arbeitsstandards durchzusetzen, noch stärker mit den inhaltlich verwandten Zielstellungen verknüpft, die mit dem Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen im Rahmen des GASP verfolgt werden.<sup>145</sup> Die derzeit vorgenommene Überarbeitung weist mit dem menschenrechtsbezogenen Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen bereits in diese Richtung.<sup>146</sup>

Daneben böte sich eine Verzahnung auch in der Entwicklungszusammenarbeit (Artikel 208 bis Artikel

Transaktionen verknüpften Risikos für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigen sollten. Leitlinien zu Risikofaktoren, JC 2017 37, 4.1.2018, <[https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Guidelines%20on%20Risk%20Factors\\_DE\\_04-01-2018.pdf](https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Guidelines%20on%20Risk%20Factors_DE_04-01-2018.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

**142** Europäische Kommission, *Anti-money Laundering and Countering the Financing of Terrorism Legislative Package*, Brüssel, 20.7.2021, <[https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en)> (eingesehen am 8.8.2021).

**143** Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010, COM(2021) 421 final*, Brüssel, 20.7.2021, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0421&from=EN>> (eingesehen am 8.8.2021).

**144** Vgl. Artikel 19 Absatz 10 *Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 des Rates*.

**145** Zuletzt etwa gegen das Königreich Kambodscha, siehe Europäische Kommission, *Delegierte Verordnung (EU) 2020/550 der Kommission vom 12. Februar 2020 zur Änderung der Anhänge II und IV der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der vorübergehenden Rücknahme der Regelungen nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 für bestimmte Waren mit Ursprung im Königreich Kambodscha*.

**146** Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik*, COM(2021) 66 final, Brüssel, 18.2.2020, S. 15, <[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2021\)66\\_0/de00000000959779?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2021)66_0/de00000000959779?rendition=false)> (eingesehen am 9.9.2021).

211 AEUV) an, einschließlich der Suspendierung bilateraler Partnerschaftsabkommen gemäß Artikel 217 AEUV.<sup>147</sup> Auch hier verfügt die Kommission über umfängliche Kenntnisse, die sich ebenso nutzen ließen wie diejenigen, welche sie im Zusammenhang mit den Heranführungshilfen erworben hat, die potenziellen EU-Beitrittskandidaten in Aussicht gestellt werden.<sup>148</sup>

Nicht zuletzt sollte die jüngst novellierte EU-weite Importkontrolle stärker mit dem Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen verbunden werden. Insbesondere die Daten, die die zuständigen Behörden bei der Umsetzung des Investitionsscreening-Mechanismus in den Mitgliedstaaten erheben, könnten für die Analyse von Besitz- und Eigentümerstrukturen ausländischer Unternehmen einen Mehrwert darstellen.<sup>149</sup> Aber auch die Bemühungen um eine verantwortungsvollere Beschaffung von Rohstoffen<sup>150</sup> und eine zukünftig möglicherweise verstärkte Durchsetzung von Sorgfalts- und Rechenschaftspflichten von Lieferketten wären in diesem Zusammenhang zu nennen. Letztere sollten etwa nicht nur auf mögliche Kinder- und Zwangsarbeit sowie die Finanzierung von Konflikten hin geprüft werden, sondern auch daraufhin, ob sie mit Beteiligungen – insbesondere solchen des Bundes – vereinbar sind, die Sanktionszielen widersprechen.

## Verstärkte Zusammenarbeit mit Verbündeten

Inwiefern eine strukturierte Koordinierung mit der britischen Regierung beim Einsatz autonomer EU-

**147** Clara Portela, »Aid Suspensions as Coercive Tools? The European Union's Experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP) Context«, in: *Review of European and Russian Affairs*, 3 (2007) 2, S. 38 – 53.

**148** Verordnung (EU) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA).

**149** Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union.

**150** Vgl. Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen sowie die Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten.

Finanzsanktionen im Rahmen der GASP auf Dauer erfolgen kann, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt abzuwarten.<sup>151</sup> Auch im bilateralen Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland findet die Zusammenarbeit in der Sanktionspolitik bislang eher fallbezogen als systematisch statt. Vor diesem Hintergrund sollten die bestehenden Kommunikationskanäle evaluiert werden, mit dem Ziel, den engen und vertrauensvollen Informationsfluss auf den jeweiligen Arbeitsebenen nicht nur weiterhin sicherzustellen, sondern mittel- bis längerfristig zu institutionalisieren. Als Modell böte sich dafür die gegenseitige Sekundierung von fachlich versierten Beamten aus den jeweils zuständigen Ministerien an. Ein solcher Austausch hat im Zuge des Brexits zwischen dem britischen Außenministerium und dem Auswärtigen Amt bereits bestanden und könnte zukünftig fortgeführt werden. Der Erfolg solcher institutionalisierter Austauschprogramme hinge dabei entscheidend davon ab, welche Zugänge den jeweiligen Personen eröffnet würden. Gleichwohl kann auch ein stark institutionalisierter Konsultationsmechanismus die persönliche Teilnahme britischer Beamter etwa an Sitzungen der zuständigen Arbeitsgruppen im Rat oder den Austausch mit den verantwortlichen Einheiten in der Kommission nicht vollständig ersetzen. Auf US-amerikanischer Seite steht den europäischen Verbündeten seit Ende 2020 mit dem Office of Sanctions Coordination im Außenministerium zwar wieder ein zentraler Ansprechpartner für Konsultationen über den Einsatz von Sanktionen bereit, doch auch hier könnte ein personeller Austausch einen Mehrwert bieten.

Angesichts eines beträchtlichen Einsatzes personeller Ressourcen auf Seiten der zuständigen britischen und US-amerikanischen Behörden erscheint eine entsprechende Aufstockung auf europäischer und deutscher Seite geboten. Besonders die mit Recherche betrauten Einheiten innerhalb des EADs könnten von einer Zuarbeit durch nationale Behörden wie dem BMF oder auch dem Bundesnachrichtendienst profitieren. Dafür bräuchte es in den EU-Mitgliedstaaten eine entsprechende personelle Verstärkung, die aber kaum zu bewerkstelligen sein dürfte, denn auf die GASP entfällt nur ein geringer Teil der ohnehin begrenzten Haushaltsmittel, die im Mehrjährigen

**151** Tom Keatinge / Isabella Chase / Emil Dall, *Coordinating Sanctions after Brexit: Considerations for the Future of UK Sanctions Policy*, London: RUSI, Mai 2020 (RUSI Occasional Paper).

Finanzrahmen für die Finanzierung des auswärtigen Handels der EU vorgesehen sind.

Darüber hinaus ließen sich die behördlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten für den Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen in einzelnen Mitgliedstaaten wie etwa Deutschland anpassen. Erforderlich erscheint einerseits ein stärker hoheitlich geprägtes Verfahren, einschließlich erweiterter Ermittlungskompetenzen der zuständigen Behörden. Mit ihm könnte der in weiten Teilen an private Akteure ausgelagerte Vollzug einschlägiger Verordnungen bezüglich autonomer EU-Finanzsanktionen engmaschiger überwacht und durch forensisch geschultes Personal nachgeprüft werden. Andererseits könnte die operative Rolle der mit dem Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen betrauten Behörden gestärkt werden, um so Zuständigkeiten auf Ebene der Mitgliedstaaten zu bündeln und parallelen Strukturen sowie Informationslücken vorzubeugen. Beispielsweise könnte ein »Senior Level Champion Sanktionen« als zentrale Stelle innerhalb der Bundesregierung den Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen zwischen den einzelnen Ressorts und den nachgeordneten Behörden koordinieren. Diese Instanz könnte zugleich auch nach außen hin als zentrale Ansprechpartnerin für Verbündete (und EU-Wirtschaftsteilnehmer) auftreten. Die Notwendigkeit, eine solche Stelle einzurichten, ist nicht zuletzt dadurch gegeben, dass neben dem EAD auf Ebene der Mitgliedstaaten ein weiterer fachlicher Ansprechpartner für jene Partner und Verbündete benötigt wird, deren Einsatz im Zusammenhang mit autonomen Finanzsanktionen zumeist zentral von den jeweiligen Finanzministerien verantwortet wird. Deren Vertreterinnen und Vertreter zeigen sich mitunter irritiert davon, dass sie sich aufgrund der anders geregelten Zuständigkeiten in Deutschland vor allem mit dem Außen- bzw. Wirtschaftsministerien abstimmen müssen.

# Fazit und Ausblick

Frequenz und Intensität autonomer EU-Finanzsanktionen dürften zukünftig eher weiter zu- als abnehmen. Politik und Zivilgesellschaft befürworten den verstärkten Einsatz dieses Instruments und das insbesondere dort, wo es um den Schutz von Menschenrechten geht. Auch die Tatsache, dass die Bevölkerung in den Vereinigten Staaten mittlerweile überwiegend kriegsmüde ist und eine große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Europa den Einsatz militärischer Gewalt ohnehin schon seit langem überaus skeptisch beurteilt, weist darauf hin, dass der Einsatz autonomer Finanzsanktionen auf absehbare Zeit dasjenige Instrument der GASP bleibt, auf das europäische Entscheidungsträgerinnen und -träger in Krisen und bei der Bearbeitung von Konflikten auch weiterhin vorrangig zurückgreifen werden. Nicht zuletzt der nach fast zwanzig Jahren überstürzt und weitgehend erfolglos beendete Einsatz in Afghanistan hat eindrücklich vor Augen geführt, dass die mit dem Einsatz wirtschaftlicher Macht einhergehenden eigenen Kosten in der Regel weitaus geringer ausfallen, als das bei der Anwendung militärischer Gewalt gemeinhin der Fall ist. Demgemäß haben sich unmittelbar betroffene Wirtschaftsteilnehmer in einigen EU-Mitgliedstaaten wie etwa Deutschland bereits dahingehend positioniert, dass sie bereit sind, einen zukünftig möglicherweise noch häufigeren Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen gegenüber Autokratien grundsätzlich mitzutragen.<sup>152</sup>

In einer zunehmend multilateralen Weltordnung wird weniger die Stärke des (Völker-)Rechts als vielmehr die strategische Anwendung wirtschaftlicher Macht maßgeblich darüber entscheiden, inwieweit die EU in der Lage ist, unvorhergesehene Krisen und

sich zuspitzende Konflikte zu meistern. Bislang hat sich die Diskussion eher darauf beschränkt, wie unerwünschte Eingriffe von außen wirksam abgewehrt werden könnten.<sup>153</sup> Im Gegensatz dazu sollte es in den Bemühungen der Bundesregierung und ihrer europäischen Partner nicht allein um eine bloße Abwehr unerwünschter Eingriffe von außen gehen, sondern verstärkt darum, wie ein aktiver Gebrauch des Sanktionsinstrumentariums im Rahmen der GASP erfolgen könnte.

Aufbauend auf den Erkenntnissen der vorliegenden Studie ließe sich die Grammatik einer »Sprache der Macht«<sup>154</sup> weiterentwickeln. Konkret könnten etwa die bestehenden Leitlinien und Empfehlungen zur (Aus-)Gestaltung sowie Um- und Durchsetzung autonomer EU-Sanktionen mit Blick auf Verfügungs- und Bereitstellungsverbote entsprechend nachjustiert werden. Gegebenenfalls wäre auch der seit 2004 bestehende und seither unveränderte politische Orientierungsrahmen zum Einsatz autonomer EU-Sanktionen im Sinne einer strategischen Doktrin weiterzuentwickeln. So ließen sich etwa rote Linien in Bezug auf bestimmte Bedrohungen europäischer Sicherheit definieren, die mit einem Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen beantwortet würden, einschließlich entsprechender Eskalationsstufen, was deren Adressatenkreis und Reichweite betrifft. Eine solche Doktrin könnte von der Gruppe der Referenten

<sup>153</sup> Batmanghelidj, Esfandiyar/Axel Hellman, *Europe, Iran, and Economic Sovereignty: A New Banking Architecture in Response to US Sanctions*, London: European Leadership Network, 7.6.2018; Jonathan Hackenbroich/Janka Oertel/Philipp Sandner/Pawel Zerka, *Defending Europe's Economic Sovereignty: New Ways to Resist Economic Coercion*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), Oktober 2020 (ECFR Policy Brief 345).

<sup>154</sup> Europäisches Parlament, Media Center, *Hearing of Josep Borrell Fontelles, High Representative/Vice President-Designate of the European Commission: Opening Statement by Josep Borrell Fontelles*, 7.10.2019, <[https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-josep-borrell-fontelles-high-representative-vice-president-designate-of-the-european-commission-opening-statement\\_1178140-V\\_v](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-josep-borrell-fontelles-high-representative-vice-president-designate-of-the-european-commission-opening-statement_1178140-V_v)> (eingesehen am 8.8.2021).

<sup>152</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., *Außenwirtschaftspolitische Zusammenarbeit mit Autokratien. Diskussionspapier zur Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen im internationalen Systemwettbewerb*, Berlin, 16.7.2021, S. 5, <<https://bdi.eu/publikation/news/ausenwirtschaftspolitische-zusammenarbeit-mit-autokratien/>> (eingesehen am 8.8.2021). Vgl. ferner BusinessEurope, *Recommendations to Strengthen the EU Foreign Economic Diplomacy in the Area of Sanctions*, Brüssel, September 2020 (Position Paper).

für Außenbeziehungen/Sanktionen in Ansätzen vorbereitet werden und über die Mitgliedstaaten in die laufenden Diskussionen über einen bis 2022 zu entwickelnden Strategischen Kompass einfließen.<sup>155</sup>

Die in dieser Studie aufgezeigten Wege hin zu einem wirkungsvollen Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen eröffnen jedoch nicht nur Chancen, sondern bergen auch Risiken. So erhöhen sich durch immer aufwendigere Risikovorsorge die laufenden Kosten für Kredit- und Finanzinstitute. Angesichts des Aufwands, der zur Einhaltung der jeweiligen Verbote erforderlich ist, dürften sich einige von diesen gleich ganz aus bestimmten Geschäftsfeldern oder Jurisdiktionen zurückziehen (*de-risking*). Des Weiteren könnten europäische Banken, die durch ihre Kreditvergabe exponiert sind, in erhebliche Turbulenzen geraten, falls der Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen zu einem konjunkturellen Einbruch in Volkswirtschaften beiträgt, die von den Strafmaßnahmen betroffen sind. In einem solchen Fall würde die Rückzahlung von Fremdwährungsschulden durch die jeweiligen Kreditnehmer erheblich erschwert.<sup>156</sup> Ferner ist es denkbar, dass mit den hier aufgezeigten Wegen die bereits begonnene Abkoppelung anderer Staaten von westlichen Kapitalmärkten unwillentlich beschleunigt wird. Mittel- bis langfristig würden sich wirtschaftliche Verflechtungen reduzieren und Volkswirtschaften (wieder) voneinander separieren, wodurch das Fundament ökonomischer Macht untergraben würde, auf dem der Einsatz autonomer EU-Finanzsanktionen gründet.<sup>157</sup> Schließlich bleibt zu konstatieren, dass sich auch mit »klugen« Sanktionen keine politische (Fein-)Steuerung mit chirurgischer Präzision vornehmen lässt. Dementsprechend sollten außenpolitische Entscheidungsträgerinnen und -träger in Deutschland ein angemessenes Erwartungsmanagement betreiben, indem sie einen möglichst realistischen Zielhorizont definieren und diesen gegenüber relevanten Zielgruppen auch so kommunizieren.

Angesichts dieser Risiken und des zweiseitigen Charakters von Wirtschaftssanktionen erscheint es

geboten, grundlegende handlungsleitende Annahmen über das Verhältnis von Wirtschafts- und Sicherheitspolitik in den internationalen Beziehungen neu zu justieren. Seit Immanuel Kants 1795 veröffentlichter Schrift *Zum ewigen Frieden* gründete das strategische Denken in Europa auf der Prämisse, dass wirtschaftliche Verflechtung die Chance auf Wohlstandsgewinn erhöhe und das Risiko von Konflikten verringere. Dabei hatte der Einsatz von Wirtschaftssanktionen seit der Antike bereits erkennen lassen, dass asymmetrische Abhängigkeiten, die aus ökonomischer Verflechtung erwachsen, immer auch ausgenutzt werden können, um politische Ziele durchzusetzen. Nicht zuletzt die US-amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik hat seit Mitte des 20. und zu Anfang des 21. Jahrhunderts immer wieder aufgezeigt, dass »Geoökonomie« kein neues Phänomen darstellt, sondern als wirkmächtiges Paradigma die internationale (Wirtschafts-)Politik mehr oder weniger stark prägt.<sup>158</sup>

**155** Europäischer Auswärtiger Dienst, *Towards a Strategic Compass*, Mai 2021, <[https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards\\_a\\_strategic\\_compass-2021-11.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass-2021-11.pdf)> (eingesehen am 9.9.2021).

**156** Eine solche Dynamik hat sich im Falle der Türkei gezeigt, vgl. Holger Zschäpitz, »Erdoğan's sichere Bank«, in: *Die Welt*, 17.9.2020.

**157** Aaron Arnold, »The True Costs of Financial Sanctions«, in: *Survival*, 58 (2016) 3, S. 77–100 (87–94).

**158** Ein gewichtiger Unterschied ist laut Herfried Münkler, dass heutzutage »die Kontrolle von Strömen, etwa an Menschen, Kapital, Dienstleistungen und Informationen, wichtiger ist als die Befriedung von Territorien«, siehe Herfried Münkler, »Neue Kriege, Terrorismus und die Reaktionsfähigkeit postheroischer Gesellschaften«, Festvortrag, Herbsttagung des Bundeskriminalamtes, 3.11.2005, S. 4, <[https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Herbsttagungen/2005/herbsttagung2005muenklerLangfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Herbsttagungen/2005/herbsttagung2005muenklerLangfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=1)> (eingesehen am 9.9.2021).

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EBA	European Banking Authority
ECFR	European Council on Foreign Relations
EIB	Europäische Investitionsbank
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESMA	European Securities and Markets Authority
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FATF	Financial Action Task Force
FIU	Financial Intelligence Unit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GwG	Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz)
KWG	Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz)
NBER	National Bureau of Economic Research (Washington, D.C.)
RUSI	Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (London)
SAMLA	Sanctions and Anti-Money Laundering Act (2018)
SEPA	Single Euro Payments Area
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TARGET2	Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System 2
VN	Vereinte Nationen



