



Brüssel, den 2.6.2021
C(2021) 4019 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 2.6.2021

zur Freigabe gemäß der Verordnung (EU) Nr. 224/2014 des Rates eingefrorener Gelder

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 2.6.2021

zur Freigabe gemäß der Verordnung (EU) Nr. 224/2014 des Rates eingefrorener Gelder

Ersuchen um Stellungnahme

In ihrer Rolle als Hüterin der Verträge überwacht die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) die Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten¹.

Im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen nach Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Kommission ersuchen, zur Anwendung spezifischer Bestimmungen der einschlägigen Rechtsakte Stellung zu nehmen oder Orientierungshilfen für deren Umsetzung zu geben. Darüber hinaus können die zuständigen nationalen Behörden die Kommission um Orientierungshilfe bei der Auslegung von Artikel 215 AEUV ersuchen.

Die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats hat die Kommission in einem Ersuchen aufgefordert, zu einem Antrag auf Freigabe eingefrorener Gelder durch Inanspruchnahme einer Bankgarantie gemäß der Verordnung (EU) Nr. 224/2014 des Rates (im Folgenden „Verordnung“)² Stellung zu nehmen.

Hintergrund

Nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung sind sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang I der Verordnung aufgeführten Personen, Organisation oder Einrichtungen (im Folgenden „Benannte Person“) sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, einzufrieren³. Darüber hinaus ist es EU-Wirtschaftsteilnehmern nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung untersagt, einer in Anhang I der Verordnung aufgeführten Benannten Person unmittelbar oder mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen oder zugute kommen zu lassen⁴.

Nach Artikel 9 der Verordnung kann die zuständige nationale Behörde jedoch abweichend von Artikel 5 der Verordnung die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen genehmigen, wenn Zahlungen einer Benannten Person aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen fällig sind, die von der betreffenden Benannten Person vor dem Zeitpunkt geschlossen bzw. übernommen wurden, an dem diese

¹ Gemäß den Verträgen ist nur der Gerichtshof der Europäischen Union für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts zuständig.

² Verordnung (EU) Nr. 224/2014 des Rates vom 10. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in der Zentralafrikanischen Republik (ABl. L 70 vom 11.3.2014, S. 1).

³ Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung lautet wie folgt: „Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang I aufgeführten natürlichen und juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.“

⁴ Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung lautet wie folgt: „Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen.“

Benannte Person in die Liste aufgenommen wurde, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind⁵.

Die Anfrage der nationalen zuständigen Behörde betrifft den Antrag eines Finanzinstituts mit Sitz in der EU, bestimmte Gelder einer Benannten Person freizugeben, um eine von letzterer gegenüber diesem Finanzinstitut gestellte Garantie in Anspruch zu nehmen. Die betreffende Garantievereinbarung wurde vor der Aufnahme der Benannten Person in die Liste geschlossen.

Die nationale zuständige Behörde stellt im Wesentlichen folgende Fragen:

1. Ist der Wortlaut „Schuldet eine in Anhang I aufgeführte natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung Zahlungen aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen (...)“ in Artikel 9 der Verordnung so zu verstehen, dass eine solche Zahlung nur von der Benannten Person selbst und somit nur auf freiwilliger Basis geleistet werden kann?
2. Muss ein Vertragspartner oder ein betroffener Dritter, der sich im Hinblick auf die Ausführung einer Zahlung durch eine Benannte Person im Rahmen eines Vertrags oder einer Vereinbarung auf die Ausnahmeregelung beruft, nachweisen, dass die Benannte Person ihre Zustimmung zur Ausführung der Zahlung erteilt hat?
3. Gilt Artikel 9 der Verordnung auch für die Ausführung der Zahlung durch einen Vertragspartner oder einen Dritten bzw. eine Zwangsvollstreckung? Erstreckt sich diese Auslegung auch auf die Inanspruchnahme von Bankgarantien durch ein Finanzinstitut, wenn eine Benannte Person, die Kreditnehmerin ist, ihren Kredit nicht mehr an ebendieses Finanzinstitut zurückzahlt?
 - 3.1. Kann in diesem Fall eine Entscheidung oder ein Urteilsspruch eines Gerichts, einer Verwaltungsstelle oder eines Schiedsgerichts, die bzw. der nach der Aufnahme der benannten Person in die Liste ergangen ist, die Vollstreckung der Zahlung unabhängig von der Zustimmung der Benannten Person gestatten?
 - 3.2. Sofern keine solche Entscheidung bzw. kein Urteilsspruch ergangen ist, obliegt es dann der nationalen zuständigen Behörde, die Gültigkeit und den Umfang der vertraglichen oder sonstigen Verpflichtungen zu überprüfen, die vor der Aufnahme der Benannten Person in die Liste entstanden sind?
 - 3.3. Wenn ja, wie sollte die nationale zuständige Behörde das Eigentumsrecht der Benannten Person mit dem Eigentumsrecht des nicht benannten Vertragspartners oder Dritten in Einklang bringen?

⁵ Artikel 9 der Verordnung lautet wie folgt: „Schuldet eine in Anhang I aufgeführte natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung Zahlungen aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die von der betreffenden natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung vor dem Tag geschlossen bzw. übernommen wurden, an dem diese natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder vom Sanktionsausschuss benannt wurde, so können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten abweichend von Artikel 5 die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen unter ihnen geeignet erscheinenden Bedingungen genehmigen, wenn die betreffende zuständige Behörde festgestellt hat, dass

- a) die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen für eine von einer in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung geschuldete Zahlung verwendet werden sollen,
- b) die Zahlung nicht gegen Artikel 5 Absatz 2 verstößt und
- c) der betreffende Mitgliedstaat dem Sanktionsausschuss seine Absicht zur Erteilung der Genehmigung zehn Arbeitstage im Voraus notifiziert hat.“

Rechtliche Würdigung

Im Wesentlichen möchte die nationale zuständige Behörde wissen, ob eine Garantie, die in einem Vertrag vereinbart wurde, der von der Benannten Person vor ihrer Aufnahme in die Liste in Anhang I der Verordnung als Garantiegeberin geschlossen wurde, von einer nicht benannten Gegenpartei, einem Finanzinstitut mit Sitz in der EU, in Bezug auf die eingefrorenen Vermögenswerte der Benannten Person in Anspruch genommen werden kann und ob hierzu die Zustimmung dieser Benannten Person erforderlich ist. Die nationale zuständige Behörde fragt ferner, ob unabhängig von der Zustimmung der Benannten Person eine Entscheidung oder ein Urteilsspruch eines Gerichts, einer Verwaltungsstelle oder eines Schiedsgerichts, die bzw. der nach ihrer Aufnahme in die Liste ergangen ist, als Grundlage für die Inanspruchnahme der Garantie dienen kann. Schließlich fragt die nationale zuständige Behörde, ob sie in Ermangelung einer solchen Entscheidung eigenständig entscheiden kann, ob die Garantie in Anspruch genommen werden sollte, und wenn ja, auf welcher Grundlage.

Das Einfrieren der Vermögenswerte von Personen hat keine repressive Zielsetzung und stellt keine Einziehung dar. Diese Maßnahme soll vielmehr verhindern, dass die Benannte Person frei auf ihre Vermögenswerte zugreifen und sie für die Zwecke nutzen kann, die zu ihrer Benennung geführt haben. Insofern als das Einfrieren von Vermögenswerten eine Einschränkung des in Artikel 17 der Charta der Grundrechte der EU verankerten Grundrechts der Benannten Person auf Eigentum beinhaltet, muss es verhältnismäßig sein. Zudem muss dabei so weit wie möglich eine Beeinträchtigung der Rechte Dritter vermieden werden.

Aus diesen Gründen enthalten die EU-Verordnungen, mit denen das Einfrieren von Vermögenswerten beschlossen wird, auch eine Reihe von Ausnahmen⁶, die darauf abzielen, bestimmte Verwendungen eingefrorener Vermögenswerte, die der Gesetzgeber für rechtmäßig und angemessen hält, zu gestatten. Einige dieser Ausnahmen erfordern eine vorherige Genehmigung durch die nationale zuständige Behörde und fallen unter die Kategorie der Ausnahmeregelungen. Eine solche Ausnahmeregelung ist in Artikel 9 der Verordnung vorgesehen.

Ihr Zweck besteht darin, die Ausübung der legitimen Rechte nicht benannter Dritter nach dem Privatrecht zu ermöglichen, indem es der Benannten Person ermöglicht wird, ihren Verpflichtungen nachzukommen und Dritten geschuldete Zahlungen zu leisten. Die Ausnahmeregelung nach Artikel 9 der Verordnung setzt voraus, dass eine Reihe kumulativer Bedingungen erfüllt sind, und zwar:

1. die Zahlung durch die Benannte Person ist aufgrund eines Vertrags, einer Vereinbarung oder einer Verpflichtung fällig, der bzw. die von der Benannten Person geschlossen bzw. übernommen wurde;
2. der Vertrag, die Vereinbarung oder die Verpflichtung wurde von der Benannten Person vor ihrer Aufnahme in die Liste geschlossen bzw. eingegangen;
3. die zuständige nationale Behörde hat sich vergewissert, dass

⁶ Ausnahmen von EU-Sanktionen werden in der Regel in Form von Ausnahmeregelungen oder Befreiungen gewährt. Ausnahmeregelung bedeutet, dass eine Beschränkungen unterliegende (verbotene) Maßnahme erst durchgeführt werden kann, nachdem die zuständige nationale Behörde eine Genehmigung erteilt hat. Befreiung bedeutet, dass eine Beschränkung nicht gilt, wenn der Zweck der Maßnahme mit dem Anwendungsbereich der Befreiung übereinstimmt; folglich können Personen, die in den Anwendungsbereich der Befreiung fallen, die entsprechende Maßnahme unverzüglich durchführen.

- a) die Zahlung von einer in Anhang I der Verordnung aufgeführten Benannten Person geleistet wird;
- b) die Zahlung nicht gegen Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung verstößt;
- c) der Mitgliedstaat, dessen nationale zuständige Behörde mit dem Genehmigungsantrag befasst ist, dem zuständigen Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen seine Absicht zur Erteilung der Genehmigung 10 Arbeitstage im Voraus notifiziert hat.

Nach Auffassung der Kommission stellt die **Erfüllung einer Garantieforderung eine Zahlung im Sinne von Artikel 9 der Verordnung dar**, da dies für die Benannte Person letztlich bedeutet, dass der Garantiebtrag an die nicht benannte Gegenpartei, ein in der EU ansässiges Finanzinstitut, gezahlt wird.

Darüber hinaus fragt die nationale zuständige Behörde, ob die in Artikel 9 Buchstabe a der Verordnung vorgesehene Bedingung, nach der die Zahlung von der Benannten Person geleistet werden muss, erfordert, dass die Zahlung freiwillig erfolgt (d. h. auf der Grundlage der Zustimmung der Benannten Person), oder ob die Zahlung auch aufgrund von vertraglichen Ansprüchen vollstreckt werden kann.

Erstens ist in Artikel 9 Buchstabe a der Verordnung keine solche Unterscheidung vorgesehen. Zweitens steht eine enge Auslegung von Artikel 9 Buchstabe a der Verordnung, nach der die Benannte Person Zahlungen, die aufgrund eines zuvor bestehenden Vertrags oder einer bestehenden Verpflichtung fällig sind, nur freiwillig leisten würde, nicht im Einklang mit dem Zweck von Artikel 9 der Verordnung. Zweck dieser Bestimmung ist es nicht nur, es der Benannten Person zu ermöglichen, ihren bereits vor ihrer Aufnahme in die Liste bestehenden vertraglichen oder sonstigen Verpflichtungen nachzukommen, sie soll vielmehr auch nicht benannten Personen die Ausübung bestehender (vertraglicher) Rechte ermöglichen. Drittens würde eine solche enge Auslegung die Erfüllung von Verpflichtungen aus bereits zuvor bestehenden Verträgen von der Zustimmung einer Partei, im vorliegenden Fall der Benannten Person, abhängig machen. Diese Auslegung erscheint angesichts von Buchstaben und Geist der Verordnung nicht begründet und würde möglicherweise zu einer ungerechtfertigten und unverhältnismäßigen Beeinträchtigung der Rechte der anderen Vertragspartei (d. h. eines Finanzinstituts mit Sitz in der EU) führen.

Die Kommission ist daher der Ansicht, dass Artikel 9 Buchstabe a der Verordnung eine weniger eng gefasste Auslegung rechtfertigt. Zweck dieses Artikels sollte es sein, die Ausführung von Zahlungen zu ermöglichen, die aufgrund eines Vertrags, einer Vereinbarung oder einer Verpflichtung fällig sind, der bzw. die von der Benannten Person vor ihrer Aufnahme in die Liste geschlossen bzw. übernommen wurde, und nicht, dies von der Zustimmung der Benannten Person abhängig zu machen. Dieses Verständnis wird durch die nationale Praxis der EU-Mitgliedstaaten bestätigt, die dieser Auslegung anscheinend zustimmen, wie den Vorbildlichen Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen (im Folgenden „Vorbildliche Verfahren“) zu entnehmen ist. In den Vorbildlichen Verfahren heißt es, dass auch interessierte Parteien im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahren Genehmigungen für den Zugriff auf die eingefrorenen Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen beantragen können, und nicht nur die Benannte Person⁷.

Daher ist die Zustimmung der Benannten Person keine Vorbedingung für die Ausführung einer Zahlung zur Erfüllung der Garantie. Die Entscheidung, ob die

⁷ Vorbildliche Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen (Dok. 8519/18): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/de/pdf>, Nummer 82.

betreffende Garantie in Anspruch zu nehmen ist, kann somit auch gegen die Benannte Person durchgesetzt werden.

Die Ausführung einer Zahlung zur Erfüllung der Garantie kann zum Beispiel gerechtfertigt sein, wenn sie auf einer Entscheidung oder einem Urteilsspruch eines Gerichts, einer Verwaltungsstelle oder eines Schiedsgerichts beruht, die bzw. der gegen die Benannte Person gerichtet ist.

Die bloße Tatsache, dass eine Garantie unabhängig von der Zustimmung der Benannten Person durchgesetzt werden könnte, sollte nicht als unverhältnismäßige Beeinträchtigung ihrer Rechte und Interessen angesehen werden. Werden die finanziellen Verpflichtungen, die im geltenden vertraglichen Rahmen festgelegt sind, nicht erfüllt, ist es Sinn und Zweck der Garantie, dass diese hier ausgelöst somit in Anspruch genommen wird. Dies ist unabhängig von der Tatsache, dass die Benannte Person restriktiven Maßnahmen unterliegt, und wird dadurch somit in keiner Weise berührt.

Wie bereits ausgeführt, **muss die nationale zuständige Behörde** bevor sie die Freigabe der eingefrorenen Gelder zur Erfüllung der Garantie genehmigt **auch prüfen**, ob die übrigen Voraussetzungen nach Artikel 9 der Verordnung erfüllt sind, insbesondere, **ob die Zahlung durch die Benannte Person aufgrund eines Vertrags, einer Vereinbarung oder einer Verpflichtung fällig ist, der bzw. die von der Benannten Person vor ihrer Aufnahme in die Liste geschlossen bzw. übernommen wurde. Mit anderen Worten, es muss festgestellt werden, ob die vertraglichen Bedingungen für die Inanspruchnahme der Garantie erfüllt sind.**

Eine Entscheidung oder ein Urteilsspruch eines Gerichts, einer Verwaltungsstelle oder eines Schiedsgerichts, mit der das Recht der nicht benannten Einrichtung anerkannt wird, die Garantie auf der Grundlage einer bereits zuvor bestehenden vertraglichen Verpflichtung in Anspruch zu nehmen, wird diese Beurteilung erleichtern. Nach Auffassung der Kommission ist die nationale zuständige Behörde allerdings aufgrund der Verordnung befugt, eine Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung auf der Grundlage aller ihr zur Verfügung stehenden zugrunde liegenden Fakten und rechtlichen Grundlagen, einschließlich wenn möglich der Stellungnahme der Benannten Person, auch dann zu treffen, wenn eine solche Entscheidung nicht vorliegt.

Dies scheint die Praxis auf nationaler Ebene zu sein, wie aus den Vorbildlichen Verfahren hervorgeht, wo festgehalten wird, dass die Benannte Person möglichst über solche Anträge informiert werden sollte, und dass die regulären Verfahren zur Feststellung der Gültigkeit der Forderungen gegen eine Benannte Person weiterhin Anwendung finden. In den Vorbildlichen Verfahren wird auch darauf hingewiesen, dass die *„zuständigen nationalen Behörden u. a. vom Gläubiger und von der benannten Person oder Organisation vorgelegte Nachweise berücksichtigen [sollten], aus denen hervorgeht, ob eine rechtliche Verpflichtung (vertraglicher oder gesetzlicher Art) zur Bereitstellung der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen besteht“*⁸. Zudem hat die *„zuständige Behörde ... zwar im Einklang mit Buchstaben und Geist der Verordnungen zu handeln“*, kann aber unter anderem *„das Eigentumsrecht sowohl der benannten Person oder Organisation als auch einer nicht benannten Person oder Organisation in Bezug auf vor der Benennung zwischen ihnen abgeschlossene Verträge“* in Betracht ziehen.⁹

Die übrigen Bedingungen des Artikels 9 der Verordnung sind nach Auffassung der Kommission erfüllt. Erstens ergibt sich die Verpflichtung zur Erfüllung der Garantieforderung

⁸ Ebenda.

⁹ Vorbildliche Verfahren der EU, Nummer 76.

aus einem Vertrag zwischen der Benannten Person und dem antragstellenden Finanzinstitut mit Sitz in der EU. Zweitens wurde der Vertrag von den Parteien vor der Aufnahme der Benannten Person in die Liste in Anhang I der Verordnung geschlossen. Schließlich würde die Zahlung der Garantie einem Finanzinstitut mit Sitz in der EU zugutekommen, das nicht in Anhang I der Verordnung aufgeführt ist (Artikel 9 Buchstabe b der Verordnung).

Sollte die zuständige nationale Behörde beabsichtigen, die Freigabe der betreffenden Gelder zu genehmigen, erinnert die Kommission daran, dass der zuständige Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen darüber 10 Arbeitstage im Voraus zu notifizieren ist (gemäß Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung). Bei Erteilung der Genehmigung kann die nationale zuständige Behörde auch deren Anwendungsbereich einschränken, indem sie aus ihrer Sicht geeignete Bedingungen festlegt, um sicherzustellen, dass mit den genehmigten Handlungen (d. h. die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder) die restriktiven Maßnahmen nach Artikel 12 der Verordnung nicht behindert oder umgangen werden.

Schlussfolgerungen

Die Kommission vertritt folgende Auffassung:

- (1) Die Inanspruchnahme einer von einer Benannten Person vor ihrer Aufnahme in die Liste geleisteten Garantie in Bezug auf eingefrorene Gelder dieser Benannten Person stellt eine „Zahlung“ im Sinne von Artikel 9 der Verordnung dar;
- (2) Sofern alle Bedingungen des Artikels 9 der Verordnung erfüllt sind, kann die Garantie auch ohne Zustimmung der Benannten Person oder gegen diese vollstreckt werden;

- (3) Es obliegt der nationalen zuständigen Behörde, zu prüfen, ob diese Bedingungen erfüllt sind. Insbesondere kann die nationale zuständige Behörde bei der Prüfung der Frage, ob die Zahlung der Garantie aufgrund eines früheren Vertrags oder einer früheren Verpflichtung fällig ist, Entscheidungen oder Urteilssprüche eines Gerichts, einer Verwaltungsstelle oder eines Schiedsgerichts, die nach der Aufnahme der Benannten Person in die Liste ergangen sind, berücksichtigen. In deren Ermangelung muss die nationale zuständige Behörde diese Bewertung eigenständig vornehmen. Die nach den nationalen Rechtsvorschriften geltenden materiell- und verfahrensrechtlichen Rechte finden weiterhin Anwendung. Zudem kann die nationale zuständige Behörde die Genehmigung auch mit aus ihrer Sicht geeigneten Bedingungen versehen, um sicherzustellen, dass mit den genehmigten Handlungen die restriktiven Maßnahmen nach Artikel 12 der Verordnung nicht behindert oder umgangen werden.

Brüssel, den 2.6.2021

Für die Kommission
Mairead McGUINNESS
Mitglied der Kommission

