EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BEGRÜNDUNG

(1) KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

(1) Einleitung

Restriktive Maßnahmen sind ein wesentliches Instrument, um das Ziel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nach Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zu erreichen. Zu diesen Zielen zählen die Wahrung der Werte der Union, die Erhaltung des Friedens, die Festigung und Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Grundsätze des Völkerrechts.

Zur Aufrechterhaltung dieser Werte kann die Union restriktive Maßnahmen gegen Drittländer, Organisationen oder Einzelpersonen verhängen. Diese Maßnahmen umfassen gezielte Einzelmaßnahmen, darunter gezielte finanzielle Sanktionen (Sicherstellen von Vermögenswerten) und Einreisebeschränkungen (Reiseverbote) sowie sektorbezogene Maßnahmen, z. B. Waffenembargos oder wirtschaftliche und finanzielle Maßnahmen (z. B. Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Beschränkungen für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen wie Bankdienstleistungen).[1] Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist vor dem Hintergrund der Invasion der Ukraine durch Russland von besonderer Bedeutung. Die Union hat eine Reihe restriktiver Maßnahmen gegen russische und belarussische Personen und Unternehmen erlassen, einige davon bereits im Jahr 2014. In diesem Zusammenhang und um die Koordinierung bei der Durchsetzung dieser restriktiven Maßnahmen auf Unionsebene zu verbessern, hat die Kommission die Taskforce „Freeze and Seize“ eingerichtet.[2] Neben der Gewährleistung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und den Agenturen der Union wie Europol und Eurojust soll die Taskforce auch das Zusammenspiel zwischen restriktiven Maßnahmen und strafrechtlichen Maßnahmen prüfen.

Die Union wendet derzeit über 40 verschiedene Arten restriktiver Maßnahmen an. Einige davon dienen der Umsetzung restriktiver Maßnahmen der Vereinten Nationen; andere wurden eigenständig von der Union angenommen. Neben den Regelungen für länderspezifische Situationen hat die Union auch horizontale Regelungen angenommen, um gegen die

---

[1] Der Rat erlässt restriktive Maßnahmen. Der Rat nimmt zunächst einen GASP-Beschluss nach Artikel 29 EUV an. Die im Beschluss vorgesehenen Maßnahmen des Rates werden entweder auf Unionsebene oder auf nationaler Ebene durchgeführt. Bisher war es gängige Praxis, dass Maßnahmen wie Waffenembargos oder Einreisebeschränkungen unmittelbar von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, die rechtlich verpflichtet sind, im Einklang mit den GASP-Beschlüssen des Rates zu handeln. Andere Maßnahmen, die auf die vollständige oder teilweise Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu einem Drittstaat abzielen, sowie Einzelmaßnahmen zur Sicherstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, mit denen die Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen verboten wird, werden durch eine Verordnung umgesetzt, die vom Rat nach einem gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission auf der Grundlage von Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit qualifizierter Mehrheit erlassen wird. Beide Rechtsakte enthalten Antiumgehungsbestimmungen.

[2] Durchsetzung von Sanktionen gegen gelistete russische und belarussische Oligarchen: Die Taskforce „Freeze and Seize“ der Kommission intensiviert Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17.3.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_1828; Taskforce „Freeze and Seize“: Vermögenswerte russischer und belarussischer Oligarchen und Unternehmen in Höhe von bislang knapp 30 Mrd. EUR von der EU eingefroren, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 8.4.2022, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_2373.

Verbreitung und den Einsatz chemischer Waffen, Cyberangriffe, Menschenrechtsverletzungen und Terrorismus vorzugehen.[3] Restriktive Maßnahmen sind für die Mitgliedstaaten der Union und für jede Person oder Organisation, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten untersteht (EU-Akteure), verbindlich.[4] Eine uneinheitliche Durchsetzung restriktiver Maßnahmen untergräbt deren Wirksamkeit und die Fähigkeit der Union, mit einer Stimme zu sprechen.[5] Für die Durchführung und Durchsetzung restriktiver Maßnahmen der Union sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten müssen prüfen, ob ein Verstoß gegen die nach Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) angenommene Verordnung des Rates vorliegt, und geeignete Maßnahmen ergreifen.

Diesbezüglich enthalten die Verordnungen der Union stets eine Bestimmung, mit der die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, nationale Vorschriften zu erlassen, die wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Bestimmungen dieser Verordnungen vorsehen.[6]

Diese Verordnungen umfassen im Allgemeinen:

- die restriktiven Maßnahmen;
- die Antiumgehungsklausel, die die wissentliche und vorsätzliche Beteiligung an Tätigkeiten verbietet, die auf eine Umgehung der restriktiven Maßnahmen abzielen;[7] und
- andere Verpflichtungen, insbesondere die Berichterstattung über die zur Umsetzung der restriktiven Maßnahmen unternommenen Schritte (z. B. Berichterstattung über die Höhe der eingefrorenen Vermögenswerte).

Artikel 215 AEUV bietet dem Rat eine Rechtsgrundlage für die „erforderlichen Maßnahmen“ im Falle des Erlasses restriktiver Maßnahmen der Union. Die Rechtsgrundlage für den Erlass restriktiver Maßnahmen erlaubt jedoch keine Angleichung der strafrechtlichen Definitionen und der Art und des Umfangs der strafrechtlichen Sanktionen.[8]

---

[3] Ein Überblick enthält die Weltkarte der EU-Sanktionen, abrufbar unter https://www.sanctionsmap.eu/#/main.

[4] Restriktive Maßnahmen der EU gelten in der Gerichtsbarkeit (im Gebiet) der Union: für alle nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründete Unternehmen und Organisationen - einschließlich Zweigniederlassungen von Unternehmen aus der EU in Drittländern; an Bord von Luftfahrzeugen oder Schiffen, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats unterstehen. (Europäische Kommission, Häufig gestellte Fragen zu restriktiven Maßnahmen (Sanktionen), abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_22_1401).

[5] Mitteilung der Kommission „Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz“ (COM(2021) 32 final vom 19.1.2021), Abschnitt 5 (Stärkung der Umsetzung und Durchsetzung von EU-Sanktionen), S. 18, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=DE. In dieser Mitteilung stellt die Kommission zudem fest, dass die Umsetzung [restriktiver Maßnahmen der EU] innerhalb der EU nicht einheitlich erfolgt, so wie es eigentlich sein sollte. Dies führt zu Verzerrungen im Binnenmarkt, da EU-Unternehmen, einschließlich EU-Tochtergesellschaften von Drittlandsunternehmen, Verbote umgehen können. Zudem entsteht dadurch Unsicherheit bei den Wirtschaftsbeteiligten. Wie erwähnt untergräbt die uneinheitliche Umsetzung die Wirksamkeit [restriktiver Maßnahmen] und die Fähigkeit der EU mit einer Stimme zu sprechen. Neben anderen Initiativen wird in der Strategie eine weitere Koordinierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten gefordert, um zu gewährleisten, dass nationale Strafen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der EU wirksam, angemessen und abschreckend sind.

[6] Siehe beispielsweise Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, konsolidierte Fassung abrufbar unter EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - DE - EUR-Lex (europa.eu).

[7] Es gilt festzustellen, dass diese Klausel auch dann anwendbar ist, wenn nicht gegen die restriktiven Maßnahmen verstoßen wurde; eine Beteiligung an Tätigkeiten zu diesem Zweck ist ausreichend.

[8] Die Angleichung der strafrechtlichen Definitionen und Sanktionen kann nicht auf der nichtlegislativen Rechtsgrundlage von Artikel 29 EUV bzw. Artikel 215 AEUV erfolgen.

Wie in den nachstehenden Abschnitten ausführlicher erläutert wird, weichen die nationalen Systeme in Ermangelung einer unionsweiten Harmonisierung erheblich voneinander ab, was die Kriminalisierung eines Verstoßes gegen die Ratsverordnungen über restriktive Maßnahmen der Union (Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union) betrifft. Desgleichen weisen die strafrechtlichen Sanktionssysteme erhebliche Unterschiede auf.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission vor, die Verletzung restriktiver Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen. Sobald der Rat eine Einigung erzielt und das Europäische Parlament seine Zustimmung dazu erteilt, den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen, kann die Kommission im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einen Vorschlag für eine Richtlinie unterbreiten, mit dem strafrechtliche Definitionen und Sanktionen angeglichen werden könnten.

Angesichts der dringenden Notwendigkeit, die an Verstößen gegen die Unionsvorschriften über restriktive Maßnahmen beteiligten Einzelpersonen und Organisationen zur Rechenschaft zu ziehen, nimmt die Kommission heute auch eine Mitteilung an, in deren Anhang die wichtigsten Elemente dargelegt sind, die eine künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen gegen die Unionsvorschriften über restriktive Maßnahmen beinhalten könnte.[9]

In den folgenden Abschnitten werden neben den Problemen, die mit dem vorliegenden Vorschlag werden sollen, deren zugrundeliegende Ursachen und die negativen Folgen des derzeitigen Sachstands erörtert. Daran schließt sich eine Darlegung der Ziele des Vorschlags und seines Mehrwerts an, einschließlich der Gründe, weshalb er die Kriterien für die Aufnahme in den Kriminalitätsbereich nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV erfüllt.

(2) Probleme, die mit dem Vorschlag angegangen werden

In den letzten Jahrzehnten hat nicht nur die Annahme restriktiver Maßnahmen der Union zugenommen[10], sondern auch die Zahl der Umgehungsmechanismen, insbesondere durch jene, die auf einer Liste restriktiver Maßnahmen stehen, gut situiert sind und sich daher einen „Mittler“ (Rechtsanwalt, Notar usw.) und „Instrumente“ (komplexe rechtliche Strukturen, um das wirtschaftliche Eigentum an den Vermögenswerten beispielsweise zu verbergen), leisten können, um sich deren Anwendung zu entziehen.

In diesem Zusammenhang ist ein Bericht des Europäisches Netz von Anlaufstellen betreffend Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind (Genozid-Netz)[11] aus dem Jahr 2021 von besonderer Bedeutung. Auf der Grundlage einer vergleichenden Bewertung der Lage in den Mitgliedstaaten wird im Bericht des Genozid-Netzes hervorgehoben, dass nur sehr wenige für einen Verstoß gegen restriktive Maßnahmen verantwortliche natürliche oder juristische Personen tatsächlich zur Rechenschaft gezogen werden.[12] Darin wird jedoch auch festgestellt, dass ein positiver Trend bei der Zahl

---

[9] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“ (COM(2022) 249 vom 25.5.2022).

[10] Siehe Weltkarte der EU-Sanktionen, vorstehende Fußnote 1.

[11] Beschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes von Anlaufstellen betreffend Personen, die für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sind (2002/494/JHA) Eurojust – Genozid-Netz, siehe https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclkid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2.

[12] Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, S. 4. Ein Überblick über die einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und der Beobachterstaaten des Genozid-Netzes ist im Anhang zum Sachverständigenbericht enthalten, siehe

der jüngst eingeleiteten Strafverfolgungsmaßnahmen und beim Anstieg der von bestimmten nationalen Behörden verhängten Strafen zu verzeichnen ist.[13]

Trotz positiver Tendenzen in einigen Mitgliedstaaten scheint es nur ein paar wenige laufende Gerichtsverfahren zu geben, die mit Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union im Zusammenhang stehen.[14] Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass der Ermittlung und Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union in vielen Mitgliedstaaten unzureichende Priorität eingeräumt wird. Darüber hinaus sind Strafverfolgungsbehörden aufgrund der spezifischen Kategorie von Straftätern, Opfern und der Komplexität der (Kombination) der betreffenden Straftaten mit erheblichen Problemen konfrontiert.

Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union haben oft grenzüberschreitenden Charakter. Ein Unternehmen kann beispielsweise Ausrüstung über einen ausländischen Zwischenhändler kaufen, wohl wissend, dass die echten Verkäufer Länder, Organisationen und Einzelpersonen sind, die restriktiven Maßnahmen unterliegen.[15] Was die Sicherstellung von Vermögenswerten anbelangt, so kann beispielsweise eine internationale Bank die Übertragung einer sichergestellten Yacht, deren Eigentümer sich unter den gelisteten Personen befindet, erleichtern. An solch einer verbotenen Übertragung könnte eine Anwaltskanzlei beteiligt sein, die zum Begehen der Straftat beiträgt, indem sie Papiere für den Verkauf einer Yacht ausstellt, und in einigen Fällen könnten korrupte Regierungsbeamte den Eigentümerwechsel ermöglichen. Geldwäsche und/oder Briefkastenfirmen könnten auch zusätzliche Mittel sein, um die Herkunft der Zahlung für eine Yacht zu verschleiern.

Da es oftmals keine direkten Opfer von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen gibt, hängt ihre Ermittlung und ihre Verfolgung von der Aufdeckung durch die zuständigen nationalen Behörden ab. Darüber hinaus spielen Meldungen von Hinweisgebern[16] oder Beschwerden von Organisationen der Zivilgesellschaft[17] eine wichtige Rolle bei der Meldung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen.

Was die Wechselwirkung zwischen dem Ansatz der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Kriminalisierung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union und Sicherstellungsmaßnahmen anbelangt, sollte betont werden, dass eine Sicherstellung in den meisten Mitgliedstaaten nur auf der Grundlage einer strafrechtlichen Verurteilung oder zumindest einer bestehenden Verbindung zu Straftaten möglich ist. Selbst wenn der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen in einigen Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt wurde, so können Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten dennoch zu einem fragmentierten Ansatz in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug führen.

(3) Zugrundeliegende Ursachen

---

https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; Im Hinblick auf seine Vorlage in der Ratsarbeitsgruppe „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (COPEN), wurde der Bericht auch als Dokument 7274 des Rates vom 16. März 2022 veröffentlicht.

[13] Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, S. 13.

[14] Eine Auswahl von Fällen siehe Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, S. 14.

[15] Ebd., S. 19-20.

[16] EU-Sanktionen Whistle-blower Tool, abrufbar unter: https://eusanctions.integrityline.com/frontpage.

[17] Ein Beispiel ist die Rechtssache Lafarge, die sich auf eine Strafanzeige zweier zivilgesellschaftlicher Organisationen und elf ehemaliger syrischer Mitarbeiter von Lafarge stützt und im Bericht des Genozid-Netzes „*Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*“, 2021, Abschnitt 4.2., S. 17 erörtert wird; Rechtssache 19-87.367 - Kassationsgerichtshof (Frankreich), 7. September 2021, englische Übersetzung abrufbar unter https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07._cour_de_cassation_decision.pdf.

Personen, die an illegalen Praktiken im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen der Union beteiligt sind, können davon profitieren, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verwaltungs- und/oder Strafrechts sehr unterschiedliche Definitionen und Sanktionen für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union festgelegt haben.[18] Einige Mitgliedstaaten verwenden weit gefasste Definitionen wie „Verstoß gegen VN- und EU-Sanktionen“ oder „Verletzung von EU-Vorschriften“.[19] Andere Mitgliedstaaten haben detailliertere Vorschriften, beispielsweise in Form einer Auflistung verbotener Verhaltensweisen.[20]

Auf der Grundlage der Antworten auf einen vom Genozid-Netz erstellten Fragebogen, seinen weiteren Konsultationen[21] sowie zusätzlicher Untersuchungen durch die Kommission im Vorfeld dieses Vorschlags kann der Schluss gezogen werden, dass in 13 Mitgliedstaaten der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union entweder eine Ordnungswidrigkeit oder eine Straftat darstellt. Die Kriterien, nach denen eine Verhaltensweise entweder in den einen oder den anderen Bereich fällt, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, beziehen sich jedoch in der Regel auf ihre Schwere (schwerwiegende Art) und werden entweder qualitativ (Vorsatz, grobe Fahrlässigkeit) oder quantitativ (Schaden) bestimmt.[22] Lediglich in 12 Mitgliedstaaten ist ein Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union eine Straftat. In zwei Mitgliedstaaten zieht konkret die Straftat des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union jedoch nur verwaltungsrechtliche Sanktionen nach sich. [23].

Tabelle: Kategorisierung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union

Kategorisierung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union	**Mitgliedstaaten**
Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen stellt entweder eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit dar	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen stellt eine Straftat dar	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen stellt eine Ordnungswidrigkeit dar	ES, SK

[18] Ebd., Abschnitt 5, S. 22.

[19] So ist in Artikel 459 des französischen Zollkodex (*Code des douanes*) vorgesehen, dass einer Person, die gegen wirtschaftliche und finanzielle Beschränkungen verstößt bzw. zu verstoßen versucht, die auf EU-Ebene auf der Grundlage von Artikel 215 AEUV oder auf der Grundlage der von Frankreich ratifizierten internationalen Übereinkünfte beschlossen wurden, bis zu fünf Jahre Haft drohen. Juristische Personen können ebenfalls wegen solcher Straftaten strafrechtlich verfolgt werden. Siehe Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, 2021, Anhang.* Originalfassung in französischer Sprache siehe https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclkid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50.
Belgien, Zypern, die Tschechische Republik und Litauen verfügen über ähnliche Bestimmungen; siehe Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Anhang.

[20] Siehe Paragraf 18 Absatz 2 und Paragraf 19 Absatz 5 des deutschen Außenwirtschaftsgesetzes, siehe https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclkid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Zu anderen Mitgliedstaaten, in denen das nationale Recht über die bloße Kriminalisierung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union hinaus geht, gehören zum Beispiel Ungarn und Slowenien, siehe Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Abschnitt 5, Anhang.

[21] Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Anhang.

[22] Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Abschnitt 5.1., S. 22.

[23] Ebda.

Was Gefängnisstrafen anbelangt, so liegen die Höchststrafen in 14 Mitgliedstaaten bei zwei bis fünf Jahren, in acht Mitgliedstaaten sind jedoch Höchststrafen zwischen 8 und 12 Jahren möglich.[24] Die Höchstgeldstrafen, die für einen Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union verhängt werden können – sei es als Straftat oder als Ordnungswidrigkeit – sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und variieren zwischen 1200 EUR und 500 000 EUR.[25] In vierzehn Mitgliedstaaten müssen juristische Personen für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union haften.[26] Zwölf Mitgliedstaaten sehen verwaltungsrechtliche Sanktionen vor, insbesondere Geldbußen, die gegen juristische Personen verhängt werden können, wenn deren Angestellte (oder zumindest ihre Führungskräfte) gegen Sanktionen verstoßen.[27] Die maximalen Geldstrafen für juristische Personen liegen zwischen 133 000 EUR und 37,5 Mio. EUR.[28]

Schließlich wird der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in einer Reihe von Drittländern wie Kanada[29] und den Vereinigten Staaten strafrechtlich geahndet. Das US-Justizministerium ist für vorsätzliche Verstöße gegen restriktive Maßnahmen im Einklang mit dem Gesetz über wirtschaftliche Befugnisse bei einer internationalen Notlage (*International Emergency Economic Powers Act*, IEEPA)[30] und dem Gesetz über den Handel mit dem Feinde (*Trading with the Enemy Act*)[31] strafrechtlich zuständig. Nach Abschnitt 206 IEEPA umfassen strafrechtliche Sanktionen bei vorsätzlichen Verstößen gegen restriktive Maßnahmen eine Freiheitsstrafe von maximal 20 Jahren und eine Geldstrafe von bis zu 1 Mio. USD.[32] US-Behörden haben hohe Geldstrafen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen verhängt.

4. Negative Folgen des Status quo

In Ermangelung der Strafverfolgung und von Justizbehörden, die über die richtigen Instrumente und Ressourcen verfügen, um Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union zu verhindern, aufzudecken, zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen, haben benannte natürliche Personen und juristische Personen, deren Vermögenswerte sichergestellt werden, in der Praxis weiterhin Zugang zu ihren Vermögenswerten und können Regime unterstützen, gegen die restriktive Maßnahmen der Union verhängt werden.

Darüber hinaus deutet die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verwaltungs- und/oder Strafrechts sehr unterschiedliche Definitionen und heterogene Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union haben, darauf hin, dass ein und derselbe Verstoß mit unterschiedlichen Strafen und auf unterschiedlichen Durchsetzungsebenen

[24] Ebd., Abschnitt 5.2, S. 23.

[25] Ebd., Abschnitt 5.1, S. 24.

[26] Ebda., auf der Grundlage des Berichts des Genozid-Netzes und weiterer Untersuchungen der Kommission.

[27] Ebd., Abschnitt 5.3, S. 24.

[28] Ebd., Abschnitt 5.1, S. 24.

[29] Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, S. 13.

[30] 50 U.S.C., Paragrafen 1701-06(2011); Congressional Research Service, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use*, März 2022, abrufbar unter https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8.

[31] 50 U.S.C., Paragrafen 4301-41 (2009).

[32] IEEPA, Abschnitt 206: § 510.701 Penalties: '(a) Section 206 of the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1705) (IEEPA) is applicable to violations of the provisions of any license, ruling, regulation, order, directive, or instruction issued by or pursuant to the direction or authorization of the Secretary of the Treasury pursuant to this part or otherwise under IEEPA (…) (3) A person who wilfully commits, wilfully attempts to commit, wilfully conspires to commit, or aids or abets in the commission of a violation of any license, order, regulation, or prohibition may, upon conviction, be fined not more than $1,000,000, or if a natural person, be imprisoned for not more than 20 years, or both.'

geahndet werden könnte. Dies schwächt die Durchsetzung restriktiver Maßnahmen der Union politisch und untergräbt die Glaubwürdigkeit der Ziele der Union.

Schließlich können die Erträge aus der Nutzung von Gütern und natürlichen Ressourcen, die unter Verstoß gegen die restriktiven Maßnahmen der Union gehandelt werden, den von diesen restriktiven Maßnahmen betroffenen Organisationen oder Personen den Erwerb von Waffen ermöglichen, mit denen sie Verbrechen begehen könnten.[33] Der Verstoß gegen Einfuhrbeschränkungen könnte darüber hinaus zur illegalen Nutzung von Gütern und natürlichen Ressourcen in dem Land, gegen das diese restriktiven Maßnahmen gerichtet sind[34], und zu entsprechendem ökologischem und sozialem Schaden beitragen.

5. Ziele des Vorschlags

Vor diesem Hintergrund und angesichts der dringenden Notwendigkeit, nach der Invasion Russlands in die Ukraine der Straflosigkeit bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen ein Ende zu setzen, zielt dieser Vorschlag darauf ab, das Verfahren nach Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV einzuleiten. Im Einklang mit diesem Verfahren kann der Rat auf der Grundlage der Entwicklungen im Bereich der Kriminalität einen Beschluss erlassen, in dem weitere Kriminalitätsbereiche festgelegt werden, die die Kriterien des Artikels 83 Absatz 1 AEUV erfüllen. Es sollte sich um Bereiche besonders schwerer Kriminalität handeln, die aufgrund der Art und der Auswirkungen der betreffenden Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.[35] Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Es ist derzeit nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV nicht möglich, Mindestvorschriften für die Definition und die Strafen für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union, darunter die Umgehung dieser Maßnahmen, festzulegen, da der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union als solcher noch nicht unter die in diesem Artikel aufgeführten Kriminalitätsbereiche fällt. Die derzeit aufgeführten Kriminalitätsbereiche sind Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union kann jedoch im Zusammenhang mit Straftaten stehen, die unter einige der aufgeführten Kriminalitätsbereiche fallen, wie Terrorismus und Geldwäsche.

Die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien in Bezug auf die grenzüberschreitende Dimension eines Kriminalitätsbereichs, nämlich die Art oder die Auswirkungen von Straftaten und die besondere Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, sind miteinander verknüpft und sollten nicht isoliert bewertet werden. Im Fall des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union sind diese Kriterien aus folgenden Gründen erfüllt:

- Erstens sollte der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union als Kriminalitätsbereich eingestuft werden, um die wirksame Umsetzung der Politik der Union im Rahmen der restriktiven Maßnahmen zu gewährleisten. Der Verstoß gegen

[33] Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, S. 14.
[34] Ebd., S. 5.
[35] Artikel 83 Absatz 1 AEUV.

restriktive Maßnahmen wird von der Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits als Straftat eingestuft. Von den Mitgliedstaaten, die den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen als Straftat einstufen, haben einige weit gefasste Definitionen wie „Verstoß gegen VN- und EU-Sanktionen“ oder „Verletzung von EU-Vorschriften“, während in anderen Mitgliedstaaten detailliertere Bestimmungen gelten, in denen beispielsweise verbotene Verhaltensweisen aufgeführt sind. Die Kriterien, nach denen eine Verhaltensweise in den Anwendungsbereich des Strafrechts fällt, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, beziehen sich jedoch in der Regel auf ihre Schwere (schwerwiegende Art), die entweder qualitativ (Vorsatz, grobe Fahrlässigkeit) oder quantitativ (Schaden) bestimmt wird.

- Zweitens handelt es sich um einen Bereich besonders schwerer Kriminalität, der in der Schwere mit den bereits in Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufgeführten Kriminalitätsbereichen vergleichbar ist, da er den Weltfrieden und die internationale Sicherheit dauerhaft bedrohen, die Festigung und Unterstützung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte untergraben und zu erheblichen wirtschaftlichen, sozialen/gesellschaftlichen und ökologischen Schäden führen kann. Benannte Personen und juristische Personen, deren Vermögenswerte sichergestellt werden, haben in der Praxis weiterhin Zugang zu ihren Vermögenswerten und können Regime unterstützen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt werden. In ähnlicher Weise kann der Ertrag aus der Nutzung von natürlichen Ressourcen, die unter Verstoß gegen die restriktiven Maßnahmen der Union gehandelt werden, den von diesen restriktiven Maßnahmen betroffenen Regimen den Erwerb von Waffen ermöglichen, mit denen sie Verbrechen begehen. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union könnte darüber hinaus zur illegalen Nutzung von Gütern und natürlichen Ressourcen durch das Regime, gegen das diese restriktiven Maßnahmen gerichtet sind, beitragen.
- Drittens haben Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union eine klare und manchmal sogar inhärente grenzüberschreitende Dimension. Sie werden nicht nur in der Regel von natürlichen und juristischen Personen begangen, die weltweit tätig sind, sondern in einigen Fällen verbieten restriktive Maßnahmen der Union wie Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen und Beschränkungen für Bankdienstleistungen sogar grenzüberschreitende Geschäfte. Daher handelt es sich beim Verstoß gegen solche Maßnahmen definitionsgemäß um ein grenzüberschreitendes Verhalten, das ein gemeinsames grenzüberschreitendes Vorgehen auf Unionsebene erfordert.
- Viertens deutet die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verwaltungs- und/oder Strafrechts sehr unterschiedliche Definitionen und Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union haben, darauf hin, dass ein und derselbe Verstoß mit unterschiedlichen Strafen und auf unterschiedlichen Durchsetzungsebenen geahndet werden könnte. Dies untergräbt die Ziele der Union, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten und die gemeinsamen Werte der Union zu wahren. Daher besteht ein besonderer Bedarf an einem gemeinsamen Vorgehen auf Unionsebene, um Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union strafrechtlich zu begegnen.
- Fünftens stellen die unterschiedlichen Definitionen und heterogenen Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union im Rahmen des Verwaltungs- und/oder Strafrechts der Mitgliedstaaten ein Hindernis für die einheitliche Anwendung der Politik der Union in diesem Bereich dar. Sie können sogar dazu führen, dass Täter den günstigsten Gerichtsstand wählen und letztlich straffrei ausgehen, da sie ihre Tätigkeiten in die Mitgliedstaaten verlegen können, die

Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union weniger streng ahnden. Eine Harmonisierung würde auch die abschreckende Wirkung von Strafen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union erhöhen.

Über die Erfüllung der in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien hinaus würde ein gemeinsames Vorgehen auf Unionsebene nicht nur zu gleichen Rahmenbedingungen unter den Mitgliedstaaten, sondern auch zu weltweit gleichen Rahmenbedingungen und zur Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden bei der Bekämpfung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen beitragen.

Wie weiter unten erörtert wird, ergänzt der Vorschlag, den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen, den Vorschlag der Kommission[36] zur Überarbeitung der Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union und den Beschluss des Rates über Vermögensabschöpfungsstellen[37]. Die vorgeschlagene neue Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten würde den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union gelten, sofern dieser Straftatbestand im Unionsrecht harmonisiert wird.

Sobald sich der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments bereit erklärt, den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen, kann die Kommission im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eine Richtlinie über den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union vorschlagen. Wie bereits erwähnt, nimmt die Kommission heute auch eine Mitteilung an, die einen Anhang mit den wichtigsten Elementen enthält, die eine künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen die Unionsvorschriften über restriktive Maßnahmen enthalten könnte.[38]

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

In Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sind die gemeinsamen Werte der Union – Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte – festgelegt. Die wirksame Durchsetzung von restriktiven Maßnahmen, u. a. mithilfe von strafrechtlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen, unterstützt die Wahrung dieser gemeinsamen Werte innerhalb und außerhalb der Union.

Die Union bildet außerdem einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Er hat zum Ziel, durch Maßnahmen u. a. zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten. Nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art und der Auswirkungen solcher Straftaten oder

[36] Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, COM(2022) 245 vom 25.5.2022.

[37] Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 39); Beschluss 2007/845/JI des Rates vom 6. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten (ABl. L 332 vom 18.12.2007, S. 103).

[38] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“ (COM(2022) 249 vom 25.5.2022).

aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Wie bereits erwähnt, wird die Angleichung der strafrechtlichen Definitionen und der Strafen für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, mit der die Strategie für eine Sicherheitsunion[39] und die EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität[40] umgesetzt werden, ergänzen.

Dieser Vorschlag zielt darauf ab, die Fähigkeiten der nationalen Behörden zum Aufspüren, zum Sicherstellen und zur Verwaltung von Vermögensgegenständen, die Erträge oder Tatwerkzeuge aus Straftaten darstellen, zu stärken. Darüber hinaus sieht er einen verstärkten Rechtsrahmen für die Einziehung vor, der auch für Fälle gilt, in denen eine Verurteilung wegen einer bestimmten Straftat nicht möglich ist.

Ferner trägt der neue Vorschlag zur wirksamen Umsetzung restriktiver Maßnahmen bei, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, das Aufspüren und Ermitteln von Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union im Sinne des nationalen Rechts zu ermöglichen, und indem die überarbeiteten Vorschriften über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten auf den Straftatbestand des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union Anwendung finden.

Nach der Annahme einer Richtlinie zur Angleichung der Definitionen und Strafen im Zusammenhang mit dem Verstoß gegen restriktive Maßnahmen, deren mögliche Elemente in der bereits erwähnten und ebenfalls heute angenommenen Mitteilung weiter ausgeführt werden, würden die Vorschriften in Bezug auf das Aufspüren und Ermitteln sowie die Sicherstellungs-, Verwaltungs- und Einziehungsmaßnahmen auf Vermögensgegenstände im Zusammenhang mit Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union Anwendung finden. Letztendlich könnten Erträge aus Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union – beispielsweise in Fällen, in denen Einzelpersonen und Unternehmen Personen, gegen die gezielte finanzielle Sanktionen verhängt wurden (d. h. Sicherstellen von Vermögenswerten), Gelder zur Verfügung stellen – Gegenstand von Einziehungsmaßnahmen werden. Gleichzeitig könnten Tatwerkzeuge, mit denen Verstöße gegen restriktive Maßnahmen begangen werden, ebenfalls Gegenstand der Einziehung werden.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Verordnungen des Rates über restriktive Maßnahmen der Union

Die Festlegung von Mindestvorschriften für die strafrechtliche Definition und die Strafen für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 83 Absatz 1 AEUV würde die Durchsetzung restriktiver Maßnahmen in den Mitgliedstaaten stärken und damit die gemäß Artikel 29 EUV und Artikel 215 AEUV ergriffenen Maßnahmen ergänzen. Die Kommission und der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik haben vorgeschlagen, die Bestimmungen über Sanktionen in den Verordnungen 833/2014 und 269/2014 im Rahmen

[39] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Strategie für eine Sicherheitsunion (COM(2020) 605 final vom 24. Juli 2020).

[40] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (COM(2021) 70 final vom 14.4.2021).

des sechsten Pakets restriktiver Maßnahmen als Reaktion auf den russischen Angriff auf die Ukraine zu verschärfen. Die geänderten Bestimmungen würden die Mitgliedstaaten verpflichten, Vorschriften über die Strafen, gegebenenfalls auch strafrechtlicher Art, die bei Verstößen gegen diese Verordnungen zu verhängen sind, festzulegen und alle für deren Anwendung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die Strafen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten müssen auch geeignete Maßnahmen zur Einziehung der Erträge aus solchen Verstößen vorsehen. Wie bereits erwähnt, sind Artikel 29 EUV und Artikel 215 AEUV jedoch keine Rechtsgrundlage für die Angleichung der strafrechtlichen Definitionen sowie der Art und des Umfangs der strafrechtlichen Sanktionen.

Die Mitteilung der Kommission über das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem aus dem Jahr 2021

In ihrer Mitteilung „Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Förderung von Offenheit, Stärke und Resilienz“[41] aus dem Jahr 2021 stellt die Kommission fest, dass die Umsetzung [der restriktiven Maßnahmen der Union] in der gesamten Union nicht so einheitlich ist, wie sie sein sollte. Dies führt zu Verzerrungen im Binnenmarkt, da Unternehmen der Union, einschließlich EU-Tochtergesellschaften von Drittlandsunternehmen, Wege finden können, die restriktiven Maßnahmen zu umgehen. Zudem entsteht dadurch Unsicherheit bei den Wirtschaftsbeteiligten. Wie erwähnt, untergräbt eine uneinheitliche Durchsetzung die Wirksamkeit [der restriktiven Maßnahmen der Union] und die Fähigkeit der Union, mit einer Stimme zu sprechen. Unter anderem wird in der Strategie eine weitere Koordinierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten gefordert, um sicherzustellen, dass nationale Strafen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der EU wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

(2) RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art und der Auswirkungen solcher Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Die Kriminalitätsbereiche, die in diesem Artikel aufgeführt sind, sind folgende: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Es ist derzeit nicht möglich, aufgrund der Liste Mindestvorschriften für die Definition und die Strafen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen festzulegen.

Mit dem vorliegenden Vorschlag soll das Verfahren nach Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV eingeleitet werden. Im Einklang mit diesem Verfahren kann der Rat auf der Grundlage der Entwicklungen im Bereich der Kriminalität einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche festgelegt werden, die die Kriterien des Artikels 83 Absatz 1 AEUV

[41] COM(2021) 32 final vom 19.1.2021.

erfüllen, in diesem Fall der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Begründung, wie die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien in diesem Fall erfüllt werden, wurde in Abschnitt 1.5 oben erläutert.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Das Ziel dieses Beschlusses, nämlich die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV, muss auf Unionsebene erreicht werden. Es steht daher im Einklang mit dem in Artikel 5 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip. In diesem besonderen Fall wurde der Handlungsbedarf auf Unionsebene durch die Erörterung, warum die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien erfüllt sind, weiter aufgezeigt (siehe Abschnitt 1.5 oben).

- **Verhältnismäßigkeit**

Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte jede von der Kommission vorgeschlagene Maßnahme nicht über das für die Verwirklichung ihres Ziels erforderliche Maß hinausgehen. Der Beschluss, den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Liste der EU-Straftatbestände in Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen, wäre angesichts der Tatsache, dass die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien erfüllt sind, verhältnismäßig. Ferner würde dieser Beschluss die Maßnahmen, die in einem zweiten Schritt getroffen werden könnten, unberührt lassen. Insbesondere beeinträchtigt er nicht den Anwendungsbereich und den Inhalt des Sekundärrechts, das anschließend vorgeschlagen werden könnte, und greift diesem auch nicht vor.

- **Wahl des Instruments**

Mit dem vorliegenden Vorschlag soll das Verfahren nach Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 eingeleitet werden. Im Einklang mit diesem Verfahren kann der Rat auf der Grundlage der Entwicklungen im Bereich der Kriminalität einen Beschluss erlassen, in dem weitere Kriminalitätsbereiche festgelegt werden, die die Kriterien des Artikels 83 Absatz 1 AEUV erfüllen, in diesem Fall der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen. Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(3) ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Nach der Invasion der Ukraine durch Russland richtete die Kommission Anfang März 2022 die Taskforce „Freeze and Seize“ ein. Sie soll die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der restriktiven Maßnahmen der Union gegen die in der Liste aufgeführten russischen und belarussischen Personen und Unternehmen sicherstellen und das Zusammenspiel zwischen restriktiven Maßnahmen der Union und strafrechtlichen Maßnahmen untersuchen. Der Meinungsaustausch umfasste Treffen mit den für die

Umsetzung von Sanktionen zuständigen nationalen Behörden, Eurojust und dem Genozid-Netz[42], dessen Sekretariat bei Eurojust eingerichtet ist.

Eine spezielle Untergruppe der Taskforce „Freeze and Seize“ ist der verbesserten Umsetzung der restriktiven Maßnahmen der Union gewidmet. Sie befasst sich insbesondere mit Fragen, die von den nationalen Behörden aufgeworfen werden, und prüft Möglichkeiten, Vermögenswerte proaktiv zu ermitteln. Vertreter und zuständige nationale Behörden der Mitgliedstaaten nehmen an dieser Untergruppe teil. Im Zuge des Meinungsaustauschs im Rahmen dieser Untergruppe wurden mehrfach die Schwierigkeiten angesprochen, natürliche und juristische Personen, die an einem Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union beteiligt sind, zur Rechenschaft zu ziehen. Die Teilnehmer des Meinungsaustauschs sprachen sich auch für einen gemeinsamen strafrechtlichen Ansatz für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union aus.

Auf die Notwendigkeit eines solchen gemeinsamen Ansatzes wird ausdrücklich in einem Bericht des Genozid-Netzes hingewiesen[43], der im Dezember 2021 veröffentlicht wurde. In dem Bericht wird hervorgehoben, dass der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union unter Strafe gestellt werden muss, um sicherzustellen, dass die hierfür verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen tatsächlich zur Rechenschaft gezogen werden.[44] Darüber hinaus wird darin geschlussfolgert, dass die strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen Sanktionen ein Sicherheitsnetz bieten kann, um Straflosigkeit zu vermeiden, insbesondere im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Kernverbrechen.[45]

Darüber hinaus haben die Beratungen über Ermittlungs- und Einziehungsmaßnahmen innerhalb der Untergruppe der Taskforce gezeigt, wie wichtig ein proaktiver Ansatz und eine Koordinierung zwischen den für die Umsetzung der restriktiven Maßnahmen der Union zuständigen Behörden sind. Die zentralen Meldestellen, Strafverfolgungs- und Zollbehörden sowie internationale Partner, die Zivilgesellschaft und investigative Journalisten sollten zusammenarbeiten und Informationen austauschen, um die Hinweise zu erhalten, die die Strafverfolgungsbehörden in die Lage versetzen, Ermittlungen einzuleiten.

Am 13. Mai 2022 konsultierte die Kommission auch ihre Expertengruppe für die EU-Strafrechtspolitik[46], die die Idee einer Harmonisierung der Definitionen und Sanktionen auf Unionsebene begrüßte.

- **Folgenabschätzung**

Angesichts der außergewöhnlichen Dringlichkeit konnte keine Folgenabschätzung durchgeführt werden, und die entsprechende Verpflichtung wurde aufgehoben. Der Vorschlag, den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen, hat an sich keine Auswirkungen auf nationale

[42] Eurojust, Genozid-Netz, siehe https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclkid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2.

[43] Genozid-Netz, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

[44] Ebd., S. 4.

[45] Ebd., S. 26.

[46] Europäische Kommission, Expertengruppe für die EU-Strafrechtspolitik, https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclkid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59.

Regierungen, regionale oder lokale Behörden, Wirtschaftsteilnehmer oder Bürgerinnen und Bürger.

- **Grundrechte**

Mit diesem Vorschlag werden der Anwendungsbereich und der Inhalt des später – sobald der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließt, den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Liste der EU-Straftatbestände nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen – von der Kommission vorzuschlagenden Sekundärrechts weder festgelegt noch vorweggenommen. Bei der Angleichung der strafrechtlichen Definitionen und Sanktionen müssen die Unterschiede zwischen den Strafrechtssystemen der Mitgliedstaaten, auch im Hinblick auf die Strafen, berücksichtigt werden. Darüber hinaus müsste die spätere Richtlinie im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen stehen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)[47] niedergelegt sind.

(4) AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Dieser Vorschlag, den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen, verursacht an sich keine finanzielle oder administrative Belastung für die nationalen Regierungen, regionalen oder lokalen Behörden, Wirtschaftsteilnehmer oder Bürgerinnen und Bürger in der EU.

(5) WEITERE ANGABEN

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Artikel 1

Nach Artikel 1 wird der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union als Kriminalitätsbereich im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 AEUV geführt.

Artikel 2

Artikel 2 betrifft das Inkrafttreten des Ratsbeschlusses. In Anbetracht des dringenden Handlungsbedarfs tritt dieser am ersten Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

[47] Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391).

2022/0176 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments[48],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Zweck dieses Beschlusses ist die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

(2) Nach Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erlässt der Rat Beschlüsse, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird, wozu auch restriktive Maßnahmen gehören.

(3) Nach Artikel 215 AEUV kann der Rat auf der Grundlage eines Beschlusses nach Artikel 29 EUV restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten oder Maßnahmen zur Aussetzung, Einschränkung oder vollständigen Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern erlassen. Die Mitgliedstaaten sollten über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnungen des Rates über restriktive Maßnahmen der Union verfügen.

(4) Für die Zwecke dieses Beschlusses sind restriktive Maßnahmen der Union Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich von Artikel 29 EUV und Artikel 215 AEUV fallen, wie zum Beispiel Maßnahmen der Sicherstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, Verbot der Zurverfügungstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, Verbot der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union sowie sektorale wirtschaftliche Maßnahmen und Waffenembargos.

(5) Die Mitgliedstaaten sollten über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Strafen für den Verstoß gegen alle restriktiven Maßnahmen der Union, einschließlich der darin festgelegten Pflichten wie etwa Meldepflichten, verfügen. Diese Strafen sollten auch gegen die Umgehung restriktiver Maßnahmen der Union gerichtet sein.

[48] ABl. C … vom …, S. ….

(6) Die Kommission hat die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen bei der Durchsetzung der restriktiven Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Aggression Russlands gegen die Ukraine erlassen wurden, gewährleistet und das Zusammenspiel zwischen restriktiven Maßnahmen und strafrechtlichen Maßnahmen untersucht.

(7) Es ist derzeit nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV nicht möglich, Mindestvorschriften für die Definition und die Strafen für den Verstoß gegen restriktiven Maßnahmen der Union festzulegen, da ein entsprechender Verstoß als solcher noch nicht unter die in diesem Artikel aufgeführten Kriminalitätsbereiche fällt. Die derzeit aufgeführten Kriminalitätsbereiche sind Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union kann jedoch einen Zusammenhang mit Straftaten aufweisen, die unter einige der aufgeführten Kriminalitätsbereiche, beispielsweise Terrorismus und Geldwäsche, fallen.

(8) Die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien in Bezug auf die grenzüberschreitende Dimension eines Kriminalitätsbereichs, nämlich die Art oder die Auswirkungen von Straftaten und die besondere Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, sind miteinander verknüpft und sollten nicht isoliert bewertet werden.

(9) Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen sollte als Kriminalitätsbereich eingestuft werden, um die wirksame Umsetzung der Politik der Union im Bereich der restriktiven Maßnahmen zu gewährleisten. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen wird von den meisten Mitgliedstaaten bereits als Straftat eingestuft. Einige Mitgliedstaaten, die Verstöße gegen restriktive Maßnahmen als Straftat einstufen, verfügen über weit gefasste Definitionen wie „Verstoß gegen VN- und EU-Sanktionen“ oder „Verletzung von EU-Vorschriften“, während andere Mitgliedstaaten über detailliertere Bestimmungen verfügen, in denen beispielsweise verbotene Verhaltensweisen aufgeführt sind. Die Kriterien, nach denen eine Verhaltensweise in den Anwendungsbereich des Strafrechts fällt, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, beziehen sich jedoch in der Regel auf ihre Schwere (schwerwiegende Art) und werden entweder qualitativ (Vorsatz, grobe Fahrlässigkeit) oder quantitativ (Schaden) bestimmt.

(10) Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union zählt zu den Bereichen besonders schwerer Straftaten und ist hinsichtlich der Schwere mit den bereits in Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufgeführten Kriminalitätsbereichen vergleichbar, da er den Weltfrieden und die internationale Sicherheit dauerhaft bedrohen, die Festigung und Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten untergraben und erheblichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Schaden verursachen kann. Aufgrund solcher Verstöße haben Personen und Organisationen, deren Vermögenswerte sichergestellt werden oder deren Tätigkeiten beschränkt werden, weiterhin Zugang zu ihren Vermögenswerten und können weiterhin Regime unterstützen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt wurden, oder sie haben weiterhin Zugang zu mutmaßlich veruntreuten staatlichen Geldern. Ebenso kann das Geld, das unter Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union durch den Handel mit Gütern und natürlichen Ressourcen erwirtschaftet wurde, es den von diesen restriktiven Maßnahmen betroffenen Regimen ermöglichen, Waffen zu erwerben, mit denen sie ihre Straftaten begehen. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, die den Handel betreffen, könnte darüber hinaus zur illegalen Ausbeutung

natürlicher Ressourcen in dem Staat beitragen, gegen den diese restriktiven Maßnahmen gerichtet sind.

(11) In seiner Resolution 1196 (1998) vom 16. September 1998 betonte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, wie wichtig es ist, die Wirksamkeit der Waffenembargos zu stärken, um die Verfügbarkeit von Waffen, mit denen bewaffnete Konflikte ausgetragen werden können, zu verringern. Die Staaten wurden darin ferner ermutigt, als Mittel zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Durchführung von Beschlüssen des Sicherheitsrates über Waffenembargos die Annahme von Rechtsvorschriften oder anderen rechtlichen Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, mit denen die Verletzung der vom Sicherheitsrat verhängten Waffenembargos unter Strafe gestellt wird.

(12) Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verwaltungs- und/oder Strafrechts sehr unterschiedliche Definitionen und Strafen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union haben, deutet darauf hin, dass ein und derselbe Verstoß möglicherweise mit unterschiedlichen Strafen und Durchsetzungsebenen geahndet wird. Dies untergräbt die Ziele der Union, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit sowie die gemeinsamen Werte der Union zu wahren. Daher besteht ein besonderer Bedarf an einem gemeinsamen Vorgehen auf Unionsebene, um dem Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union strafrechtlich zu begegnen.

(13) Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union haben eine klare und bisweilen sogar inhärente grenzüberschreitende Dimension. Sie werden nicht nur in der Regel von natürlichen und juristischen Personen begangen, die weltweit tätig sind, sondern in einigen Fällen verbieten restriktive Maßnahmen der Union, beispielsweise Beschränkungen für Bankdienstleistungen, sogar grenzüberschreitende Geschäfte. Daher stellt der Verstoß definitionsgemäß eine grenzüberschreitende Verhaltensweise dar, die eine gemeinsame grenzüberschreitende Antwort auf Unionsebene erfordert.

(14) Die unterschiedlichen Definitionen und heterogenen Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union im Rahmen des Verwaltungs- und/oder Strafrechts der Mitgliedstaaten stellen ein Hindernis für die einheitliche Anwendung der Politik der Union in Bezug auf restriktive Maßnahmen dar. Sie können sogar dazu führen, dass Täter den günstigsten Gerichtsstand wählen und straffrei ausgehen, da sie sich dafür entscheiden könnten, ihre Tätigkeiten in den Mitgliedstaaten auszuüben, die Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union weniger streng ahnden. Eine Harmonisierung würde auch die abschreckende Wirkung von Sanktionen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union erhöhen.

(15) Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union sollte daher einen „Kriminalitätsbereich“ darstellen, da er die Kriterien des Artikels 83 Absatz 1 AEUV erfüllt.

(16) Ein gemeinsames Vorgehen auf Unionsebene würde nicht nur zu gleichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten beitragen und die Strafverfolgung und justizielle Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union verbessern, sondern auch zu weltweit gleichen Rahmenbedingungen für die Strafverfolgung und die justizielle Zusammenarbeit mit Drittländern bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union beitragen.

(17) Das Ziel dieses Beschlusses, nämlich die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als Kriminalitätsbereich nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV, muss auf Unionsebene erreicht werden. Es steht daher im Einklang mit dem in Artikel 5 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip. Entsprechend dem in demselben

Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht dieser Beschluss nicht über das für die Verwirklichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

(18) Daher ist es notwendig, in einem ersten Schritt die Liste der Kriminalitätsbereiche in Artikel 83 Absatz 1 AEUV um den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union auszuweiten, um in einem zweiten Schritt den Erlass materieller sekundärrechtlicher Vorschriften zu ermöglichen, die unter anderem Mindestvorschriften für die Definitionen und Strafen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union enthalten.

(19) Dieser Beschluss sollte die Maßnahmen, die in einem zweiten Schritt ergriffen werden können, unberührt lassen. Insbesondere sollte er nicht den Anwendungsbereich und den Inhalt des später vorzuschlagenden Sekundärrechts festlegen oder vorwegnehmen.

(20) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

(21) [Nichtbeteiligung:] Nach den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

ODER [Beteiligung:] Nach Artikel 3 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland [mit Schreiben vom …] mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.

(22) Dieser Beschluss sollte aus Gründen der Dringlichkeit am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft treten, damit umgehend sekundärrechtliche Vorschriften erlassen werden können, in denen Mindestvorschriften für die Definitionen und Sanktionen für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union festgelegt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union ist ein Kriminalitätsbereich im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 AEUV.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am ersten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin