



Brüssel, den 29.8.2019
C(2019) 6290 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 29.8.2019

**über die Anwendung von Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Einfrieren von
Geldern und auf das Verbot der Zurverfügungstellung von Geldern und
wirtschaftlichen Ressourcen an benannte Personen und Organisationen**

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 29.8.2019

über die Anwendung von Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Einfrieren von Geldern und auf das Verbot der Zurverfügungstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an benannte Personen und Organisationen

Das Stellungnahmeersuchen

Als Hüterin der Verträge überwacht die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) die Umsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten¹.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können die Kommission ersuchen, zur Anwendung einzelner Bestimmungen der einschlägigen auf der Grundlage von Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angenommenen Rechtsakte Stellung zu nehmen oder Orientierungshilfen für ihre Umsetzung zu geben.

Die Kommission hat von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats (im Folgenden „nationale zuständige Behörde“) ein Ersuchen um Stellungnahme betreffend die Anwendung bestimmter Ausnahmen von den Bestimmungen über die Verpflichtung zum Einfrieren von Vermögenswerten und dem Verbot, benannten Personen und Organisationen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, erhalten.

Hintergrund

In den Verordnungen des Rates mit Bestimmungen zum Einfrieren von Vermögenswerten und zum Verbot der Zurverfügungstellung von Ressourcen an benannte Personen, Organisationen und Einrichtungen, sind auch bestimmte Ausnahmen von diesen Maßnahmen vorgesehen. Solche Ausnahmen sollen es den benannten Personen ermöglichen, bestimmte Bedürfnisse und Pflichten zu erfüllen, und sind ein klares Zeichen für die gezielte Ausrichtung der restriktiven Maßnahmen der EU und die Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Die gängigsten Ausnahmen beziehen sich auf die Möglichkeit, zu folgenden Zwecken Gelder benannter Personen freizugeben bzw. benannten Personen wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen: Befriedigung von Grundbedürfnissen, Bezahlung von Rechtskosten in vernünftigem Maße, Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen, die vor der Verhängung der restriktiven Maßnahmen entstanden sind. Diese Ausnahmeregelungen sind häufig mit strengen Auflagen verbunden, welche von den nationalen Behörden, die für die Bearbeitung der entsprechenden Anträge zuständig sind, überprüft werden müssen.

Die nationale zuständige Behörde hat der Kommission folgende Frage übermittelt²

¹ Die Kommission überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Gemäß den Verträgen ist nur der Gerichtshof der Europäischen Union für die verbindliche Auslegung der Rechtsakte der Organe der Union zuständig.

² Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. L 78 vom 17.3.2014, S. 6).

Können Dienstleistungen wie Lastschriften, die Erstellung von Jahresabschlüssen, Verwaltungsaufgaben, Buchführung und die Erstellung von Steuererklärungen eines benannten Unternehmens als „routinemäßige Verwahrung“ eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen gelten und unter die einschlägigen Ausnahmeregelungen von restriktiven Maßnahmen fallen?

Würde die Entrichtung von Steuern durch das betreffende Unternehmen in dieselbe Kategorie fallen?

Bewertung

Die von der nationalen zuständigen Behörde aufgeworfene Frage ist horizontaler Art, da der Wortlaut der einschlägigen Ausnahmeregelungen praktisch in allen Verordnungen des Rates, mit denen restriktive Maßnahmen verhängt werden, identisch ist. Die Standardformulierung der entsprechenden Beschränkungen lautet wie folgt:

1. Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang X aufgeführten [natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen] sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.

2. Den in Anhang I aufgeführten [natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen] dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.

Die Standardformulierung der Ausnahmeregelungen, die für die von der nationalen zuständigen Behörde vorgelegte Frage relevant sein könnte, lautet wie folgt:

„1. Abweichend von Artikel [Y] können die zuständigen Behörden die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen unter ihnen geeignet erscheinenden Bedingungen genehmigen, nachdem sie festgestellt haben, dass die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen

- *a) zur Befriedigung der Grundbedürfnisse von in Anhang X aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen sowie von unterhaltsberechtigten Familienangehörigen jener natürlichen Personen, u. a. für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen notwendig sind, (...) (...)*
- *c) ausschließlich der Bezahlung von Gebühren oder Kosten für die routinemäßige Verwahrung oder Verwaltung eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen dienen.“*

Es sei daran erinnert, dass Ausnahmeregelungen eng auszulegen sind³, unter anderem um den restriktiven Maßnahmen nicht ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen. Bei ihrer Auslegung sollte ferner die Nicht-Umgehungsklausel berücksichtigt werden, die in der Regel bei restriktiven Maßnahmen vorgesehen ist und nach der es verboten ist, „wissentlich und vorsätzlich an Aktivitäten teilzunehmen, mit denen die Umgehung der [Beschränkungen] bezweckt oder bewirkt wird“.

³ Siehe z. B. Urteil vom 5. März 2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13, EU:C:2015:149, Rn. 39; Urteil vom 6. Juli 2000, Dietrich, C-11/99, EU:C:2000:368, Rn. 50.

Die Benennung einer juristischen Person oder Organisation (im Folgenden „Unternehmen“) ist nicht gleichbedeutend mit ihrer Auflösung bzw. Schließung. Das Unternehmen unterliegt jedoch bestimmten Beschränkungen wie dem Einfrieren aller seiner Vermögenswerte und dem für alle der Hoheitsgewalt eines EU-Mitgliedstaats unterstehenden Personen geltenden Verbot, diesem Unternehmen Mittel zur Verfügung zu stellen. Weder bewirken diese Beschränkungen eine Änderung der Eigentumsrechte des Unternehmens an den eingefrorenen Geldern noch erlöschen diese Rechte. Es handelt sich um präventive Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass das Verhalten, das der Benennung des Unternehmens zugrunde liegt, sich nicht wiederholt und letztlich korrigiert wird.

Das Bestehen eines benannten Unternehmens erfordert, wie das Bestehen jedes anderen Unternehmens, die Erfüllung unvermeidbarer Verpflichtungen und Formalitäten, die teilweise gesetzlich vorgeschrieben sind. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung von Jahresabschlüssen, der Buchführung, der Ausarbeitung von Steuererklärungen und der Verwaltung (strikt begrenzt auf das, was für das Fortbestehen des Unternehmens erforderlich ist) grundsätzlich als wesentliche Tätigkeiten betrachtet werden könnten, ohne die das Unternehmen seinen Betrieb nicht rechtmäßig aufrechterhalten könnte. Ebenso scheint die Zahlung von Steuern an die öffentliche Hand grundsätzlich eine unabdingbare Voraussetzung für das Fortbestehen eines Unternehmens zu sein⁴.

Daher könnten die genannten Tätigkeiten grundsätzlich als Grundbedürfnisse eines Unternehmens betrachtet werden, was den Weg für die Beantragung der entsprechenden Ausnahme ebnen würde. Dabei könnten hier je nach den Umständen des Einzelfalls zwei Arten von Anträgen ins Auge gefasst werden:

Zum einen ein Antrag des Diensteanbieters (z. B. der externe Dritte, der die Jahresabschlüsse erstellt oder die Verwaltung des Unternehmens wahrnimmt) auf die Genehmigung zur Erbringung dieser Dienstleistungen, insofern als sie eine Zurverfügungstellung wirtschaftlicher Ressourcen an das benannte Unternehmen darstellen könnten.

Zum anderen ein Antrag des Unternehmens selbst, mit dem es um Genehmigung ersucht, für solche Dienste zu zahlen, wofür ein Teil der eingefrorenen Vermögenswerte freigegeben werden müsste.

In Bezug auf den Einzug von Lastschriften liegen der Kommission keine ausreichenden Informationen vor, um beurteilen zu können, ob auch dies unter die Kategorie der Grundbedürfnisse oder aber unter die Kategorie der routinemäßigen Verwahrung von Konten bzw. unter keine dieser beiden Kategorien fallen könnte. Bei der Beurteilung der Sachlage müsste die nationale zuständige Behörde die Umstände und den Zweck der Lastschriften im Einzelfall sorgfältig prüfen. In jedem Fall könnte das Lastschriftverfahren, durch das es einem Dritten gestattet wird, Zahlungen direkt von einem Konto einzuziehen, der Sache nach Probleme in Bezug auf die Kontrolle aufwerfen, die die nationale zuständige Behörde über die Art der Transaktionen und die betroffenen Beträge ausübt.

Grundsätzlich sollte die nationale zuständige Behörde im Einzelfall und unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände anhand eines risikobasierten Ansatzes prüfen, ob

⁴ Die Ausübung als Grundbedürfnisse eines Unternehmens betrachteter Aktivitäten – entweder durch einen externen Diensteanbieter oder durch das Unternehmen selbst – sollten die Pflichten von Verpflichteten gemäß der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 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 unberührt lassen.

die etwaigen freigegebenen Gelder nicht einer benannten Person oder Organisation zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.

Schlussfolgerung

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass grundsätzlich

1. Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung von Jahresabschlüssen, der Buchführung, der Ausarbeitung von Steuererklärungen und der Verwaltung eines Unternehmens sowie die Entrichtung von Steuern Tätigkeiten darstellen, die als Grundbedürfnisse eines Unternehmens eingestuft werden können, sofern sie eine unabdingbare Voraussetzung dafür sind, dass ein Unternehmen nach Maßgabe der für dieses geltenden rechtlichen Verpflichtungen fortbesteht;
2. diese Tätigkeiten die Grundlage für einen Antrag auf Genehmigung gemäß der Ausnahmeregelung in der entsprechenden Verordnung des Rates darstellen könnten.

Der Kommission liegen keine ausreichenden Informationen vor, um zu der Frage Stellung zu nehmen, ob Lastschriften unter die in Verordnungen des Rates über restriktive Maßnahmen vorgesehenen Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Grundbedürfnisse oder die routinemäßige Verwahrung von Konten fallen könnten.

Brüssel, den 29.8.2019

*Für die Kommission
Federica MOGHERINI
Vizepräsidentin*