

Brüssel, den 4.7.2019
C(2019) 5175 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 4.7.2019

zu einem Ersuchen um Auslegung in Bezug auf das Einfrieren von Geldern einer nicht benannten Person, die von einer benannten Bank in einen Mitgliedstaat überwiesen wurden, und die Ausnahmeregelung nach Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates bei „außerordentlichen Ausgaben“

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 4.7.2019

zu einem Ersuchen um Auslegung in Bezug auf das Einfrieren von Geldern einer nicht benannten Person, die von einer benannten Bank in einen Mitgliedstaat überwiesen wurden, und die Ausnahmeregelung nach Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates bei „außerordentlichen Ausgaben“

DAS ERSUCHEN UM STELLUNGNAHME

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 AEUV angenommenen Rechtsakte Stellung zu nehmen oder Orientierungshilfen für ihre Umsetzung zu geben.

Die Kommission hat von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats (im Folgenden „nationale zuständige Behörde“) ein Ersuchen um Stellungnahme erhalten. Das Ersuchen betrifft das Einfrieren von Geldern einer nicht benannten Person, die von einer benannten Bank in einen Mitgliedstaat überwiesen wurden, und den Geltungsbereich der Ausnahmeregelung nach Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates² bei „außerordentlichen Ausgaben“.

HINTERGRUND

Die nationale zuständige Behörde hat der Kommission folgende Fragen übermittelt:

- Sollte eine in einem Mitgliedstaat niedergelassene Bank die Gelder einer nicht benannten Bank einfrieren, die von einer in Anhang IX der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 aufgeführten Bank überwiesen worden sind?
- Gilt die Ausnahmeregelung nach Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 auch für Ausgaben von nicht benannten Personen und nicht nur für Ausgaben der am Transfer von Geldern in die Europäische Union (EU) beteiligten benannten Bank?
- Falls ja, fällt der Kauf eines Hauses unter die Definition des Begriffs „außergewöhnliche Ausgaben“?

RECHTLICHE BEWERTUNG

(1) Einfrieren von Geldern einer nicht benannten Person, die von einer benannten Bank in einen Mitgliedstaat überwiesen wurden

¹ Die Kommission überwacht die Anwendung des EU-Rechts 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. 267/2012 des Rates vom 23. März 2012 [über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung \(EU\) Nr. 961/2010](#) (ABl. L 88 vom 24.3.2012, S. 1).

In Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 heißt es: „*Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang IX aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.*“

Die Kommission entnimmt den Angaben der nationalen zuständigen Behörde, dass der Auftraggeber des Transfers nicht benannt ist, sodass die vermittelnde Bank die einzige an der beschriebenen Transaktion beteiligte benannte Person darstellt.

Gelder einer nicht benannten Person, die auf ein Konto einer Bank eingezahlt oder lediglich an eine Bank überwiesen werden, können als — wenn auch nur vorübergehend — von der betreffenden Bank „gehalten“ angesehen werden. Artikel 23 Absatz 2 der genannten Verordnung sieht keine Mindestdauer für den Besitz der Gelder durch die in Anhang IX der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 benannte Organisation vor, durch welche die Pflicht zum Einfrieren dieser Gelder ausgelöst wird. Demnach **müssen alle Gelder, die von in Anhang IX der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 aufgeführten Personen, Organisationen oder Einrichtungen gehalten werden, von den Wirtschaftsbeteiligten, die unter Artikel 49 der genannten Verordnung fallen, eingefroren werden. Dies gilt auch für Gelder, die vorübergehend von einer benannten Bank gehalten werden oder über deren Konten überwiesen werden.**

Diese Auslegung steht auch im Einklang mit der weiten Begriffsbestimmung nach Artikel 1 Buchstabe k der Verordnung (EU) Nr. 267/2012; danach bezeichnet das „*Einfrieren von Geldern*“ die *Verhinderung jeglicher Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung und der Verwendung von Geldern sowie des Zugangs zu ihnen oder ihres Einsatzes, wodurch das Volumen, die Höhe, die Belegenheit, das Eigentum, der Besitz, die Eigenschaften oder die Zweckbestimmung der Gelder verändert [...] werden [...]*“.

Nach Auffassung der Kommission gibt es für die gegenteilige Auslegung, wonach nur die Gelder eingefroren werden sollten, welche über einen erheblichen Zeitraum von einer benannten Bank gehalten wurden, im Text der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 keine Grundlage. Zudem würde eine Auslegung, die eine willkürlich festgesetzte Mindestdauer des Besitzes vorschreibt, die Wirksamkeit von Artikel 23 Absatz 2 aushöhlen, da er leicht durch künstliche Transfers der Gelder, bevor sie in den Besitz einer Person gemäß Artikel 49 der Verordnung gelangen, umgangen werden könnte

(2) Die Ausnahmeregelung nach Artikel 28 gilt auch für Ausgaben des nicht benannten Eigentümers der Gelder

Nach Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 können die zuständigen Behörden die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder genehmigen, wenn sie festgestellt haben, dass diese Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen für außerordentliche Ausgaben erforderlich sind.

Artikel 28 legt nicht fest, ob die Ausnahmeregelung auch für außerordentliche Ausgaben gilt, die für die benannte oder für eine andere Person notwendig sind. Nach Auffassung der Kommission sollte der rechtmäßige Eigentümer in einer untypischen Situation, wie sie die nationale zuständige Behörde beschrieben hat, wo Gelder im rechtmäßigen Eigentum einer nicht benannten Person, die aufgrund ihrer Durchleitung durch eine benannte Bank eingefroren wurden, durch Anwendung der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 28 der Verordnung Zugang zu diesen Geldern erhalten können, sofern alle drei nachstehenden Bedingungen erfüllt sind:

- (a) Die Ausgabe kann als „außerordentlich“ bezeichnet werden.

Ausnahmen von den Bestimmungen zum Einfrieren von Vermögenswerten sollten eng ausgelegt werden, um den Nutzen der Verordnung nicht zu untergraben. Hierbei muss der

Antragsteller für eine Genehmigung nach Artikel 28 insbesondere nachweisen, dass die Ausgaben, für die die Freigabe der Gelder beantragt wird, als „außerordentlich“ betrachtet werden können.

Nach Auffassung der Kommission setzt der Begriff „außerordentliche Ausgabe“ voraus, dass diese in Bezug auf ihren Zweck unerwartet, unvorhergesehen und unvermeidlich ist. Diese Auslegung steht im Einklang mit dem allgemeinen System für Ausnahmeregelungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 (und mit praktisch allen Verordnungen des Rates zur Festlegung des Einfrierens von Vermögenswerten). Der Gesetzgeber hat Ausnahmeregelungen für die häufigsten Ausgaben oder Auszahlungen festgelegt, mit denen eine benannte Person konfrontiert sein kann, wie etwa für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten, Hypotheken, Medikamenten, Steuern, Honoraren, vorvertraglichen Verpflichtungen, gerichtlichen Entscheidungen usw. Diese „außerordentlichen Ausgaben“ müssen notwendigerweise eine gesonderte Kategorie von Zahlungen sein, die eine benannte Person vernünftigerweise nicht erwarten konnte, die aber angesichts der außergewöhnlichen Umstände (wie Reparaturen an einem Gebäude aufgrund von Naturkatastrophen usw.) nicht zu vermeiden sind.

Aus dieser Sicht scheint der Kauf eines Hauses als solches nicht als außerordentliche Ausgabe infrage zu kommen. Die besonderen Umstände könnten jedoch eine andere Auslegung nahelegen, und es ist Sache der nationalen zuständigen Behörde, alle Aspekte zu prüfen, sofern der Antragsteller nachweist, warum ein solcher Fall vorliegt.

- (b) Der nicht benannte rechtmäßige Eigentümer eingefrorener Gelder befindet sich in einer Lage, in der er die fraglichen außerordentlichen Ausgaben aus seinen anderen, nicht eingefrorenen Vermögenswerten nicht bestreiten kann.

Die in der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates vorgesehenen Ausnahmen von den Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten sollen, wie in allen entsprechenden Verordnungen des Rates, dazu dienen, die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf benannte Personen, d. h. das Bestreiten aller Arten von Ausgaben während der Zeit, in der das Einfrieren der Vermögenswerte in Kraft ist, abzumildern. Bei diesen Ausnahmen kommt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zum Tragen.

Im Gegensatz zu einer benannten Person steht es dem nicht benannten rechtmäßigen Eigentümer der eingefrorenen Vermögenswerte frei, über alle seine anderen Gelder und Vermögenswerte zu verfügen. Seine Fähigkeit, seinen normalen Tätigkeiten - wenn auch eingeschränkt durch die Nichtverfügbarkeit der eingefrorenen Gelder - nachzugehen, wird grundsätzlich nicht verhindert oder übermäßig erschwert. Zwischen den beiden Sachverhalten besteht also ein erheblicher Unterschied.

- (c) Die nationale zuständige Behörde stellt durch Prüfung aller Umstände des Sachverhalts sicher, dass der Antrag auf eine Ausnahmeregelung keinen Versuch darstellt, die Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten³ zu umgehen.

Die Ausnahmeregelung für außerordentliche Ausgaben gemäß Artikel 28 sollte nicht dafür genutzt werden, die restriktiven Maßnahmen zu umgehen⁴. Ziel von Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 ist es, die benannte Person vom Wirtschaftskreislauf der EU auszuschließen, damit verhindert wird, dass sie ihre wirtschaftlichen Ressourcen für

³ Artikel 41.

⁴ Artikel 41 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates. Rechtssache C-585/13P, Europäisch-Iranische Handelsbank AG gegen Rat der Europäischen Union, ECLI:EU:C:2015:145 Randnummern 78 und 79.

verbotene Zwecke einsetzt. Der Transfer von Geldern zwischen nicht benannten Personen über benannte Banken stellt für diese Banken eine Einnahmequelle dar und verschafft ihnen Zugang zu Geldern Dritter, zu denen sie keinen Zugang hätten, solange diese sich in ihrem Besitz befinden.

Eine missbräuchliche Anwendung des in der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 festgelegten Systems der Ausnahmeregelungen würde dem Einfrieren dieser Vermögenswerte einen rein symbolischen Charakter verleihen und weiteren Transaktionen über diese benannten Einrichtungen in die Union Vorschub leisten. Hierdurch würde der eigentliche Zweck des Einfrierens von Vermögenswerten zunichte gemacht.

Bei der Bewertung der Frage, ob die betreffende Ausnahmeregelung Teil eines Versuchs der Umgehung der Maßnahme zum Einfrieren von Vermögenswerten darstellt, könnte die nationale zuständige Behörde Folgendes prüfen: Kenntnis des Antragstellers, dass die erhaltenen Gelder über eine benannte Organisation überwiesen wurden; Verfügbarkeit nicht benannter Organisationen bzw. Banken für den betreffenden Transfer; Anzahl und Häufigkeit dieser Transaktionen usw.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass

- **eine Bank, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und in den Geltungsbereich von Artikel 49 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 fällt, die Gelder einer nicht benannten Person, die von einer in Anhang IX dieser Verordnung benannten Bank gehalten bzw. durch diese Bank überwiesen werden, einfrieren muss;**
- **die Ausnahmeregelung nach Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 auch für außerordentliche Ausgaben des nicht benannten Eigentümers der eingefrorenen Gelder gilt, sofern a) die Ausgabe als „außerordentlich“ bezeichnet werden kann, b) der nicht benannte rechtmäßige Eigentümer der Gelder sich in einer Lage befindet, die der Lage der benannten Person vergleichbar ist, d.h. er ist nicht in der Lage, die betreffende Ausgabe aus seinen anderen Ressourcen zu bestreiten, und c) der nationalen zuständigen Behörde hinreichend nachgewiesen wurde, dass der Antrag auf eine Ausnahmeregelung keinen Versuch darstellt, die Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten zu umgehen;**
- **der Kauf eines Hauses an sich keine außerordentliche Ausgabe darstellt. Es ist Sache der nationalen zuständigen Behörde festzustellen, ob er unter den gegebenen Umständen des anhängigen Falls tatsächlich eine solche Ausgabe anzusehen ist.**

Brüssel, den 4.7.2019

*Für die Kommission
Federica MOGHERINI
Vizepräsidentin*