



Ausarbeitung

Unionsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen durch die Mitgliedstaaten

Unionsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen durch die Mitgliedstaaten

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 022/22
Abschluss der Arbeit: 29.04.2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Umsetzung von Sanktionen durch die Mitgliedstaaten	4
2.1.	Rechtsgrundlage und Verfahren	5
2.1.1.	Erste Stufe – GASP-Beschluss gemäß Art. 29 EUV	5
2.1.1.1.	Zuständigkeit der Union im Rahmen der GASP/Grundsätze und Ziele der GASP	5
2.1.1.2.	Inhalt des Beschlusses gemäß Art. 29 EUV	6
2.1.2.	Zweite Stufe – Beschluss gemäß Art. 215 AEUV	7
2.1.2.1.	Formale Anforderungen an den Erlass restriktiver Maßnahmen	7
2.1.2.2.	Zulässige Maßnahmen im Rahmen von Sanktionen gemäß Art. 215 AEUV	8
2.2.	Unionsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen	9
2.2.1.	Vollzug durch die Mitgliedstaaten	9
2.2.2.	Vorgaben zur Feststellung von wirtschaftlich Berechtigten von Immobilieneigentum	11
2.3.	Folgen mangelhafter Umsetzung durch die Mitgliedstaaten – Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV	12
3.	Vorgaben der Transparenz-Richtlinie im Hinblick auf die Feststellung wirtschaftlich Berechtigter	14

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung unionsrechtlicher Vorgaben im Hinblick auf die mitgliedstaatliche Umsetzung von Sanktionen der EU gebeten.

Konkret möchte die Auftraggeberin wissen, welche unionsrechtlichen Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten bestehen, um die Sanktionen, die die EU gemäß den Sanktionsleitlinien (Rats-Dok. 5664/18; *Sanktionsleitlinien*)¹ gegenüber Einzelpersonen und Unternehmen beschließt, umzusetzen und welche Folgen bei Verstößen gegen diese Verpflichtung drohen (Ziff. 2.).

Ferner bittet die Auftraggeberin um Prüfung, ob die Richtlinie 2004/109/EG (*Transparenzrichtlinie – TR-RL*)² gegenüber den Mitgliedstaaten Vorgaben für den Fall trifft, dass diese sanktionsbetroffene Vermögenswerte festzustellen haben (insbesondere in Bezug auf die Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von Immobilieneigentum) (Ziff. 3.).

2. Umsetzung von Sanktionen durch die Mitgliedstaaten

Nachfolgend befasst sich die Ausarbeitung mit der Frage, welche Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten bestehen, um die Sanktionen, die die Union gemäß den Sanktionsleitlinien über Einzelpersonen und Unternehmen beschließt, umzusetzen und welche Folgen bei Verstößen gegen diese Verpflichtung drohen.

Einleitend soll auf die Rechtsgrundlage und das Verfahren zum Erlass von Wirtschaftssanktionen durch die EU eingegangen werden (Ziff. 2.1). Im Anschluss daran befasst sich die Ausarbeitung mit den unionsrechtlichen Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen durch die Mitgliedstaaten (Ziff. 2.2.) und den Folgen, sofern ein Mitgliedstaat seine entsprechenden Verpflichtungen nicht erfüllt (Ziff. 2.3.).

1 Vgl. hierzu Rat der Europäischen Union, LEITLINIEN ZUR UMSETZUNG UND EVALUIERUNG RESTRIKTIVER MASSNAHMEN (SANKTIONEN) IM RAHMEN DER GEMEINSAMEN AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK DER EU (*Sanktionsleitlinien*), Aktualisierung vom 4.5.2018 (Rats-Dok. 5664/18 (**PUBLIC**)). Nach Ansicht in der Literatur handelt es sich bei den Sanktionsleitlinien um unverbindliche Vorgaben, vgl. *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 15, siehe dort Fn. 9. Allgemein zum Rechtscharakter von Leitlinien vgl. *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 104 f..

2 RICHTLINIE 2004/109/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG zuletzt geändert durch RICHTLINIE 2013/50/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2004/109/EG, Abl. EU 2013, L 294/13.

2.1. Rechtsgrundlage und Verfahren

Die Kompetenz der Union zur Einführung restriktiver Maßnahmen findet sich in Art. 215 AEUV. Gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV kann der Rat die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission erlassen, wenn ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsieht.³ Der Rat unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

Der Erlass restriktiver Maßnahmen gegenüber Staaten erfolgt gemäß Art. 215 Abs. 1 AEUV in einem zweistufigen Verfahren.

2.1.1. Erste Stufe – GASP-Beschluss gemäß Art. 29 EUV

Auf der ersten Stufe ist ein GASP-Beschluss gemäß Titel V Kapitel 2 EUV erforderlich.⁴ In Betracht kommt insbesondere der Beschluss gemäß Art. 29 EUV (Standpunkte der Union),⁵ von dem der Rat in der Vergangenheit im Bereich der restriktiven Maßnahmen sowie im Bereich der Terrorismusbekämpfung rege Gebrauch gemacht hat.⁶ Die Beschlüsse nach Art. 29 EUV ergehen in dem in Art. 31 Abs. 1 EUV genannten Verfahren durch den Rat einstimmig.⁷ Ausnahmen von diesem Grundsatz enthält Art. 31 Abs. 2 EUV, in denen auch mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann.

2.1.1.1. Zuständigkeit der Union im Rahmen der GASP/Grundsätze und Ziele der GASP

Die Zuständigkeit der Union in der GASP erstreckt sich gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann. Gemäß Art. 24 Abs. 2 EUV verfolgt, bestimmt und verwirklicht die Union im Rahmen der Grundsätze und Ziele ihres auswärtigen Handelns eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auf einer Entwicklung der gegenseitigen

3 Vgl. hierzu *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

4 Zum Rechtscharakter eines GASP-Beschlusses vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 29 EUV, Rn. 4 ff.; zur Intergouvernementalität der GASP vgl. bereits *Pechstein*, JZ 2010, 425.

5 Vgl. hierzu Rat der Europäischen Union, Sanktionsleitlinien – Aktualisierung vom 8.12.2017 (Rats-Dok. 15598/17); aus dem Schrifttum *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 15; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

6 *Terhechte*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 21 EUV, Rn. 7 f..

7 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

gen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht.

Für die inhaltliche Ausgestaltung der GASP verweist Art. 23 EUV auf Kapitel 1 Titel V und damit insbesondere auf Art. 21 EUV (Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union). Die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union, von denen sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt, umfassen gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.⁸

2.1.1.2. Inhalt des Beschlusses gemäß Art. 29 EUV

Zum möglichen Inhalt des Beschlusses über einen Standpunkt trifft Art. 29 EUV keine unmittelbare Aussage.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (*EuGH*) hat in seinem Urteil vom 28.03.2017 (Rs. C-72/15) ausgeführt, dass sich aus den Art. 24 und 29 EUV ergebe, dass es grundsätzlich Sache des Rates sei, einstimmig den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen festzulegen, die die Union im Bereich der GASP erlässt. Wegen des breiten Spektrums der in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV sowie den speziellen Vorschriften über die GASP, insbesondere den Art. 23 und 24 EUV, genannten Ziele und Felder der GASP verfüge der Rat bei der Festlegung des Gegenstands der restriktiven Maßnahmen über einen großen Spielraum.⁹ Dies gelte nach Ansicht des EuGH insbesondere dann, wenn solche Maßnahmen in Einklang mit Art. 215 Abs. 1 AEUV die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vorsähen.¹⁰

Gemäß Art. 275 Abs. 1 AEUV ist der EuGH grundsätzlich für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte nicht zuständig.¹¹

8 Vgl. dazu auch *Egger*, EuZW, 2019, 326, 327.

9 EuGH, Urteil vom 28.03.2017, Rs. C-72/15 (Rosneft), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 88.

10 EuGH, Urteil vom 28.03.2017, Rs. C-72/15 (Rosneft), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 132.

11 Vgl. aber Art. 275 Abs. 2 AEUV: „Der Gerichtshof ist jedoch zuständig für die Kontrolle der Einhaltung von Artikel 40 des Vertrags über die Europäische Union und für die unter den Voraussetzungen des Artikels 263 Absatz 4 diese Vertrags erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassen hat.“

2.1.2. Zweite Stufe – Beschluss gemäß Art. 215 AEUV

2.1.2.1. Formale Anforderungen an den Erlass restriktiver Maßnahmen

In der darauffolgenden zweiten Stufe beschließt der Rat auf der Grundlage des vorgenannten GASP-Beschlusses über restriktive Maßnahmen nach Art. 215 AEUV.

Zur Umsetzung des GASP-Beschlusses bedarf es dafür zunächst eines – inhaltlich entsprechenden – Vorschlags des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission.¹² Für den Hohen Vertreter ist es ausreichend, dass sich dieser dem Vorschlag der Kommission anschließt. Eine gesonderte Begründung durch den Hohen Vertreter ist nicht erforderlich.¹³

Dagegen ist die Kommission zur Übermittlung eines Vorschlags verpflichtet.¹⁴ Unterlässt die Kommission einen entsprechenden Vorschlag, kann der Rat sie nach Ansicht in der Literatur gemäß der entsprechenden Anwendung von Art. 241 S. 1 AEUV dazu auffordern.¹⁵ Der darauffolgende Beschluss des Rates erfolgt mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 238 Abs. 2 AEUV).¹⁶ Abschließend ist das Europäische Parlament vom Rat über den gefassten Beschluss zu unterrichten, Art. 215 Abs. 1 AEUV.

Grundsätzlich können nach Art. 215 AEUV sämtliche Handlungsformen des Art. 288 AEUV¹⁷ zur Anwendung kommen. In der Praxis wurde in der Vergangenheit allein von Verordnungen Gebrauch gemacht.¹⁸

12 Siehe hierzu: *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 10; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 15.

13 EuGH, Urteil vom 19.7.2012, Rs. C-130/10 (Parlament/Rat), ECLI:EU:C:2012:472, Rn. 105.

14 *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 14.

15 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 16; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 19.

16 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 21; ferner *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 19.

17 Vgl. Art. 288 Abs. 1 AEUV: „Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.“

18 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 22.

2.1.2.2. Zulässige Maßnahmen im Rahmen von Sanktionen gemäß Art. 215 AEUV

Den Inhalt zulässiger restriktiver Maßnahmen gegenüber Staaten bestimmt Art. 215 Abs. 1 AEUV.¹⁹ Der Wortlaut von Art. 215 Abs. 1 AEUV ist weit gehalten und spricht von den insoweit „*erforderlichen Maßnahmen*“. Die offene Formulierung von Art. 215 Abs. 1 AEUV grenzt sich vom Wortlaut von Art. 75 Abs. 1 AEUV ab, der mögliche Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung ausdrücklich benennt.²⁰

Grundsätzlich umfasst Art. 215 Abs. 1 AEUV Wirtschaftssanktionen aller Art gegenüber Staaten.²¹ Darunter fallen nach Ansicht in der Literatur insbesondere Finanzsanktionen.²² In der Vergangenheit wurden im Rahmen von Finanzsanktionen Gelder bzw. wirtschaftliche Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz der von den entsprechenden Verordnungen erfassten Personen standen, „*eingefroren*“.²³ „*Einfrieren*“ bedeutete in diesem Zusammenhang nach Ansicht in der Literatur im Grundsatz die Verhinderung der Verwendung dieser Mittel.²⁴

Die Union ist gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV für wirtschaftliche Sanktionen ausschließlich zuständig, so dass die Mitgliedstaaten ohne unionsrechtliche Ermächtigung grundsätzlich nicht

19 Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten können auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV erfolgen; vgl. hierzu *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 21.

20 Art. 75 Abs. 1 AEUV: *Sofern dies notwendig ist, um die Ziele des Artikels 67 in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten zu verwirklichen, schaffen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, wozu das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören kann, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten sind. [...]*. [Hervorhebung durch den Verfasser]

21 Vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 19.

22 Vgl. *Osteneck*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 215 AEUV, Rn. 10; ferner Vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 25.

23 *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestädt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 18. EL Oktober 2021, Kapitel 50., Rn. 45 mit Verweis auf die VERORDNUNG (EG) Nr. 881/2002 DES RATES vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, Abl. EG 2002, L 139/9 sowie 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. EU 2012, L 81/1; ferner *Schmucker*, DNotZ 2008, 695, 696.

24 Vgl. dazu Ziff. 60 der Sanktionsleitlinien (Fn. 1.) sowie *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestädt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 18. EL Oktober 2021, Kapitel 50., Rn. 45; zuletzt ausführlich *Harings*, UKuR 2022, 6.

mehr befugt sind, eigene Wirtschaftssanktionen zu ergreifen, soweit unionsrechtliche Sanktionen getroffen wurden.²⁵

2.2. Unionsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen

2.2.1. Vollzug durch die Mitgliedstaaten

Sofern restriktive Maßnahmen gemäß Art. 215 AEUV als Verordnungen nach Art. 288 AEUV erlassen werden, gelten sie unmittelbar in den Mitgliedstaaten.²⁶ Der Vollzug der Sanktionsmaßnahmen obliegt nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und Art. 291 Abs. 1 AEUV grundsätzlich den Mitgliedstaaten und wird von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortlaufend kontrolliert.²⁷

Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV beschreibt das Loyalitätsgebot der Mitgliedstaaten. Danach ergreifen diese alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.²⁸ Konkret verpflichtet Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV die Mitgliedstaaten, für einen geordneten Verwaltungsvollzug zu sorgen.²⁹ Insoweit sind nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere das Effektivitätsgebot³⁰ sowie das Äquivalenzgebot³¹ zu beachten.

Gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht, wobei nach

25 Zu den insoweit bestehenden Ausnahmen vgl. *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 29 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 16.09.1999, Rs. C-414/97 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:1999:417, Rn. 21.

26 *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 24; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 21.

27 Vgl. *Schiffbauer*, AöR 146 (2021), 453, 457; *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 23.

28 Vgl. zu Fragen der Umsetzung in Deutschland *Schiffbauer*, AöR 146 (2021), 453, 472 ff.; zum Loyalitätsgebot nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV vgl. die Ausführungen von *Kahl*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 4 EUV, Rn. 86 ff..

29 Unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten kann dies auch Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation haben, vgl. *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 4 EUV, Rn. 50 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 22.03.1983, Rs. 42/82 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:1983:88, Rn. 36.

30 Zum Effektivitätsgebot vgl.: EuGH, Urteil vom 21.09.1983, verb. 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor GmbH), ECLI:EU:C:1983:233, Rn. 22: „Die Anwendung des nationalen Rechts darf erstens die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. [...]“; vgl. dazu *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 4 EUV, Rn. 53.

31 Zum Äquivalenzgebot vgl.: EuGH, Urteil vom 21.09.1983, verb. 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor GmbH), ECLI:EU:C:1983:233, Rn. 23: „Bei der Anwendung nationalen Rechts dürfen zweitens keine Unterschiede im Vergleich zu Verfahren gemacht werden, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird. [...]“; vgl. dazu *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 4 EUV, Rn. 53.

Ansicht in der Literatur die insoweit bestehende Verwaltungsautonomie durch die o. g. Vorgaben des Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV eingeschränkt wird.³² Sofern es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union bedarf, können gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Art. 24 und 26 EUV vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden.³³

Konkret müssen die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH durch geeignete innerstaatliche Maßnahmen die uneingeschränkte Anwendbarkeit der Verordnung gewährleisten.³⁴ Nach Ansicht in der Literatur können die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, insoweit kollidierende nationale Bestimmungen aufzuheben bzw. anzupassen.³⁵ Im Übrigen geht die unionsrechtliche Kompetenz nach Ansicht in der Literatur nicht so weit, dass in den Verordnungen nach Art. 215 AEUV Straf- oder Bußgeldtatbestände formuliert werden können. Dies bleibt vielmehr die Aufgabe der Mitgliedstaaten, die verpflichtet sind, den restriktiven Maßnahmen der Union ihren Sanktionscharakter zu verleihen.³⁶

In den Sanktionsleitlinien finden sich u. a. konkrete Vorgaben zu den von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen zum Vollzug von Sanktionen:

„K. Einhaltung

53. Die Mitgliedstaaten sollten durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, dass restriktive Maßnahmen befolgt werden.

54. Eine in einem Mitgliedstaat der EU eingetragene Organisation darf ein von ihr kontrolliertes Unternehmen, auch wenn dieses nicht in der EU eingetragen ist, nicht als Werkzeug benutzen, um ein Verbot zu umgehen, und sie darf auch nicht entsprechende Weisungen erteilen.

32 Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 4 EUV, Rn. 56; Hatje, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 4 EUV, Rn. 61.

33 Vgl. Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 25. In der Regel sehen die nach Art. 215 AEUV ergangenen Verordnungen Unterrichts- und Informationsverpflichtungen von Kommission und Mitgliedstaaten vor, vgl. Schneider/Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 23.

34 Vgl. EuGH, Urteil vom 20.03.1985, Rs. 72/85 (Kommission/Niederlande) Leitsatz 2; dazu Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 47; Geismann, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 288 AEUV, Rn. 35.

35 Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 47.

36 Vgl. hierzu in Deutschland den Straftatbestand des § 34 Abs. 4 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) für Verstöße gegen Unionsrechtsakte (Strafrahmen: Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren) vgl. Schneider/Terhechte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 24.

*55. Es erscheint angebracht, dass eine in der EU eingetragene Organisation die von ihr kontrollierten Unternehmen erforderlichenfalls über neue restriktive Maßnahmen der EU informiert, damit diese Maßnahmen bei der Festlegung der Geschäftspolitik voll berücksichtigt werden können.*³⁷

Nach Ansicht in der Literatur handelt es sich bei den Sanktionsleitlinien allerdings um unverbindliche Vorgaben.³⁸

2.2.2. Vorgaben zur Feststellung von wirtschaftlich Berechtigten von Immobilieneigentum

Im Hinblick auf die Feststellung von wirtschaftlich Berechtigten von (Immobilien-)eigentum gelten aus unionsrechtlicher Sicht zunächst die aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und Art. 291 Abs. 1 AEUV genannten Vorgaben zum Vollzug von Sanktionen gemäß Art. 215 AEUV durch die Mitgliedstaaten.³⁹ Ergänzend treffen die Sanktionsleitlinien insoweit weitere Vorgaben:

„I. Eigentum und Kontrolle

Eigentum

55a. Maßgebliches Kriterium dafür, dass eine juristische Person oder eine Organisation im Eigentum einer anderen Person oder Organisation steht, ist der Besitz von mehr als 50 % der Eigentumsrechte oder eine Mehrheitsbeteiligung. Ist dieses Kriterium erfüllt, so gilt die betreffende juristische Person oder Organisation als Eigentum einer anderen Person oder Organisation.

Kontrolle

55b. Ob eine juristische Person oder eine Organisation von einer anderen Person oder Organisation allein oder aufgrund einer Vereinbarung mit einem anderen Anteilseigner oder einem Dritten kontrolliert wird, ist unter anderem anhand folgender Kriterien (18) zu klären:

a) Die Person oder Organisation hat das Recht oder die Befugnis, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der juristischen Person oder der Organisation zu bestellen oder abzurufen;

37 Vgl. Sanktionsleitlinien (Fn. 1), Seite 20, Ziff. 53 ff.. Die Sanktionsleitlinien treffen ferner Aussagen zur Umsetzung spezifischer Sanktionen durch die Mitgliedstaaten. Konkret heißt es dazu: „30. Wenn in Verordnungen zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen spezifische Aufgaben vorgesehen sind, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu erfüllen sind, werden die von den einzelnen Mitgliedstaaten als zuständig benannten Behörden entweder in einem Anhang der Verordnung aufgeführt oder indirekt erwähnt, indem in einem Anhang der Verordnung die Internetseiten der einzelnen Mitgliedstaaten verzeichnet sind, auf denen die Informationen über die jeweils zuständige Behörde zu finden sind.“; vgl. Sanktionsleitlinien (Fn. 1), Seite 14, Ziff. 30.

38 Vgl. *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, Art. 215 AEUV, Rn. 15, siehe dort Fn. 9.

39 Vgl. dazu die Ausführungen oben unter Ziff. 2.2.1.

b) sie hat allein durch die Ausübung ihrer Stimmrechte die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der juristischen Person oder der Organisation für das laufende und das vorhergehende Geschäftsjahr bestellt;

c) sie verfügt allein über die Mehrheit der Stimmrechte der Anteilseigner bzw. Mitglieder der juristischen Person oder der Organisation aufgrund einer Vereinbarung mit anderen Anteilseignern bzw. Mitgliedern derselben;

d) sie hat das Recht, auf die juristische Person oder die Organisation aufgrund eines mit ihr geschlossenen Vertrages oder aufgrund einer in ihrer Gründungsurkunde oder Satzung niedergelegten Bestimmung einen beherrschenden Einfluss auszuüben, sofern das Recht, dem die juristische Person oder die Organisation unterliegt, es zulässt, dass sie solchen Verträgen oder Bestimmungen unterworfen wird;

e) sie hat die Befugnis, von dem Recht zur Ausübung eines beherrschenden Einflusses im Sinne des Buchstaben d Gebrauch zu machen, ohne dieses Recht selbst innezuhaben¹⁹;

f) sie hat das Recht, die Gesamtheit oder einen Teil der Vermögenswerte der juristischen Person oder der Organisation zu verwenden;

g) sie führt die Geschäfte der juristischen Person oder der Organisation auf einer einheitlichen Grundlage mit Erstellung eines konsolidierten Abschlusses;

h) sie haftet gesamtschuldnerisch für die finanziellen Verbindlichkeiten der juristischen Person oder der Organisation oder bürgt für sie. Ist eines dieser Kriterien erfüllt, so ist davon auszugehen, dass die juristische Person oder Organisation von der anderen Person oder Organisation kontrolliert wird, sofern sich nicht im Einzelfall das Gegenteil beweisen lässt.

55c. Dass die vorgenannten Eigentums- und Kontrollkriterien erfüllt sind, kann von Fall zu Fall widerlegt werden.“⁴⁰

2.3. Folgen mangelhafter Umsetzung durch die Mitgliedstaaten – Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV

Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen im Hinblick auf die Durchführung einer Sanktionsverordnung gemäß Art. 215 AEUV aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und Art. 291 Abs. 1 AEUV nicht erfüllt, kommen die Vertragsverletzungsverfahren gemäß den Art. 258, 259 AEUV in Betracht.

Grundsätzlich sieht der AEUV zwei mögliche Verfahren zur Feststellung von Verstößen gegen vertragliche Pflichten durch die Mitgliedstaaten vor. Zunächst ist die Kommission in einem

40 Zum Rechtscharakter der Sanktionsleitlinien vgl. oben unter Fn. 1.

zweistufigen Verfahren⁴¹ berechtigt, ein Verfahren nach Art. 258 AEUV gegen den betroffenen Mitgliedstaat anzustrengen. Gemäß Art. 258 AEUV kann die Kommission den EuGH anrufen, wenn der Mitgliedstaat der von der Kommission abgegebenen Stellungnahme über einen Verstoß gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen innerhalb gesetzter Frist nicht nachkommt. Daneben kann nach Art. 259 Abs. 1 AEUV jeder Mitgliedstaat den EuGH anrufen, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat. Die Verfahren nach Art. 258 AEUV und Art. 259 AEUV sind prozessual voneinander unabhängig.⁴²

Die Klagen nach Art. 258, 259 AEUV sind begründet, wenn die von der Kommission bzw. von den Mitgliedstaaten behaupteten Tatsachen zutreffen und sich daraus ein Verstoß gegen Unionsrecht – hier also gegen Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV bzw. Art. 291 Abs. 1 AEUV – ergibt, der dem beklagten Mitgliedstaat zuzurechnen ist.⁴³ Stellt der EuGH fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, so hat dieser Staat gemäß Art. 260 Abs. 1 AEUV die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben.

In den Fällen des Art. 258 AEUV regelt Art. 260 Abs. 2 AEUV ferner die Möglichkeit finanzieller Folgen wegen eines fortdauernden Verstoßes gegen die vertraglichen Verpflichtungen eines Mitgliedstaates. Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des EuGH ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission gemäß Art. 260 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 AEUV den EuGH anrufen, nachdem sie dem betroffenen Mitgliedstaat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem jeweiligen Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält, Art. 260 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 AEUV. Stellt der EuGH fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er gemäß Art. 260 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

Mitgliedstaaten, die eine mangelnde Umsetzung eines Verfahrens nach Art. 259 AEUV feststellen, können dagegen lediglich ein erneutes Verfahren nach Art. 259 AEUV anstrengen, da finanzielle Sanktionen in einem insoweit erlassenen Urteil nach Art. 260 Abs. 1 AEUV nicht verhängt werden können.⁴⁴

41 Zum Ablauf des Verfahrens, vgl. bspw. *Schwarze/Wunderlich*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 258 AEUV, Rn. 10 ff..

42 *Schwarze/Wunderlich*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 259 AEUV, Rn. 9.

43 *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 34; *Ehricke*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 258 AEUV, Rn. 34; *Schwarze/Wunderlich*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 259 AEUV, Rn. 7.

44 *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 260 AEUV, Rn. 13; *Cremer*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 215 AEUV, Rn. 10.

3. Vorgaben der Transparenz-Richtlinie im Hinblick auf die Feststellung wirtschaftlich Berechtigter

Nachfolgend befasst sich die Ausarbeitung mit der Frage, ob die Transparenz-Richtlinie⁴⁵ gegenüber den Mitgliedstaaten Vorgaben für den Fall trifft, dass diese sanktionsbetroffene Vermögenswerte festzustellen haben.

Die Transparenzrichtlinie hat ausweislich ihres Erwägungsgrundes (1) die Schaffung effizienter, transparenter und integrierter Wertpapiermärkte zur Ermöglichung einer besseren Kapitalallokation, einer Senkung der Kosten und in der Folge einer Begünstigung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen zum Ziel.⁴⁶ Zur Erreichung dieses Ziels sollen gemäß des Erwägungsgrundes (2) u. a. Wertpapieremittenten durch regelmäßige Informationen ein angemessenes Maß an Transparenz für die Anleger gewährleisten sowie Aktionäre die Emittenten über den Erwerb von oder andere Veränderungen in bedeutenden Beteiligungen informieren, damit diese die Öffentlichkeit laufend informieren können.⁴⁷

Den Anwendungsbereich der Transparenz-Richtlinie ist in Art. 1 TR-RL geregelt. Gemäß Art. 1 Abs. 1 TR-RL legt die Transparenz-Richtlinie Anforderungen für die Veröffentlichung regelmäßiger und laufender Informationen über Emittenten⁴⁸ fest, deren Wertpapiere⁴⁹ bereits zum Handel an einem in einem Mitgliedstaat gelegenen oder dort betriebenen geregelten Markt zugelassen sind. Die Transparenz-Richtlinie gilt dagegen gemäß Art. 1 Abs. 2 TR-RL weder für Anteile, die von Organismen für gemeinsame Anlagen eines anderen als des geschlossenen Typs

45 Zur Transparenz-Richtlinie vgl. oben unter Fn. 2.

46 Erwägungsgrund 1: „Effiziente, transparente und integrierte Wertpapiermärkte tragen zu einem echten Binnenmarkt in der Gemeinschaft bei, ermöglichen eine bessere Kapitalallokation und eine Senkung der Kosten und begünstigen so das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die rechtzeitige Bekanntgabe zuverlässiger und umfassender Informationen über Wertpapieremittenten stärkt das Vertrauen der Anleger nachhaltig und ermöglicht eine fundierte Beurteilung ihres Geschäftsergebnisses und ihrer Vermögenslage. Dies erhöht sowohl den Anlegerschutz als auch die Markteffizienz.“

47 Erwägungsgrund 2: „Aus diesem Grund sollten Wertpapieremittenten durch regelmäßige Informationen ein angemessenes Maß an Transparenz für die Anleger gewährleisten. Aus dem gleichen Grund sollten auch Aktionäre sowie natürliche oder juristische Personen, die Stimmrechte oder Finanzinstrumente halten, die ihrem Inhaber das Recht verleihen, bestehende mit Stimmrechten ausgestattete Aktien zu erwerben, die Emittenten über den Erwerb von oder andere Veränderungen in bedeutenden Beteiligungen informieren, damit diese die Öffentlichkeit laufend informieren können.“

48 Bei einem Emittenten handelt es sich gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. d) TR-RL um eine „natürliche oder juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts, einschließlich eines Staates, deren Wertpapiere zum Handel an einem geregelten Markt zugelassen sind. Im Falle von Zertifikaten, die zum Handel an einem geregelten Markt zugelassen sind, gilt als Emittent der Emittent der vertretenen Wertpapiere, wobei es unerheblich ist, ob diese Wertpapiere zum Handel an einem geregelten Markt zugelassen sind oder nicht.“

49 Wertpapiere sind gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a) TR-RL „übertragbare Wertpapiere im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nummer 18 der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente mit Ausnahme von Geldmarktinstrumenten im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nummer 19 jener Richtlinie mit einer Laufzeit von weniger als 12 Monaten, für die nationale Vorschriften gelten können.“

ausgegeben werden, noch für Anteile, die im Rahmen derartiger Organismen erworben oder veräußert werden.⁵⁰

Inhaltlich regelt die Transparenz-Richtlinie u. a. in den Art. 9 ff. die Pflichten von Aktionären über die Mitteilung des Erwerbs oder der Veräußerung bedeutender Beteiligungen.⁵¹ Ferner trifft die Transparenz-Richtlinie in den Art. 17 ff. Regelungen zu Informationspflichten der Emittenten von zum Handel an einem geregelten Markt zugelassenen Aktien.

Ausdrückliche inhaltliche Vorgaben gegenüber den Mitgliedstaaten für den Fall, dass diese sanktionsbetreffende Vermögenswerte festzustellen haben (insbesondere in Bezug auf die Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von Immobilieneigentum), sind in der Transparenz-Richtlinie nicht zu entnehmen. Inwieweit sich aus den in der Transparenzrichtlinie festgelegten Publizitätsregelungen Anhaltspunkte für die Ermittlung von sanktionsbetroffenen Vermögenswerten ergeben können, ist abhängig vom konkreten Einzelfall und lässt sich daher an dieser Stelle nicht abschließend bewerten.

– Fachbereich Europa –

50 Vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. g) und h) „g) „Organismen für gemeinsame Anlagen eines anderen als des geschlossenen Typs“ sind Investmentfonds und Investmentgesellschaften, i) deren Zweck es ist, die vom Publikum bei ihnen eingelegten Gelder nach dem Grundsatz der Risikomischung gemeinsam anzulegen und ii) deren Anteile auf Verlangen des Anteilsinhabers unmittelbar oder mittelbar zu Lasten des Vermögens dieser Organismen zurückgekauft oder abgelöst werden; h) „Anteilscheine eines Organismus für gemeinsame Anlagen“ sind die von einem Organismus für gemeinsame Anlagen ausgegebenen Wertpapiere, die die Rechte der Anteilsinhaber am Vermögen eines solchen Organismus verbriefen.“

51 Vgl. hierzu *Kalss/Klampfl*, in: Dausers/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 54. EL Oktober 2021, Abschnitt E. III. 7. e) bbb), Rn. 530 ff..