



MPI-CSL · Günterstalstr. 73 · 79100 Freiburg i.Br. · Deutschland

Dr. Benjamin Vogel
Senior Researcher

Freiburg, 26. September 2022

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich

I. Vorliegen der Voraussetzungen des Artikel 83 Absatz 1 AEUV

Eine Ausweitung der von Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 1 AEUV der EU verliehene Kompetenz zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen setzt gemäß Unterabsatz 3 voraus, dass die Kriterien des Unterabsatzes 1 erfüllt sind. Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union können demnach nur dann und insoweit den Gegenstand eines entsprechenden Beschlusses des Rates bilden, wenn es sich bei solchen Straftaten um besonders schwere Kriminalität handelt und die fraglichen Straftaten aufgrund ihrer Art oder ihrer Auswirkungen oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Bei der Auslegung von Artikel 83 Absatz 1 AEUV ist durch den deutschen Gesetzgeber zudem zu berücksichtigen, dass nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon die das Strafrecht berührenden Kompetenzgrundlagen des AEUV strikt und keinesfalls exzessiv auszulegen sind, da dabei die

demokratische Selbstbestimmung besonders empfindlich berührt wird.¹ Das Bundesverfassungsgericht hat zugleich darauf hingewiesen, dass die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers aufgrund der Eingliederung Deutschlands in die Völkerrechtsordnung insbesondere durch die Verpflichtung eingeschränkt sein kann, wesentliche Normen des Völkerrechts gegenüber dem Einzelnen durchzusetzen, vor allem mit Blick auf die Herausbildung einer internationalen Strafjustiz für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.²

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe sind die Voraussetzungen des Artikels 83 Absatz 1 AEUV im Hinblick auf Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union grundsätzlich zu bejahen. Insbesondere handelt es sich dabei regelmäßig um besonders schwere Straftaten. Restriktive Maßnahmen werden im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union erlassen und dienen in weiten Teilen dem Schutz von Rechtsgütern von überragender Wichtigkeit, insbesondere der Wahrung der Werte, grundlegenden Interessen, der Sicherheit, Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union sowie der Stärkung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.³ Eine Vielzahl der auf der Grundlage von Artikel 215 AEUV erlassenen restriktiven Maßnahmen zielen auf Gefahren für den Frieden und die internationale Sicherheit, vor allem auf die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Befriedung von Bürgerkriegen.⁴ Jedenfalls mit Blick auf derartige Zwecke repressiver Maßnahmen ist davon auszugehen, dass Verstöße gegen solche Maßnahmen grundsätzlich schweres Unrecht darstellen. Zwar wird nicht jeder Verstoß ungeachtet seiner Auswirkungen und ungeachtet der Schuld des Täters im Einzelfall besonders schweres Unrecht darstellen, z.B. dann nicht, wenn der Täter oder die Täterin erfolglos versucht hat, einer sanktionierten Person einen nur geringfügigen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen. Häufig werden

¹ BVerfGE 123, 267, 410.

² BVerfGE 123, 267, 409.

³ Artikel 29 iVm Artikel 21 Absatz 2 (a), (e) EUV.

⁴ Dazu im Einzelnen der Überblick über die gegenwärtig geltenden Sanktionsregime auf <https://www.sanctions-map.eu>.

sich Sanktionsverstöße jedoch auf erhebliche wirtschaftliche Werte beziehen oder anderweitig geeignet sein, die mit restriktiven Maßnahmen verfolgten Ziele zu unterminieren. Dies ist etwa der Fall, wenn einem aggressiven ausländischen Regime im Zusammenhang mit einem Angriffskrieg militärische Hochtechnologie zur Verfügung gestellt wird oder bewaffnete Gruppen im Rahmen eines Bürgerkriegs illegal erbeutete Rohstoffe abgekauft und damit weitere Anreize zur fortwährenden Begehung schwerer Menschenrechtsverletzungen gesetzt werden. Insofern handelt es sich bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der EU zwar nicht in jedem Einzelfall, jedoch ganz regelmäßig um besonders schwere Kriminalität.⁵

Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union haben zudem sehr häufig und hinsichtlich vieler Maßnahmen letztlich immer eine grenzüberschreitende Dimension. Eine solche ergibt sich in vielen Fällen schon daraus, dass die Maßnahmen letztlich auf Akteure abzielen, die sich in Drittstaaten aufhalten und dort Aktivitäten entfalten, die den Frieden und die internationale Sicherheit gefährden. Zwar adressieren die durch restriktive Maßnahmen geschaffenen Verbote in der Regel vor allem Handlungen auf dem Territorium der einzelnen Mitgliedstaaten – etwa nicht über sanktioniertes Vermögen zu verfügen, sanktionierten Personen keine wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen beziehungsweise bestimmte Waren nicht in sanktionierte Drittstaaten auszuführen. Werden jedoch entsprechende Verstöße in einigen Mitgliedstaaten nicht oder nicht wirksam geahndet, so lassen sich die Verbote häufig leicht umgehen, indem etwa die fraglichen Güter aus eben solchen Mitgliedsstaaten aus der Union ausgeführt werden oder indem dort verbotene Finanzdienstleistungen angeboten werden. Im Rahmen des europäischen Binnenmarktes ist es dann auch für verbotswidrig handelnde Wirtschaftsteilnehmer aus einem anderen, stärker auf die Durchsetzung von restriktiven Maßnahmen achtenden Mitgliedstaat möglich, die fraglichen Güter und andere wirtschaftliche Ressourcen in einen für sie weniger riskanten

⁵ Insoweit zutreffend Europäische Kommission, Proposal for a Council Decision on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union vom 25.5.2022, 2022(0176(NLE)), S. 7.

Mitgliedsaat zu verlagern. Da auf diese Weise die Sanktionsdurchsetzung im ersteren Mitgliedsaat gleichsam konterkariert wird, haben solche im letzteren Mitgliedsaat begangenen Sanktionsverstöße aufgrund ihrer Auswirkungen eine grenzüberschreitende Dimension.

Eine solche Dimension von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen ergibt sich darüber hinaus auch aus der Art ihrer Begehung, weil sie sich regelmäßig zugleich auf mehrere Staaten erstrecken. Insbesondere werden von restriktiven Maßnahmen betroffene Personen und Vereinigung ihr Vermögen regelmäßig hinter komplexen Beteiligungsstrukturen verbergen, um es dem Zugriff der Mitgliedstaaten zu entziehen. Wie auch bei komplexer Geldwäsche wird dazu zumeist auf ein weitreichendes Netz von grenzüberschreitenden Finanztransaktionen und in einer Mehrzahl von Mitglied- und Drittstaaten registrierter Briefkastenfirmen zurückgegriffen.⁶ Die Behörden eines einzelnen Mitgliedstaates sind daher ohne eine weitreichende grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten und mit Drittstaaten zumeist kaum in der Lage, sanktioniertes Vermögen zu identifizieren und sicherzustellen.⁷ Ähnliches gilt im Übrigen auch für Drittstaaten, mit denen die EU restriktive Maßnahmen abgestimmt hat. Denn solche Drittstaaten sind bei der Durchsetzung ihrer eigenen Sanktionen häufig auf die Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten angewiesen sind, etwa wenn ein ersichtlich zur Umgehung von Sanktionen missbrauchtes Unternehmen in der EU niedergelassen ist. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird den Behörden der Mitgliedstaaten aber zumeist nicht möglich sein, solange sie in ihrem eigenen Recht nicht die dazu notwendigen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen haben, wozu allen voran die Unterstrafestellung entsprechender Verstöße sowie die Schaffung geeigneter Ermittlungsbefugnisse gehören. Ohne eine vergleichbare Definition und rechtliche Bewertung in den Mitgliedstaaten wird sich die Zusammenarbeit zwischen ihnen in

⁶ Vgl. etwa *Transcrime*, Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned 'oligarchs' across European regions and sectors, März 2022.

⁷ Vgl. dazu eingehend *Vogel* in ders./Maillart (Hrsg.), National and International Anti-Money Laundering Law, Developing the Architecture of Criminal Justice, Regulation and Data Protection, 2020, S.881 ff.

diesem Bereich in vielen Fällen weiterhin schwierig gestalten oder mitunter sogar unmöglich sein. Daraus ergibt sich angesichts der regelmäßig grenzüberschreitenden Art der Begehung von Sanktionsverstößen zugleich die besondere Notwendigkeit, sie innerhalb der Union auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen.

Schließlich ist mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe darauf hinzuweisen, dass restriktive Maßnahmen der Union in vielen Fällen im Kern einen neben das hergebrachte Völkerstrafrecht tretenden und dieses ergänzenden Ansatz darstellen, um gegen schwere Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten vorgehen zu können. Restriktive Maßnahmen sind insofern Ausdruck einer während der vergangenen Jahre weltweit verstärkt in den Mittelpunkt rückenden sicherheitspolitischen Fokussierung auf die wirtschaftliche Dimension von bewaffneten Konflikten und der Destabilisierung von Staaten durch kriminelle Akteure. Jenseits der – allzu oft an die Grenzen der Durchsetzbarkeit stoßenden – individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit geht es diesem neueren Ansatz darum, die wirtschaftlichen Motive und finanziellen Ermöglichungsbedingungen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ähnlich schweren Straftaten zu bekämpfen. Neben dem Abschneiden der finanziellen Ressourcen bewaffneter Akteure – etwa durch das Verbot, Rohstoffe von Bürgerkriegsparteien zu erwerben – geht es nicht zuletzt auch darum, durch eine wirtschaftliche Isolierung relevanter staatlicher oder nichtstaatlicher Entscheidungsträger Loyalitätsbeziehungen innerhalb des Kreises ihrer Unterstützer aufzubrechen und damit ihren Rückhalt zu schwächen. Dabei sollen nicht nur und nicht einmal vorrangig bestehende Vermögenswerte derartiger Personen eingefroren werden. Vielmehr geht es auch und vor allem darum, diese Personen von Handel und Finanzen nach Möglichkeit abzuschneiden und Dritte – unter der Androhung, wegen Verstößen gegen restriktive Maßnahmen selbst solchen Maßnahmen oder strafrechtlichen Konsequenzen ausgesetzt zu werden – dazu zu drängen, jeglichen wirtschaftlichen Kontakt zu solchen Personen einzustellen. Ein entscheidender sicherheitspolitischer Vorteil restriktiver Maßnahmen liegt dabei darin, dass sie mittelbar häufig auch Wirkung in Drittstaaten entfalten. Denn auch dortige Akteure werden, soweit sie zugleich Wirtschaftsbeziehungen zur EU pflegen, selbst sowie mit Blick auf ihre Tochterunternehmen und sogar hinsichtlich ihrer Geschäftspartner in Drittstaaten vielfach Maßnahmen ergreifen, um das Risiko eines mittelbaren Sanktionsverstößes zu reduzieren.

Finanz- und Handelssanktionen können insofern ein wirksames Mittel bilden, um die Handlungsfreiheit der Täter schwerer Menschenrechtsverletzungen zu schwächen, wenn man ihrer Person selbst nicht habhaft werden und sie zur Verantwortung ziehen kann. Restriktive Maßnahmen bilden daher eine zunehmend zur Anwendung kommende Möglichkeit, um wesentliche Normen des Völkerrechts gegenüber Einzelnen durchzusetzen, insbesondere gegenüber den Nutznießern völkerrechtlicher Straftaten und deren wirtschaftlichen und technologischen Förderern. Mit der Ermöglichung einer wirksameren Durchsetzung restriktiver Maßnahmen auf EU-Ebene würde Deutschland somit einen in dieser Hinsicht wichtigen Beitrag leisten. Angesichts der diesbezüglichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts dürfte dieser Umstand auch bei der Frage zu berücksichtigen sein, inwieweit eine Übertragung von Kompetenzen im Rahmen von Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen ist.

II. Voraussetzungen einer sekundärrechtlichen Unterstrafestellung von Sanktionsverstößen

Auch wenn der vorliegende Entwurf lediglich eine Ermächtigung des Vertreters der Bundesregierung zur Zustimmung zu einem Beschluss nach Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV zum Gegenstand hat, so sollte im Rahmen dieser Ermächtigung bereits die spätere Verhandlungsposition im Rat berücksichtigt werden, um eine effektive und zugleich gegenüber der deutschen Strafrechtsordnung möglichst behutsame Ausgestaltung einer zukünftigen Richtlinie zur strafrechtlichen Bekämpfung von Sanktionsverstößen zu gewährleisten. Damit würde zugleich gewährleistet, dass ein Verfahren nach Artikel 83 Absatz 3 AEUV nicht erforderlich wird. Besondere Bedeutung hat insofern zum einen die Bestimmtheit der Definition entsprechender Straftatbestände, zum anderen die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit der mit der Strafbarkeit verknüpften Rechtsfolgen.

1. Bestimmtheit

Die Gewährleistung hinreichender Bestimmtheit der zu schaffenden Straftatbestände beziehungsweise diesbezüglicher Mindestvorgaben ist einerseits ein Gebot, welches auf Ebene der EU in Artikel 49 Absatz 1 der Grundrechte-Charta sowie auf nationaler Ebene in Artikel 103 Absatz 2 GG verankert ist. Zwar bleibt es den Mitgliedstaaten

grundsätzlich selbst überlassen, wie sie die Vorgaben einer Richtlinie wirksam umsetzen. Allerdings ist es ihnen zumeist nicht möglich, solche auf EU-Ebene vorgenommenen Mindestvorgaben für die Ausgestaltung von Straftatbeständen wesentlich einzuschränken, ohne sich damit zugleich dem Vorwurf auszusetzen, sekundärrechtliche Vorgaben nicht genügen umzusetzen. Zur Gewährleistung eines auch Artikel 103 Absatz 2 GG genügenden Maßes an tatbestandlicher Bestimmtheit ist daher anzuraten, schon bei den Verhandlungen im Rat auf entsprechende Präzisierungen hinzuwirken. Dies gilt erst recht beim einem Kriminalitätsbereich wie Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union, die – wie die Praxis der Umsetzung restriktiver Maßnahmen während der beiden vergangenen Jahrzehnte zeigt – infolge der Vielgestaltigkeit potentiell einschlägiger Pflichtverletzungen und der Vielzahl betroffener Wirtschaftssektoren erhebliche Rechtsunsicherheit provozieren können.

Die Notwendigkeit präziser unionsrechtlicher Vorgaben für strafbare Sanktionsverstöße ergibt sich darüber hinaus aber auch daraus, dass auf diesem Wege den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten klar jene Handlungen kommuniziert werden, gegen die ein Einschreiten im Interesse einer wirksamen Sanktionspolitik geboten ist. Das bisherige Fehlen einer strafrechtlichen Durchsetzung restriktiver Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten dürfte nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen sein, dass es häufig an klaren gesetzlichen Vorgaben fehlt, die es den zuständigen Behörden erlauben würden, rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Sanktionsverstößen verlässlich zu identifizieren. Dies liegt vor allem daran, dass die vom Rat unter Artikel 215 AEUV erlassenen Verordnungen zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die auch von der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union bisher nicht hinreichend präzisiert werden. Angesichts der vielfältigen Gestalten, die Verstöße gegen restriktive Maßnahmen annehmen können, vermag es daher durchaus nicht zu überraschen, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Schaffung von diesbezüglichen Strafgesetzen im nationalen Recht bislang überwiegend zurückhalten und sich (wenn überhaupt) dann häufig auf den Erlass von sehr allgemein formulierten Gesetzen beschränken, welche den zuständigen Behörden jedoch kaum klare kriminalpolitische Vorgaben machen. Erst im Falle einer Konkretisierung der einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben ist letztlich mit einer hinreichenden Konkretisierung der diesbezüglichen nationalen Strafgesetze und schließlich damit zu rechnen, dass die

wirksame Durchsetzung restriktiver Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten anders als bisher eine ihnen angemessene Bedeutung zuerkannt wird.⁸

Eine umfassende Darstellung jener Problemfelder, die sich mit Blick auf die Bestimmtheit von potentiell strafbaren Sanktionsverstößen stellen, kann an dieser Stelle unterbleiben. Mit Blick auf die von der Kommission für eine zukünftige Richtlinie in Aussicht gestellten Straftatbestände⁹ lassen sich beispielhaft jedoch einige Tatbestandsmerkmale und Verhaltensweisen hervorheben, deren Präzisierung für eine effektive und zugleich rechtstaatliche Kriminalpolitik besonders wichtig sind. Hinsichtlich von Verstößen gegen Verbote, über sanktioniertes Vermögen zu verfügen, stellt sich insbesondere regelmäßig die Frage, inwieweit Vermögensgegenstände auch dann erfasst sind, wenn sanktionierte Personen oder sanktionierte Vereinigungen zwar nicht formell als Eigentümer oder Inhaber auftreten, sie aber – etwa auf informellen Wege, beispielsweise durch die Einschaltung von nahestehenden Personen – faktisch Zugriff auf den fraglichen Vermögensgegenstand haben.¹⁰ Zwar erfassen restriktive Maßnahmen in aller Regel auch Vermögen, welches unter der Kontrolle sanktionierter Personen steht. Die Anwendung dieses Kriteriums erweist sich in der Praxis aber häufig als überaus schwierig, nicht zuletzt dann, wenn neben der sanktionierten Person auch Dritte faktischen Zugriff auf das Vermögen haben. In diesem Problem zeigt sich einerseits die praktische Schwierigkeit, einer Umgehung restriktiver Maßnahmen wirksamen zu begegnen. Andererseits dürfte eine fehlende Präzisierung des Begriffs der Kontrolle dazu führen, dass Umgehungshandlungen häufig nicht geahndet werden, weil sie nicht als Sanktionsverstoß erkannt werden. Ähnliche Probleme stellen sich zudem im

⁸ Vgl. dazu die vergleichende Analyse der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten in Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes, Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions, Dezember 2021, Annex.

⁹ Europäische Kommission, 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 final, Para. 1.4.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission, Commission Opinion n Article 2(2) of Council Regulation (EU) No 269/2014 vom 8.6.2021, S. 2 f.; Europäische Kommission, Asset Freeze and Prohibition to Make Funds and Economic Resources Available, Frequently Asked Questions, Stand 26. Juli 2022; Para. 2 f.; vgl. auch EuGH (GK), Urteil vom 29.06.2010, C-550/09.

Hinblick auf Verbote, sanktionierten Personen oder Vereinigungen Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen. Die einschlägigen Verordnungen des Rates erfassen regelmäßig ausdrücklich auch den Fall, dass die Bereitstellung des Vermögensgegenstands lediglich mittelbar erfolgt und sanktionierte Person darüber noch keine unmittelbare Kontrolle erlangen.¹¹ Soweit die Kommission zudem nunmehr vorschlägt, strafrechtliche Verantwortlichkeit auch auf Verstöße gegen eine Pflicht zum Einfrieren von Vermögen zu erstrecken, bleibt insoweit bisher zumeist unklar, welcher Grad an Überzeugung oder welcher Verdachtsgrad vorauszusetzen ist, dass das Vermögen tatsächlich einer sanktionierten Person gehört und mithin einzufrieren ist. Zahlreiche Fragen stellen sich schließlich bei der – von der Kommission ebenfalls bereits angedeuteten – Unterstrafestellung von Handlungen, die der Umgehung restriktiver Maßnahmen dienen. Solche Handlungen sind in den Verordnungen des Rates bisher regelmäßig nur über eine sehr allgemeine Formulierung verboten,¹² so dass letztlich offenbleibt, was für Verhaltensweisen damit im Einzelnen erfasst sind. Im Interesse einer effektiven Sanktionsdurchsetzung wird sich eine zukünftige Richtlinie insofern insbesondere auf Handlungen erstrecken müssen, durch die Personen innerhalb der EU Personen und Unternehmen in Drittstaaten dabei beraten oder anderweitig unterstützen, durch Transaktionen außerhalb der EU die Wirksamkeit restriktiver Maßnahmen zu schwächen.

2. Verhältnismäßigkeit

Neben einer hinreichend präzisen Ausgestaltung von Straftatbeständen wird es im Falle einer unionsrechtlichen Verankerung der strafrechtlichen Bewehrung restriktiver Maßnahmen vor allem auch darauf ankommen, die Verhältnismäßigkeit der daran anknüpfenden Strafen und anderer Rechtsfolgen zu gewährleisten. In dieser Hinsicht gilt es den engen Zusammenhang zwischen den vom Rat unter Artikel 215 AEUV

¹¹ Vgl. dazu die teilweise Klarstellung in EuGH, Urteil vom 21.12. 2011, C-72/11, Rn. 50-57.

¹² Vgl. beispielsweise Artikel 9 der 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: „Es ist verboten, wissentlich und vorsätzlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen die Umgehung der Maßnahmen nach Artikel 2 bezweckt oder bewirkt wird.“

verhängten Maßnahmen einerseits und der aus einem Verstoß gegen diese Maßnahmen resultierenden strafrechtlichen Verantwortlichkeit andererseits zu unterstreichen. Zwar setzt die Verhängung von Kriminalstrafe in Reaktion auf einen Sanktionsverstoß nicht voraus, dass das Strafgericht die verletzte restriktive Maßnahme einer Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit unterwirft. Der dem Täter wegen eines Sanktionsverstoßes gemachte strafrechtliche Vorwurf erschöpft sich vielmehr darin, dass er schuldhaft gegen die vom Rat verhängte restriktive Maßnahme, mithin gegen ein verwaltungsrechtliches Ge- oder Verbot verstoßen hat. Ein strafbarer Verstoß gegen eine restriktive Maßnahme ist demnach grundsätzlich auch dann gegeben, wenn sich die seitens des Rates zur Begründung einer restriktiven Maßnahme herangezogenen Tatsachenfeststellungen und Wertungen im Rahmen eines späteren Verfahrens vor dem Gerichtshof der Europäischen Union als fehlerhaft erweisen. Ein wesentlicher Beweggrund für die Schaffung des Instruments gezielter restriktiver Maßnahmen liegt vielmehr gerade darin, dass es dem Rat im Rahmen seines verwaltungsrechtlichen Verfahrens und im gerichtlichen Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union möglich ist, auch solche Informationen zu verwerten, denen aufgrund ihrer nachrichtendienstlichen oder anderweitig vergleichsweise schwer überprüfbareren Quellen in einem Strafverfahren nur ein geringer Beweiswert zukommen würde. Das Verfahren im Rat sowie vor dem Gerichtshof ist vielmehr durch eine eher zivilrechtlich ausgestaltete Verteilung der Darlegungs- und Beweislast gekennzeichnet, die der sanktionierten Person gegebenenfalls die Obliegenheit auferlegt, die gegen sie sprechenden Umstände zu entkräften.¹³ Angesichts der somit häufig auf bloßen Verdachtsgründen anstatt auf belastbaren Beweisen basierenden Grundlage einer Sanktionierung durch den Rat wird es für die Verhältnismäßigkeit der Bestrafung von Verstößen gegen restriktive Maßnahme nach Artikel 115 Absatz 2 AEUV aber nicht zuletzt wesentlich auf die Frage ankommen, ob den von

¹³ Dazu *Vogel*, Targeted Sanctions against Economic Wrongdoing at the UN and EU Level, in Sieber (Hrsg.) Prevention, Investigation, and Sanctioning of Economic Crime, Alternative Control Regimes and Human Rights Limitation, 2019, S. 142–145.

solchen Maßnahmen betroffenen Personen effektive Wege des Rechtsschutzes offenstehen, um sich gegen willkürliche oder anderweitige fehlerhafte Listungsentscheidungen des Rates zur Wehr zu setzen. Fehlt es hieran, so dürfte dies Zweifel an der Stichhaltigkeit derartiger Entscheidungen des Rates wecken und damit langfristig die Akzeptanz restriktiver Maßnahmen in den Justizbehörden der Mitgliedstaaten untergraben. Die Schaffung einer unionsrechtlichen Grundlage für die strafrechtliche Ahndung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen sollte daher mit einer Fortentwicklung und Effektivierung jener verfahrensrechtlichen Sicherungen verbunden werden, die insbesondere durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs während der vergangenen anderthalb Jahrzehnte für die Verhängung restriktiver Maßnahmen herausgebildet wurden.¹⁴ Neben einer Präzisierung der Gründe, die in den unterschiedlichen Sanktionsregimen der EU eine Verhängung restriktiver Maßnahmen rechtfertigen, sollte dabei die Verhältnismäßigkeit der Listungsentscheidungen des Rates einer substantielleren Kontrolle unterzogen werden. Insofern geht es vor allem um eine Eingrenzung der Beurteilung der Geeignetheit und Angemessenheit der Maßnahmen des Rates im Einzelfall, da insofern die Rechtsprechung des Gerichtshofs dem Rat bisher einen sehr weitgehenden Spielraum einräumt und sich damit ersichtlich nur unzureichend mit den Motiven einer Listung auseinandersetzt.¹⁵

Schließlich ist hinsichtlich der Rechtsfolgenseite auch zu klären, inwieweit eine Einziehung von Vermögenswerten im Strafverfahren zu rechtfertigen ist. Für die Kommission liegt in dieser Möglichkeit ersichtlich ein wichtiger Beweggrund für die Unterstrafestellung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen.¹⁶ Insofern ist jedenfalls mit

¹⁴ Dazu *Fontanelli*, *Kadi*: connecting the dots – from Resolution 1267 to Judgment C-584/10 P: the coming of age of judicial review, in: Avbelj/Fontanelli/ Martinico (Hrsg.), *Kadi on Trial*, Routledge 2014, S. 7 ff.; *Le Floch*, *L'influence des jurisprudences Kadi sur le régime des sanctions instauré par la résolution 1267 (1999)*, in: Saulnier-Cassia (Hrsg.), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, LGDJ 2014, S. 319 ff.

¹⁵ *Vogel*, *Targeted Sanctions against Economic Wrongdoing at the UN and EU Level*, in: Sieber (Hrsg.) *Prevention, Investigation, and Sanctioning of Economic Crime, Alternative Control Regimes and Human Rights Limitation*, 2019, S. 152 f.

¹⁶ Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten vom 25.5.2022, 2022/0167 (COD)*, S. 3.

Blick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen des Grundgesetzes zunächst daran zu erinnern, dass sich die Strafbarkeit von Verhalten aus dessen sozialem Unwert ergibt.¹⁷ Strafbarkeit darf demnach jedenfalls nicht vordergründig dazu dienen, vermögensrechtliche Folgen herbeizuführen. Im Übrigen ist auch hier das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Einziehung des Vermögens einer vom Rat mit restriktiven Maßnahmen belegten Person können sich nicht zuletzt ergeben, wenn gravierende Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Rates bestehen und zugleich aus dem Sanktionsverstoß im konkreten Fall keinerlei Gefährdung der vom Rat verfolgten Ziele resultiert. Auch darüber hinaus wird sich eine zukünftige Richtlinie zu der Frage verhalten müssen, inwieweit die Möglichkeit, wirksame Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung des Rates einzulegen, die Verhältnismäßigkeit einer an Sanktionsverstöße anknüpfenden Einziehung beeinflusst.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 120, 224, 240; BVerfGE 123, 267, 410.