



Sachstand

Rechtliche Einzelaspekte von Verstößen gegen EU-Sanktionen

Der Umgang mit eingefrorenen Vermögenswerten aus präventiv-polizeilicher und strafrechtlicher Sicht

Rechtliche Einzelaspekte von Verstößen gegen EU-Sanktionen

Der Umgang mit eingefrorenen Vermögenswerten aus präventiv-polizeilicher und strafrechtlicher Sicht

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 049/22
Abschluss der Arbeit: 21.06.2022
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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 der Wissenschaftlichen Dienste 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 unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bedeutung des Einfrierens von Vermögenswerten	4
3.	Folgen eines Verstoßes gegen EU-Sanktionen	6
3.1.	Präventiv-polizeilich	6
3.2.	Strafrechtlich	7

1. Einleitung

Im Rahmen der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** ist die Europäische Union (EU) nach Art. 215 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹ ermächtigt, „restriktive Maßnahmen“, d.h. **Sanktionen** gegenüber natürlichen oder juristischen Personen zu erlassen. Diese Sanktionen können unterschiedlichen Inhalt annehmen. Ein häufiges Sanktionsmittel ist hierbei das sogenannte **Einfrieren von Vermögenswerten**.² Der folgende Sachstand wird zunächst überblicksartig erläutern, was unter dem Begriff des „Einfrierens“ rechtlich zu verstehen ist. Im Anschluss wird untersucht, welche polizei- und strafrechtlichen Folgen nach nationalem Recht ein Verstoß gegen eine solche EU-Sanktion nach sich ziehen kann.

2. Bedeutung des Einfrierens von Vermögenswerten

EU-Sanktionen werden regelmäßig im Wege der europarechtlichen **Verordnung** erlassen. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie direkt in den EU-Mitgliedsstaaten anwendbar ist und keines nationalen Umsetzungsaktes bedarf (vgl. Art. 288 AEUV). Die Rechtsfolgen einer Sanktion ergeben sich somit direkt aus dem Verordnungstext. Zur Erläuterung des Begriffs „Einfrieren“ kann nicht auf nationales Recht zurückgegriffen werden. Die Sanktionsverordnungen der EU enthalten zu diesem Zweck Definitionen. Hierzu kann exemplarisch auf Art. 1 lit. e und f der Verordnung (EU) Nr. 269/2014³ hingewiesen werden:

e) „Einfrieren von wirtschaftlichen Ressourcen“ die Verhinderung der Verwendung von wirtschaftlichen Ressourcen für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen, die auch den Verkauf, das Vermieten oder das Verpfänden dieser Ressourcen einschließt, sich aber nicht darauf beschränkt;

f) „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 oder sonstige Veränderungen bewirkt werden, die eine Nutzung der Gelder einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglichen;“

1 Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 13. Dezember 2007 (Abl. Nr. C 326 vom 26.10.2012, S. 1), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (letzter Abruf dieser und aller weiteren Internetquellen am 21.06.2022).

2 Vgl. Europäische Kommission, Häufig gestellte Fragen zu restriktiven Maßnahmen (Sanktionen), 28.02.2022, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_22_1401.

3 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, die zuletzt durch VERORDNUNG (EU) Nr. 2022/880 DES RATES vom 3. Juni 2022 geändert worden ist, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0269-20220604&from=EN>.

Hieraus ergibt sich, dass mit dem bloßen Einfrieren **keine Änderung der Eigentumsverhältnisse** verbunden ist.⁴ Die Betroffenen bleiben Eigentümer der eingefrorenen Vermögenswerte. Verboten ist lediglich die **finanzielle oder wirtschaftliche Nutzung** der Gegenstände wie etwa Verkauf, Vermieten oder Verpfänden eines Wertes.⁵ Hierin liegt aus rechtlicher Sicht ein **Verfügungsverbot**.⁶ Hingegen ist eine **Nutzung zu privaten Zwecken weiterhin möglich**.⁷ Daraus folgt auch, dass es **nicht zu einer standardmäßigen Beschlagnahme oder Einziehung**⁸ des Gegenstandes kommt.⁹

Die **Umsetzung** der Sanktionen sowie die Reaktionen auf Sanktionsverstöße ist Aufgabe der Mitgliedsstaaten und richtet sich nach **nationalem Recht**.¹⁰ Allerdings können die Sanktionsverordnungen Regelungen zur Ausgestaltung der nationalen Rechtsordnungen treffen. So legt etwa Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 fest:

„Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen, gegebenenfalls auch strafrechtliche Sanktionen, fest und treffen alle zur Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner geeignete Maßnahmen zur Einziehung der Erträge aus solchen Verstößen.“

-
- 4 Rat der Europäischen Union, Aktualisierung der vorbildlichen Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen v. 4.5.2018, 8519/18, Ziffer 32, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/de/pdf>
 - 5 Rat der Europäischen Union, Aktualisierung der vorbildlichen Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen v. 4.5.2018, 8519/18, Ziffer 53, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/de/pdf>; Harings, Das Einfrieren von Vermögenswerten im Sanktionsrecht, in: Ukraine-Krieg und Recht (UKuR) 2022, 6 (7) Rn. 8.
 - 6 Kurzüberblick der Bundesregierung vom 28.03.2022, Umsetzung der Russland-Sanktionen, Ziffer 1, S. 1, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/U/umsetzung-der-russland-sanktionen-kurzueberblick.pdf?blob=publicationFile&v=14>, vgl. auch § 18 Abs. 1 Nr. 1 lit. c AWG.
 - 7 Rat der Europäischen Union, Aktualisierung der vorbildlichen Verfahren der EU für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen v. 4.5.2018, 8519/18, Ziffer 54, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/de/pdf>; Harings, Das Einfrieren von Vermögenswerten im Sanktionsrecht, in: Ukraine-Krieg und Recht (UKuR) 2022, 6 (7) Rn. 8.
 - 8 Der Begriff des „Einfrierens“ ist von dem der „Einziehung“ streng zu unterscheiden. Eine Einziehung bezeichnet eine strafrechtliche Maßnahme eigener Art, welche erst bei einem Verstoß gegen eine EU-Sanktion zum Tragen kommen kann (hierzu näher unten Ziffer 3.2).
 - 9 Kurzüberblick der Bundesregierung vom 28.03.2022, Umsetzung der Russland-Sanktionen, Ziffer 2, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/U/umsetzung-der-russland-sanktionen-kurzueberblick.pdf?blob=publicationFile&v=14>.
 - 10 Vgl. Europäische Kommission, Häufig gestellte Fragen zu restriktiven Maßnahmen (Sanktionen), 28.02.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_22_1401 sowie Kurzüberblick der Bundesregierung vom 28.03.2022, Umsetzung der Russland-Sanktionen, Ziffer 2, S. 3 f., abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/U/umsetzung-der-russland-sanktionen-kurzueberblick.pdf?blob=publicationFile&v=14>.

3. Folgen eines Verstoßes gegen EU-Sanktionen

Die **Rechtsfolgen** eines Verstoßes gegen EU-Sanktionen richten sich **folglich nach nationalem Recht**. Nationale Regelungen finden sich in Deutschland insbesondere in den **§§ 18, 19 Außenwirtschaftsgesetz (AWG)**.¹¹ Gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 lit. c AWG wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft, wer einem

„Verfügungsverbot über eingefrorene Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eines (...) unmittelbar geltenden Rechtsaktes (...) der Europäischen Union zuwiderhandelt, der der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient.“

Während der **vorsätzliche Verstoß** somit als **Straftat** gilt, liegt gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 1 AWG bei einem **fahrlässigen Verstoß** lediglich eine **Ordnungswidrigkeit** vor.¹² Auf einen (drohenden) Verstoß kann nach deutschem Recht präventiv-polizeilich oder strafrechtlich reagiert werden, je nachdem ob der Verstoß bereits begangen worden ist oder nicht.

3.1. Präventiv-polizeilich

Gibt es **tatsächliche Anhaltspunkte**, dass ein **Verstoß** gegen ein Verfügungsverbot über ein betroffenes Wirtschaftsgut **konkret bevorsteht**, liegt eine **polizeirechtliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung** vor,¹³ welche die zuständigen Polizeibehörden nach Maßgabe der entsprechenden Polizeigesetze zu einer **Sicherstellung** des Vermögenswertes ermächtigt.¹⁴

Sichergestellte Gegenstände sind in **behördliche Verwahrung** zu nehmen.¹⁵ Ihre **Verwertung** ist nur **ausnahmsweise möglich**, etwa wenn ein Verderb des Gegenstandes droht.¹⁶ Die **Kosten** der Sicherstellung und Verwahrung fallen für gewöhnlich dem **polizeirechtlich Verantwortlichen**

11 Außenwirtschaftsgesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/.

12 Unter gewissen Umständen können Verstöße gegen EU-Sanktionen auch nach § 82 Außenwirtschaftsverordnung (AWV) eine Ordnungswidrigkeit darstellen. Die AWV ist abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/awv_2013/.

13 Harings, Das Einfrieren von Vermögenswerten im Sanktionsrecht, in: UKuR 2022, 6 (8) Rn. 13 m.w.N.

14 Z.B. § 43 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW), abrufbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=3120071121100036031.

15 Z.B. § 44 Abs. 1 PolG NRW

16 Z.B. § 45 Abs. 1 PolG NRW

zur Last,¹⁷ d.h. in der Regel der von der Sanktion betroffenen Person oder sonstigen Tatbeteiligten. Eine **Rückgabe** des Gegenstandes kann regelmäßig **von der Zahlung dieser Kosten abhängig gemacht werden**.¹⁸

3.2. Strafrechtlich

Besteht der **Verdacht eines strafbaren oder bußgeldbewehrten Verstoßes** gegen ein EU-sanktionsrechtliches Verwendungsverbot, so kann der entsprechende Vermögensgegenstand je nach Fallgestaltung gemäß § 94 Abs. 1 und 2 Strafprozessordnung (**StPO**)¹⁹ zu Beweiszwecken oder gemäß § 111b Abs. 1 StPO zur Sicherung der späteren Einziehung **beschlagnahmt** werden.²⁰ Eine Beschlagnahme kann auch auf beide Ermächtigungsgrundlagen zugleich gestützt werden.²¹ Der beschlagnahmte Gegenstand ist in der Regel in **behördliche Verwahrung zu nehmen** (§§ 94 Abs. 1, 111c Abs. 1 StPO). Die **Kosten der Verwahrung** sind Teil der Kosten des Straf- oder Bußgeldverfahrens gemäß § 464a Abs. 1 Satz 2 StPO²² und fallen **bei Schuldspruch dem Beschuldigten zur Last** (§ 465 Abs. 1 StPO).²³

Liegt ein vorsätzlicher²⁴ Verstoß gegen die Sanktion vor, so kann als Nebenfolge gemäß **§ 20 Abs. 1 Nr. 1 AWG die Einziehung der Vermögensgegenstände angeordnet werden**, „auf die sich die Straftat oder die Ordnungswidrigkeit bezieht“ (sogenannte **Beziehungsgegenstände**).²⁵ Hierin

17 Vgl. § 46 Abs. 3 Satz 1 PolG NRW

18 Z.B. § 46 Abs. 3 Satz 4 PolG NRW

19 Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. März 2022 (BGBl. I S. 571) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/>.

20 Bei einem fahrlässigen Verstoß gemäß § 19 AWG in Verbindung mit § 46 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG), abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/.

21 Köhler, in: Meyer-Goßner/Schmitt, 64. Auflage 2021, § 94 Rn. 2.

22 Köhler, in: Meyer-Goßner/Schmitt, 64. Auflage 2021, vor § 111b Rn. 9; Schmitt, in: Meyer-Goßner/Schmitt, 64. Auflage 2021, § 464a Rn. 2.

23 Kommt es hingegen zu keinem Schuldspruch, weil der Beschuldigte „freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn abgelehnt oder das Verfahren gegen ihn eingestellt wird“, trägt die Staatskasse die Kosten (§ 467 Abs. 1 StPO).

24 Der Einfachheit halber wird nur auf einen vorsätzlichen, d.h. strafbaren Verstoß gegen die Sanktion eingegangen. Für einen fahrlässigen Verstoß ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede, vgl. hierzu §§ 22 ff. OWiG.

25 Unter Beziehungsgegenstände fallen alle Objekte, welche den „Gegenstand der strafbaren Außenwirtschaftshandlungen oder –rechtsgeschäfte bilden, ohne dass sie als Mittel zur Verwirklichung des Tatplans eingesetzt werden“ (der Zusatz am Ende erklärt sich dadurch, dass es sich ansonsten um Tatmittel handelt, welche nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 AWG i.V.m. § 74 Abs. 1 StGB eingezogen werden). Hierunter fallen die vom Verfügungsverbot umfassten Gegenstände, nicht aber eine etwaige Gegenleistung aus einem verbotenen Rechtsgeschäft. Letzteres wird nach den §§ 73 ff. StGB eingezogen. Siehe zum Ganzen Morweiser, Die Neuregelung der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung und ihre Auswirkungen auf das Außenwirtschaftsstrafrecht, in: Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll im 21. Jahrhundert, Festschrift für Hans-Michael Wolffgang, S. 123 (133 f.).

liegt eine ausdrückliche gesetzliche Einziehungsermächtigung im Sinne des § 74 Abs. 2 Strafgesetzbuch (**StGB**)²⁶, wonach die Einziehung von Beziehungsgegenständen „nach der Maßgabe besonderer Vorschriften“ zulässig ist.²⁷ Die Einziehung führt gemäß § 75 Abs. 1 StGB **mit Rechtskraft der Einziehungsanordnung zum Eigentumsübergang auf den Staat**, welcher als Eigentümer nun zur Verwertung berechtigt ist.²⁸

Die **Verwertung** richtet sich nach den **§§ 63 ff. Strafvollstreckungsordnung (StVollstrO)**²⁹ und erfolgt grundsätzlich per **öffentlicher Versteigerung** (§ 63 Abs. 2 Satz 1 StVollstrO) oder **freihändigem Verkauf** (§ 63 Abs. 2 Satz 2 StVollstrO). Der Verwertungserlös kommt nach § 64 Abs. 7 StVollstrO der **Justizkasse des jeweiligen Bundeslandes** zugute, wenn nicht **ausnahmsweise anderweitige Verwendungen** vorgesehen sind.³⁰

Fließt der Erlös in die Landesjustizkasse, richtet sich die weitere Verwendung nach **haushaltsrechtlichen Grundsätzen**. Nach **§ 7 Satz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz**³¹ können Einnahmen ausnahmsweise „auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist“.

Eine **Verwertung vor Rechtskraft der Einziehungsanordnung** ist nur **ausnahmsweise** im Wege der **Notveräußerung gemäß § 111p StPO** zulässig und dies auch nur, wenn der Wertgegenstand

-
- 26 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 2021 geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>.
- 27 Eser/Schuster, in: Schönke/Schröder, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 30. Auflage 2019, § 74 Rn. 12a.
- 28 Vor Verwertung ist zu prüfen, ob nicht vorrangige Entschädigungsansprüche von Tatgeschädigten nach § 459h StPO bestehen. Diese würden einer Verwertung des Gegenstandes entgegenstehen und den Staat zur Rückgabe beziehungsweise –übertragung an den Geschädigten verpflichten. Allerdings wird dies bei der Einziehung nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 AWG i.V.m. § 74 Abs. 2 StGB kaum einmal der Fall sein, vgl. Morweiser, Die Neuregelung der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung und ihre Auswirkungen auf das Außenwirtschaftsstrafrecht, in: Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll im 21. Jahrhundert, Festschrift für Hans-Michael Wolfgang, S. 123 (125).
- 29 Strafvollstreckungsordnung, Allgemeine Verwaltungsvorschrift in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Juli 2011, die zuletzt durch die Allgemeine Verfügung vom 10. August 2017 (BAnz AT 18. August 2017 B6) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_13072011_430022R52002009.htm.
- 30 Vgl. hierzu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelaspekte zur Verwendungsmöglichkeit eingezogener Vermögenswerte, WD 7-3000-111/21, Sachstand vom 29.12.2021, S. 5 ff. m.w.N., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/880746/73ca06839123e64a3ccb3a63ae49284d/WD-7-111-21-pdf-data.pdf>.
- 31 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist, abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/index.html>.

als Einziehungsgegenstand nach § 111b Abs. 1 StPO beschlagnahmt wurde.³² Die Notveräußerung eines Gegenstandes ist nach § 111p Abs. 1 Satz 1 StPO zulässig, wenn „sein Verderb oder ein erheblicher Wertverlust droht oder seine Aufbewahrung, Pflege oder Erhaltung mit erheblichen Kosten oder Schwierigkeiten verbunden ist.“ Gemäß § 111p Abs. 1 Satz 2 StPO tritt der Verwertungserlös an die Stelle des veräußerten Gegenstandes, sodass im Falle der Verurteilung auf Einziehung des Erlöses erkannt werden kann, wenn die Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 Nr. 1 AWG i.V.m. § 74 Abs. 2 StGB vorliegen.³³

* * *

32 Ist bei einer Beschlagnahme nach § 94 StPO die weitere Verwahrung unmöglich, muss der Gegenstand nach Sicherung der Beweisaussage durch Fotografien o.ä. freigegeben werden, Köhler, in: Meyer-Goßner/Schmitt, 64. Auflage 2021, § 111p Rn. 1.

33 Köhler, in: Meyer-Goßner/Schmitt, 64. Auflage 2021, § 111p Rn. 3.