



Brüssel, den 25.5.2022  
COM(2022) 249 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive  
Maßnahmen der Union**

# 1. EINLEITUNG

## 1.1. Unionsrecht über restriktive Maßnahmen

Restriktive Maßnahmen sind ein wesentliches Instrument, um das Ziel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nach Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zu erreichen. Zu diesen Zielen zählen die Wahrung der Werte der Union, die Erhaltung des Friedens, die Festigung und Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Grundsätze des Völkerrechts.

Zur Aufrechterhaltung dieser Werte kann die Union restriktive Maßnahmen gegen Drittländer, Organisationen oder Einzelpersonen verhängen. Diese Maßnahmen umfassen gezielte Einzelmaßnahmen wie das Sicherstellen von Vermögenswerten und Einreisebeschränkungen (Reiseverbote) sowie sektorbezogene Maßnahmen, z. B. Waffenembargos oder wirtschaftliche und finanzielle Maßnahmen (z. B. Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Beschränkungen für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen wie Bankdienstleistungen).<sup>1</sup> Die Union wendet derzeit über 40 verschiedene Arten restriktiver Maßnahmen an, deren Anwendung in jüngster Zeit stark gestiegen ist. Einige davon dienen der Umsetzung restriktiver Maßnahmen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, und in einigen Fällen werden zusätzliche Beschränkungen auferlegt; andere werden eigenständig von der Union angenommen. Neben Regelungen in Bezug auf länderspezifische Situationen hat die Union auch horizontale Regelungen angenommen, um gegen die Verbreitung und den Einsatz chemischer Waffen, Cyberangriffe, Menschenrechtsverletzungen und Terrorismus vorzugehen.<sup>2</sup>

Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist angesichts der Invasion der Ukraine durch Russland von entscheidender Bedeutung. Die Union hat eine Reihe restriktiver Maßnahmen gegen russische und belarussische Personen und Unternehmen erlassen, sowie sektorbezogene Maßnahmen, die zum Teil bereits im Jahr 2014 ergriffen wurden. In diesem Zusammenhang und um die Koordinierung bei der Durchsetzung dieser restriktiven Maßnahmen auf Unionsebene zu verbessern, hat die Kommission die Taskforce „Freeze and Seize“ eingerichtet, an der Kommissionsdienststellen, Vertreter der Mitgliedstaaten und Agenturen der Union wie Eurojust und Europol beteiligt sind.<sup>3</sup> Neben der Gewährleistung der Koordinierung

---

<sup>1</sup> Der Rat erlässt restriktive Maßnahmen. Er nimmt zunächst einen GASP-Beschluss nach Artikel 29 EUV an. Die im Beschluss vorgesehenen Maßnahmen des Rates werden entweder auf Unionsebene oder auf nationaler Ebene durchgeführt. Bisher war es gängige Praxis, dass Maßnahmen wie Waffenembargos oder Einreisebeschränkungen unmittelbar von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, die rechtlich verpflichtet sind, im Einklang mit den GASP-Beschlüssen des Rates zu handeln. Andere Maßnahmen, die auf die vollständige oder teilweise Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu einem Drittstaat abzielen, sowie Einzelmaßnahmen zur Sicherstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, mit denen die Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen verboten wird, werden durch eine Verordnung umgesetzt, die vom Rat nach einem gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission auf der Grundlage von Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit qualifizierter Mehrheit angenommen wird. Beide Arten von Rechtsakten enthalten Antiumgehungsbestimmungen.

<sup>2</sup> Einen Überblick enthält die Weltkarte der EU-Sanktionen, abrufbar unter <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

<sup>3</sup> Durchsetzung von Sanktionen gegen gelistete russische und belarussische Oligarchen: Die Taskforce „Freeze and Seize“ der Kommission intensiviert Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17.3.2022, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_22\\_1828](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_1828);

zwischen den Mitgliedstaaten soll die Taskforce auch das Zusammenspiel zwischen restriktiven und strafrechtlichen Maßnahmen prüfen.

## 1.2. Verbesserung der Durchsetzung restriktiver Maßnahmen durch das Strafrecht erforderlich

Für die Durchführung und Durchsetzung restriktiver Maßnahmen sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten müssen prüfen, ob ein Verstoß gegen die einschlägige Verordnung des Rates vorliegt, und geeignete Maßnahmen ergreifen. Diesbezüglich enthalten die nach Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) angenommenen Verordnungen des Rates stets eine Bestimmung, mit der die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, nationale Vorschriften zu erlassen, die wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Bestimmungen der einschlägigen Verordnungen vorsehen.<sup>4</sup> Diese Verordnungen umfassen im Allgemeinen:

- die restriktiven Maßnahmen;
- die Antiumgehungsklausel, die die wissentliche und vorsätzliche Beteiligung an Tätigkeiten verbietet, die auf eine Umgehung der jeweiligen restriktiven Maßnahmen abzielen;<sup>5</sup> und
- andere Verpflichtungen, insbesondere die Berichterstattung über die zur Umsetzung der restriktiven Maßnahmen unternommenen Schritte (z. B. Berichterstattung über die Höhe der sichergestellten Vermögenswerte).

Die nationalen Systeme weichen in Ermangelung einer unionsweiten Harmonisierung erheblich voneinander ab, was die Kriminalisierung eines Verstoßes gegen die Unionsvorschriften über restriktive Maßnahmen (im Folgenden „restriktive Maßnahmen der Union“) anbelangt. In 12 Mitgliedstaaten ist ein Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union lediglich eine Straftat. In 13 Mitgliedstaaten stellt der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union entweder eine Ordnungswidrigkeit oder eine Straftat dar.<sup>6</sup> Die Kriterien, nach denen eine Verhaltensweise entweder in den einen oder den anderen Bereich fällt, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, beziehen sich jedoch in der Regel auf ihre Schwere (schwerwiegende Art) und werden entweder qualitativ (Vorsatz, grobe Fahrlässigkeit) oder

---

Taskforce „Freeze and Seize“: Vermögenswerte russischer und belarussischer Oligarchen und Unternehmen in Höhe von bislang knapp 30 Mrd. EUR von der EU eingefroren, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 8.4.2022, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_22\\_2373](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_2373).

<sup>4</sup> Siehe beispielsweise Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, konsolidierte Fassung abrufbar unter [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui/02014R0833-20220413-DE-lexuris).

<sup>5</sup> Siehe beispielsweise Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates. Es gilt festzustellen, dass diese Klausel auch dann anwendbar ist, wenn nicht gegen die restriktiven Maßnahmen verstoßen wurde; eine Beteiligung an Tätigkeiten zu diesem Zweck ist ausreichend.

<sup>6</sup> Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Anhang, abrufbar unter [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide\\_network\\_report\\_on\\_prosecution\\_of\\_sanctions\\_restrictive\\_measures\\_violations\\_23\\_11\\_2021.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf). Im Hinblick auf seine Vorlage in der Ratsarbeitsgruppe „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (COPEN), wurde der Bericht auch als Dokument 7274 des Rates vom 16. März 2022 veröffentlicht.

quantitativ (Schaden) bestimmt.<sup>7</sup> In zwei Mitgliedstaaten zieht konkret die Straftat des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union derzeit nur verwaltungsrechtliche Sanktionen nach sich.<sup>8</sup>

Desgleichen weisen die strafrechtlichen Sanktionssysteme der Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede auf. Was Gefängnisstrafen anbelangt, so liegen die Höchststrafen in 14 Mitgliedstaaten bei zwei bis fünf Jahren. In acht Mitgliedstaaten sind jedoch Höchststrafen zwischen acht und 12 Jahren möglich.<sup>9</sup> Die maximalen Geldstrafen, die für einen Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union verhängt werden können – sei es als Straftat oder als Ordnungswidrigkeit – sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und variieren zwischen 1200 EUR und 500 000 EUR.<sup>10</sup>

In vierzehn Mitgliedstaaten ist für juristische Personen eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union vorgesehen.<sup>11</sup> Darüber hinaus sehen zwölf Mitgliedstaaten verwaltungsrechtliche Sanktionen vor, insbesondere Geldbußen, die gegen juristische Personen verhängt werden können, wenn deren Angestellte oder ihre Führungskräfte gegen restriktive Maßnahmen verstoßen. Die maximalen Geldstrafen für juristische Personen liegen zwischen 133 000 EUR und 37,5 Mio. EUR.<sup>12</sup>

Die Kommission und der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik haben vorgeschlagen, die Bestimmungen über Sanktionen in den Verordnungen 833/2014 und 269/2014 des Rates im Rahmen des sechsten Pakets restriktiver Maßnahmen als Reaktion auf den russischen Angriff auf die Ukraine zu verschärfen. Die geänderten Bestimmungen würden die Mitgliedstaaten verpflichten, Vorschriften über die Strafen, gegebenenfalls auch strafrechtliche Sanktionen, die bei Verstößen gegen diese Verordnungen zu verhängen sind, festzulegen. Die Mitgliedstaaten müssen alle für die ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung dieser Strafen erforderlichen Maßnahmen treffen. Die Strafen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten müssen auch geeignete Maßnahmen zur Einziehung der Erträge aus solchen Verstößen vorsehen. Restriktive Maßnahmen werden auf der Grundlage von Artikel 29 EUV und Artikel 215 AEUV erlassen. Wenngleich diese Bestimmungen zwar als Rechtsgrundlage dienen, die die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Strafen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, verpflichten, so kann jedoch keine davon für die Festlegung der genauen Art und der Höhe der strafrechtlichen Sanktionen herangezogen werden. Die begrenzte Wirkung einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen ohne eine Angleichung der strafrechtlichen Definitionen und Strafen anhand einer auf Artikel 83 AEUV gestützten Richtlinie würde dazu führen, dass die Mitgliedstaaten weiterhin keinen harmonisierten Ansatz für Einziehungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union sowie für Einziehungs-, Verwaltungs- und Sicherstellungsmaßnahmen verfolgen, wie sie

---

<sup>7</sup> Genozid-Netz, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Abschnitt 5.1., S. 22.

<sup>8</sup> Ebda.

<sup>9</sup> Ebda, Abschnitt 5.2., S. 23.

<sup>10</sup> Ebda, Abschnitt 5.3., S. 24.

<sup>11</sup> Ebda., auf der Grundlage des Berichts des Genozid-Netzes und weiterer Untersuchungen der Kommission.

<sup>12</sup> Ebda.

im derzeitigen und künftigen Besitzstand der Union im Bereich der Vermögensabschöpfung vorgesehen sind; und eine Einziehung würde nicht bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union gelten. Selbst wenn der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in einigen Mitgliedstaaten bereits unter Strafe steht, so können Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug dennoch zu einem fragmentierten Ansatz führen.

In diesem Zusammenhang unterbreitet die Kommission einen Vorschlag für einen Ratsbeschluss im Hinblick auf die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV.<sup>13</sup> Wird der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufgenommen, könnte die Kommission als zweiten Schritt im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens unverzüglich einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der strafrechtlichen Definitionen und der Strafen unterbreiten. Eine solche Angleichung der strafrechtlichen Definitionen und der Strafen für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union würde den ebenfalls heute angenommenen Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten ergänzen.<sup>14</sup> Mit diesem Vorschlag wird der derzeitige EU-Rahmen zur Abschöpfung von Vermögenswerten - bestehend aus der Einziehungsrichtlinie und dem Beschluss des Rates über Vermögensabschöpfungsstellen - erheblich gestärkt.<sup>15</sup>

Die vorgeschlagene Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten trägt auf zweierlei Weise zur wirksamen Anwendung restriktiver Maßnahmen der Union bei. Zum einen werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Untersuchungen zum Aufspüren und zur Ermittlung von Vermögenswerten einzuleiten, um erforderlichenfalls Straftaten im Zusammenhang mit dem Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union zu verhindern, aufzudecken oder zu untersuchen sowie das Mandat der Vermögensabschöpfungsstellen auszuweiten, um Vermögen von Personen und Organisationen, die gezielten finanziellen Sanktionen der EU unterliegen, rasch aufzuspüren, zu ermitteln und umgehend sicherzustellen, sobald dies notwendig ist, um zu verhindern, dass es aus der Gerichtsbarkeit verbracht wird. Finden zum anderen die verbesserten Vorschriften über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten auf den Straftatbestand des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union Anwendung, so würde mit dem Vorschlag sichergestellt, dass Erträge aus dem Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union wirksam aufgespürt, sichergestellt, verwaltet und eingezogen werden, solange die Angleichung der strafrechtlichen Definitionen und Strafen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union aussteht.

---

<sup>13</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (COM(2022) 247 vom 25.5.2022).

<sup>14</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten (COM(2022) 245 vom 25.5.2022).

<sup>15</sup> Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 39). Beschluss 2007/845/JI des Rates vom 6. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten (ABl. L 332 vom 18.12.2007, S. 103).

Wie ausführlicher im Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV<sup>16</sup> beschrieben, werden die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV genannten Kriterien für die Aufnahme eines neuen Kriminalitätsbereichs in Bezug auf die grenzüberschreitende Dimension dieses Kriminalitätsbereichs (nämlich die Art oder die Auswirkungen der Straftaten oder die besondere Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen) erfüllt.

Dies ist deshalb der Fall, da der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union als Kriminalitätsbereich eingestuft werden sollte und von der Mehrheit der Mitgliedstaaten<sup>17</sup> bereits als solcher eingestuft wird, jedoch bislang nicht unter die bestehende Liste von Straftaten der Union nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV fällt. Es handelt sich ferner um einen Bereich besonders schwerer Kriminalität, der den Weltfrieden und die internationale Sicherheit dauerhaft bedrohen, die Festigung und Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten untergraben und erheblichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Schaden verursachen kann.

Darüber hinaus haben Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union eine klare und manchmal sogar inhärente grenzüberschreitende Dimension, die eine einheitliche Reaktion auf EU-Ebene und weltweit erfordert. Diese Straftaten werden in der Regel nicht nur von weltweit tätigen natürlichen und juristischen Personen begangen, sondern in einigen Fällen verbieten restriktive Maßnahmen der Union sogar grenzüberschreitende Geschäfte (beispielsweise Beschränkungen für Bankdienstleistungen).

Des Weiteren deutet die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verwaltungs- und/oder Strafrechts sehr unterschiedliche Definitionen und Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union haben, darauf hin, dass ein und dieselbe Verhaltensweise mit unterschiedlichen Strafen und auf unterschiedlichen Durchsetzungsebenen geahndet werden könnte. Dies birgt die Gefahr, dass Personen und Unternehmen den günstigsten Gerichtsstand wählen und untergräbt damit generell die Glaubwürdigkeit der Ziele der Union, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wie auch die gemeinsamen Werte der Union zu wahren. Daher besteht ein besonderer Bedarf an einem gemeinsamen Vorgehen auf Unionsebene, um Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union strafrechtlich zu begegnen. Die Union könnte diesbezüglich auch weltweit gleiche Rahmenbedingungen fördern.

Schließlich stellen die unterschiedlichen Definitionen und Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union im Rahmen des Verwaltungs- und/oder Strafrechts der Mitgliedstaaten ein Hindernis für die einheitliche Anwendung der Politik der Union in diesem Bereich dar.

Angesichts der dringenden Notwendigkeit, die an Verstößen gegen die Unionsvorschriften über restriktive Maßnahmen beteiligten natürlichen und juristischen Personen zur Rechenschaft zu

---

<sup>16</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>17</sup> Siehe Überblick des Genozid-Netztes, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

ziehen, werden im Anhang zu dieser Mitteilung bereits die wichtigsten Elemente dargelegt, die eine künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen gegen die Unionsvorschriften über restriktive Maßnahmen beinhalten könnte. Dies wird ein rasches Vorankommen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat in dieser Angelegenheit erleichtern.