

# EU-Finanzsanktionen und Namenslisten

Banken werden als wichtige Knotenpunkte im großen neuronalen Netz des internationalen Finanzsystems gesehen. Die Umsetzung von EU-Finanzsanktionen erfordert deshalb auch eine besonders sorgsame und nachvollziehbare Vorgehensweise.

## Politische und rechtliche Hintergründe

Seit den 1990er Jahren setzt die EU verstärkt das Instrument gezielter „smarter“ Finanzsanktionen im Rahmen ihrer „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) ein.<sup>1</sup> Sie tut dies im Einklang mit den Beschlüssen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VNSR) und auf Grundlage entsprechender VNSR-Sanktionsresolutionen. Die Intention ist, sich völkerrechtswidrig verhaltende Staaten und ihre Regierungen, die der Verletzung der Menschenrechte oder der Bedrohung des globalen Friedens und der internationalen Sicherheit bezichtigt werden, einerseits zu bestrafen und andererseits zu einer rechtskonformen Haltung bzw. einem Politikwechsel zu bewegen.<sup>2</sup> Der aktuelle Fall Nordkoreas bietet hierzu reichlich Anschauungsmaterial.<sup>3</sup>

## Banken als wichtige Normadressaten der Finanzsanktionen

Nun wird die Bedeutung von EU-Finanzsanktionsmaßnahmen von den wirtschaftlichen Akteuren regelmäßig unterschätzt. So fragen sich Mitarbeiter und Vorstände von Genossenschaftsbanken im Zusammenhang mit der Durchführung von EU-Finanzsanktionsmaßnahmen oft Folgendes: „... und was hat das bitte mit uns zu tun?!“ Die Antwort bzw. die Erwartungshaltung der EU und ihrer Mitgliedstaaten dazu ist verhältnismäßig klar:

- a) Bei der Durchführung der außen- und sicherheitspolitisch sehr bedeutsamen Finanzsanktionsmaßnahmen wird den in geschäftlicher Hinsicht überwiegend universal ausgerichteten Banken in der EU – so auch den Genossenschaftsbanken in Deutschland – bewusst eine überaus wichtige politische Verantwortung als drittbetroffene Unternehmen aufgebürdet.<sup>4</sup>
- b) Ferner werden Banken als am Massenzahlungsverkehr teilnehmende Finanzintermediäre und Synapsen im großen neuronalen Netz des internationalen Finanzsystems als Erfüllungshelfen der EU-Mitgliedstaaten gesehen. >

<sup>1</sup> Initiiert wurde diese Entwicklung durch den Vertrag von Maastricht aus dem Jahre 1992 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026> – Stand: 06.03.2018).

<sup>2</sup> Vgl. Ganguli, Indranil, Smarte Finanzsanktionen der EU – Eine politikwissenschaftliche und bankpraktische Effektivitätsanalyse ausgewählter Maßnahmen, Baden-Baden 2013, S. 23 u. 29 sowie Hufbauer, Gary Clyde u. Oegg, Barbara, The European Union as an Emerging Sender of Economic Sanctions, in: Aussenwirtschaft, 58. Jg. (2003), Heft IV, Zürich: Rüegger, S. 560.

<sup>3</sup> Siehe u. a. Spiegel Online, Atomkonflikt mit Nordkorea – Alle Artikel und Hintergründe ([http://www.spiegel.de/thema/nordkorea\\_atomkonflikt/](http://www.spiegel.de/thema/nordkorea_atomkonflikt/) – Stand 06.03.2018).

<sup>4</sup> Vgl. Dahme, Gudrun, Terrorismusbekämpfung durch Wirtschaftssanktionen, Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Witten 2007, S. 514 ff.

c) Insoweit werden Banken von der EU dazu verpflichtet, Geldströme und wirtschaftliche Ressourcen sanktionierter Personen zu überprüfen, einzufrieren bzw. zu verwalten und damit im Auftrag der EU und ihrer GASP zu kontrollieren. Dies hat in Übereinstimmung mit den Vorgaben des EU-Rechts und des nationalen Rechts der EU-Mitgliedstaaten, in denen die Banken tätig sind, zu erfolgen.

Hervorzuheben ist ferner, dass Finanzsanktionen der EU aufgrund ihrer außen- und sicherheitspolitisch herausgehobenen Stellung in Form von EU-Rechtsverordnungen erlassen werden. Diese Verordnungen haben unmittelbare Geltung in den EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs. Zur Erreichung der erwähnten außen- und sicherheitspolitischen Ziele enthalten die Maßnahmen einen Katalog von zwischenzeitlich fast durchgängig standardisierten und besonders die Banken betreffenden rechtlichen Vorgaben wie folgt:<sup>5</sup>

- a) Gebot der Einfrierung von auf Bankkonten unterhaltenen Geldern und Vermögenswerten gelisteter Personen (Einfrierungsgebot)
- b) Verbot der direkten oder indirekten Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen an gelistete Personen (Bereitstellungsverbot)
- c) Umgehungsverbot
- d) Ausnahmen
- e) bankübliche Verwaltung von Konten sanktionierter Personen
- f) Genehmigungsverfahren
- g) Meldepflichten der Normadressaten
- h) Haftungsfreistellung der Normadressaten

Hinsichtlich der zu sanktionierenden Personen werden seit Verabschiedung z. B. der ersten „Taliban-Verordnung“ der

EU<sup>6</sup> die Namen aller Mitglieder und Unterstützer der Taliban, al-Qaidas und Osama bin Ladens in einer dazugehörigen Sanktionsliste aufgeführt und im Rahmen von Folge- bzw. Änderungsverordnungen fortlaufend durch die Organe der EU aktualisiert. Hierdurch wird eine gezielte Ausrichtung von politischen Zwangsmaßnahmen der EU gegen natürliche und juristische Personen ermöglicht.<sup>7</sup> Seitdem enthalten fast alle „smarten“ Finanzsanktionsmaßnahmen der EU solche Listen sanktionierter Personen. Diese werden mit Rundschreiben des Servicezentrums Finanzsanktionen der Deutschen Bundesbank (BBk) regelmäßig an alle Kreditinstitute übermittelt.<sup>8</sup> Die Rundschreiben enthalten u. a. auch Berichtspflichten der Kreditinstitute gegenüber der BBk. Hervorzuheben sind die fristgebundenen Rückmeldungen an die BBk, ob und welche Gelder von EU-gelisteten Personen im Kundenbestand der Kreditinstitute von den Finanzsanktionsmaßnahmen der EU betroffen sind.

Ein verpflichtetes Institut, das im Rahmen seines institutsinternen Monitorings keinen oder einen mangelhaften Abgleich mit den EU-Listen durchführt und somit nicht auskunftsfähig ist, ob EU-gelistete Personen sich in seinem Kundenbestand befinden bzw. welche Vermögenswerte solcher Personen u. a. auf Konten und Depots unterhalten werden, begeht einen klaren Verstoß gegen den erwähnten sanktionsrechtlichen Vorgabenkatalog. Verstöße gegen diese Vorgaben werden beispielsweise im EU-Mitgliedstaat Deutschland insbesondere nach dem Außenwirtschaftsgesetz hart (u. a. mit bis zu zehn Jahren Freiheitsentzug) bestraft. Dahinter ist der Wille des EU-Verordnungsgebers erkennbar, die Maßnahmen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend zu gestalten.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Vgl. de Vries, Anthonius W., European Union Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia from 1998 to 2000: A Special Exercise in Targeting, in: Cortright, David u. Lopez, George A. (Hrsg.), Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft, Lanham (Maryland) Oxford 2002, S. 96 ff. u. Ziff. 70 ff. Council-EU, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 15114/05, PESC 1084, FIN 475, Brussels, 2 December 2005.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 467/2001 des Rates v. 06.03.2001 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 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 337/2000, in: EG-Amtsblatt L 67 v. 09.03.2001, S. 1 ff.

<sup>7</sup> Zu den problematischen Aspekten der (z. T. auch irrtümlichen) Listung von Personen und den Implikationen für die Menschen- und Freiheitsrechte siehe Feinäugle, Clemens A., Die Terroristenlisten des Sicherheitsrates – Endlich Rechtsschutz des Einzelnen gegen die Vereinten Nationen? ZRP 3/2007, S. 76 u. Ganguli, S. 93 ff., 175 ff. u. 270 ff.

<sup>8</sup> BBk, Servicezentrum Finanzsanktionen, <https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Service/Finanzsanktionen/finanzsanktionen.html> (Stand: 06.03.2018).

<sup>9</sup> Beispielhaft wird auf Erwägungsgrund 12 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates v. 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: EG-Amtsblatt Nr. L 344 v. 28.12.2001, S. 70 ff., verwiesen.

## Maßnahmendurchführung in der Genossenschaftlichen FinanzGruppe

Um sich gegen die erwähnten Risiken und Gefahren aus Normverstößen abzusichern, werden Zahlungsausgänge/-einträge der Genossenschaftsbanken bzw. ihrer Kunden in das Ausland bzw. aus dem Ausland im Rahmen des Zahlungsverkehrs von der DZ BANK AG systemgestützt gegen die EU-Listen auf Sanktionsrelevanz und Terrorismusfinanzierungsverdacht überprüft.<sup>10</sup> Es wird dabei sichergestellt, dass a) die Maßnahmen des Sanktionsregimes der EU beachtet werden und b) die erbrachte Dienstleistung den rechtlichen Anforderungen entspricht.

Anzumerken ist, dass die DZ BANK AG mit der eingesetzten Prüfsoftware nur die von den Genossenschaftsbanken veranlassten Transaktionen auf Sanktionsrelevanz prüft. Die Kundenbestände sind dagegen von den Genossenschaftsbanken durch den Einsatz von Geno-SONAR zu überwachen bzw. beim Auftreten von Treffern zu überprüfen. Abgesehen von Geno-SONAR bietet das Bankverfahren „agree“ der Fiducia & GAD IT AG eine Online-Embargoprüfung an, die bereits bei der Personenanlage ggf. einen entsprechenden Hinweis auf eine mögliche Namensübereinstimmung ausgibt. Die Online-Embargoprüfung muss über den Institutskenntsatz der Bank aktiviert werden. Wenn der Mitarbeiter den Hinweis im Dialog bestätigt, wird dies im Hinweisprotokoll dokumentiert und kann jederzeit nachvollzogen werden. Insoweit liegen Kundenbestandsprüfungen und ggf. eine Positiv-/Negativmeldung an das zuständige BBk-Servicezentrum Finanzsanktionen sanktions- und außenwirtschaftsrechtlich im Verantwortungsbereich der Genossenschaftsbanken und nicht der DZ BANK AG.

Hinsichtlich der Überprüfung der Transaktionsströme ist noch Folgendes zu beachten: Sofern zu einem späteren Zeitpunkt weitere Rahmenbedingungen oder Listen für die Prüfung der Zahlungsaufträge im Hinblick auf Verstöße gegen EU-Finanzsanktionen allgemein verpflichtend werden, behält sich die DZ BANK AG das Recht vor,

a) unverzüglich die hierfür erforderlichen Maßnahmen zu treffen und b) die erforderlichen Prüfungen vorzunehmen.<sup>11</sup> Zahlungsaufträge, bei denen ein Verdacht auf einen Finanzsanktionsverstoß besteht, werden von der DZ BANK AG zunächst angehalten und unverzüglich an die Genossenschaftsbank zur Entscheidung weitergeleitet. Die finale Entscheidungskompetenz, ob ein Verdacht auf einen Verstoß gegen EU-Finanzsanktionen im jeweiligen Einzelfall besteht, liegt bei der DZ BANK AG.

Derart betroffene Zahlungsaufträge führt die DZ BANK AG ohne Erstellung von Buchungsdaten für die Dauer der Bearbeitung (auch über die Tagesgrenze hinaus) nicht aus, sondern bearbeitet die Aufträge nach Weisung der Personen, die die Genossenschaftsbank als Ansprechpartner gegenüber der DZ BANK AG benannt hat. Der weitere Prozess ist wie folgt:

- a) Die DZ BANK AG informiert die Genossenschaftsbank zeitnah innerhalb der vereinbarten Fristen über einen Verdacht.
- b) Die Genossenschaftsbank informiert die DZ BANK AG innerhalb der vereinbarten Fristen, wie mit den nicht ausgeführten Zahlungsaufträgen weiter verfahren werden soll.
- c) Bei ausbleibender Rückmeldung der Genossenschaftsbank an die DZ BANK AG innerhalb der vereinbarten Fristen behält sich die DZ BANK AG vor, die betreffenden Aufträge endgültig nicht auszuführen.

## Die besondere Rolle der GenoTec als Auslagerungsdienstleister

Als Auslagerungsdienstleister übernimmt die GenoTec für ihre Kunden (zumeist Genossenschaftsbanken) die vorgenannte und sanktionsrechtlich bedeutsame Kundenbestandsprüfung. Die dazugehörigen Prozesse zur Bearbeitung der BBk-Sanktionsrundschriften sind in der GenoTec arbeitsanweislich geregelt und setzen bei allen beteiligten Personen ein umsichtiges Handeln voraus. Schließlich gilt es, die bereits erwähnten Compliance- und Strafbar- >

<sup>10</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf Erkenntnissen, die aus der Zahlungsverkehrspraxis und Maßnahmendurchführung in der Genossenschaftlichen FinanzGruppe stammen. Eine Gewähr für inhaltliche Vollständigkeit wird nicht übernommen. Zweifels- bzw. Klärungsfragen in Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr sollten daher direkt an die DZ BANK AG als Zahlungsverkehrsdienstleister gemäß Geldtransfer-Verordnung (Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.05.2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006, in: EU-Amtsblatt L 141 v. 05.06.2015, S. 1 ff.) adressiert werden.

<sup>11</sup> Wie bereits oben ausgeführt findet dabei keine Prüfung der Kunden- oder Kontenbestände der Primärbank statt.

keitsrisiken zu vermeiden und damit Schaden von der auslagernden Bank und ihren Mitarbeitern sowie auch von der GenoTec und ihren Mitarbeitern abzuwenden. Durch Einrichtung entsprechender Bearbeitungsprozesse in diesem Aufgabenbereich leistet die GenoTec für ihre Kunden einen wertvollen Beitrag zur rechtssicheren Durchführung der von der EU erlassenen Zwangsmaßnahmen.

Im Einzelnen geht die GenoTec wie folgt vor: Die Prüfung der Namenslisten erfolgt jeweils zentral für alle an einem Standort tätigen Beauftragten der Zentralen Stelle. Anzumerken ist, dass die in den Anlagen der einzelnen Rundschreiben veröffentlichten Personen und Institutionen (Sanktionslisten) spätestens mit Veröffentlichung in der Presse durch die Firma World-Check in die World-Check-Listen eingestellt<sup>12</sup> und dann von den Rechenzentralen nach Geno-SONAR übernommen werden. Durch die World-Check-Listen werden die Daten aus den EU-Finanzsanktionslisten nochmals angereichert, um eine zielgenauere Erkennung sanktionierter Personen im Kundenbestand im Rahmen des Listenabgleichs zu ermöglichen.

Kommt es im Zuge des Listenabgleichs zu einer eindeutigen Namensübereinstimmung oder einer nicht eindeutig zu klärenden Namensübereinstimmung, wird der zuständige Beauftragte der Zentralen Stelle umgehend intern informiert. Diese Fakten und die weiteren Maßnahmen des Beauftragten werden von ihm mit einer entsprechenden Meldung im System dokumentiert. Bei der weiteren Bearbeitung wird so disponiert, dass den Banken spätestens vier Arbeitstage vor Ablauf der von der BBk im Rundschreiben genannten Meldefrist eine Nachricht/Meldung zugestellt wird.<sup>13</sup> Damit ist die rechtzeitige Beantwortung an die BBk gewährleistet. Die Meldung an die jeweiligen Banken erfolgt grundsätzlich per Mail. Dabei wird die Mail systemisch generiert und von dem zuständigen Beauftragten an die jeweilige Bank versandt. Über die Übermittlung einer Nachricht an die BBk durch die Bank, die daraufhin zu erfolgen hat, wird der zuständige Bearbeiter in der GenoTec ebenfalls per Mail informiert. Damit ist der Informationskreislauf rechts- und prüfungssicher geschlossen.

Diese Vorgänge werden im Jahresbericht des Beauftragten der Zentralen Stelle ausgewertet. Hierdurch kann die Bank im Berichtszeitraum auf eine zusätzliche wertvolle

### AUTOR UND ANSPRECHPARTNER



**Dr. Indranil Ganguli**  
Leiter Zentrale Stelle,  
E-Mail: indranil.ganguli@  
geno-tec.de

Informationsquelle über die BBk-Rundschreiben zurückgreifen. Gleichzeitig erhält sie Kenntnis über potenzielle sanktionsrelevante Vorgänge und damit auch über den Stand der institutsinternen Sicherungsmaßnahmen in diesem Bereich.

Ferner bedeutsam ist der Umstand, dass die Finanzsanktionsverordnungen der EU selber keine Vorgaben zur Aufbewahrung der Unterlagen enthalten. Durch analoge Anwendung der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen gemäß § 8 Geldwäschegesetz (fünf Jahre) wurde diese vom EU-Verordnungsgeber zu verantwortende „Rechtslücke“ jedoch geschlossen.

### Fazit

Mit der beschriebenen Vorgehensweise bzw. dem erläuterten Standard leistet die GenoTec einen Beitrag zur rechtskonformen und prüfungssicheren Durchführung der EU-Finanzsanktionsmaßnahmen. Sie dokumentiert damit zugleich ein verantwortungsvolles Handeln als Auslagerungs- und Mehrmandantendienstleister im Bereich Finanzsanktionen und Zentrale Stelle innerhalb der Genosenschaftlichen FinanzGruppe. ■

---

<sup>12</sup> Thomson Reuters World-Check, [http://risksolutions.thomsonreuters.com/world-check-global?utm\\_source=RiskPortal&utm\\_medium=PPC&utm\\_campaign=00010YR\\_Risk-PPCLandingPages\\_Digital&utm\\_term=world%20check&elqCampaignId=998&glcid=EAlalQobChMljqrmh7Dk2QIVRI4ZCh1OlgyyEAAYASAAEgKu6PD\\_BwE&ef\\_id=WDBtnGAAABauWEw3d:20180311133147:s](http://risksolutions.thomsonreuters.com/world-check-global?utm_source=RiskPortal&utm_medium=PPC&utm_campaign=00010YR_Risk-PPCLandingPages_Digital&utm_term=world%20check&elqCampaignId=998&glcid=EAlalQobChMljqrmh7Dk2QIVRI4ZCh1OlgyyEAAYASAAEgKu6PD_BwE&ef_id=WDBtnGAAABauWEw3d:20180311133147:s) (Stand: 06.03.2018).

<sup>13</sup> Dies gilt grundsätzlich, sofern der Eingangszeitpunkt des BBk-Rundschreibens sowie die klärungsrelevanten Zuarbeiten durch weitere Dritte die Einhaltung der Frist möglich machen.