

(SR 330) ersetzt. Dabei wurde bewusst davon Abstand genommen, das «Entgegenhaltungsverbot» aus Art 369 chStGB in das Strafregistergesetz (neu Art 34 Abs 2 chStReG) zu überführen und dieses damit abgeschafft.<sup>57</sup> Als Grund wurde im Wesentlichen ins Treffen geführt, dass bei Entscheidungen, bei denen auch die öffentliche Sicherheit einen wichtigen Aspekt darstelle, sachlich richtige Entscheide gefällt werden sollten, womit sich ein schematisches Verwertungsverbot nur schwer vertragen, indessen der Rehabilitationsgedanke schon dadurch abgesichert sei, dass der Eintrag nach einer gewissen Zeit nicht mehr im Auszug aufscheine und nicht ersichtlich sei, inwiefern eine Verwendung entfernter Strafregisterauszüge nicht legitim sein sollte, wenn die Verwendung sachlich geboten ist, solange dem Recht auf Vergessen und der Rehabilitation durch eine Begründung der Konnexität und der Relevanz der zurückliegenden Vorstrafe Rechnung getragen werde, weshalb «ein Verwertungsverbot im Strafregisterrecht [...] als nicht sachgerecht»<sup>58</sup> erscheine bzw nicht gerechtfertigt werden könne.<sup>59</sup> Dieser Erkenntnis kann vollumfänglich beigetreten werden. Es zeigt sich, dass in anderen Ländern die paradigmatische Überhöhung des Rehabilitationsgedanken auf Kosten einer geordneten Strafrechtspflege mittlerweile aus guten Gründen abgelehnt wird und als verfestigt geglaubte Dogmen durchaus aufgebrochen werden dürfen.

Insgesamt ist das strikte österreichische Verständnis eines unbedingten Beweisthemenvorbotes hinsichtlich getilgter Verurteilungen und der diesen zugrundeliegenden Sachverhalten also nicht zwingend und für Liechtenstein schon mangels expliziter gesetzlicher Grundlage abzulehnen. Der Rehabilitationsgedanke vermag ein pauschales Beweisthemenvorbot und ein daran anknüpfendes Beweisverwertungsverbot nicht zu tragen. Selbst wenn von einem Beweisthemenvorbot auszugehen wäre, so liesse sich dieses lediglich für die Verurteilung selbst und nicht für den zugrundeliegenden Sachverhalt argumentieren. Eine Beweisführung über eine Tat als historische Tatsache bleibt damit selbst nach einer Tilgung der korrespondierenden Verurteilung zulässig, wenn dies für die Erforschung eines anderen angeklagten Sachverhaltes erheblich ist. Dies gilt vor allem dann, wenn die Reichweite der Tilgungswirkung nicht durch den Tilgungszweck gedeckt wird oder im Einzelfall das Kollektivinteresse der Strafverfolgung und der öffentlichen Sicherheit jene des betroffenen Individuums überwiegt. Nachdem die Tilgung den Strafmakel zu beseitigen trachtet, geht deren Wirkung bei allen gerichtlichen Verurteilungen ins Leere, mit denen ein solcher nicht verbunden ist.

## Russland Sanktionen – Das Sperren von Geldern nach dem ISG

Darstellung der Rechtslage, Vergleich zur EU-Rechtslage und Analyse der Judikatur in Liechtenstein

Piotr Daniel Kocab\*

*Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 sind die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland (sowie Belarus) durch Sanktionen geprägt. Sanktionen bestehen zwar gegen Russland bereits seit 2014 (gegen Belarus seit 2007), jedoch wurde der Umfang seit Februar 2022 massiv ausgeweitet. Europäische Staaten wie die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein haben ebenfalls die Wirtschafts-sanktionen der Europäischen Union gegen Russland in eigenen Gesetzen übernommen. Dieser Beitrag befasst sich mit der Sperrung von Geldern durch liechtensteinische Finanzinstitute nach dem ISG sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes im Rahmen der Sanktionen gegen Russland.*

### I. Einleitung

Als bedeutender Finanzplatz in Europa hat das Fürstentum Liechtenstein («**Liechtenstein**») im März 2022 Wirtschaftssanktionen gegen die Russische Föderation erlassen (siehe sogleich unten zu den konkret erlassenen Rechtsakten). Inhaltlich folgen die Sanktionen jenen der Europäischen Union. Sie sehen einerseits **Individualsanktionen** gegen bestimmte Personen vor sowie **sektorale Sanktionen**, welche bestimmte Wirtschaftszweige Russlands vom EU-Markt ausschliessen sollen (wie zB Exportverbote, Importverbote, Transaktionsverbote mit bestimmten staatsnahen Unternehmen, Ausschluss aus dem SWIFT-System etc.). Wie die EU-Sanktionen sehen auch die liechtensteinischen Sanktionen das Einfrieren von Geldern und Wirtschaftsressourcen sanktionierter Personen vor.

Liechtenstein sieht bezüglich des Einfrierens ein **Verfahren** vor, welches an dieser Stelle anhand eines Finanzinstituts überblicksmässig dargestellt wird: Im **ersten Schritt** meldet das einfrierende Finanzinstitut der zuständigen Behörde jene Gelder, welche das Finanzinstitut aufgrund eines Verdachts einer Kontrolle durch eine sanktionierte Person gesperrt hat; im **zweiten Schritt** verständigt das Finanzinstitut die von der Sperre betroffene Person; diese Person kann – im **dritten Schritt** – anschliessend einen **Antrag auf Nichtanwendung** der Sperrung an die Regierung stellen. Folglich klärt die Regierung, ob sich der in der Meldung geäusserte **Verdacht erhärten** lässt. Gegen eine Entscheidung der Regierung steht eine **Beschwerde** an den Verwaltungsgerichtshof («**VGH**») offen.

Das Ziel dieses Artikels ist die Beschreibung des liechtensteinischen Sanktionsregimes bezüglich der Sperrung von Geldern und das damit einhergehende Rechtsschutzverfahren, einschliesslich der dazu ergangenen Judikatur des VGH.

<sup>57</sup> Botschaft zum Strafregistergesetz vom 20. 6. 2014, BBl 2014, 5724 und 5776.

<sup>58</sup> Ebd, 5777 f.

<sup>59</sup> Ebd, 5724.

\* Mag. Piotr Daniel Kocab, LL.M. ist em. Rechtsanwalt in Österreich und Senior Associate in der Kanzlei Gasser Partner Rechtsanwälte in Schaan, Liechtenstein (daniel.kocab@gasserpainner.com).

## II. Das Einfriergebot (Sperrung)

### 1. Gesetzliche Grundlagen und Umfang

Das Einfriergebot für russisches Vermögen gründet auf dem Gesetz über die Durchsetzung internationaler Sanktionen («ISG»)<sup>1</sup> sowie auf der Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine («Ukraine-VO»)<sup>2</sup>. Art 16 Abs 1 der Ukraine-VO ordnet die sog Sperre von Geldern wie folgt an:

*Gesperrt sind Gelder und wirtschaftliche Ressourcen im Eigentum oder unter direkter oder indirekter Kontrolle:*

- a) *der in Anhang 8 aufgeführten natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen;*
- b) *der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen, die im Namen oder auf Anweisung der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Bst. a handeln;*
- c) *der Unternehmen und Organisationen, die sich im Eigentum oder unter Kontrolle der natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen nach Bst. a oder b befinden.*

Liechtenstein übernahm somit den Wortlaut der Schweizer Ukraine-VO<sup>3</sup> (dort jedoch Art 15); wie in der Schweiz listet Anhang 8 zur (liechtensteinischen) Ukraine-VO die sanktionierten Personen auf. Im Vergleich zum Wortlaut der EU Verordnung (EU) 269/2014,<sup>4</sup> weicht jedoch der Wortlaut des Art 16 (liechtensteinische) Ukraine-VO von jenem des (korrespondierenden) Art 2 Abs 1 VO 269 ab. Dieser legt nämlich Folgendes fest:

*(1) Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen oder der dort aufgeführten mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.*

Es fällt auf, dass im Gegensatz zum Art 16 Ukraine-VO, der Art 2 Abs 1 VO 269 keine lit. b) und lit. c) enthält. Doch in der Praxis führen diese unterschiedlichen Texte zum selben Ergebnis; das heisst, Gelder und Wirtschaftsressourcen von Unternehmen, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle von sanktionierten Personen befinden oder von Personen, die im Auftrag einer sanktionierten Person handeln, sind vom Einfriergebot umfasst. In der EU wird nämlich vermutet, dass die Vermögenswerte eines kontrollierten Unternehmens tatsächlich von der sanktionierten Person kontrolliert werden (aufgrund der Kontrolle über das Unternehmen, kann – so die Vermü-

tung – die sanktionierte Person auch das Vermögen dieses Unternehmens kontrollieren). Dieses Konzept liesse sich auch auf Personen, die im Auftrag einer sanktionierten Person handeln, übertragen. Nach VO 269 werden solche Personen jedoch idR vom Zurverfügungstellungsverbot erfasst.

In der EU kann die Vermutung jedoch – zumindest theoretisch – durch das betroffene Unternehmen widerlegt werden.<sup>5</sup> Aus der praktischen Erfahrung des Autors variiert die Bereitschaft einer Behörde oder einer einfrierenden Person (meistens ein Finanzinstitut), sich mit einer Widerlegung auseinanderzusetzen, stark nach geographischer Lage der adressierten Behörde oder der einfrierenden Person. Dennoch besteht zumindest die Möglichkeit der Widerlegung. Ob eine entsprechende Vermutung widerlegt werden kann, ist im konkreten Einzelfall zu beurteilen.

Im Gegensatz zur VO 269 verschafft die Ukraine-VO jedenfalls mehr **Klarheit** für den Rechtsanwender; hält oder kontrolliert eine sanktionierte Person ein Unternehmen, werden *ex lege* die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen dieses Unternehmens gesperrt. Dies hat nach Ansicht des Autors auch einen **Nachteil**: Nicht immer ist eine automatische Sperrung des Gesamtvermögens geboten. Insbesondere dann nicht, wenn das betroffene Unternehmen über eine **lokale Geschäftsführung** verfügt, welche sich an die Sanktionen halten muss, widrigenfalls diese selbst haftet (zB wegen der Verletzung des Einfriergebots oder der Verletzung des Zurverfügungstellungsverbots). Hier lohnt sich der Verweis auf die «Häufig gestellten Fragen» der Deutschen Bundesbank zum Thema Finanzsanktionen:<sup>6</sup>

*Der bloße Umstand, dass die gelistete Person oder Organisation über ihre (Mehrheits-) Eigentümerstellung Einfluss auf die Leitung des nicht gelisteten Unternehmens nehmen kann, genügt danach nicht, um unterstellen zu können, dass alle seine Vermögenswerte kontrolliert werden (und eingefroren sind). Dies gilt ganz besonders dann, wenn auch die Unternehmensleitung dem Recht der EU unterliegt. Denn wenn die Unternehmensleitung Zugriffe auf Vermögenswerte des Unternehmens durch eine sanktionierte Person zulassen oder ihr selbst Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zuwenden sollte, kann sie sich strafbar machen.*

Nach der Diktion des Art 16 Ukraine-VO müsste der Umstand einer lokalen Geschäftsführung unberücksichtigt bleiben, sofern das betroffene Unternehmen im Eigentum oder unter Kontrolle der sanktionierten Person steht. Auch wenn die Geschäftsführung des betroffenen Unternehmens jeglichen Zugriff auf das Vermögen durch

<sup>1</sup> Gesetz vom 10. Dezember 2008 über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (ISG), LGBl-Nr 2009.041, LR-Nr 946.21.

<sup>2</sup> Verordnung vom 10. März 2022 über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine, LGBl-Nr 2022.045, LR-Nr 946.224.2.

<sup>3</sup> Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 04.03.2022, AS 2022 151.

<sup>4</sup> 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 (VO 269).

<sup>5</sup> Siehe dazu auch die (unverbindlichen) Häufig gestellten Fragen (FAQ) bezüglich der Umsetzung der Finanzsanktionen, herausgegeben und regelmässig aktualisiert durch die Europäische Kommission; bezüglich der sog rebuttable presumption siehe die FAQ, Kapitel B.1, Frage 1 ff. ([https://finance.ec.europa.eu/document/download/66e8fd7d-8057-4b9b-96c2-5e54bf573cd1\\_en?filename=faqs-sanctions-russia-consolidated\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/document/download/66e8fd7d-8057-4b9b-96c2-5e54bf573cd1_en?filename=faqs-sanctions-russia-consolidated_en.pdf)).

<sup>6</sup> Häufig gestellte Fragen zum Thema Finanzsanktionen, Frage B.4a. (<https://www.bundesbank.de/resource/blob/886614/d23c7002f5aed9e9fdcea61c19a4092a/mL/faq-finanzsanktionen-data.pdf>).

die sanktionierte Person verhindert und auch keine Gelder an die sanktionierte Person (direkt oder indirekt) weiterleitet, wären die Gelder laut Gesetzeswortlaut des Art 16 Abs 1 lit. c) Ukraine-VO zu sperren. In der Folge könnte das betroffene Unternehmen aufgrund der Sperre nicht wirtschaften. Denn Banken würden den Zugriff auf die Gelder des Unternehmens verweigern und Vertragspartner würden die Geschäftsbeziehung (vorerst) aussetzen aus Furcht bei Erfüllung von Verträgen gegen das Zurverfügungstellungsverbot zu verstossen. Dem betroffenen Unternehmen stünde die Möglichkeit offen, eine sog. «Firewall» zu errichten. Dadurch würde die sanktionierte Person das betroffene Unternehmen nicht (mehr) kontrollieren und die Gelder wären folglich freizulassen.<sup>7</sup>

## 2. Vollzug der Sperrung

Gelder und wirtschaftliche Ressourcen sind **ex lege gesperrt**, sofern die Voraussetzungen dafür vorliegen. Sie sind somit unmittelbar und ohne vorherige Ankündigung gesperrt.<sup>8</sup> Es bedarf vor allem für die Sperrung von Geldern **keines individuellen hoheitlichen Verwaltungsaktes**. Die Sperre erfolgt somit unmittelbar auf der Grundlage des Art 16 Abs 1 Ukraine-VO. Wird eine Person in den Anhang 8 aufgenommen, sind Gelder, die im Eigentum oder unter direkter oder indirekter Kontrolle der gelisteten Person stehen, gesperrt.<sup>9</sup>

In der Praxis werden üblicherweise Bankkonten sanktionierter Personen durch Finanzinstitute gesperrt, wodurch keine Transaktionen über diese Konten stattfinden können. Es sind jedoch verschiedene Szenarien denkbar, vor allem im Zusammenhang mit der Sperre von Wirtschaftsressourcen. Denn Wirtschaftsressourcen befinden sich üblicherweise nicht in der Verwahrung eines Dritten, der die Sperrung vornehmen kann. Wie ist etwa eine Liegenschaft bzw ein Haus *zu sperren*? Streng genommen darf eine sanktionierte Person ein Haus für den persönlichen Gebrauch nutzen.<sup>10</sup> Unzulässig ist eine Vermietung oder ein Verkauf des Hauses; selbiges gilt für ein KFZ. In der Praxis werden deshalb vor allem luxuriöse Wirtschaftsressourcen **behördlich beschlagnahmt**, wodurch jegliche Nutzung dieser Wirtschaftsressourcen praktisch unmöglich wird. Ob solch eine behördliche Beschlagnahme im Rahmen der Sanktionen überschliessend ist, muss für die Zwecke dieses Artikels offenbleiben.

## III. Meldepflicht

### 1. Gesetzliche Meldepflicht

Personen und Institutionen, die Gelder von sanktionierten Personen halten oder verwalten, unterliegen den gesetzlichen Meldepflichten (Art 17 Ukraine-VO). Die Melde-

pflicht bezüglich der Gelder betrifft die direkt gehaltenen oder verwalteten **Gelder**. Ebenso besteht eine Meldepflicht bezüglich **wirtschaftlicher Ressourcen**, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung fallen. Schliesslich müssen die meldepflichtigen Personen und Institutionen **sämtliche Transaktionen** melden, welche die sanktionierte Person innerhalb von zwei Wochen vor der Aufnahme in den Anhang 8 durchgeführt hat. Die Meldung muss **unverzüglich** gegenüber der Stabsstelle Financial Intelligence Unit («SFIU») erfolgen.

### 2. Die Schwelle für die Meldepflicht

Laut einschlägiger Wegleitung der SFIU wird die Meldepflicht dann ausgelöst, wenn die betroffene Person oder Institution Gelder hält oder verwaltet oder sie von solchen Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen bloss weiss und von denen anzunehmen ist, dass sie unter die Sperrung fallen. Somit genügt – laut Wegleitung – ein **blosser Verdacht**, um eine Meldepflicht zu begründen. Es reicht somit aus, dass die meldepflichtige Person annimmt, dass Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen unter die Sperrung fallen; im Falle solch einer Annahme, muss die **Meldung unverzüglich** erfolgen.<sup>11</sup>

In diesem Zusammenhang konstatiert der VGH, dass die meldepflichtigen Personen bei einer entsprechenden Verdachtslage die fraglichen Vermögenswerte in der Regel **faktisch sperren** und unverzüglich eine Meldung an die SFIU erstatten; der Kontoinhaber wird anschliessend über die Sperrung informiert.<sup>12</sup>

Es ergibt sich folglich, dass die **Schwelle** für die blosser Meldung **niedrig** ist. Ausreichend ist ein **Verdachtsmoment**, welcher eine unverzügliche Meldepflicht nach sich zieht. So sah der VGH die Schwelle unter anderem bereits dann erfüllt, wenn die wirtschaftlich berechnete Person einer Beschwerdeführerin (hier eine Aktiengesellschaft) vor der Meldung sanktioniert wurde.<sup>13</sup> Ob die wirtschaftlich berechnete Person auch tatsächlich Kontrolle über die (faktisch) gesperrten Gelder ausüben kann, ist in einem nächsten Schritt zu prüfen<sup>14</sup> – für eine (erste) Meldung an die SFIU reicht solch ein Verdachtsmoment jedoch aus.

Auch können einschlägige **Medienberichte**, die eine Verbindung einer nicht-sanktionierten Person zu einer sanktionierten Person zum Gegenstand haben, eine Meldung nach Art 17 Ukraine-VO bezüglich der Gelder der nicht-sanktionierten Person rechtfertigen; es genügt etwa, wenn eine sanktionierte Person eine Villa in Italien von einer Gesellschaft erwarb, die einem liechtensteinischen Trust zugerechnet wurde.<sup>15</sup> Der VGH hält weiter fest, dass auf der Ebene der (blosser) Meldung, Finanzinstitute den Verdachtsmomenten nicht weiter nachge-

<sup>7</sup> Siehe näher zu Firewall Art 16 Abs 18 Ukraine-VO; allgemein zur Firewalls *Kocab*: The new Firewall provision – improvement or the codification of a reversed burden of proof, Zeitschrift für das Recht der Aussenwirtschaft, Sanktionen und Auslandsinvestitionen (ZASA), 2023/145.

<sup>8</sup> Siehe dazu die ISG-Wegleitung der SFIU, Punkt 1.3.

<sup>9</sup> E des VGH 2022/029 vom 30.06.2022, 8.

<sup>10</sup> Siehe dazu die Best Practices for the effective implementation of restrictive measures, Rz 54 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/en/pdf>).

<sup>11</sup> Siehe dazu die ISG-Wegleitung der SFIU gestützt auf Art 3 Abs 2 des Gesetzes über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (ISG), Punkt 3.2.

<sup>12</sup> E des VGH 2022/029 vom 30.06.2022, 10.

<sup>13</sup> E des VGH 2022/111 vom 30.01.2023, 7.

<sup>14</sup> E des VGH 2022/111 vom 30.01.2023, 9 («Eine Qualifikation als wirtschaftlich berechnete Person [...] bedeutet somit nicht per se, dass diesen Personen auch Kontrollrechte oder (faktische) Kontrollmöglichkeiten über den Rechtsträger zukommen»).

<sup>15</sup> E des VGH 2023/035 vom 18.08.2023 publ. in LES 2024, 100.

hen und den Verdacht erhärten müssen. Denn Finanzinstitute unterliegen einer **unverzöglichen Meldepflicht**; dies schliesst eine tiefergehende Abklärung durch das Finanzinstitut in dieser Phase kategorisch aus.<sup>16</sup>

#### IV. Antrag auf Nichtanwendung der Zwangsmassnahmen

Das ISG gewährt einer Person, die von den Zwangsmassnahmen laut Ukraine-VO direkt oder indirekt betroffen ist, die Möglichkeit gegen diese Zwangsmassnahmen vorzugehen. Gemäss Art 8a ISG können natürliche und juristische Personen, die von einer Zwangsmassnahme direkt betroffen sind, ein begründetes Gesuch um (i) Streichung ihres Namens aus dem jeweiligen Anhang einer konkreten Verordnung oder (ii) Nichtanwendung der Zwangsmassnahme an die Regierung richten. **Aktiv-legitimiert** bezüglich (ii) sind ebenso (juristische) Personen, die zwar nicht im Anhang 8 gelistet sind, an denen jedoch eine gelistete Person die Mehrheit der Anteile hält. Für solche Rechtsträger gilt die Vermutung, dass deren Vermögenswerte indirekt von einer sanktionierten Person kontrolliert werden. Dies führt folglich zu einer Sperrung der Gelder. Dagegen kann sich die betroffene Person mit einem Antrag auf Nichtanwendung der Zwangsmassnahmen zu Wehr setzen.<sup>17</sup>

Das so eingeleitete Verwaltungsverfahren bezüglich der Sperrung ist **zweigeteilt**. Denn in einem ersten Schritt führt die SFIU die notwendigen Analysen und Ermittlungen durch und leitet diese an die Regierung weiter. Im zweiten Schritt entscheidet sodann die Regierung erstinstanzlich über das Gesuch.<sup>18</sup> Die Regierung hat grundsätzlich **binnen drei Monaten** über das Gesuch zu entscheiden, wobei bei komplexen Sachverhalten eine längere Entscheidungsfrist eingeräumt wird (siehe dazu sogleich unten).

Laut Art 81 Abs 1 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltungspflege (**LVG**)<sup>19</sup> hat die Regierung die Ergebnisse der SFIU und alle weiteren Beweisurkunden und Mittel zwingend an den Gesuchsteller zur Wahrung des **rechtlichen Gehörs** zuzustellen.<sup>20</sup>

#### V. Entscheidung der Regierung

Aufgrund einer Meldung laut Art 17 Ukraine-VO und eines Art 8a-Gesuchs ist die Regierung gemeinsam mit der SFIU verpflichtet, zu ermitteln, ob (i) die Schwelle für die Art 17 Meldung vorliegt und (ii) sich der in der Meldung geäusserte Verdacht erhärten lässt. Die Regierung hat hierfür jedoch nicht unbegrenzt Zeit. Ab Zugang des Gesuchs hat die Regierung drei Monate Zeit zu prüfen, ob sich der in der Meldung geäusserte Verdacht entsprechend erhärten lässt. Zu beachten ist auch der Art 90 Abs 6a LVG, wonach eine negative verwaltungsbehördliche Entscheidung fingiert wird, wenn die Behörde nicht

binnen drei Monaten ab der Antragstellung eine Entscheidung getroffen hat. Handelt es sich im konkreten Fall um eine besonders komplexe Struktur, mit zahlreichen Auslandsberührungen, so können die drei Monate grds. auch überschritten werden; es darf aber zu keiner Rechtsverzögerung kommen.<sup>21</sup>

Von praktischer Bedeutung ist in dieser Phase des Verfahrens die **Verteilung der Beweislast**. Während an die Melde-Schwelle geringe Anforderungen gesetzt werden – bereits glaubhafte Medienartikel reichen uU für die Meldung aus – muss die Regierung bezüglich des Vorliegens der Kontrolle über die gesperrten Gelder sämtliche Beweise aufnehmen (auch jene, die gegen eine Kontrolle sprechen<sup>22</sup>) und feststellen, ob im konkreten Fall die gesperrten Gelder von einer im Anhang 8 gelisteten Person direkt oder indirekt kontrolliert werden. **Es ist nicht Sache der betroffenen Person einen Negativbeweis zu erbringen** (*probatio diabolica*).<sup>23</sup> Denn der Beweis, dass eine Tatsache nicht vorliegt ist in der Praxis beinahe unmöglich. Vor allem kann der Vorwurf einer *de facto* Kontrolle in der Praxis kaum widerlegt werden.

#### VI. Vergleich mit der VO 269

##### 1. Kein vergleichbares Rechtsschutzprozedere gegen die Sperrung

Die VO 269 enthält **kein vergleichbares Rechtsschutzprozedere** für Personen, die sich gegen eine Sperrung zu Wehr setzen wollen. Ein Pendant zum Antrag auf Nichtanwendung nach Art 8a ISG sieht die VO 269 nicht vor.

Aufgrund der direkten Anwendung der VO 269 in den Mitgliedstaaten kommt es zu **keinem hoheitlichen Einschreiten** im Rahmen des Einfrierens von Geldern oder Wirtschaftsressourcen. Die betroffene Person kann somit grds. kein Rechtsmittel gegen das Einfrieren von Geldern erheben (sondern ausschliesslich gegen die Sanktionierung vorgehen; siehe sogleich unten). Behauptet die betroffene Person, ihre Gelder seien zu Unrecht eingefroren, so kann sie zivilrechtlich gegen die einfrierende Person vorgehen. Dies betrifft in erster Linie nicht-sanktionierte Personen, deren Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen aufgrund einer Assoziation mit einer sanktionierten Person eingefroren sind. Diese Personen sind somit bis zu einem gewissen Grad davon abhängig, dass die sanktionierte Person ihre Sanktionierung vor dem Gericht der Europäischen Union bekämpft.

##### 2. Rechtsmittel nur gegen die Sanktionierung per se

Eine direkt sanktionierte Person kann gegen ihre Sanktionierung ein **Rechtsmittel an das Gericht der Europäischen Union (EuG)** erheben. Das Rechtsmittel richtet sich konkret gegen den Beschluss des Rates der Europäischen Union (**Rat**), mit welchem der Rat beschlossen hat, die betroffene Person in die Liste der sanktionierten Personen aufzunehmen. Beantragt wird dabei die Annullierung dieses Rechtsaktes durch das EuG.

<sup>16</sup> E des VGH 2023/035 vom 18.08.2023, 9.

<sup>17</sup> E des VGH 2022/029 vom 30.06.2022, 10.

<sup>18</sup> E des VGH 2023/105 vom 15.03.2024, 7.

<sup>19</sup> Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege (die Verwaltungsbehörden und ihre Hilfsorgane, das Verfahren in Verwaltungssachen, das Verwaltungszwangs- und Verwaltungsstrafverfahren), LGBl-Nr 1922.024, LR-Nr 172.020 idGF.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> E des VGH 2023/035 vom 18.08.2023, 9.

<sup>22</sup> E des VGH 2023/086 vom 05.02.2024, 11.

<sup>23</sup> Siehe dazu EuGH in C-530/17p (*Azarov*), ECLI:EU:C:2018:1031, Rz 39 mwN.

Die Beschwerdeführer bringen im Rechtsmittel vor allem vor, dass der Rat den konkreten Beschwerdeführer aufgrund einer falschen Einschätzung der Lage sanktioniert hat (sog. *error of assessment*). Denn jede Sanktionierung einer Person erfolgt auf der Grundlage von sog. *Listing Grounds*. Diese sind in Art 3 VO 269 aufgelistet. So ermächtigt etwa lit. g) leg cit die Sanktionierung von in Russland tätigen **führenden Geschäftsleuten** und ihren unmittelbaren Familienangehörigen, die von ihnen profitieren.<sup>24</sup> Ebenso fallen Geschäftsleute unter die lit. g), sofern sie in Wirtschaftssektoren tätig sind, die für die russische Regierung eine wesentliche Einnahmequelle darstellen.

Zahlreiche Rechtsmittel sind derzeit beim EuG anhängig; ebenso wurden bereits viele Fälle durch das EuG entschieden. Beschwerdeführer, die vor dem EuG obsiegen, können idR das Gericht überzeugen, dass ein konkreter Listing Ground aufgrund von geänderten Umständen nicht mehr auf sie zutrifft.<sup>25</sup> Ebenso waren – aus Sicht der Beschwerdeführer – vor dem EuG einige **Familienmitglieder** von führenden Geschäftsleuten erfolgreich mit ihren Rechtsmitteln. Die betroffenen Familienmitglieder wurden als mit den Geschäftsleuten «verbundene Personen» gelistet. Doch das EuG vertritt den Standpunkt, dass allein die blossе Familienangehörigkeit für eine Sanktionierung nicht ausreicht.<sup>26</sup> Um eine Sanktionierung eines Familienmitglieds zu rechtfertigen, bedarf es eines sog. «gemeinsamen (wirtschaftlichen) Interesses». Kann das EuG solch ein gemeinsames Interesse überzeugend darlegen, erachtet der EuG die angefochtene Sanktionierung als gerechtfertigt. Es genügt, wenn zB die Schwester eines führenden Geschäftsmannes Begünstigte eines Trusts ist, in dem sich luxuriöse Vermögenswerte befinden. Denn in solch einer Konstellation besteht ein «gemeinsames Interesse», den wirtschaftlichen Eigentümer (hier den führenden Geschäftsmann) zu verschleiern und dadurch die Vermögenswerte der Sperrung zu entziehen.<sup>27</sup>

Abschliessend sei noch angemerkt, dass der Rat jede Listing alle sechs Monate evaluiert und – meistens – für weitere sechs Monate verlängert (ein sog. «Re-Listing»). Viele Beschwerden richten sich ebenfalls gegen die Re-Listings. Dies vor allem dann, wenn sich die Umstände

in der Sphäre der sanktionierten Person geändert haben und aufgrund dieser Änderungen eine Streichung der Person von der Sanktionsliste gerechtfertigt wäre. Werden diese neuen Umstände beim Re-Listing durch den Rat nicht berücksichtigt und verlässt sich der Rat auf die ursprünglichen Listing Grounds, kann dies der Beschwerdeführer im Rechtsmittel vorbringen.<sup>28</sup>

Es kommt jedoch ebenfalls vor, dass eine Sanktionierung einer Person nicht bloss verlängert wird, sondern der Rat das Re-Listing auf einen neuen Listing Ground stützt. In solchen Konstellationen kann ein Rechtsmittel gegen die erste Sanktionierung erfolgreich sein. Es kommt jedoch nicht zur Streichung der Person von der Sanktionsliste, weil die Sanktionierung aufgrund des Re-Listings weiterhin aufrecht bleibt. Gegen diese «neue» Sanktionierung wäre somit ebenfalls ein Rechtsmittel an das EuG zu erheben.<sup>29</sup>

### 3. Kein unmittelbarer Rechtsschutz für nicht-sanktionierte Personen

Der direkt sanktionierten Person steht somit der Rechtsweg an das EuG offen. Doch in zahlreichen Fällen werden Gelder von nicht-sanktionierten Personen aufgrund einer (vermeintlichen) Assoziation mit der sanktionierten Person gesperrt (siehe dazu Punkt II.1.). Diesen Personen steht laut VO 269 kein Rechtsmittel gegen eine Sperrung zur Verfügung. Darüber hinaus hat sich in der Praxis eine **Beweislastumkehr** zulasten der betroffenen (nicht-sanktionierten) Person etabliert. Kontrolliert eine sanktionierte Person eine andere (juristische) Person, so wird **vermutet**, dass die Vermögenswerte dieser kontrollierten Person ebenfalls durch die sanktionierte Person kontrolliert werden. Die betroffene (nicht-sanktionierte) Person muss somit gegenüber der einfrierenden Person darlegen, dass sich einzelne oder sämtliche Vermögenswerte nicht unter der Kontrolle der sanktionierten Person befinden. Dieser Negativbeweis ist – wie oben angeführt – in der Praxis beinahe unmöglich. Denn auch wenn aus rechtlicher Sicht glaubhaft dargelegt werden kann, dass einer sanktionierten Person keine Kontrollrechte über eine juristische Person zukommen, so kann eine etwaige

<sup>24</sup> Dieser Listing Ground wurde am 05.06.2023 durch die Verordnung (EU) 2023/1089 (OJ 146/1) neu gefasst und beinhaltet nun die Familienangehörigen, die von einem in Russland tätigen führenden Geschäftsmann profitieren. Vor dieser Änderung wurden Familienangehörige solcher Geschäftsleute als «mit diesen verbundenen natürlichen Personen» angesehen. Dadurch konnte die EU auch Familienangehörige führender Geschäftsleute sanktionieren. Laut Rechtsprechung des EuG reicht jedoch eine blossе Familienangehörigkeit nicht aus, um als «verbundene natürliche Person» für die Zwecke einer Sanktionierung angesehen zu werden (dazu EuGH C-376/10 P – Tay Za / Rat (ECLI:EU:C:2012:138).

<sup>25</sup> So etwa EuG T-714/20 (ECLI:EU:T:2022:674) Ovsyannikov/Rat; EuG T-364/22 (ECLI:EU:T:2023:503) Shulgin/Rat;

<sup>26</sup> Siehe ua die rezente E des EuG T-743/22 (ECLI:EU:T:2024:180) N. Mazepin/Rat. Der Rat konnte in dieser E nicht nachweisen, dass Nikita Mazepin mit seinem ebenfalls sanktionierten Vater Dmitry Mazepin eine Geschäftsbeziehung pflegt, welche eine Sanktionierung des Sohnes, Nikita, rechtfertigen würde.

<sup>27</sup> Siehe dazu ebenfalls die rezente E des EuG T-234/22 (ECLI:EU:T:2024:287) vom 08.05.2024, Ismailova/Rat.

<sup>28</sup> aaO T-743/22, N. Mazepin; der Sohn von Dmitry Mazepin wurde deshalb sanktioniert, weil der Vater dem Sohn die Rennsportkarriere finanziell ermöglicht hat. Auch den Sitz im Haas Formel 1 Team in der Saison 2021 hat – so der Rat – N. Mazepin nur aufgrund des Sponsorings durch den Vater (bzw ein durch den Vater kontrolliertes Unternehmen, Uralkali) erhalten. Diese Umstände lagen im Zeitpunkt der ersten Sanktionierung im März 2022 tatsächlich vor. Jedoch verlängerte der Rat die Sanktionen gegen N. Mazepin laufend alle sechs Monate und berief sich immer auf die Gründe vom März 2022. Das Gericht stellte jedoch fest, dass N. Mazepin seit März 2022 nicht mehr in der Formel 1 fährt und auch nicht durch Uralkali gesponsert wird. Eine über das Familienverhältnis hinausgehende Geschäftsbeziehung zwischen D. Mazepin und N. Mazepin konnte der Rat nicht darlegen.

<sup>29</sup> Ein Beispiel dafür ist der Fall Violetta Prigozhina, der Mutter des verstorbenen Anführers der paramilitärischen Wagner Gruppe, Yevgeniy Prigozhin. Das EuG hat ihre Sanktionierung annulliert (T-212/22 vom 08.03.2023 [ECLI:EU:T:2023:104]). Mit Durchführungsverordnung 2024/849 (ABl. L, 2024/849, 13.3.2024) wurde sie jedoch wieder «re-listet», jedoch nicht mehr als «verbundene Person», sondern eine Person, die vom sanktionierten Sohn profitiert.

**faktische Kontrolle** kaum widerlegt werden. Interessant ist, dass der Grundsatz der widerlegbaren Vermutung (*rebuttable presumption*) in der VO 269 nicht geregelt ist; es finden sich lediglich in den (unverbindlichen) «Häufig gestellten Fragen» der Europäischen Kommission («FAQ») Anhaltspunkte für die widerlegbare Vermutung (ohne jedoch auf eine gesetzliche Quelle oder auf einschlägige EuGH-Rechtsprechung zu verweisen).<sup>30</sup>

Solch eine widerlegbare Vermutung zugunsten des Einfrierenden ist nach Ansicht des Autors zumindest in der Anfangsphase durchaus vertretbar und nachvollziehbar. Denn in dieser Anfangsphase muss zB eine Bank bei entsprechender Verdachtslage Gelder unverzüglich sperren, widrigenfalls die Bank gegen Sanktionen verstossen könnte. Da die tatsächlichen Umstände hinsichtlich des Eigentums oder der Kontrolle über die betroffenen Gelder in der Praxis teilweise höchst komplex sind, sollte ein einfrierendes Finanzinstitut bei einem Anfangsverdacht rasch handeln können. Dieser «Anfangszustand» darf jedoch nicht verharren; irgendwann muss das einfrierende Finanzinstitut nachvollziehbar darlegen können, dass die betroffenen Gelder tatsächlich von einer sanktionierten Person direkt oder indirekt kontrolliert werden – ähnlich dem Verfahren in Liechtenstein.

Der wesentliche Unterschied zwischen der VO 269 und der Ukraine-VO liegt somit darin, dass in Liechtenstein eine betroffene Person gegen eine Sperrung behördlich bzw gerichtlich vorgehen kann. Die VO 269 enthält kein vergleichbares Instrument für eine nicht-sanktionierte Person, deren Gelder gesperrt sind. Es liegt somit idR ein **rein privatrechtliches Rechtsverhältnis** zwischen dem einfrierenden Finanzinstitut und dem Kunden vor; beharrt also das einfrierende Finanzinstitut auf der Sperrung trotz glaubhafter Widerlegung durch den (nicht-sanktionierten) Kunden, bleibt derzeit für den betroffenen (nicht-sanktionierten) Kunden wohl als Rechtsbehelf innerhalb der EU einzig die zivilrechtliche Klage gegen den Einfrierenden.<sup>31</sup>

## VII. Rechtsweg an den Verwaltungsgerichtshof

Gegen die Entscheidung der Regierung ist eine Beschwerde an den VGH zulässig. Dieser kann (i) die angefochtene Entscheidung der Regierung aufheben und die Verwaltungssache zur Ergänzung des Verfahrens und neuerlichen Entscheidung an die Regierung zurückverweisen; (ii) die Beschwerde abweisen und die angefochtene Entscheidung bestätigen, oder (iii) der Beschwerde stattgeben und die angefochtene Regierungsentscheidung abändern.

<sup>30</sup> Siehe FAQ, B.1. Antwort auf Frage 1: (auszugsweise) «*This presumption can be rebutted on a case-by-case basis by the entity concerned, if it can be demonstrated that some or all of its assets are outside the control of the listed person, and/or that funds or economic resources made available to it would in fact not reach or benefit the listed person.*»

<sup>31</sup> Wobei nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, dass in einzelnen Mitgliedstaaten die zuständigen Behörden im Zusammenhang mit dem Einfrieren von Vermögenswerten Rechtsakte setzen (zB behördliche Anordnung einer Beschlagnahme) und diese Rechtsakte durch die betroffene Person bekämpft werden können.

## VIII. Ausgewählte VGH-Entscheidungen

### 1. Zurückverweisung an die Regierung

Häufig verweist der VGH die Sache zur Ergänzung und neuerlichen Entscheidung an die Regierung zurück. Dies geschieht dann, wenn nach Ansicht des VGH die Regierung den Anfangsverdacht nicht erhärtet hat.

In einer der ersten Entscheidungen zur Ukraine-VO stellte der VGH fest, dass die Regierung sich lediglich darauf beschränkt hat, Verbindungen zwischen dem wirtschaftlichen Berechtigten der Beschwerdeführerin und einer sanktionierten Person (P) darzustellen.<sup>32</sup> Die Beschwerdeführerin war im konkreten Fall eine nicht eingetragene liechtensteinische **Stiftung**. Die Gelder der Stiftung wurden durch die Bank (B) faktisch gesperrt; B erstattete eine entsprechende Meldung.

Die Beschwerdeführerin brachte vor, dass es für eine Sperrung darauf ankommt, ob P direkt oder indirekt eine juristische Person kontrolliert. Es reicht jedoch nicht aus, lediglich Verbindungen zwischen der wirtschaftlich berechtigten Person der Beschwerdeführerin und P aufzuzeigen; vor allem dann nicht, wenn es sich bei der juristischen Person um eine Stiftung handelt. Die Stiftung war im konkreten Fall alleinige Eigentümerin des Stiftungsvermögens. Darüber hinaus stand das alleinige Verfügungs- und Zeichnungsrecht und somit die Kontrolle über die Vermögenswerte den beiden Stiftungsräten zu.<sup>33</sup> Die SFIU hat somit laut VGH nicht aufgezeigt, wie P über die Verbindung mit der wirtschaftlich berechtigten Person die Beschwerdeführerin (und somit deren Gelder) kontrolliert hat.<sup>34</sup>

Für die Praxis von Interesse sind die Ausführungen des VGH bezüglich der Art und Weise, wie die Regierung im fortgesetzten Verfahren die Kontrolle über die Gelder nachweisen kann. Der VGH wörtlich: «*Dafür sind Beweise von Amtes wegen aufzunehmen, insbesondere durch die Befragung der Stiftungsräte der Beschwerdeführerin, die Beweisergebnisse zu würdigen und daraus die Sachverhaltsfeststellungen zu treffen. Ergeben diese nicht, dass eine gelistete Person indirekte Kontrolle über die Beschwerdeführerin ausübt oder ausüben kann, sind Vermögenswerte freizugeben. Die Regierung und die SFIU haben ebenfalls die Verfahrensdauer zu beachten.*»<sup>35</sup>

Der VGH achtet ebenfalls darauf, dass das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer wahrgenommen wird. In einem kürzlich entschiedenen Fall stellte das Gericht fest, dass die Regierung und die SFIU der Beschwerdeführerin nicht sämtliche fallbezogenen Unterlagen übermittelt haben. Wäre dies erfolgt, hätte die Beschwerdeführerin zahlreiche Sachverhaltselemente richtigstellen können. Auch in diesem Fall hat die Regierung lediglich eine Beziehung zwischen einer wirtschaftlich berechtigten Person und einer sanktionierten Person dargestellt. Daraus liess sich jedoch nicht auf eine Kontrolle der auf einem liechtensteinischen Bankkonto befindlichen Gelder schliessen.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> E des VGH 2022/075 vom 19.12.2022.

<sup>33</sup> E des VGH 2022/075 vom 19.12.2022, 6.

<sup>34</sup> E des VGH 2022/075 vom 19.12.2022, 7.

<sup>35</sup> E des VGH 2022/075 vom 19.12.2022, 8.

<sup>36</sup> E des VGH 2023/105 vom 15.03.2024.

## 2. Stattgebende Entscheidungen

Der VGH kann in der Sache auch selber entscheiden. Dies vor allem dann, wenn die Regierung in gehöriger Zeit einen geäußerten Verdacht nicht erhärten konnte. Im konkreten Fall VGH 2022/029 erfolgte die Meldung der einfrierenden Bank (K) über die Gelder des Beschwerdeführers (A) aufgrund einer (möglichen) indirekten Kontrolle der Gelder durch Personen, die Ziele von Sanktionen sein könnten (es im Zeitpunkt der Meldung aber noch nicht waren).

Aus der Entscheidung ergibt sich der folgende wesentliche Sachverhalt: der Beschwerdeführer (A) hatte Geschäftsbeziehungen zu einer Anwaltskanzlei (L); diese drückte sich dadurch aus, indem ua ein Partner der L, nämlich P, eine Einzelzeichnungsberechtigung bei der C Holding Establishment inne hatte; der wirtschaftlich Berechtigte der C Holding Establishment war A (spricht der Beschwerdeführer). Die Geschäftsbeziehung war für die sperrende Bank (K) deshalb problematisch, weil L bzw deren Partner P angeblich eine Nähe zu Wladimir Putin bzw dessen Umfeld hatte. Dies ging aus Medienberichten hervor. Denn neben der Geschäftsbeziehung zu A bzw der C Holding Establishment hatte L bzw P eine Geschäftsbeziehung zur N Investments Ltd und zur O Ltd. In beiden Gesellschaften war S die wirtschaftlich berechtigte Person. S hatte über eine Beteiligung an der AA eine Geschäftsbeziehung zu W und X; W und X wurden im US «H.R.6422 – Putin Accountability Act» als mögliche Ziele von Sanktionen genannt (ohne jedoch zum damaligen Zeitpunkt selber sanktioniert zu sein).

Folgt man dem Sachverhalt hatte der Beschwerdeführer A somit keine direkte Geschäftsbeziehung zu W und X. Der Grund für die Meldung durch K war die Geschäftsbeziehung des A zu L, welche wiederum eine Geschäftsbeziehung zu S aufwies, der wiederum eine Geschäftsbeziehung zu W und X aufwies.

Für eine Meldung der K erachtete der VGH diesen Sachverhalt als ausreichend. Denn Voraussetzung für das Erreichen der Schwelle ist bereits die **minimale Wahrscheinlichkeit** einer Kontrolle von Geldern durch eine gelistete Person.<sup>37</sup> Die Schwelle für eine Meldung war somit erreicht. Jedoch konnte nach Ansicht des VGH die Regierung den Verdacht nicht erhärten. Die Regierung konnte keinerlei Beweise für eine allfällige Kontrolle der Gelder des A durch eine sanktionierte Person vorlegen. Weil seit dem Antrag auf Nichtanwendung durch den Beschwerdeführer A eine beträchtliche Zeit verging und die Entscheidung dringlich war, entschied der VGH selber in der Sache und ordnete die Abänderung der Regierungsentscheidung an. Dies führte folglich zu einer Freilassung der Gelder.<sup>38</sup>

## 3. Abweisende Entscheidungen

Schliesslich kann der VGH auch Entscheidungen der Regierung bestätigen und den Antrag auf Nichtanwendung laut Art 8 ISG abweisen. Einer solchen – aus Sicht des

Beschwerdeführers – abweisenden Entscheidung lag folgender wesentlicher Sachverhalt zugrunde:

Eine liechtensteinische Bank (B) sperrte Gelder, welche sich auf dem Konto des Beschwerdeführers (A) befanden. A war Student in England und hatte sonst keine bekannten Einkunftsquellen. Vater des A war eine sanktionierte Person (P). Die Gelder stammen aus dem Familienvermögen, wobei diese zuerst an eine liechtensteinische Stiftung zugewendet wurden. Die Stiftung wurde 2019 aufgelöst und das Vermögen wurde an den Begünstigten A ausgeschüttet. Weiters stellte die Regierung fest, dass A und P nicht entfremdet seien, sprich ein gutes Vater-Kind Verhältnis bestand.

Aufgrund des jungen Alters des A, der fehlenden beruflichen Unabhängigkeit des A und des intakten Vater-Sohn Verhältnisses zog die Regierung den Schluss, dass P die Gelder des A indirekt kontrolliere. Die Regierung ging davon aus, dass ein 21-jähriger Student mit beträchtlichen Vermögenswerten seinem Vater Gelder zur Verfügung stellen wird, wenn dieser jenen darum bittet.<sup>39</sup>

Der VGH folgte dieser Auffassung der Regierung. Laut VGH bestehe im konkreten Fall ein nicht unerhebliches Risiko, dass P Druck auf den A ausüben werde, um die Wirkung der Sanktionen zu umgehen. Auf den Einwand des A, die Regierung habe die indirekte Kontrolle nicht ausreichend durch Beweise dargelegt (Beweismass der vollen Überzeugung), entgegnete der VGH, dass die Regierung sämtliche Umstände und Beweise, die für und gegen das Vorliegen einer indirekten Kontrolle sprechen, zu erheben und zu würdigen und gegeneinander abzuwägen haben. Der VGH verlange somit nicht die volle Überzeugung.<sup>40</sup> Der VGH verweist dabei auf die FAQ, S 23 (*«If, at the time of the assessment, there are reasonable grounds to believe that certain assets belong to or are controlled by the listed person, even if they are nominally owned by someone else, then these assets must be frozen under Article 2(1)»*).

Der VGH zieht den Schluss, dass im konkreten Fall hinreichend Gründe für die Annahme bestehen, dass A einen Wunsch des P auf **Zurverfügungstellung von Geldern** nicht abschlagen wird. Damit sei das Vorliegen einer indirekten Kontrolle der Vermögenswerte des Beschwerdeführers durch seinen sanktionierten Vater hinreichend bewiesen und dargelegt.<sup>41</sup>

Nach **Ansicht des Autors**<sup>42</sup> ist zu hinterfragen, ob die (bloss mögliche) zukünftige Zurverfügungstellung von Geldern an eine sanktionierte Person bereits eine (indirekte) Kontrolle über die Gelder begründet. Denn das Zurverfügungstellungsverbot ist sowieso ein eigener Verstoß gegen die Sanktionen, welches es einer Person verbietet, Gelder an sanktionierte Personen zur Verfügung zu stellen. Gelder, die möglicherweise in der Zukunft an eine sanktionierte Person zur Verfügung gestellt werden, müssen nicht zwingend unter der Kontrolle der sanktionierten Person stehen. Aus der Tatsache, dass Gelder

<sup>37</sup> E des VGH 2022/029 vom 30.06.2022, 9.

<sup>38</sup> E des VGH 2022/029 vom 30.06.2022, 14; siehe dazu auch E des VGH 2023/059 vom 13.05.2024, dem ein ähnlicher Sachverhalt zugrunde liegt.

<sup>39</sup> E des VGH 2023/086 vom 05.02.2024, 7.

<sup>40</sup> E des VGH 2023/086 vom 05.02.2024, 11 f. (mit Verweis auf VGH 2023/035).

<sup>41</sup> E des VGH 2023/086 vom 05.02.2024, 12.

<sup>42</sup> An dieser Stelle wird offengelegt, dass der Autor für die Sozietät tätig ist, welche den Beschwerdeführer vertritt.

möglicherweise in der Zukunft an eine sanktionierte Person überwiesen werden, kann somit nicht ohne Weiteres auf eine Kontrolle dieser Gelder geschlossen werden.<sup>43</sup> Dazu bedarf es weiterer Anhaltspunkte hinsichtlich der Kontrolle, wie etwa: zeitliche Nähe zwischen der Zuwendung der Gelder an A und der Sanktionierung des P; eigene Vermögenslage des P (beachte, dass Gelder des P in Russland nicht gesperrt sind); Verhalten in der Vergangenheit (hat A dem P in der Vergangenheit öfter Gelder überwiesen?).

Auch wenn A tatsächlich in der Zukunft Gelder an P zur Verfügung stellen sollte, wird A gegen das Zurverfügungstellungsverbot des Art 16 Abs 2 Ukraine-VO erst im Zeitpunkt der Zurverfügungstellung verstossen; die Gelder des A sind aber dadurch nicht automatisch bereits vorher durch P kontrolliert. Um auch darzulegen, dass die Gelder des A durch P kontrolliert werden, müsste erwiesen sein, dass A «mehr» ist als bloss der Sohn des P<sup>44</sup>; A müsste hinsichtlich der Gelder ein *de facto* Treuhänder des P sein, der auf Weisung des P diesem die Gelder überweist oder gemäss seiner Weisung verwendet – dies wäre uU durch die Regierung nachzuweisen (denn A obliegt nicht der Negativbeweis in diesem Zusammenhang).

Weiters ist der Verweis auf die konkrete Stelle der FAQ bezüglich der Beweislast fraglich. Im Allgemeinen stellen die FAQ einen nützlichen Arbeitsbehelf im Sanktionsalltag dar. Da es zu diversen offenen Fragen (noch) keine Judikatur des EuG oder EuGH gibt, verschaffen die FAQ in der Regel zumindest eine erste Orientierung bei der Anwendung von Sanktionen. Jedoch sind die FAQ **unverbindlich**; dies hat bereits der EuGH festgestellt.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Der VGH hat in der E 2023/059 vom 13.05.2024 ausgeführt, dass nicht generell davon auszugehen sei, dass eine indirekte Kontrolle über Vermögenswerte bereits dann besteht, wenn eine sanktionierte Person gegenüber einer nicht sanktionierten Person den Wunsch äussert, ihr Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen, selbst dann nicht, wenn die nicht-sanktionierte Person diesem Wunsch wahrscheinlich folgend wird. Treffend führt hier der VGH weiter aus, dass eine vermögende Person in Russland wohl dem Wunsch eines Wladimir Putin auf Zurverfügungstellung von Geldern folgen würde. Das müsste aber dazu führen, dass sämtliche Gelder reicher Russen aufgrund indirekter Kontrolle durch Wladimir Putin zu sperren wären, was aber laut VGH nicht die Idee der Ukraine-VO sein kann. Bezüglich der E des VGH 2023/086 führte der VGH aber aus, dass bei einem Vater-Sohn Verhältnis aufgrund einer gewissen Abhängigkeit hinreichend Gründe für die Annahme bestehen, dass der A Gelder an P zur Verfügung stellen wird.

<sup>44</sup> Verwiesen wird dabei auf N. Mazepin, T-743/22 aaO; demnach war ein blosses Vater-Sohn Verhältnis nicht ausreichend, um den Sohn zu sanktionieren. In VGH 2023/086 behandelt jedoch das Gericht den A als de facto sanktioniert, obwohl das Gericht lediglich ein intaktes Vater-Sohn Verhältnis darlegen konnte; ein darüberhinausgehendes gemeinsames wirtschaftliches Interesse konnte der VGH nicht darlegen. Wenn jedoch laut EuG Rechtsprechung bereits ein blosses Familienverhältnis für eine Sanktionierung nicht ausreicht, kann dieses Prinzip nicht so einfach durch eine Sperrung der Gelder eines Familienmitglieds unterwandert werden. Denn das Sperren der Gelder ist die wesentliche Folge von Individualsanktionen, die im konkreten Fall eine nicht-sanktionierte Person aufgrund eines intakten Vater-Sohn Verhältnisses trifft.

<sup>45</sup> Siehe EuGH in C-124/20, Bank Melli Iran v Telekom Deutschland (ECLI:EU:C:2021:1035), Rz 61.

Neulich hat auch Generalanwalt Medina in einer Opinion ausgedrückt, dass es irrelevant sei, dass die FAQ etwas Gegenteiliges aussagen, da diese nicht bindend sind.<sup>46</sup> Somit darf (ganz grundsätzlich) die Rechtsansicht der Kommission in den FAQ in bestimmten Punkten sehr wohl in Frage gestellt werden.

Ungeachtet des unverbindlichen Charakters der FAQ, bezieht sich die durch den VGH zitierte Stelle nach Ansicht des Autors lediglich auf die niedrige Schwelle für das faktische Einfrieren von Geldern durch die einfrierende Person, und nicht auf das Beweismass hinsichtlich der (indirekten) Kontrolle dieser Gelder. Denn im Rahmen der VO 269 ist kein behördliches Einschreiten vorgesehen; die einfrierenden Personen dürfen somit bereits Gelder einfrieren, wenn genügend Anhaltspunkte für eine Kontrolle vorliegen (*reasonable grounds to believe*). Dies ist mit der niedrigen Schwelle für eine Meldung nach Art 17 Ukraine-VO durchaus vergleichbar. Wie jedoch der VGH bereits mehrmals ausgesprochen hat, muss die Regierung die Anhaltspunkte auch erhärten. Die anfänglichen «reasonable grounds» wären somit an dieser Stelle des konkreten Verfahrens nicht ausreichend, um eine Sperre weiterhin aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund ist der konkrete Verweis des VGH in die FAQ zumindest fraglich.

## IX. Fazit

Inhaltlich unterscheiden sich die Russland-Sanktionen in Liechtenstein nicht von den Russland-Sanktionen in der EU. In beiden Sanktionsregimen müssen Finanzinstitute Gelder einfrieren bzw sperren, wenn es Anhaltspunkte für eine Kontrolle dieser Gelder durch sanktionierte Personen gibt. Die VO 269 sieht jedoch nach der Vornahme des faktischen Einfrierens kein Rechtsschutzverfahren vor. Die sanktionierte Person kann vor dem EuG ihre Sanktionierung bekämpfen. Dies gilt aber nicht für Gelder von Personen, die bloss aufgrund einer Assoziation mit einer sanktionierten Person gesperrt wurden. Denn im Fall einer Assoziation wird häufig voreilig vermutet, dass die sanktionierte Person bestimmte Gelder von anderen Personen ebenso kontrolliert. Diese (nicht-sanktionierten) Personen können versuchen, die einfrierende Person (meist eine Bank) von der fehlenden Kontrolle der Gelder zu überzeugen. Falls diese Versuche scheitern, müsste nach aktueller Rechtslage die betroffene Person gegen die einfrierende Person gerichtlich vorgehen, oder abwarten, bis die sanktionierte Person aus der Liste der sanktionierten Personen gestrichen wurde.

Die Praxis zeigt, dass Finanzinstitute beim Sperren von Geldern auch *daneben* liegen können (Stichwort

<sup>46</sup> Opinion des Advocate General Medina in C-109/23 [Jemerak], Rz 69: *I should briefly add that the fact that the Commission has stated that notarial activities are covered by the concept of legal advisory services in its Guidance on the implementation of Regulation No 833/2014 (27) is of no consequence. The Commission correctly recognises in that guidance that only the Court is competent to interpret the regulations applicable in the domain of EU restrictive measures, which means that that guidance cannot determine, in any manner, the outcome of my analysis as to the proper interpretation to be given to Article 5n(2) of Regulation No 833/2014.* Das Urteil in dieser Sache erging am 05.09.2024 (EU:C:2024:681). Der EuGH folgte der Auffassung der GA.



«Overcompliance»). Genau für solch einen Fall ist ein effektives Rechtsschutzverfahren wünschenswert, welches verhältnismässig rasch und mit überschaubaren Kosten die Situation behördlich bzw sogar gerichtlich klärt. Das ISG und die Ukraine-VO gewähren den Parteien genau solch ein Verfahren. Davon profitieren alle involvierten Parteien: einerseits ist das Finanzinstitut keinen potentiellen zivilrechtlichen Ansprüchen der betroffenen Person aufgrund rechtsgrundlosen Einfrierens ausgesetzt. Lediglich wenn der VGH feststellt, dass sogar die Schwelle nach Art 17 Ukraine-VO nicht erreicht wurde, wäre zu fragen, ob im konkreten Fall das Finanzinstitut fahrlässig gehandelt hat. Andererseits hat die (von der Sperre) betroffene Person relativ rasch Gewissheit über den Status ihrer Gelder. Anders als in der EU, muss die betroffene Person nicht den (beinah unmöglichen) Negativbeweis der fehlenden Kontrolle erbringen, sondern obliegt es der Regierung, die anfänglichen Anhaltspunkte einer direkten oder indirekten Kontrolle zu erhärten.

Ein ähnliches Verfahren wäre in der Union wünschenswert. Dies ist zwar aufgrund der 27 Mitgliedstaaten schwierig auf Verordnungsebene umzusetzen. Denn allein die zuständigen Behörden würden in vielen Mitgliedstaaten variieren (so könnte in einem Mitgliedstaat etwa das Innenministerium zuständig sein, während in einem anderen Mitgliedstaat das Finanzministerium zuständig ist). Jedoch hat die Union kürzlich die Bestrafung für Sanktionsverstösse im Wege einer Richtlinie vereinheitlicht.<sup>47</sup> Ein geregeltes Rechtsschutzverfahren nach dem Beispiel Liechtensteins wäre sicherlich einfacher im Wege einer Richtlinie umzusetzen und würde ein faktisch bestehendes Rechtsschutzdefizit beseitigen.

## Strafsanktionen im Finanzmarktrecht

Mario Frick / Christine Reiff\*

### Inhalt

1	Notwendigkeit eines Sanktionssystems im Finanzmarktrecht	145
2	Kontext EWR und Verfassung	145
2.1	Passporting	145
2.2	Grundfreiheiten und Verhältnismässigkeit	145
2.3	Sanktionen selber definieren	145
2.4	Vorgaben des Europarechts: wirksam, verhältnismässig, abschreckend	146
2.5	Verfassungsmässigkeit	146
2.5.1	Legalitätsprinzip und Erkennbarkeit der Strafbarkeit	146
2.5.2	Was ist konkret erlaubt?	146
2.5.3	Verschärfung durch Europäische Überwachungsbehörden?	147
2.5.4	Verhältnismässigkeit	147
3	Verwaltungsmaßnahmen	148
4	Verwaltungsstrafen	148
4.1	Strafrechtsanpassungsgesetz	148
4.2	Art der Strafen	148
4.3	Das Verfahren	149
4.3.1	Verfahren derzeit	149
4.3.2	Vernehmlassung zu einem Verwaltungsstrafrecht	149
4.4	Verjährung	150
4.5	Publikation	150
5	Zuständigkeit Landgericht: primär Vergehen	150
5.1	Ineffizienz	150
5.2	Ankläger und Richter?	150
5.3	Doppelstrafe durch Strafregister	150
5.4	Verwaltungsübertretungen beim Gericht – Beispiel Art 17 Abs 1 SPG?	151
5.4.1	Verspätete Meldung	151
5.4.2	Strafregister und Fortkommen	151
5.4.3	Vergleich mit dem Ausland	152
5.4.4	Schwere Tat?	152
5.4.5	Schlussfolgerung	152
6	Allgemeines Strafrecht	152
6.1	§ 165 StGB – europarechtlich gewünscht	152
6.2	Eigengeldwäsche	153
6.2.1	Doppelbestrafung und Erhöhung	153
6.2.2	Falsche Entwicklung	154
6.2.3	Mögliche Lösung	154
7	De lege feranda	154

<sup>47</sup> Siehe dazu Directive EU 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673 (OJ L, 2024/1226, 29.4.2024).

\* Dr. Mario Frick ist Rechtsanwalt und Verwaltungsratspräsident einer Bank und Mag. Christine Reiff ist Mitarbeiterin in der Advocatur Seeger, Frick & Partner AG und Vorsitzende der Beschwerdekommision für Verwaltungsangelegenheiten.