Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 12. November 2014 [1]

Rechtssache C-585/13 P

Europäisch-Iranische Handelsbank AG
gegen

Rat der Europäischen Union

„Rechtsmittel — Restriktive Maßnahmen gegen Iran — Liste der Personen und Organisationen, für die das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen gilt — Aufnahme des Namens der Rechtsmittelführerin — Voraussetzungen für die Aufnahme in die Liste — Verbot der Umgehung der restriktiven Maßnahmen — Zulässigkeitsvoraussetzungen für Finanztransaktionen, an denen gelistete iranische Banken beteiligt sind — Freigabe der Gelder — Verfahren der vorherigen Genehmigung — Genehmigungen der zuständigen nationalen Behörde — Verfahren des sogenannten ‚Dritten Wegs' — Allgemeine Gestattung"

Inhaltsverzeichnis

I – Vorgeschichte des Rechtsstreits und angefochtenes Urteil 3

II – Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien 6

III – Rechtliche Analyse 6

A – Zum ersten Rechtsmittelgrund und zum ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes: Das Gericht sei rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass die Rechtsmittelführerin die Vornahme der Transaktionen eingeräumt habe, auf die sich der Rat in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte berufen habe 6

1. Vorbringen der Rechtsmittelführerin 6

2. Würdigung 7

B – Zum zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes: Das Gericht sei rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass die Kriterien für die Listung erfüllt gewesen seien 9

1. Vorbringen der Rechtsmittelführerin 9

1 — Originalsprache: Französisch.

a) Zu den Transaktionen, die vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen gewesen sein sollen 9

b) Zu den Transaktionen, die genehmigt worden sein sollen 9

c) Zu den Transaktionen, die im Verfahren des Dritten Wegs getätigt wurden 10

2. Würdigung 12

a) Zu den Transaktionen, die vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen gewesen sein sollen 12

b) Zu den Transaktionen, die genehmigt worden sein sollen 14

c) Zu den im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen 15

i) Zur Zulässigkeit der allgemeinen Gestattungen 15

ii) Zu Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 17

iii) Zum Verfahren des Dritten Wegs und zum Verbot der Umgehung der restriktiven Maßnahmen 19

C – Zum dritten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bezüglich der Auslegung und Anwendung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit 20

1. Vorbringen der Rechtsmittelführerin 20

2. Würdigung 21

D – Zum vierten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler in der Auslegung des Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit 23

1. Vorbringen der Rechtsmittelführerin 23

2. Würdigung 24

IV – Kosten 27

V – Ergebnis 27

1. Mit dem vorliegenden Rechtsmittel der Europäisch-Iranischen Handelsbank AG (im Folgenden: EIH) wird die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union Europäisch-Iranische Handelsbank/Rat [2] (im Folgenden: angefochtenes Urteil) begehrt, mit dem die Klage der Rechtsmittelführerin auf Nichtigerklärung einer Reihe von Rechtsakten teilweise abgewiesen wurde, durch die der Name der Rechtsmittelführerin in die Liste der Personen, Organisationen und Einrichtungen (im Folgenden: Personen und Organisationen), deren Gelder im Rahmen der Bekämpfung einer Verbreitung von Kernwaffen im Iran einzufrieren sind, aufgenommen und darauf belassen wurde.

2 — T-434/11, EU:T:2013:405.

2. Der Rat begründete seinen Beschluss, die Gelder der Rechtsmittelführerin einzufrieren, damit, dass die Rechtsmittelführerin eine Reihe von Finanztransaktionen getätigt habe, an denen gelistete Organisationen, d. h. Organisationen, gegen die bereits restriktive Maßnahmen getroffen worden waren, beteiligt gewesen seien, obwohl deren Gelder hätten eingefroren werden müssen. Die bedeutendste Rechtsfrage, die sich mit dem vorliegenden Rechtsmittel stellt, ist die Frage, ob die Gestattung bzw. die Genehmigungen, die die Bundesbank – die nach den Rechtsvorschriften der Europäischen Union für die Genehmigung der Freigabe von Geldern gelisteter Organisationen oder von Finanztransaktionen von oder nach nicht gelisteten iranischen Personen oder Organisationen zuständige nationale Behörde – der EIH nach deren Angaben erteilt hatte, ausreichten, um die Organisation, die die genannten Transaktionen tatsächlich ausführte, vor der Aufnahme in die Listen zu schützen und damit den Rat an einem Beschluss über das Einfrieren der Gelder der Rechtsmittelführerin zu hindern.

I – Vorgeschichte des Rechtsstreits und angefochtenes Urteil

3. Aus den Rn. 1 ff. des angefochtenen Urteils ergibt sich, dass die Rechtsmittelführerin eine auf Dienstleistungen und Tätigkeiten, die den Iran betreffen oder im Iran erbracht werden, spezialisierte deutsche Bank ist.

4. Das beim Gericht anhängig gemachte Verfahren steht im Zusammenhang mit der Anwendung restriktiver Maßnahmen, die eingeführt wurden, um auf den Iran Druck auszuüben, damit er proliferationsrelevante nukleare Tätigkeiten und die Entwicklung von Trägersystemen für Kernwaffen (im Folgenden: nukleare Proliferation) einstellt.

5. Der Beschluss 2010/413/GASP des Rates vom 26. Juli 2010 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2007/140/GASP [3] sowie die Verordnung (EU) Nr. 961/2010 des Rates vom 25. Oktober 2010 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 [4] bilden für das vorliegende Verfahren die Rahmenmaßnahmen, in denen der Grundsatz des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen der in den Listen in Anhang II des Beschlusses 2010/413 und in Anhang VIII der Verordnung Nr. 961/2010 aufgeführten Personen und Organisationen aufgestellt wird und die Voraussetzungen hierfür festgelegt werden.

6. Am 23. Mai 2011 erließ der Rat den Beschluss 2011/299/GASP zur Änderung des Beschlusses 2010/413 [5] sowie die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 503/2011 zur Durchführung der Verordnung Nr. 961/2010 [6] (im Folgenden zusammen: Rechtsakte vom 23. Mai 2011).

7. Durch diese beiden Rechtsakte nahm der Rat erstmals den Namen der Rechtsmittelführerin in die Listen in Anhang II des Beschlusses 2010/413 und in Anhang VIII der Verordnung Nr. 961/2010 auf und begründete dies wie folgt: „Die EIH hat eine zentrale Rolle dabei gespielt, einer Reihe iranischer Banken mit Alternativlösungen für die Durchführung von Transaktionen, die aufgrund der Sanktionen der [Union] gegen Iran behindert wurden, zu helfen. Es wurde festgestellt, dass die EIH bei Transaktionen mit benannten iranischen Einrichtungen Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten wahrgenommen hat. Die EIH hat beispielsweise Anfang August 2010 die Konten der Bank Saderat Iran und der Bank Mellat (beide von der [Union] mit Sanktionen belegt) bei der EIH in Hamburg [(Deutschland)] eingefroren. Kurz darauf hat die EIH die Euro-Geschäfte der Bank Mellat und der Bank Saderat Iran mit einer nicht mit Sanktionen belegten iranischen Bank fortgeführt und dabei EIH-Konten verwendet. Die EIH hat im August 2010 ein System aufgebaut, das Routinezahlungen an

3 — ABl. L 195, S. 39.
4 — ABl. L 281, S. 1.
5 — ABl. L 136, S. 65.
6 — ABl. L 136, S. 26.

die Bank Saderat London und die Future Bank Bahrain ermöglichte, so dass die Sanktionen der [Union] umgangen wurden. Seit Oktober 2010 hat die EIH kontinuierlich als Kanal für Zahlungen iranischer Banken, die mit Sanktionen belegt sind, einschließlich der Bank Mellat und der Bank Saderat, fungiert. Diese mit Sanktionen belegten Banken richten ihre Zahlungen über die iranische Bank of Industry and Mine an die EIH. Im Jahr 2009 ist die EIH von der Post Bank im Rahmen eines Systems zur Umgehung der Sanktionen genutzt worden; dabei wurden Transaktionen im Namen der von den [Vereinten Nationen] benannten Bank Sepah durchgeführt. Die von der [Union] benannte Bank Mellat ist eine der Muttergesellschaften der EIH."

8. Aufgrund dieser ersten Aufnahme in die Listen richtete die Rechtsmittelführerin in der Zeit zwischen Mai und Juli 2011 mehrere Auskunftsersuchen und Anträge auf Bekanntgabe von Unterlagen an den Rat sowie einen Antrag auf Anhörung und Überprüfung des Aufnahmebeschlusses. Sie übermittelte dem Rat ferner ihre Stellungnahme. In seiner Antwort auf diese Anträge und Ersuchen wies der Rat die Rechtsmittelführerin darauf hin, dass die Gründe für ihre Aufnahme in dem Vorschlag eines Mitgliedstaats aufgeführt seien und dass der Rat über keine weiteren Informationen verfüge. Er übersandte ihr zudem eine Kopie des Aufnahmevorschlags.

9. In seinem Beschluss 2011/783/GASP vom 1. Dezember 2011 zur Änderung des Beschlusses 2010/413[7] sowie in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1245/2011 vom selben Tag zur Durchführung der Verordnung Nr. 961/2010[8] beließ der Rat den Namen der Rechtsmittelführerin auf den Listen. Am 5. Dezember 2011 sandte der Rat ein Schreiben an die Rechtsmittelführerin, dem eine Kopie des genannten Beschlusses und der genannten Durchführungsverordnung beigefügt war und in dem er ihr mitteilte, dass nach Überprüfung der ursprünglichen Listen und nach Prüfung der Stellungnahme, die die Rechtsmittelführerin im Schriftwechsel zwischen Mai und Juli 2011 abgegeben habe, ihr Name auf den Listen belassen worden sei, weil sie gelisteten Organisationen verbotene Finanzdienstleistungen erbracht habe, was eine Unterstützung proliferationsrelevanter nuklearer Tätigkeiten darstelle. Nach Erhalt dieses Schreibens wiederholte die Rechtsmittelführerin ihren Antrag auf Anhörung, hielt ihre Stellungnahme aufrecht und beantragte erneut die Überprüfung der Aufnahme in die Listen.

10. In mehreren Schreiben der EIH an den Rat[9] heißt es, dass sie bei allen Transaktionen, an denen gelistete iranische Banken beteiligt gewesen seien, stets mit Genehmigung oder aufgrund Gestattung und unter Aufsicht der Bundesbank gehandelt habe. Sie informierte den Rat auch über die Einzelheiten des sogenannten Verfahrens des „Dritten Wegs", nach dem sie Transaktionen in Bezug auf die früheren Tätigkeiten der gelisteten iranischen Banken ausgeführt habe. Dieses Verfahren bestehe „darin, dass eine gelistete Organisation eine Verbindlichkeit, die vor ihrer Listung gegenüber einem im Gebiet der Union ansässigen Gläubiger entstanden ist, erfüllen kann, indem sie Gelder an diesen Gläubiger über eine nicht gelistete Organisation überweist"[10].

7 — ABl. L 319, S. 71.

8 — ABl. L 319, S. 11.

9 — Vgl. Rn. 167 des angefochtenen Urteils.

10 — Rn. 51 des angefochtenen Urteils.

11. Mit Klageschrift, die am 3. August 2011 bei der Kanzlei einging, erhob die Rechtsmittelführerin Nichtigkeitsklage und beantragte – nach zweimaliger Anpassung ihrer Anträge [11] –, die Rechtsakte vom 23. Mai 2011, den Beschluss 2011/783, die Durchführungsverordnung Nr. 1245/2011 und die Verordnung Nr. 267/2012 mit sofortiger Wirkung für nichtig zu erklären, soweit diese Rechtsakte sie betreffen, sowie Art. 20 Abs. 1 Buchst. b des Beschlusses 2010/413, Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 und Art. 23 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012 [12] für unanwendbar zu erklären und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

12. Die Rechtsmittelführerin stützte ihre geänderten Anträge auf vier Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund rügte sie eine Verletzung der Begründungspflicht, der Verteidigungsrechte und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz. Mit dem zweiten Klagegrund rügte sie einen offensichtlichen Beurteilungsfehler, der vorliege, weil erstens der Rat nicht den Beweis für die in den Gründen der mit der Klage vor dem Gericht angefochtenen Rechtsakte angeführten Transaktionen erbracht habe, zweitens die Voraussetzungen dafür, den Namen der EIH in die Listen aufzunehmen und darauf zu belassen, nicht erfüllt seien und drittens der Rat den Beschluss über die Aufnahme in die Listen nicht ausreichend beurteilt und überprüft habe. Mit dem dritten Klagegrund rügte sie einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, den Grundsatz der Rechtssicherheit und das Recht auf eine gute Verwaltung. Mit dem vierten Klagegrund schließlich rügte sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Eigentumsrecht und die unternehmerische Freiheit. Die Rechtsmittelführerin erhob darüber hinaus eine Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 20 Abs. 1 Buchst. b des Beschlusses 2010/413, Art. 16 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 961/2010 und Art. 23 Abs. 2 der Verordnung Nr. 267/2012.

13. Im angefochtenen Urteil gab das Gericht dem zweiten Klagegrund bezüglich der Rechtsakte vom 23. Mai 2011 statt. Bei der Prüfung der Rüge, die die Beurteilung des ursprünglichen Aufnahmevorschlags durch den Rat betraf [13], stellte das Gericht fest, dass der Rat, da der Vorschlag, die Gelder der Rechtsmittelführerin einzufrieren, von einem Mitgliedstaat gestammt habe, hätte prüfen müssen, ob die ihm vorgelegten Informationen und Beweise einschlägig und stichhaltig seien. Wie der Rat selbst eingeräumt habe, habe er außer dem Vorschlag über keine sonstigen Anhaltspunkte, insbesondere über keine sonstigen Beweise, verfügt. Das Gericht gelangte daher zu dem Ergebnis, dass der Rat bezüglich der ersten Aufnahme der Rechtsmittelführerin zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsakte vom 23. Mai 2011 nicht in der Lage gewesen sei, die Stichhaltigkeit der ihr im Aufnahmevorschlag angelasteten Gesichtspunkte zu prüfen. Infolgedessen erklärte das Gericht nur die Rechtsakte vom 23. Mai 2011 über die ursprüngliche Aufnahme der Rechtsmittelführerin für nichtig, soweit diese sie betrafen.

14. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen.

11 — Zunächst nach dem Erlass der Rechtsakte vom 1. Dezember 2011 (vgl. Nr. 9 der vorliegenden Schlussanträge) und sodann nach Erlass der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates vom 23. März 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 961/2010 (ABl. L 88, S. 1). Die Verordnung Nr. 267/2012 sieht in Art. 23 Abs. 2 Buchst. a und b vor, dass die Gelder der in ihrem Anhang IX aufgeführten Personen, Organisationen und Einrichtungen, zu denen auch die Rechtsmittelführerin zählt, eingefroren werden.

12 — Diese Bestimmungen legen die Kriterien fest, die eine Person oder eine Organisation erfüllen muss, damit ihre Gelder eingefroren werden können. Sie sehen insbesondere vor, dass die Gelder derjenigen eingefroren werden, die einer gelisteten Organisation bei dem Verstoß gegen das System der gegen diese erlassenen restriktiven Maßnahmen behilflich sind.

13 — Vgl. Rn. 163 f. des angefochtenen Urteils.

II – Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

15. Am 19. November 2013 hat die EIH ein Rechtsmittel gegen das angefochtene Urteil eingelegt. Die Rechtsmittelführerin beantragt, das angefochtene Urteil in den angegebenen Punkten aufzuheben, die drei vom Gericht nicht für nichtig erklärten Rechtsakte, d. h. den Beschluss 2011/783, die Durchführungsverordnung Nr. 1245/2011 und die Verordnung Nr. 267/2012 (im Folgenden zusammen: angefochtene Rechtsakte) [14], mit sofortiger Wirkung für nichtig zu erklären, soweit die EIH von ihnen betroffen ist, und dem Rat die in beiden Rechtszügen entstandenen Kosten aufzuerlegen.

16. In seiner Rechtsmittelbeantwortung beantragt der Rat, das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen und der Rechtsmittelführerin die dem Rat entstandenen Kosten aufzuerlegen.

17. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates im ersten Rechtszug beantragt in seiner Rechtsmittelbeantwortung, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

III – Rechtliche Analyse

18. Die Rechtsmittelführerin stützt ihr Rechtsmittel auf vier Gründe. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird beanstandet, dass das Gericht rechtsfehlerhaft zu dem Schluss gelangt sei, dass die Rechtsmittelführerin die Vornahme der Transaktionen eingeräumt habe, auf die sich der Rat zur Rechtfertigung der Aufnahme der Rechtsmittelführerin berufen habe. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund wird geltend gemacht, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass die materiellen Kriterien für die Aufnahme der Rechtsmittelführerin in die Listen erfüllt gewesen seien. Mit dem dritten Rechtsmittelgrund wird gerügt, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es den Klagegrund zurückgewiesen habe, der sich auf einen Verstoß gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit beziehe. Mit dem vierten Rechtsmittelgrund schließlich wird geltend gemacht, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass sich die Rechtsmittelführerin nicht auf Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 berufen könne.

A – *Zum ersten Rechtsmittelgrund und zum ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes: Das Gericht sei rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass die Rechtsmittelführerin die Vornahme der Transaktionen eingeräumt habe, auf die sich der Rat in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte berufen habe*

1. Vorbringen der Rechtsmittelführerin

19. Die Rechtsmittelführerin macht im Rahmen des ersten Rechtsmittelgrundes geltend, das Gericht habe ihr Vorbringen, dass sie die Transaktionen, die in den Gründen der Beschlüsse über ihre Aufnahme und Belassung auf den Listen der von den fraglichen restriktiven Maßnahmen erfassten Personen oder Organisationen aufgeführt seien, nicht vorgenommen habe, zu Unrecht als verspätet eingestuft. Diese Rüge sei nämlich bereits in der Klageschrift und dann erneut in der Erwiderung – wie der Sitzungsbericht belege –, jedenfalls aber in völliger Übereinstimmung mit Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts erhoben worden. Der Rat selbst habe im Übrigen die Zulässigkeit des

14 — Von den angefochtenen Rechtsakten gibt nur die Verordnung Nr. 267/2012 ausdrücklich die Gründe wieder, die bei der ursprünglichen Aufnahme genannt wurden (d. h. in den Rechtsakten vom 23. Mai 2011). Da jedoch der Beschluss 2011/783 und die Durchführungsverordnung Nr. 1245/2011 ersichtlich Rechtsakte sind, die die Rechtsakte vom 23. Mai 2011 bestätigen, werde ich sie bei den folgenden Ausführungen so behandeln, als würden sie implizit die in den Rechtsakten vom 23. Mai 2011 genannten Gründe enthalten. Ich werde daher von den „Gründen der angefochtenen Rechtsakte“ sprechen.

Vorbringens nicht in Frage gestellt, so dass das Vorbingen als zulässig hätte betrachtet werden müssen. Folglich seien der erste und der zweite Klagegrund vom Gerichtshof erneut zu prüfen, wobei gebührend zu berücksichtigen sein werde, dass sie entgegen der Prämisse des Gerichts nicht anerkannt habe, die fraglichen Transaktionen vorgenommen zu haben.

20. Diese ursprüngliche Prämisse habe zur Folge, dass sämtliche Erwägungen des Gerichts zur ausreichenden Begründung und zur Wahrung der Verteidigungsrechte – erster Klagegrund – und zum offensichtlichen Beurteilungsfehler des Rates, der die in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte angeführten Transaktionen nicht nachgewiesen habe – erster Teil des zweiten Klagegrundes –, fehlerhaft seien.

21. In diesem Zusammenhang macht die EIH zum einen geltend, dass es ihr anhand der Begründung der angefochtenen Rechtsakte nicht möglich gewesen sei, einen Bezug zu den im Verfahren des Dritten Wegs vorgenommenen Transaktionen herzustellen, und dass der Rat selbst nie einen Bezug zwischen diesen und den in den Gründen genannten Transaktionen habe herstellen können. Sie habe lediglich alle von ihr vorgenommenen Transaktionen offengelegt und darauf hingewiesen, dass einige Transaktionen ihrer Ansicht nach vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen, andere von der Bundesbank gestattet und noch andere von dieser genehmigt worden seien, doch habe sie insoweit nicht feststellen können, welche Handlungen ihr im zweiten Beispiel [15] in Verbindung mit dem ersten [16] und dem vierten Beispiel [17] zur Last gelegt worden seien.

22. Zum anderen macht die EIH geltend, die vom Rat vorgenommene Überprüfung der Aufnahme in die Listen sei nicht ordnungsgemäß erfolgt, da der Rat zu keiner Zeit Beweise vorgelegt habe, obwohl sie die in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte angeführten Transaktionen bestritten habe. Die knappe Antwort, die der Rat ihr habe zukommen lassen, nachdem sie ihre Stellungnahme zur Aufnahme in die Listen abgegeben habe, könne keine Überprüfung des Beschlusses über die Aufnahme darstellen. Entgegen den Feststellungen in Rn. 99 des angefochtenen Urteils könne das Gericht nicht zu dem Ergebnis gelangen, dass der Rat ihr Vorbringen ausdrücklich widerlegt habe, da die Widerlegung anhand von Beweisen erfolgen müsse, die die Transaktionen selbst beträfen.

23. Gerade weil der Rat zu keinem Zeitpunkt Beweise für diese Transaktionen vorgelegt habe und weil die EIH nie eingeräumt habe, sie vorgenommen zu haben, könne keine der in den Gründen enthaltenen Behauptungen als erwiesen angesehen werden, was die Rechtsprechung jedoch verlange [18]. Die angefochtenen Rechtsakte seien daher für nichtig zu erklären.

2. Würdigung

24. Am Ende einer bisweilen gewundenen Argumentation beruft sich die Rechtsmittelführerin auf einen Rechtsfehler, den sie jedoch rechtlich nicht einordnet.

15 — D. h. der Umstand, dass die EIH im August 2010 ein System errichtete, aufgrund dessen laufende Zahlungen an die Bank Saderat in London und die Future Bank in Bahrain vorgenommen werden konnten, um den Sanktionen der Union zu entgehen.

16 — D. h. der Umstand, dass die EIH Anfang August 2010 zunächst die Konten der Bank Saderat Iran und der Bank Mellat einfror und sodann wieder auf Euro lautende Transaktionen mit diesen beiden gelisteten Organisationen unter Verwendung von Konten, die sie bei einer nicht gelisteten iranischen Bank unterhielt, aufnahm.

17 — D. h. der Umstand, dass die EIH 2009 von der Post Bank im Rahmen eines Systems zur Umgehung von Sanktionen benutzt wurde, das darin bestand, dass Transaktionen im Namen der von den Vereinten Nationen auf die Liste gesetzten Bank Sepah ausgeführt wurden.

18 — Die Rechtsmittelführerin nennt insoweit die Urteile Fulmen/Rat (T-439/10 und T-440/10, EU:T:2012:142, Rn. 95 bis 104) und Kommission u. a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 119 bis 121).

25. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass „der Gerichtshof nicht für die Feststellung der Tatsachen zuständig [ist] und grundsätzlich nicht befugt [ist], die Beweise zu prüfen, auf die das Gericht seine Feststellungen gestützt hat. Sind diese Beweise ordnungsgemäß erhoben und die allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie die Vorschriften über die Beweislast und das Beweisverfahren eingehalten worden, ist es nämlich allein Sache des Gerichts, den Wert der ihm vorgelegten Beweise zu beurteilen. Diese Beurteilung ist somit, sofern die Beweise nicht verfälscht werden, keine Rechtsfrage, die als solche der Kontrolle des Gerichtshofs unterliegt.“ [19]

26. Ich neige jedoch dazu, das Vorbringen der EIH im Rahmen dieses ersten Rechtsmittelgrundes und des ersten Teils des zweiten Rechtsmittelgrundes dahin zu verstehen, dass die EIH vom Gerichtshof die Feststellung einer Verfälschung der Beweismittel begehrt, da das Gericht nach Auffassung der EIH zu Unrecht davon ausging, dass sie mit den in ihren Schriftsätzen enthaltenen und insbesondere den als Anlage zur Klageschrift vorgelegten Informationen anerkannt habe, dass die vom Rat in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte angeführten Transaktionen tatsächlich stattgefunden hätten.

27. Vor dem Hintergrund, dass nach ständiger Rechtsprechung die Verfälschung dem erstinstanzlichen Richter vorgelegter Beweise vom Gerichtshof im Rahmen des Rechtsmittels überprüft werden kann, ist daran zu erinnern, dass sich eine solche Verfälschung „in offensichtlicher Weise aus den Akten ergeben [muss], ohne dass es einer neuen Tatsachen- und Beweiswürdigung bedarf“ [20]. Außerdem liegt die Darlegungslast bei dem, der die Verfälschung behauptet, und ein Rechtsmittel muss die rechtlichen Gründe, die den Antrag speziell stützen, genau bezeichnen [21].

28. Wenn man unterstellt, dass diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, ist dem Vorbringen der EIH nicht in offensichtlicher Weise eine Verfälschung der Beweise zu entnehmen. Es zielt vielmehr darauf ab, eine erneute Würdigung der genannten Beweise durch den Gerichtshof zu erreichen, wofür dieser jedoch nicht zuständig ist.

29. Insbesondere berechtigten allein die Anlagen zur Klageschrift, in denen Listen mit den Transaktionen enthalten waren, die die EIH vor allem in der Zeit zwischen 2010 und 2011 [22] mit den in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte genannten Organisationen durchgeführt hatte, d. h. mit der Bank Mellat, der Bank Sepah, der Bank Saderat Iran, der Bank Saderat plc, der Future Bank of Bahrain und der Postbank of Iran, das Gericht zu der Annahme, dass die Transaktionen nicht bestritten würden. Aus den Schriftsätzen der Rechtsmittelführerin geht ferner deutlich hervor, dass ihr Haupteinwand gegen die Gründe der angefochtenen Rechtsakte sowohl vor dem Gericht als auch vor dem Gerichtshof in dem Hinweis besteht, dass die Transaktionen mit gelisteten Organisationen, deren Vornahme sie – zumindest in ihren Schriftsätzen vor dem Gericht – nicht bestreitet, zulässig gewesen seien, da sie entweder von der Bundesbank genehmigt oder gestattet worden oder vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen gewesen seien.

30. Aus dem angefochtenen Urteil ergibt sich aber gerade, dass das Gericht davon ausging, dass die EIH in ihren Schriftsätzen einräumte, Transaktionen vorgenommen zu haben, an denen gelistete Banken beteiligt waren, zugleich aber ausführte, dass diese zulässig gewesen seien, und dass die EIH erst in der mündlichen Verhandlung die Teilnahme an Transaktionen wie den in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte angeführten sowie das Bestehen von Verbindungen zwischen den genannten und den tatsächlich durchgeführten Transaktionen bestritt. Die letztgenannten Ausführungen wurden vom Gericht daher zu Recht als neues und somit unzulässiges Vorbringen gewertet, da die EIH im schriftlichen Verfahren nicht vorgetragen hatte, dass die von ihr angeführten

19 — Urteil Trubowest Handel und Makarov/Rat und Kommission (C-419/08 P, EU:C:2010:147, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

20 — Urteil Trubowest Handel und Makarov/Rat und Kommission (EU:C:2010:147, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 — Vgl. Nr. 53 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Trubowest Handel und Makarov/Rat und Kommission (C-419/08 P, EU:C:2009:678) und die dort angeführte Rechtsprechung.

22 — D. h. dem Zeitraum, auf den in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte Bezug genommen wird (mit Ausnahme des vierten Beispiels, das sich auf das Jahr 2009 bezieht).

Transaktionen, die mit denselben Partnern wie die in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte bezeichneten durchgeführt wurden und denselben Zeitraum wie den dort genannten umfassten, mit den in den Gründen erwähnten Transaktionen nichts zu tun gehabt hätten. Das Gericht ging aufgrund dessen davon aus, dass sich die Beteiligten nur über die Rechtmäßigkeit, nicht aber über das Vorliegen der Transaktionen uneins waren. Da die zur Last gelegten Tatsachen – die in den Gründen angeführten Transaktionen – nicht bestritten wurden, sondern nur deren Rechtswidrigkeit in Abrede gestellt wurde, kann dem Rat nicht vorgeworfen werden, er habe nie den Nachweis des Vorliegens dieser Transaktionen erbracht und sich nur darauf konzentriert, deren Rechtswidrigkeit im Hinblick auf die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union nachzuweisen [23].

31. Da die vorangegangene Würdigung keinerlei Verfälschung durch das Gericht erkennen lässt, sind der erste Rechtsmittelgrund und der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen. Die Ausführungen des Gerichts zum ersten und zum zweiten Klagegrund bedürfen daher an dieser Stelle keiner Überprüfung durch den Gerichtshof.

B – *Zum zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes: Das Gericht sei rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass die Kriterien für die Listung erfüllt gewesen seien*

1. Vorbringen der Rechtsmittelführerin

32. Mit dem zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes macht die Rechtsmittelführerin geltend, das Gericht habe in den Rn. 121 bis 159 des angefochtenen Urteils zu Unrecht festgestellt, dass sie nicht nachgewiesen habe, dass alle mit den gelisteten Banken getätigten Transaktionen mit Genehmigung oder Gestattung der Bundesbank vorgenommen worden oder vom Bereich der Sanktionsregelung ausgenommen gewesen seien. Diese Transaktionen hätten daher die Aufnahme ihres Namens in die Listen der Personen und Organisationen, deren Gelder einzufrieren seien, nicht rechtfertigen können.

33. Die Ausführungen der Rechtsmittelführerin im Rahmen des vorliegenden Teils des zweiten Rechtsmittelgrundes betreffen erstens die Transaktionen, die vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen gewesen sein sollen, zweitens die Transaktionen, die genehmigt worden sein sollen und drittens die im Verfahren des Dritten Wegs vorgenommenen Transaktionen.

a) Zu den Transaktionen, die vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen gewesen sein sollen

34. Die EIH beanstandet, dass das Gericht das Vorbringen, wonach bestimmte Transaktionen, insbesondere die Zahlungen auf die eingefrorenen Konten gelisteter Organisationen, vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen gewesen seien und somit keine Rechtfertigung für die Aufnahme der Rechtsmittelführerin in die Liste der Personen und Organisationen, deren Gelder einzufrieren seien, darstellen könnten, gemäß Art. 44 § 1 der Verfahrensordnung für unzulässig erachtet habe.

b) Zu den Transaktionen, die genehmigt worden sein sollen

35. Die Rechtsmittelführerin rügt hier einen Rechtsfehler, den das Gericht mit der Feststellung begangen habe, dass sie keine ausreichenden Beweise für die Genehmigungen geliefert habe, die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 des Rates vom 19. April 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran [24] und später – für die Transaktionen nach deren Inkrafttreten – nach

23 — Vgl. Rn. 114 bis 118 des angefochtenen Urteils.

24 — ABl. L 103, S. 1.

Maßgabe der Verordnung Nr. 961/2010[25] erteilt worden seien. Die Rechtsmittelführerin trägt im Wesentlichen vor, das Gericht habe den Inhalt einer der Anlagen zur Klageschrift falsch verstanden, die in ihrer geänderten Fassung die Genehmigungen enthalten hätten, die nach Art. 9 der Verordnung Nr. 423/2007 (für die zwischen dem 2. September 2010 und dem 27. Oktober 2010 getätigten Transaktionen) und nach Art. 18 der Verordnung Nr. 961/2010 (für die späteren Transaktionen) erteilt worden seien. Das Gericht könne ihr nicht vorwerfen, dass sie für die vor dem 2. September 2010 getätigten, in den angefochtenen Rechtsakten angeführten Transaktionen keine Genehmigungen vorgelegt habe, da die Bundesbank selbst erklärt habe, dass für die Transaktionen, die im Verfahren des Dritten Wegs bezüglich früherer Tätigkeiten vorgenommen worden seien, keine Genehmigung erforderlich gewesen sei. Da das Gericht zuvor festgestellt habe[26], dass der Rat den Erlass restriktiver Maßnahmen nicht auf Transaktionen stützen könne, die im Einklang mit der Verordnung Nr. 423/2007 oder der Verordnung Nr. 961/2010 genehmigt worden seien, habe die von ihr vorgelegte Anlage gerade beweisen sollen, dass die vom Rat in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte angeführten und den Zeitraum nach dem 2. September 2010 betreffenden Transaktionen genehmigt worden seien, wobei der Rat im Übrigen weder dargelegt noch bewiesen habe, dass er sich auf andere als die genehmigten Transaktionen gestützt habe. Wenn er sich aber nur auf die genehmigten Transaktionen gestützt habe, habe er ihre Aufnahme in die Listen nicht allein aus diesem Grund beschließen können. Sie habe überdies lediglich Beispiele für Genehmigungen nach Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 für die Transaktionen nach dem 2. September 2010 gegeben, doch seien alle im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen, die eine Genehmigung nach dem genannten Artikel erfordert hätten, ordnungsgemäß genehmigt worden. Weder der Rat noch das Gericht hätten weitere Nachweise verlangt, und sie sei nach keinem Rechtsgrundsatz und keiner Rechtsvorschrift verpflichtet gewesen, jede einzelne Genehmigung nachzuweisen. Daher habe das Gericht zu Unrecht festgestellt, dass die von ihr gelieferten Beispiele für Genehmigungen nicht ausreichten, um das Vorbringen zu stützen, dass alle in der Zeit nach dem 2. September 2010 getätigten Transaktionen rechtmäßig gewesen seien.

c) Zu den Transaktionen, die im Verfahren des Dritten Wegs getätigt wurden

36. Die Rechtsmittelführerin macht schließlich geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es festgestellt habe, dass die im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen nicht zulässig gewesen seien. Sie bringt hierfür drei Argumente vor.

37. Erstens macht die EIH geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt habe, dass die Gestattung der Transaktionen, die sie im Verfahren des Dritten Wegs getätigt habe und die frühere mit den gelisteten Banken durchgeführte Tätigkeiten betroffen hätten, durch die Bundesbank nicht zulässig gewesen sei, weil die Bundesbank allgemein tätig geworden sei, obwohl nur fallspezifische Genehmigungen nach den Verordnungen Nr. 423/2007 und Nr. 961/2010 hätten erteilt werden können. Die EIH wirft dem Gericht vor, es habe diesen Punkt von Amts wegen berücksichtigt, da die Frage einer im Einzelfall erforderlichen Genehmigung zwischen den Beteiligten nicht erörtert worden sei und vor allem der Rat lediglich vorgetragen habe, dass er nicht daran gehindert sei, sich bei der Aufnahme der Rechtsmittelführerin in die Liste der Personen und Organisationen, deren Gelder einzufrieren seien, auch auf genehmigte Handlungen zu stützen. Hilfsweise macht die EIH geltend, die allgemeine Gestattung von Transaktionen werde durch die einschlägigen Bestimmungen der Verordnungen Nr. 423/2007 und Nr. 961/2010 nicht ausdrücklich ausgeschlossen, und stützt sich auf Beispiele aus der Praxis des britischen Schatzamts, das sowohl Einzelfallbeurteilungen vornehme als auch allgemeine Gestattungen erteile. Zuständig für die Entscheidung darüber, dass keine Genehmigung erforderlich sei, seien in jedem Fall die nationalen Behörden. Bei der Entscheidung über einen Antrag auf Genehmigung nach den Art. 7 und 9 der Verordnung Nr. 423/2007 oder 18 und 21

25 — Da die in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte genannten Transaktionen 2009 und 2010 stattfanden, ist ihre Zulässigkeit im Licht sowohl der Verordnung Nr. 423/2007 als auch der am 27. Oktober 2010 in Kraft getretenen Verordnung Nr. 961/2010 zu prüfen.

26 — Vgl. Rn. 129 des angefochtenen Urteils.

der Verordnung Nr. 961/2010 müssten diese zunächst prüfen, ob eine Genehmigung erforderlich sei, sodann, ob die genannte Genehmigung zu erteilen sei, und schließlich, ob die Genehmigung mit Auflagen zu versehen sei. Die nationalen Behörden seien befugt, zunächst zu prüfen, ob z. B. Art. 7 der Verordnung Nr. 423/2007 Anwendung finde; falls eine dieser nationalen Behörden entscheide, dass dies nicht der Fall sei, bedeute dies, dass keine Genehmigung erforderlich gewesen sei und dass davon auszugehen sei, dass die Behörde die Gestattung erteilt habe. Die Behörde setze den Wirtschaftsteilnehmer hiervon in Kenntnis, der dann denselben Schutz genieße wie wenn ihm die Genehmigung erteilt worden wäre, d. h. er laufe keine Gefahr mehr, wegen der betreffenden Transaktion in die Liste aufgenommen zu werden. Der Rat könne daher keine restriktiven Maßnahmen wegen Transaktionen verhängen, die in einem von einer nationalen Behörde gestatteten Verfahren getätigt worden seien, wenn die Gestattung aufgrund der Verordnung Nr. 423/2007 oder der Verordnung Nr. 961/2010 in den Zuständigkeitsbereich der genannten Behörde falle. Außerdem habe weder der Rat noch die Kommission zu irgendeiner Zeit erklärt, dass die Bundesbank fehlerhaft gehandelt habe, oder von dieser verlangt, dass sie ihre Genehmigung widerrufe. Aufgrund eigener Entscheidung habe die Bundesbank im Anschluss an das angefochtene Urteil eine Änderung ihrer Praxis angekündigt und verlangt, dass für die im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen künftig Genehmigungsanträge zu stellen seien. Die Listung der EIH wegen der Transaktionen, die im Verfahren des Dritten Wegs getätigt worden seien, sei daher rechtswidrig. Indem das Gericht aufgrund der Annahme, dass die allgemeinen Gestattungen rechtswidrig seien, zu einem gegenteiligen Ergebnis gelangt sei und festgestellt habe, dass die genannten Beurteilungen den Rat nicht binden könnten, habe es einen schweren Fehler begangen.

38. Zweitens macht die EIH geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt habe, dass die von der Bundesbank nach Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 erteilten Genehmigungen die Rechtmäßigkeit der im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen nicht bestätigt hätten. Es treffe zwar zu, dass sich, wie das Gericht festgestellt habe, die nicht gelisteten Organisationen der Rechtmäßigkeit der im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen vergewissern müssten, indem sie gegebenenfalls die nach den Art. 16 bis 19 und 21 der Verordnung Nr. 961/2010 erforderlichen Genehmigungen beantragten, und dass die Genehmigungen nach Art. 21, mit dem der Grundsatz des Einfrierens der Gelder gelockert werde, dem Wirtschaftsteilnehmer die Garantie gäben, dass die geplante Transaktion mit der Verordnung im Einklang stehe, doch dürften die auf dieser Grundlage durchgeführten Transfers nicht eine nach Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 verbotene Umgehung der restriktiven Maßnahmen ermöglichen. Infolgedessen könne einem Wirtschaftsteilnehmer, nachdem er der für die Erteilung der Genehmigungen zuständigen nationalen Behörde sämtliche Einzelheiten der beabsichtigten Transaktionen mitgeteilt und die erforderliche Genehmigung erhalten habe, nicht vorgeworfen werden, „wissentlich und vorsätzlich bzw. absichtlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen unmittelbar oder mittelbar die Umgehung der … Verbote [des Einfrierens der Gelder] bezweckt oder bewirkt wird“. Der Rat habe sich daher für den Erlass der restriktiven Maßnahmen gegen die Rechtsmittelführerin nicht auf die nach Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 genehmigten Transaktionen stützen dürfen. Da er nicht geltend gemacht habe, sich auf andere als die genehmigten Transaktionen gestützt zu haben, seien das erste und das dritte in den Gründen genannte Beispiel als rechtswidrig anzusehen.

39. Drittens wirft die Rechtsmittelführerin dem Gericht im Wesentlichen zum einen vor, es sei davon ausgegangen, dass sie „wissentlich und vorsätzlich bzw. absichtlich“ an einer Tätigkeit teilgenommen habe, mit der die Umgehung der restriktiven Maßnahmen bezweckt oder bewirkt worden sei. Sie macht geltend, das Gericht habe diesen Gesichtspunkt von Amts wegen berücksichtigt, ohne dass dieser zwischen den Beteiligten erörtert worden sei. Hilfsweise trägt sie vor, das Gericht habe, da die Transaktionen erstens nicht genehmigungsbedürftig gewesen sein, zweitens gebilligt worden seien bzw. drittens nach Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 genehmigt worden seien, nicht feststellen dürfen, dass sie sich an einer Umgehung der restriktiven Maßnahmen „wissentlich und vorsätzlich bzw. absichtlich“ beteiligt habe, was jedoch Voraussetzung für die Aufnahme in die Listen nach Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 sei, zumal ihr von der Bundesbank zugesichert worden

sei, dass die betreffenden Transaktionen zulässig seien. Man könne nicht von ihr verlangen, dass sie beweise, nicht gegen Art. 16 Abs. 4 der genannten Verordnung verstoßen zu haben. Es könne ihr auch nicht der Vorwurf gemacht werden, dass sie von der Bundesbank keine weiter gehenden Informationen zu den beabsichtigen Transaktionen verlangt habe. Dieser Vorwurf, mit dem sie erstmals im angefochtenen Urteil konfrontiert worden sei, sei von Amts wegen erhoben worden, ohne dass er zwischen den Beteiligten erörtert worden sei. Sie habe außerdem das Sachverständigengutachten einer zuständigen nationalen Behörde, hier der Bundesbank, erhalten, die mehrfach ihre Auffassung bestätigt habe. Sie habe mit dieser in ständigem Kontakt gestanden, was sie im Übrigen nachgewiesen habe, doch habe das Gericht die zeitliche Abfolge dieser Kontakte mit der Bundesbank offensichtlich fehlerhaft beurteilt. Die Sorgfaltspflicht, zu der sie verpflichtet sei, bestehe gegenüber iranischen natürlichen und juristischen Personen, jedoch sicher nicht in Bezug auf Informationen und Zusicherungen der Bundesbank. Zum anderen habe das Gericht zu Unrecht drei von ihr vorgelegte Schreiben der Österreichischen Nationalbank als Beweise zurückgewiesen, obwohl diese die Auffassung der Bundesbank zu den Transaktionen bestätigt hätten, die im Verfahren des Dritten Wegs bezüglich der früheren Tätigkeiten vorgenommen worden seien, und obwohl aus diesen Schreiben hervorgehe, dass diese Auffassung vom Rat, den Mitgliedstaaten und dem juristischen Dienst der Europäischen Kommission geteilt werde. Schließlich habe das Gericht aus den von ihr angeführten Prüfungsberichten falsche Schlussfolgerungen gezogen. So könne das Gericht nicht den Beweiswert der genannten Berichte mit der Begründung relativieren, dass ihnen nur eine stichprobenartige Prüfung von Transaktionen zugrunde liege, denn dies sei in diesem Bereich gängige Praxis. Das Gericht habe auch nicht berücksichtigt, dass sich zwei Supervisoren der Bundesbank vor Ort, in der EIH, befunden hätten, um der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht regelmäßig Bericht zu erstatten. Zudem habe das Gericht lediglich festgestellt, dass in einem der Berichte ausdrücklich darauf hingewiesen werde, dass die im Rahmen des Verfahrens des Dritten Wegs getätigten Transaktionen geeignet gewesen seien, die Ziele der Sanktionspolitik der Union zu konterkarieren [27], obwohl derselbe Bericht im Übrigen bestätigt habe, dass „in Anbetracht der nachfolgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen und vorbehaltlich weiterer Prüfungen im konkreten Fall … wir der Auffassung [sind], dass die Verfahren, die die EIH befolgte, um den Sanktionsregelungen Genüge zu tun, den gesetzlichen Erfordernissen entsprechen“ [28]. Die Tatsachfeststellungen des Gerichts bezüglich der Prüfungsberichte seien daher aufzuheben, da sie mit den zu den Akten gereichten Dokumenten unvereinbar und folglich fundamental unrichtig seien. Das Gericht habe mit der Feststellung, dass das Verfahren des Dritten Wegs gegen das in Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 geregelte Verbot der Umgehung restriktiver Maßnahmen verstoße, einen Rechtsfehler begangen.

40. Aus all diesen Gründen macht die Rechtsmittelführerin geltend, das Gericht habe zu Unrecht festgestellt, dass die in Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 aufgestellten Voraussetzungen für den Erlass restriktiver Maßnahmen in ihrem Fall erfüllt gewesen seien.

2. Würdigung

a) Zu den Transaktionen, die vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen gewesen sein sollen

41. Aus den Rn. 145 und 146 des angefochtenen Urteils ergibt sich, dass das Gericht festgestellt hat, dass die Rechtsmittelführerin lediglich vortrage, einige Transaktionen seien vom Anwendungsbereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen, ohne insoweit ihre Argumentation zu untermauern, und dieses Vorbringen im Hinblick auf Art. 44 § 1 der Verfahrensordnung als unzulässig zurückgewiesen hat. Nach den Ausführungen der Rechtsmittelführerin in der mündlichen Verhandlung ging das

27 — Vgl. Rn. 156 des angefochtenen Urteils.

28 — Die Rechtsmittelführerin stützt sich hier auf Rn. 151 des am 23. Dezember 2010 von einem Consultingunternehmen erstellten Berichts (vgl. Rn. 85 der Rechtsmittelschrift).

Gericht zudem davon aus, dass das Vorbringen, wonach die Gestattung der Bundesbank auf der Erwägung beruht habe, dass die im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen seien, im Rahmen der Prüfung der Transaktionen zu würdigen sei, die gestattet und im genannten Verfahren getätigt worden sein sollten.

42. Ich teile diese Auffassung des Gerichts.

43. Nach ständiger Rechtsprechung stellen nämlich gemäß Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts der Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe zwei wesentliche Angaben dar, die in der Klageschrift enthalten sein müssen, und die Angabe des Streitgegenstands sowie die kurze Darstellung der Klagegründe in der Klageschrift müssen hinreichend deutlich sein, um dem Unionsrichter die Ausübung seiner Kontrollaufgabe zu ermöglichen [29]. Daher kann ein Klagegrund, der die materielle Rechtmäßigkeit der streitigen Entscheidung betrifft, grundsätzlich nur geprüft werden, wenn er geltend gemacht wurde [30].

44. Insoweit beschränke ich mich auf die Feststellung, dass in der Klageschrift der Fall, dass Zahlungen auf eingefrorene Konten der gelisteten Organisationen vorgenommen wurden, nur im Rahmen einer Fußnote angeführt wurde [31]. Art. 11 der Verordnung Nr. 423/2007, auf den die EIH ihr Vorbringen im Rahmen des Rechtsmittels zu stützen scheint, wird, wenn ich mich nicht irre, von der Rechtsmittelführerin im ersten Rechtszug weder in der Klageschrift noch in der Erwiderung erwähnt. Sein Gegenstück in der Verordnung Nr. 961/2010, deren Art. 20 [32], wird nur in dem Teil der Klageschrift angeführt, in dem die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union dargelegt werden [33]. Jedenfalls gab die Rechtsmittelführerin auch nicht an, welche Transaktionen ihrer Auffassung nach in den Anwendungsbereich dieser beiden Bestimmungen fallen könnten. Sie führte in Rn. 42 der Klageschrift ohne weitere Erläuterungen lediglich die Transaktionen an, die „von den Rechtsvorschriften bezüglich der restriktiven Maßnahmen gegen Iran ausgenommen“ sind [34].

45. Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Klageschrift der EIH keinen ordnungsgemäß substantiierten Klagegrund, Teil eines Klagegrundes oder Vortrag bezüglich der Behauptung enthält, dass die zugunsten der eingefrorenen Konten der gelisteten Organisationen vorgenommenen Transaktionen vom Bereich der restriktiven Maßnahmen ausgenommen seien.

46. Das Gericht hielt das Vorbringen somit zu Recht im Hinblick auf Art. 44 § 1 der Verfahrensordnung für unzulässig.

29 — Urteil Frankreich/Kommission (C-559/12 P, EU:C:2014:217, Rn. 38 und 39).

30 — Urteil Rousse Industry/Kommission (C-271/13 P, EU:C:2014:175, Rn. 18).

31 — Vgl. Fn. 6 und 37 der Klageschrift.

32 — Aus den Art. 11 der Verordnung Nr. 423/2007 und 20 der Verordnung Nr. 961/2010 ergibt sich im Wesentlichen, dass die Verpflichtung, die Gelder der gelisteten Personen und Organisationen einzufrieren, die Finanzinstitute nicht daran hindert, Gelder, die von einem Dritten überwiesen werden, auf den eingefrorenen Konten gutzuschreiben, sofern die auf diesen Konten gutgeschriebenen Beträge ebenfalls eingefroren werden. Das Gleiche gilt für die Gutschrift von Zinsen, Erträgen oder Zahlungen an die gelistete Person oder Organisation aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor der Listung der genannten Person oder Organisation geschlossen bzw. übernommen wurden, auf den eingefrorenen Konten. Schuldet dagegen eine gelistete Person oder Organisation Zahlungen aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen, die vor ihrer Listung geschlossen bzw. übernommen wurden, kann unter den strengen Voraussetzungen der Art. 9 der Verordnung Nr. 423/2007 und 18 der Verordnung Nr. 961/2010 die Freigabe der Gelder genehmigt werden.

33 — Vgl. Rn. 15 der Klageschrift.

34 — Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass dort auch auf Rn. 7 der Klageschrift verwiesen wurde, in der lediglich die Überschriften der einzelnen Klagegründe aufgeführt sind.

b) Zu den Transaktionen, die genehmigt worden sein sollen

47. Erstens stellt die Argumentation der Rechtsmittelführerin insoweit die Würdigung des Gerichts der von ihr vorgelegten Anlage A19 zur Klageschrift in Frage, die, wie bereits ausgeführt [35], die Liste mit den Transaktionen enthält, die sie in der Zeit zwischen 2010 und 2011 mit den in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte genannten Organisationen durchgeführt hatte [36], sowie die Würdigung der Anlage A20 zur Klageschrift, die u. a. zehn Beispiele für Genehmigungen enthält, die ihr auf der Grundlage des Art. 21 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 erteilt wurden [37].

48. Nach den oben dargelegten Rechtsprechungsgrundsätzen [38] muss sich die Verfälschung von Beweisen, um im Rahmen des Rechtsmittels beanstandet werden zu können, in offensichtlicher Weise aus den Akten ergeben, ohne dass es einer neuen Tatsachen- und Beweiswürdigung bedarf.

49. Ich beschränke mich daher auf die Feststellung, dass die beiden ältesten in der Anlage dargestellten Transaktionen, die genehmigt worden sein sollen, am 27. Juli 2010 bzw. am 6. Oktober 2010 stattfanden, während alle übrigen Transaktionen nach dem 27. Oktober 2010, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 961/2010, stattfanden. Zum einen bezieht sich jedoch mindestens eines der vom Rat in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte angeführten Beispiele auf Transaktionen, die 2009 stattfanden, und zum anderen führen die genannten Gründe Transaktionen an, die nicht nur „2009“, sondern auch „Anfang August 2010“, im „August 2010“ und im „Oktober 2010“ stattfanden, also zu Zeiten, für die nur eine Transaktion angeführt wird. Im Übrigen zeigt die Anlage A20, dass, worauf das Gericht zu Recht hingewiesen hat, die EIH nur Beispiele für Genehmigungen lieferte, die sämtlich nach dem 1. Juli 2011 erteilt wurden [39].

50. Das Gericht war somit berechtigt, dieses unvollständige Beweisangebot als nicht ausreichend anzusehen, um den Nachweis zu erbringen, dass *alle* in den Gründen der angefochtenen Rechtsakte genannten Transaktionen aus den Jahren 2009 und 2010 zulässig waren.

51. Zweitens beruht die Argumentation der Rechtsmittelführerin auf einem falschen Verständnis des angefochtenen Urteils. Ihre Ausführungen können wie folgt zusammengefasst werden. Da das Gericht entschieden habe, dass der Rat den Erlass restriktiver Maßnahmen nicht auf genehmigte Transaktionen habe stützen dürfen, brauche sie für die Feststellung, dass ihre Aufnahme in die Liste der Personen und Organisationen, deren Gelder einzufrieren seien, unzulässig sei, lediglich den Nachweis zu erbringen, dass die in den Gründen genannten Transaktionen genehmigt worden seien. Die Auffassung des Gerichts ist jedoch differenzierter, da seiner Ansicht nach eine genehmigte Transaktion nur dann als Grundlage für den Erlass restriktiver Maßnahmen dienen kann, wenn die Genehmigung *in völligem Einklang* mit der betreffenden Verordnung erteilt wurde [40]. Die bloße Vorlage von Genehmigungen reicht jedenfalls nicht aus, um die betreffenden Transaktionen sozusagen mit dem Siegel der Zulässigkeit zu versehen. Ich werde hierauf bei der Prüfung des Vorbringens der Rechtsmittelführerin zu den im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen zurückkommen.

35 — Vgl. Nr. 29 der vorliegenden Schlussanträge.

36 — Vgl. Nr. 29 der vorliegenden Schlussanträge.

37 — Zu diesem Artikel vgl. Nrn. 61 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

38 — Vgl. Nrn. 25 und 27 der vorliegenden Schlussanträge.

39 — Vgl. Rn. 147 des angefochtenen Urteils.

40 — Vgl. Rn. 129 des angefochtenen Urteils. Die Rechtsmittelführerin hält im Übrigen diese im angefochtenen Urteil enthaltene Feststellung für offensichtlich zutreffend (vgl. Rn. 44 der Rechtsmittelschrift).

c) Zu den im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen

i) Zur Zulässigkeit der allgemeinen Gestattungen

52. Vorab ist das Vorbringen der Rechtsmittelführerin zurückzuweisen, mit dem sie dem Gericht vorwirft, es habe von Amts wegen und ohne Erörterung zwischen den Beteiligten die Frage berücksichtigt, ob für jede beabsichtigte Transaktion eine Einzelfallgenehmigung statt einer allgemeinen Gestattung erforderlich gewesen sei. Die EIH räumt in ihren Schriftsätzen selbst ein, dass sie eine ihr gestellte Frage schriftlich beantwortete, die lautete: „Welche Rechtswirkung hat Ihrer Meinung nach im Hinblick auf die Bestimmungen der Verordnung [Nr. 423/2007] die Gestattung eines Verfahrens wie das Verfahren des ‚Dritten Wegs' durch eine zuständige nationale Behörde?" Aus dieser Formulierung wird deutlich, dass das Gericht darauf aufmerksam machte, dass es sich um die Gestattung eines Verfahrens und nicht um die Gestattung isolierter einzelner Transaktionen handelte. Wie der Rat ausführt, hatten die Beteiligten völlig freie Hand, zu diesem Punkt Stellung zu nehmen. Im Januar 2013 erhielt das Gericht zudem die Antworten auf diese schriftlichen Fragen und übermittelte sie an die Beteiligten, während die mündliche Verhandlung am 20. Februar 2013 stattfand. Mit anderen Worten, die EIH konnte erneut die sich vor diesem Forum bietende Gelegenheit nutzen, um die Rechtswirkung einer Gestattung zu erörtern und insbesondere zu der Frage Stellung zu nehmen, ob eine „Gestattung" als eine Einzelfallentscheidung der nationalen Behörden im Sinne der Verordnung Nr. 423/2007 angesehen werden kann, was der Rat in seiner schriftlichen Antwort auf die Frage des Gerichts verneint hatte.

53. Zur Sache selbst ist festzustellen, dass die Würdigung durch das Gericht frei von Rechtsfehlern ist. Verweilen wir kurz bei Buchstabe und Geist der Verordnungen Nr. 423/2007 und Nr. 961/2010.

54. Die beiden Verordnungen stellen den Grundsatz des Einfrierens der Gelder der gelisteten Personen und Organisationen auf[41], bevor sie hiervon abweichend als Ausnahme verschiedene Möglichkeiten einer Freigabe dieser Gelder vorsehen[42]. Diese Ausnahmen „können"[43] von den zuständigen nationalen Behörden genehmigt werden[44], die zu prüfen haben, ob die einzelnen Voraussetzungen für die Genehmigung der Freigabe erfüllt sind.

55. Im Wesentlichen kann die nationale Behörde die Freigabe genehmigen, wenn Gelder aufgrund eines vor einem bestimmten Zeitpunkt von einem Gericht, einer Verwaltungsstelle oder einem Schiedsgericht beschlossenen Zurückbehaltungsrechts oder einer vor diesem Zeitpunkt ergangenen Entscheidung eines Gerichts, einer Verwaltungsstelle oder eines Schiedsgerichts zu zahlen sind[45], wenn eine Zahlung aufgrund von Verträgen, Vereinbarungen oder Verpflichtungen geschuldet wird, die von der betreffenden Organisation vor ihrer Listung geschlossen bzw. übernommen wurden[46], oder wenn die Freigabe für die Befriedigung der Grundbedürfnisse einer Person oder die Bezahlung von Honoraren oder von Gebühren für die routinemäßige Verwahrung oder Verwaltung der Konten oder für die Erstattung außerordentlicher Ausgaben erforderlich ist[47]. Aus allen diesen Bestimmungen geht hervor, dass der Unionsgesetzgeber jede dieser in Betracht kommenden Transaktionen von einer individuellen Genehmigung abhängig machen wollte, da die genannten Bestimmungen von „der"

41 — Art. 7 der Verordnung Nr. 423/2007 und Art. 16 der Verordnung Nr. 961/2010.

42 — Art. 8 bis 10 der Verordnung Nr. 423/2007 und Art. 17 bis 19 der Verordnung Nr. 961/2010.

43 — Art. 8 bis 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 423/2007 und Art. 17 bis 19 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 961/2010.

44 — Anhang III der Verordnung Nr. 423/2007 enthielt eine Liste der Websites, auf denen Informationen über die insbesondere in den Art. 8 bis 10 dieser Verordnung angeführten zuständigen Behörden abgerufen werden können. Anhang V der Verordnung Nr. 961/2010 stellte dieselben Informationen über die Behörden zur Verfügung, die für die Erteilung der insbesondere aufgrund der Art. 17 bis 19 und 21 der genannten Verordnung erforderlichen Genehmigungen zuständig sind.

45 — Art. 8 der Verordnung Nr. 423/2007 und Art. 17 der Verordnung Nr. 961/2010.

46 — Art. 9 der Verordnung Nr. 423/2007 und Art. 18 der Verordnung Nr. 961/2010.

47 — Art. 10 der Verordnung Nr. 423/2007 und Art. 19 der Verordnung Nr. 961/2010.

Zahlung [48] oder „der“ Genehmigung sprechen [49]. Da die Erteilung einer Genehmigung eine Ausnahme vom Grundsatz des Einfrierens bildet, hat sich die zuständige nationale Behörde ferner davon zu überzeugen, dass die beabsichtigte Freigabe alle nach der Verordnung erforderlichen Voraussetzungen erfüllt. Es versteht sich von selbst, dass dann eine fallspezifische Beurteilung erforderlich ist.

56. Das Gericht hat daher in Rn. 128 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass nach den Art. 8 bis 10 der Verordnung Nr. 423/2007 sowie den Art. 17 bis 19 der Verordnung Nr. 961/2010 „die zuständigen nationalen Behörden … keine allgemeine Gestattung einer bestimmten Kategorie von Transaktionen erteilen [dürfen], für die die betreffenden Organisationen dann keine Einzelfallgenehmigungen mehr beantragen müssten“.

57. Die EIH macht jedoch geltend, dass diese allgemeinen Gestattungen durch die beiden Verordnungen nicht ausdrücklich ausgeschlossen worden seien und einer gängigen Praxis entsprächen, die von anderen Banken als der Bundesbank, insbesondere dem britischen Schatzamt, befolgt werde. Zum einen kann jedoch in Bezug auf eine Ausnahme vom Grundsatz des Einfrierens der Gelder, die naturgemäß eng auszulegen ist, nicht geltend gemacht werden, dass das, was nicht ausdrücklich ausgeschlossen sei, zulässig sei. Zum anderen ist es, abgesehen davon, dass das Vorbringen und das Beweisangebot bezüglich der Praxis des britischen Schatzamts verspätet sind, da sie dem Gericht nicht unterbreitet wurden, obwohl die EIH völlig freie Hand hatte, dies insbesondere im Rahmen ihrer schriftlichen Antwort auf die Frage des Gerichts zu tun [50], nicht möglich, sich auf nationale Praktiken zu berufen, um die Auslegung eines Rechtsakts der Union zu begründen. Ich weise ferner darauf hin, dass das Vereinigte Königreich in seinen Schriftsätzen selbst bezweifelt hat, dass die Praxis des britischen Schatzamts, wie sie von der Rechtsmittelführerin geltend gemacht wird, die gleiche Rechtsgrundlage hat wie die im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels in Frage stehende Praxis der Bundesbank.

58. Zwar hindert die zuständigen nationalen Behörden nichts daran, allgemeine Gestattungen zu erteilen, die gegebenenfalls bestimmte Verfahren betreffen, nach denen Finanztransaktionen vorgenommen werden, doch fallen diese Gestattungen weder in den Anwendungsbereich der Verordnungen Nr. 423/2007 und Nr. 961/2010, noch gehören sie zu den Aufgaben, die den genannten Behörden in diesem Zusammenhang vom Unionsgesetzgeber zugewiesen wurden. Wie das Gericht zu Recht ausgeführt hat, ist nur eine Genehmigung, die *in völligem Einklang* mit den beiden betreffenden Verordnungen erteilt wird, grundsätzlich geeignet, den Rat daran zu hindern, sich auf die damit genehmigte Transaktion zu stützen, um restriktive Maßnahmen gegen die Organisation zu erlassen, die die genannte Transaktion getätigt hatte [51]. Wie das Gericht möchte auch ich darauf hinweisen, dass es sich jedoch nicht um eine absolute Garantie handelt, da die Entscheidung der nationalen Behörde die genehmigte Transaktion im Hinblick auf die Verordnungen, die den rechtlichen Rahmen der restriktiven Maßnahmen regeln, nicht automatisch mit dem Siegel der Zulässigkeit versieht. Es darf nämlich nicht übersehen werden, dass die nationalen Behörden, wenn sie über einen Genehmigungsantrag entscheiden, nur über lückenhafte Informationen verfügen, und es ist ohne Weiteres vorstellbar, dass eine Organisation, die einen solchen Antrag stellt, eine Reihe von Informationen über die beabsichtigte Transaktion zurückhält, um die Genehmigung zu erhalten.

48 — Art. 9 *ab initio* und Buchst. a Ziff. i und iii der Verordnung Nr. 423/2007 sowie Art. 18 *ab initio* und Buchst. a Ziff. i und iii der Verordnung Nr. 961/2010.

49 — Art. 10 Abs. 1 Buchst. b und 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 423/2007 sowie Art. 19 Abs. 1 Buchst. b und 2 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 961/2010.

50 — Vgl. Nr. 52 der vorliegenden Schlussanträge.

51 — Vgl. Rn. 129 des angefochtenen Urteils.

59. Insbesondere aus diesem Grund, aber auch angesichts der zu bewältigenden Herausforderung – Bekämpfung der nuklearen Proliferation im Iran – darf die Befugnis des Rates, über die Verhängung restriktiver Maßnahmen zu entscheiden – d. h. zu entscheiden, ob die Voraussetzungen des Art. 7 der Verordnung Nr. 423/2007 oder des Art. 16 der Verordnung Nr. 961/2010 erfüllt sind – nicht völlig davon abhängen, dass die nationalen Behörden von ihrer nach den Art. 8 bis 10 der Verordnung Nr. 423/2007 und den Art. 17 bis 19 der Verordnung Nr. 961/2010 bestehenden Befugnis zur Genehmigung der Freigabe von Geldern Gebrauch machen.

60. Die EIH kann somit nicht geltend machen, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, weil es nicht zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen allein deswegen zulässig gewesen seien, weil die Bundesbank sie allgemein gestattet habe, und indem es festgestellt habe, dass der Rat den Erlass der restriktiven Maßnahmen gegen die Rechtsmittelführerin auf die in dieser Weise gestatteten Transaktionen habe stützen dürfen.

ii) Zu Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010

61. Was Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 betrifft, eine Bestimmung, für die es in der Verordnung Nr. 423/2007 keine Entsprechung gibt, so steht sein Erlass im Zusammenhang mit der Stärkung der Finanzaufsicht, die in der Resolution 1803 (2008) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen angekündigt und in der Resolution 1929 (2010) des Sicherheitsrats, die strengere Maßnahmen vorsah, konkretisiert wurde. Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 unterstellt alle Geldtransfers an eine iranische Person oder Organisation oder von einer solchen einer allgemeinen Aufsicht. Je nach dem transferierten Betrag und seiner Endverwendung wird der Transfer lediglich gemeldet oder von den zuständigen nationalen Behörden zuvor genehmigt. Anders als die Art. 17 bis 19 der Verordnung betrifft das Genehmigungsverfahren nach Art. 21 der Verordnung eine im Unionsgebiet ansässige Organisation, die Gelder an nicht gelistete Organisationen, d. h. an solche, deren Gelder nicht nach Art. 16 der Verordnung Nr. 961/2010 eingefroren wurden, transferieren oder von ihnen entgegennehmen möchte.

62. Für die Transaktionen, die in diesem Verfahren des Dritten Wegs getätigt werden, könnte aufgrund ihrer besonderen Eigenart ein Genehmigungsantrag nach Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 gestellt werden, vor allem wenn die Beteiligung der betreffenden gelisteten Organisation an dem Vorgang nicht belegt ist. Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 kann jedoch keinesfalls herangezogen werden, um die in den Art. 17 bis 19 der genannten Verordnung vorgesehenen engen Ausnahmen vom Grundsatz des Einfrierens der Gelder zu umgehen. Aus der Art des Verfahrens des Dritten Wegs ergibt sich, dass es „darauf [abzielt], Finanztransaktionen zu tätigen, die *gelistete* Organisationen betreffen, denn sie sollten es u. a. ermöglichen, bestehende Verpflichtungen der *gelisteten* iranischen Banken zu erfüllen“ [52]. Die EIH stellt diese Definition nicht in Frage, da sie diese selbst dem Gericht lieferte und da sie selbst im Rechtsmittelverfahren mehrfach darauf hingewiesen hat, dass die Transaktionen frühere Tätigkeiten der gelisteten Organisationen betroffen hätten. Für diese Transaktionen ist somit nicht Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 heranzuziehen, sondern eine der Bestimmungen, die sich mit der Freigabe der eingefrorenen Gelder der gelisteten Organisationen befassen – im vorliegenden Fall ist dies unter Berücksichtigung des Gegenstands der beabsichtigten Transaktion Art. 18 der Verordnung Nr. 961/2010. Das Gericht hat somit zu Recht festgestellt, dass die Transaktionen, die im Verfahren des Dritten Wegs getätigt worden sein sollen, soweit sie dazu führen, eine Reihe von Transaktionen von den Vorschriften der Art. 17 bis 19 der

52 — Rn. 150 des angefochtenen Urteils. Hervorhebung nur hier. Vgl. auch die Definition des Verfahrens des Dritten Wegs durch die Rechtsmittelführerin in Rn. 51 des angefochtenen Urteils, die in Nr. 10 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegeben wurde.

Verordnung Nr. 961/2010 auszunehmen, die ansonsten restriktiver sind als die durch Art. 21 der Verordnung geschaffene Regelung, gegen Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 verstoßen können, weil sie es ermöglichen, das Einfrieren der Gelder der gelisteten Organisationen zu umgehen [53].

63. Der Gerichtshof hat im Übrigen entschieden, dass das Umgehungsverbot des Art. 7 Abs. 4 der Verordnung Nr. 423/2007 – der Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 entspricht – „so zu verstehen [ist], dass es Aktivitäten erfasst, bei denen es sich aufgrund objektiver Umstände erweist, dass sie zwar unter dem Deckmantel einer Form vorgenommen werden, mit der eine Erfüllung des Tatbestands eines Verstoßes gegen [das Verbot der Zurverfügungstellung von Geldern] vermieden wird …, die jedoch als solche oder aufgrund ihres eventuellen Zusammenhangs mit anderen Aktivitäten unmittelbar oder mittelbar bezwecken oder bewirken, das … Verbot [der Zurverfügungstellung der Gelder] auszuhebeln“ [54].

64. Unter diesen Umständen kann sich ein Wirtschaftsteilnehmer aus den oben genannten Gründen [55] nicht hinter einer Genehmigung verschanzen, die von einer nationalen Behörde erteilt und auf Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 gestützt wurde, wenn das in diesem Artikel festgelegte Verfahren seinem ursprünglichen Zweck entfremdet wurde und damit die Genehmigung nicht mehr im Einklang mit der Verordnung steht.

65. Die EIH macht im Rechtsmittelverfahren geltend, es könne nicht davon ausgegangen werden, dass sie „wissentlich und absichtlich“ im Sinne von Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 an Tätigkeiten teilgenommen habe, mit denen unmittelbar oder mittelbar die Umgehung der Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern bezweckt worden sei.

66. Dieses Vorbringen in Bezug auf „den subjektiven Tatbestand“ [56] und das in dem Artikel „genannte subjektive Element der Beteiligung“ [57] ist meines Erachtens verspätet, da die EIH diesen Aspekt offenbar vor dem Gericht nicht gesondert gerügt hatte, obwohl – auch wenn sie behauptet, nicht zu wissen, auf welcher Grundlage sie in die Liste der Personen und Organisationen aufgenommen worden sei, deren Gelder einzufrieren seien – aus den Gründen der angefochtenen Rechtsakte klar hervorgeht, dass ihr vorgeworfen wird, „einer Reihe iranischer Banken mit Alternativlösungen für die Durchführung von Transaktionen, die aufgrund der Sanktionen der [Union] gegen Iran behindert wurden“, geholfen zu haben, es ermöglicht zu haben, dass „die Sanktionen der [Union] umgangen wurden“, und „zur Umgehung der Sanktionen“ beigetragen zu haben, was zeigt, dass ihr die Umgehung des Einfrierens der Gelder der gelisteten Organisationen zur Last gelegt wurde. In der Sache möchte ich, dem Gericht beipflichtend, lediglich darauf hinweisen, dass die EIH ein im Unionsgebiet ansässiges und auf Dienstleistungen und Tätigkeiten, die den Iran betreffen oder im Iran erbracht werden, spezialisiertes Finanzinstitut ist, das unter diesen beiden Aspekten über die verschiedenen auf Unionsebene erlassenen Maßnahmen und über seine Pflicht zur Sorgfalt und zur Überwachung seiner Tätigkeiten mit seinen iranischen Partnern gut informiert ist [58], erst recht, wenn sie in die Listen aufgenommen wurden. Dass die EIH gerade als Mittlerin fungierte, zeigt zudem, dass ihr die Identität des ursprünglichen Schuldners und des Letztgläubigers genau bekannt war, wobei Ersterer im Allgemeinen offenkundig gelistet war. Der EIH war daher sehr wohl „bewusst, dass … das Verfahren des ‚Dritten Wegs‘ die Möglichkeit bot, entgegen dem Grundsatz des Einfrierens von Geldern Transaktionen zu tätigen, die gelistete Banken betrafen“ [59]. Das Wissens- und das Wollenselement, das

53 — Vgl. Rn. 150 des angefochtenen Urteils.

54 — Urteil Afrasiabi u. a. (C-72/11, EU:C:2011:874, Rn. 62).

55 — Vgl. Nr. 58 der vorliegenden Schlussanträge.

56 — Vgl. Nr. 78 der Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Afrasiabi u. a. (C-72/11, EU:C:2011:737).

57 — Urteil Afrasiabi u. a. (EU:C:2011:874, Rn. 63).

58 — Vgl. Rn. 140 des angefochtenen Urteils.

59 — Rn. 150 des angefochtenen Urteils.

die Begriffe „wissentlich“ und „vorsätzlich“ implizieren [60], sind daher im Fall der EIH sehr wohl vorhanden, zumal der Gerichtshof festgestellt hat, dass diese beiden kumulativen Elemente erfüllt sind, wenn die betreffende Organisation „es für möglich hält, dass ihre Beteiligung an einer solchen Aktivität diesen Zweck oder diese Wirkung hat, und dies billigend in Kauf nimmt“ [61]. Indem die EIH die finanziellen Beziehungen mit den gelisteten Organisationen im Kontext einer atypischen Gestaltung – dem Verfahren des Dritten Wegs – fortsetzte, muss davon ausgegangen werden, dass sie eben diese Möglichkeit akzeptierte [62].

67. Nach alledem durfte sich der Rat auf die somit zu Unrecht nach Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 genehmigten Transaktionen berufen, um den Erlass der angefochtenen Rechtsakte gegen die Rechtsmittelführerin zu rechtfertigen.

iii) Zum Verfahren des Dritten Wegs und zum Verbot der Umgehung der restriktiven Maßnahmen

68. Die EIH möchte erneut auf die Auslegung des subjektiven Elements des Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 durch das Gericht zurückkommen, d. h. auf das Erfordernis, „wissentlich und absichtlich“ an einer Umgehung der restriktiven Maßnahmen teilgenommen zu haben. Ich wiederhole insoweit voll und ganz die von mir vorstehend in Nr. 66 dieser Schlussanträge dargelegte Auffassung.

69. Die Berufung der EIH auf die erhaltenen Zusicherungen der Bundesbank, die mehrfach ihre Auffassung wiederholt und erklärt habe, dass eine Reihe beabsichtigter Transaktionen keiner Genehmigungen bedürften bzw. dass die Bundesbank die Anwendung des Verfahrens des Dritten Wegs gestatte, reicht jedenfalls nicht, um zu dem Schluss zu gelangen, dass das Gericht mit der Feststellung, dass die Kriterien für die Listung erfüllt seien, einen Rechtsfehler beging – dies ist eine Frage, die Gegenstand des zweiten Rechtsmittelgrundes ist. Die eventuell von der Bundesbank gegebenen Zusicherungen einerseits und die Beurteilung des Rates, ob es zweckmäßig ist, den Namen der EIH in die Liste der Personen und Organisationen aufzunehmen, deren Gelder einzufrieren sind, andererseits gehören zwei verschiedenen und selbständigen Vorgängen an, zumal, wie ich dargelegt habe, die erteilten Zusicherungen, Gestattungen und Genehmigungen sich als nicht mit den Verordnungen Nr. 423/2007 und Nr. 961/2010 vereinbar erwiesen haben.

70. Auch wenn das Gericht besonders hohe Anforderungen stellen mag, wenn es ausführt, dass „ein angemessen sorgfältiges Finanzinstitut … um nähere Erläuterungen zu der erhaltenen ‚Gestattung‘ [hätte] ersuchen müssen“ [63], ist dies doch nicht der entscheidende Gesichtspunkt in seinen Ausführungen zu der Feststellung, dass der Rat sehr wohl davon ausgehen durfte, dass die EIH die Kriterien für die Aufnahme erfüllte. Unterstellt, dies unterliege der Kontrolle des Gerichtshofs im Rahmen eines Rechtsmittels, ist es überdies nicht sinnvoll, sich weiter mit der zeitlichen Abfolge der Kontakte zwischen der Bundesbank und der Rechtsmittelführerin zu befassen, da hieraus keine für den Nachweis, den sie führen möchte, hilfreiche Schlussfolgerung gezogen werden könnte.

60 — Urteil Afrasiabi u. a. (EU:C:2011:874, Rn. 66).

61 — Urteil Afrasiabi u. a. (EU:C:2011:874, Rn. 67).

62 — Hinzuzufügen ist, dass das Verhalten der EIH geeignet sein könnte, die Grundlage für den Erlass restriktiver Maßnahmen nach Art. 16 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 961/2010 zu bilden, der bestimmt, dass die Personen oder Organisationen, „die einer in der Liste geführten Person, Organisation oder Einrichtung bei der Umgehung oder Verletzung dieser Verordnung … behilflich waren“, ebenfalls Gegenstand einer Maßnahme des Einfrierens von Geldern sein können. In einem solchen Fall erscheint die Frage, ob dem beanstandeten Verhalten Wissen und Wollen zugrunde lag, zweitrangig, da es genügt, dass eine qualifizierte Hilfe zur Verletzung oder Umgehung vorliegt.

63 — Rn. 154 des angefochtenen Urteils.

71. In Bezug auf die Schreiben der Österreichischen Nationalbank ist das Gericht davon ausgegangen, dass diese von einer nationalen Behörde stammten, die für die betreffenden Transaktionen nicht zuständig gewesen sei, weil die EIH allein der Bundesbank unterstanden habe [64]. Den genannten Schreiben könnte somit allenfalls entnommen werden, wie diese konkrete nationale Behörde die Vorschriften versteht, die bei den finanziellen Transaktionen im Rahmen der Durchführung eines Rechtsakts der Union zur Anwendung gelangen, wobei dieses Verständnis die Unionsorgane nicht binden kann [65]. Auch der Umstand, dass in einem der Schreiben die Ergebnisse einer Sitzung der RELEX/Sanctions-Gruppe dargelegt worden sein sollen, konnte der EIH bei der Erbringung ihres Nachweises nicht helfen, da diese Gruppe, wie der Rat ausgeführt hat, nur ein Vorbereitungsgremium des Rates ist und ein offizieller Standpunkt des Rates nicht aus einem bloßen Sitzungsprotokoll der Gruppe hergeleitet werden kann.

72. Schließlich versucht die Rechtsmittelführerin nachzuweisen, dass das Gericht die von ihr vorgelegten Prüfungsberichte verfälscht habe. In Anwendung der Grundsätze, nach denen sich der Gerichtshof in einem solchen Fall zu richten hat [66], beschränke ich mich auf die Feststellung, dass das Gericht folgerichtig davon ausgegangen ist, dass die Schlussfolgerungen eines Prüfungsberichts, der naturgemäß auf der Grundlage einer stichprobenartigen Prüfung von Transaktionen erstellt wurde, nicht automatisch auf alle tatsächlich durchgeführten Transaktionen ausgedehnt werden können. Zudem stellt die EIH nicht in Abrede, dass der Prüfungsbericht vom 23. Dezember 2010 ausdrücklich feststellt, dass „die 2010 im Rahmen des Verfahrens des ‚Dritten Wegs' getätigten Transaktionen geeignet waren, die Ziele der Sanktionspolitik der Union zu konterkarieren" [67]. Außerdem geht meines Erachtens die andere von der Rechtsmittelführerin in der Rechtsmittelschrift angeführte Stelle des Prüfungsberichts, die das Gericht außer Acht gelassen haben soll, genau in dieselbe Richtung, da die Verfasser des Berichts mit der Schlussfolgerung, dass eine endgültige Beurteilung der genannten Transaktionen nur anhand einer ausführlichen manuell durchgeführten Analyse individueller Transaktionen und der ihnen zugrunde liegenden Transaktionen erreicht werden könne [68], erneut hervorheben, dass die Schlussfolgerungen, die unmittelbar aus dem Bericht gezogen werden könnten, relativer Natur seien. Gleiches gilt für die Auffassung, wonach vorbehaltlich einer zusätzlichen Prüfung im Einzelfall die Verfasser des Berichts davon ausgegangen seien, dass die Verfahren, die die EIH angewandt habe, um den Sanktionsverordnungen nachzukommen, die rechtlichen Anforderungen erfüllt hätten [69]. Das Gericht konnte daher nicht objektiv entscheiden, dass die Prüfungsberichte eine absolute und endgültige Garantie dafür boten, dass die EIH stets in völliger Übereinstimmung mit den Verordnungen Nr. 423/2007 und Nr. 961/2010 gehandelt hatte und handelte.

C – *Zum dritten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bezüglich der Auslegung und Anwendung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit*

1. Vorbringen der Rechtsmittelführerin

73. Das Gericht hat in den Rn. 174 ff. des angefochtenen Urteils das Argument der Rechtsmittelführerin, sie habe darauf vertrauen dürfen, nicht für Transaktionen zur Verantwortung gezogen zu werden, die sie aufgrund der von der Bundesbank erteilten Genehmigungen oder Gestattungen getätigt habe, mit der Begründung zurückgewiesen, dass ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage sein müsse, den Erlass einer seine Interessen

64 — Vgl. Rn. 155 des angefochtenen Urteils.

65 — Vgl. Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge.

66 — Dargelegt in den Nrn. 25 und 27 der vorliegenden Schlussanträge.

67 — Rn. 156 des angefochtenen Urteils.

68 — Vgl. Rn. 85(5) der Rechtsmittelschrift.

69 — Vgl. Rn. 85(5) der Rechtsmittelschrift.

berührenden Unionsmaßnahme vorherzusehen, und sich im Fall ihres tatsächlichen Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen könne. Die EIH macht geltend, sie habe den Erlass der restriktiven Maßnahmen ihr gegenüber nicht vorhersehen können, gerade weil die streitigen Transaktionen von der zuständigen nationalen Behörde gestattet oder genehmigt worden seien.

74. Das Gericht hat ferner ausgeführt, dass sich die Zuständigkeit der Bundesbank darauf beschränke, Genehmigungen auf der Grundlage einer Einzelfallanalyse zu erteilen, und dass folglich aus der allgemeinen Gestattung der im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen kein berechtigtes Vertrauen entstehen könne[70]. Die EIH wendet sich gegen diese Schlussfolgerung unter Hinweis auf ihre Argumente, die sie insoweit im Rahmen des zweiten Rechtsmittelgrundes vorgetragen hat. Sie fügt hinzu, aus der Rechtsprechung ergebe sich zwar, dass eine Berufung auf den Vertrauensschutz grundsätzlich nur möglich sei, wenn Zusicherungen gegeben worden seien, die den geltenden Vorschriften entsprächen, doch könne sich ein Wirtschaftsteilnehmer auf eine dem Recht der Union widersprechende Erklärung einer nationalen Behörde stützen, sofern das genannte Recht nicht eindeutig sei[71], was vorliegend angesichts der unterschiedlichen Auffassungen über die Zulässigkeit des Verfahrens des Dritten Wegs zutreffe. Jedenfalls habe das Gericht bereits entschieden, dass auch eine Erklärung oder eine nationale Entscheidung, die dem Unionsrecht nicht vollständig entspreche, unter außergewöhnlichen Umständen einen Vertrauensschutz auf Seiten des betreffenden Wirtschaftsteilnehmers begründen könne[72], und der Gerichtshof habe seinerseits entschieden, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden ausnahmsweise beschließen könnten, keine Geldbuße zu verhängen, obwohl ein Unternehmen gegen das Kartellverbot des Art. 101 AEUV verstoßen habe[73]. Wenn daher das Verhalten der EIH letztlich einen Verstoß gegen Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 darstellen sollte – was nicht der Fall sei –, gäbe es klare, präzise und mehrfache Zusicherungen, die die Bundesbank der Rechtsmittelführerin gegeben habe und die es verböten, Sanktionen gegen sie zu verhängen, sei es auf nationaler Ebene oder auf Unionsebene; es müsse davon ausgegangen werden, dass der Rat durch das Vertrauen, das durch die Zusicherungen der Bundesbank geschaffen worden sei, gebunden sei[74].

75. Die EIH beanstandet schließlich die Schlussfolgerung des Gerichts in Rn. 179 des angefochtenen Urteils, wonach die einzelnen angefochtenen Rechtsakte so klar gewesen seien, dass ihre Anwendung für die Rechtsmittelführerhin vorhersehbar gewesen sei.

2. Würdigung

76. Ich weise zunächst darauf hin, dass die Prüfung des vorliegenden Rechtsmittelgrundes eine Fortsetzung der Analyse darstellt, die im Rahmen des zweiten Teils des zweiten Rechtsmittelgrundes insbesondere bezüglich der rechtlichen Tragweite der von der Bundesbank erteilten Genehmigungen und Gestattungen der Transaktionen der EIH durchgeführt worden ist. Ausgehend von den Schlussfolgerungen, die ich insoweit gezogen habe, werde ich nunmehr mit der Analyse des dritten Rechtsmittelgrundes beginnen.

70 — Vgl. Rn. 176 und 177 des angefochtenen Urteils.

71 — Die Rechtsmittelführerin beruft sich insoweit auf die Urteile Maizena (5/82, EU:C:1982:439, Rn. 22) und Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, Rn. 47) sowie auf das Urteil Regione autonoma della Sardegna u. a./Kommission (T-394/08, T-408/08, T-453/08 und T-454/08, EU:T:2011:493, Rn. 273).

72 — Die Rechtsmittelführerin führt insoweit das Urteil Regione autonoma della Sardegna u. a./Kommission (EU:T:2011:493, Rn. 274) an.

73 — Die Rechtsmittelführerin stützt sich hier auf das Urteil Schenker & Co. u. a. (C-681/11, EU:C:2013:404, Rn. 40 und 41).

74 — Die Rechtsmittelführerin verweist dabei auf Nr. 87 der Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Schenker & Co. u. a. (C-681/11, EU:C:2013:126).

77. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, auf die im angefochtenen Urteil Bezug genommen wird[75], „[setzt] [d]er Grundsatz des Vertrauensschutzes … voraus, dass klare, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Zusicherungen von zuständiger und zuverlässiger Seite dem Betroffenen durch die zuständigen Behörden der Union gegeben wurden. … [A]uf dieses Recht kann sich jeder berufen, bei dem ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Union durch bestimmte Zusicherungen begründete Erwartungen geweckt hat. Klare, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Auskünfte stellen unabhängig von der Form ihrer Mitteilung solche Zusicherungen dar.“[76]

78. Zu dieser Rechtsprechung sind zwei Anmerkungen zu machen.

79. Zum einen könnte sich die Rechtsmittelführerin, sofern das Verhalten der Bundesbank geeignet war, bei ihr berechtigte Erwartungen zu wecken, hierauf nur gegenüber der betreffenden nationalen Behörde berufen. Anders gesagt, das hypothetische berechtigte Vertrauen, das aus dem Verhalten der Bundesbank herrührt, kann dem Rat nicht entgegengehalten werden, wenn dieser die Verhängung restriktiver Maßnahmen gegen die EIH beschließt. Die von der Rechtsmittelführerin herangezogene Rechtsprechung widerspricht dieser Feststellung nicht, da sie lediglich darauf hinweist, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden beschließen *können*, gegen ein Unternehmen keine Geldbuße zu verhängen, obwohl dieses vorsätzlich oder fahrlässig gegen Art. 101 AEUV verstoßen hat, sofern sie bei dem genannten Unternehmen ein berechtigtes Vertrauen darauf geweckt haben, dass sein Verhalten nicht gegen die genannte Vorschrift verstößt[77], was nichts anderes bedeutet, als dass *die Behörde, die das berechtigte Vertrauen geweckt hat*, die Möglichkeit hat, ihre eigene Sanktionsbefugnis gegebenenfalls anzupassen.

80. Zum anderen zeigen die Ausführungen zur Prüfung des zweiten Rechtsmittelgrundes, dass die Zusicherung, die die fragliche nationale Behörde gegeben haben soll, mit dem Unionsrecht nicht im Einklang steht, da von den nationalen Behörden nur Einzelfallgenehmigungen erteilt werden können, die die in den betreffenden Verordnungen geregelten Verfahren einhalten[78]. In der von der Rechtsmittelführerin angeführten Rechtsprechung heißt es, dass „außer bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände eine Berufung auf ein berechtigtes Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit einer staatlichen Beihilfe grundsätzlich nur möglich ist, wenn diese Beihilfe unter Beachtung des … Verfahrens gewährt wurde“[79]. Die Frage, ob im vorliegenden Fall außergewöhnliche Umstände vorliegen, auf die sich die EIH berufen könnte, ist jedenfalls unerheblich, da es an den zur Begründung eines berechtigten Vertrauens erforderlichen Tatsachen fehlt, insbesondere an klaren, nicht an Bedingungen geknüpften und übereinstimmenden Zusicherungen des Inhalts, dass gegen die EIH wegen der von ihr getätigten Transaktionen keine restriktiven Maßnahmen ergehen würden.

81. Das Vorbringen, die Beurteilung des Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes durch das Gericht sei rechtsfehlerhaft, ist somit zurückzuweisen.

82. In Bezug auf den Grundsatz der Rechtssicherheit ist ebenfalls festzustellen, dass die Würdigung des Gerichts fehlerfrei ist.

75 — Vgl. Rn. 174 des angefochtenen Urteils.

76 — Urteil HGA u. a./Kommission (C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 132 und die dort angeführte Rechtsprechung).

77 — Vgl. Urteil Schenker & Co. u. a. (EU:C:2013:404, Rn. 40 ff.).

78 — Vgl. Nrn. 54 ff. sowie Nr. 64 der vorliegenden Schlussanträge.

79 — Urteil HGA u. a./Kommission (EU:C:2013:387, Rn. 134).

83. Der genannte Grundsatz verlangt nämlich, dass Rechtsakte der Union eindeutig sind und ihre Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar ist [80]. Zu der Zeit, als die EIH die Genehmigungen und die Gestattungen bei der Bundesbank anforderte, fand die Verordnung Nr. 423/2007 und sodann die Verordnung Nr. 961/2010 Anwendung. In keiner dieser beiden Verordnungen wird zum Ausdruck gebracht, dass die von einer nationalen Behörde erteilte Genehmigung oder Gestattung dazu führt, dass dem Rat die Befugnis zum Erlass restriktiver Maßnahmen entzogen wird, oder irgendeine Garantie dafür bietet, dass die gestatteten oder genehmigten Transaktionen vom Rat automatisch als zulässig angesehen werden. Die den Genehmigungsverfahren gewidmeten Bestimmungen der genannten Verordnungen sind daher deutlich getrennt von denen, die den Grundsatz des Einfrierens der Gelder im Allgemeinen und das Verbot der Umgehung restriktiver Maßnahmen im Besonderen betreffen [81]. Auch geht aus dem Wortlaut der beiden Verordnungen eindeutig hervor, dass jede Genehmigung der nationalen Behörde aufgrund einer fallspezifischen Beurteilung der beabsichtigten Transaktion zu erteilen ist – ob es sich nun um einen Antrag auf Freigabe [82] oder auf Genehmigung eines Geldtransfers [83] handelt.

84. Unter diesen Umständen war die Rechtsmittelführerin voll und ganz in der Lage, frühzeitig nicht nur die Unvereinbarkeit der allgemeinen Gestattung der Bundesbank mit dem Unionsrecht [84] zu erkennen, sondern auch zu erkennen, dass der Rat in jedem Fall restriktive Maßnahmen gegen sie unter den Voraussetzungen verhängen konnte, die in den beiden oben genannten Verordnungen klar festgelegt waren.

85. Das Gericht hat somit das Vorbringen, es liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit vor, zu Recht als unbegründet zurückgewiesen. Folglich ist auch der gesamte dritte Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

D – *Zum vierten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler in der Auslegung des Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit*

1. Vorbringen der Rechtsmittelführerin

86. Mit ihrem vierten Rechtsmittelgrund wirft die Rechtsmittelführerin dem Gericht im Wesentlichen zum einen vor, es sei in den Rn. 204 und 205 des angefochtenen Urteils davon ausgegangen, dass sie sich nicht auf Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 berufen könne, der die Unternehmen schützen solle, die, ohne es zu wissen, gegen die Verbote der Verordnung verstießen – was bei ihr der Fall sei, sofern auch der Gerichtshof die streitigen Transaktionen für unzulässig halten sollte.

87. Zum anderen wirft die Rechtsmittelführerin dem Gericht die Zurückweisung des den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betreffenden Klagegrundes vor. Das vom Rat beschlossene Einfrieren ihrer Gelder sei nämlich eine unverhältnismäßige Maßnahme.

80 — Vgl., aus einer umfangreichen Rechtsprechung, Urteile Nuova Agricast und Cofra/Kommission (C-67/09 P, EU:C:2010:607, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung) sowie Alcoa Trasformazioni/Kommission (C-194/09 P, EU:C:2011:497, Rn. 71).

81 — Vgl. einerseits Art. 7 Abs. 4 der Verordnung Nr. 423/2007 und andererseits ihre Art. 8 bis 10 sowie einerseits Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 und andererseits ihre Art. 17 bis 19 und 21.

82 — Aufgrund der Art. 8 bis 10 der Verordnung Nr. 423/2007 und 17 bis 19 der Verordnung Nr. 961/2010.

83 — Aufgrund der Art. 11 der Verordnung Nr. 423/2007 und 21 der Verordnung Nr. 961/2010.

84 — Das Argument, das auf die unterschiedlichen Auslegungen durch die nationalen Behörden und durch bestimmte Organe der Union abstellt, ist somit unerheblich, da es letztlich nicht darum geht, ob die im Verfahren des Dritten Wegs getätigten Transaktionen grundsätzlich im Einklang mit dem Unionsrecht standen, sondern darum, ob eine nationale Behörde aufgrund der Verordnungen Nr. 423/2007 und Nr. 961/2010 eine allgemeine Genehmigung der beabsichtigten Transaktionen ohne Einzelfallanalyse erteilen durfte.

88. Erstens habe sie sich stets an die Empfehlungen der zuständigen nationalen Behörde gehalten; die Bundesbank hätte z. B. die Gestattung der Inanspruchnahme des Verfahrens des Dritten Wegs beenden oder die Erteilung der von ihr nach Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 beantragten Genehmigungen ablehnen können. Das Gericht sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass diese Maßnahmen, die von der Kontrolle des Rates ausgenommen seien, nicht dieselbe Schutzwirkung hätten wie ein Beschluss über das Einfrieren von Geldern und dass dieser Beschluss daher geeignet und erforderlich gewesen sei. Hätte der Rat das deutsche Überwachungssystem für unzureichend gehalten, hätte er dem Mitgliedstaat aufgeben können, es effizienter zu gestalten, wozu der Mitgliedstaat aufgrund des Gebots der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet gewesen wäre. Das Gericht habe dies bei seiner Würdigung nicht berücksichtigt. Es sei jedenfalls unverhältnismäßig, einen eventuellen Fehler einer nationalen Behörde durch restriktive Maßnahmen auszugleichen, obwohl doch die Verantwortung für die Vermeidung unterschiedlicher Auslegungen der Unionsvorschriften bei den Unionsorganen liege.

89. Zweitens habe das Gericht einen weiteren Rechtsfehler mit der Feststellung begangen, dass das durch Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 eingeführte Genehmigungsverfahren nicht die gleiche präventive Wirkung erziele wie die Aufnahme in die Liste der Personen und Organisationen, deren Gelder einzufrieren seien. Zwar werde ein Verstoß gegen Art. 21 zwangsläufig erst im Nachhinein entdeckt; dasselbe gelte aber für einen Verstoß gegen das Einfrieren der Gelder einer gelisteten Organisation. Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 habe daher dieselbe präventive Wirkung wie die Listung der EIH, sei jedoch deutlich weniger restriktiv. So sei der Antrag der EIH bezüglich des Verfahrens des Dritten Wegs an die Bundesbank gerichtet worden, bevor die EIH ihre Transaktionen begonnen habe, und die Anträge nach Art. 21 seien ebenfalls vor der Durchführung einer Transaktion zu stellen. Eine Änderung der Leitlinien der Bundesbank hätte genügt, damit die Rechtsmittelführerin auf ihre Transaktionen verzichtet hätte, da sie sich stets nach den Direktiven dieser nationalen Behörde gerichtet habe. Es bestehe somit kein Grund für die Annahme, dass eine solche Änderung nicht die gleiche präventive Wirkung garantiert hätte wie die des Einfrierens der Gelder der EIH. Die EIH beruft sich ferner auf das Schreiben der Österreichischen Nationalbank, das zeige, dass der Rat die Position der Bundesbank bezüglich des Dritten Wegs selbst gekannt und gebilligt habe, bevor er die EIH in die Listen aufgenommen habe [85].

90. Die Aufnahme der EIH in die Listen durch den Rat sei somit unverhältnismäßig, und das Gericht habe den Sachverhalt rechtlich fehlerhaft eingeordnet und fundamental unrichtige Schlussfolgerungen aus der Akte gezogen.

2. Würdigung

91. Aus Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 ergibt sich, dass „[d]ie betreffenden natürlichen und juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen … im Zusammenhang mit den Verboten nach dieser Verordnung nicht haftbar gemacht werden [können], wenn sie nicht wussten und keinen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen diese Verbote verstoßen“. Art. 32 der Verordnung Nr. 961/2010 fungiert als Haftungsfreizeichnungsklausel für Personen oder Organisationen, die sich im guten Glauben oder in Unkenntnis des Kontextes der restriktiven Maßnahmen eines Verstoßes gegen die genannte Verordnung schuldig gemacht haben.

92. Insoweit genügt die Feststellung, dass die selbst auf dem Finanzmarkt tätige, auf Dienstleistungen und Tätigkeiten, die den Iran betreffen oder im Iran erbracht werden, spezialisierte und zum Teil im Eigentum einer gelisteten Organisation stehende EIH nicht behaupten kann, sie habe nicht gewusst oder keinen Grund zu der Annahme gehabt, dass sie insbesondere gegen das Verbot der Umgehung restriktiver Maßnahmen nach Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 961/2010 verstoßen habe, als sie den gelisteten iranischen Banken dabei geholfen habe, die durch die Maßnahmen des Einfrierens

85 — Vgl. Nr. 39 der vorliegenden Schlussanträge.

unterbrochenen Transaktionen erfolgreich zu beenden. Hierbei kommt es auf die eventuellen Gestattungen oder Genehmigungen der Bundesbank [86] genauso wenig an wie auf das Schreiben der Österreichischen Nationalbank [87]. Diese Genehmigungen und Gestattungen können weder Vertrauensschutz begründen – wie ich im Zusammenhang mit der Würdigung des vorherigen Rechtsmittelgrundes dargelegt habe –, noch sind sie für die Frage relevant, ob die EIH die Haftungsbefreiung nach Art. 32 der Verordnung Nr. 961/2010 in Anspruch nehmen konnte, da diese Genehmigungen und Gestattungen ohnehin nicht im Einklang mit Verordnung erteilt wurden. Selbst wenn die EIH in den Genuss des Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 gelangt wäre, hätte dies schließlich, wie der Rat zu Recht ausführt, ihrer Aufnahme in die Listen nicht entgegengestanden, weil sie die Voraussetzungen des Art. 16 der Verordnung erfüllte; eine solche Maßnahme, die nach ihrem Wesen Sicherungscharakter hat [88], darf nicht zwingend als Sanktion für schuldhaft begangene Verstöße der EIH gegen die Verordnung verstanden werden. Nach ständiger Rechtsprechung kann die Bedeutung der Ziele, die mit den Rechtsakten der Union zur Einführung restriktiver Maßnahmen verfolgt werden, selbst erhebliche negative Konsequenzen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen, auch für solche, die für die Situation, die zum Erlass der betreffenden Maßnahmen geführt hat, nicht verantwortlich sind, gleichwohl aber u. a. in ihren Eigentumsrechten berührt werden [89].

93. Die Würdigung von Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 961/2010 durch das Gericht ist somit frei von Rechtsfehlern.

94. Was die Verhältnismäßigkeit des Beschlusses des Rates über die Aufnahme der Rechtsmittelführerin in die Liste der Personen und Organisationen angeht, deren Gelder einzufrieren sind, so gehört nach ständiger Rechtsprechung „der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und verlangt, dass die von einer Bestimmung des Unionsrechts eingesetzten Mittel zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten Ziele geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen“ [90]. Der Gerichtshof hat ferner festgestellt, dass „der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen in Bereichen verfügt, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Prüfungen vornehmen muss“ [91].

95. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsmittelführerin weder die Rechtmäßigkeit des Ziels, das die mit der Verordnung Nr. 961/2010 eingeführten Sanktionen gegen Iran verfolgen, noch die Verhältnismäßigkeit der Kriterien für die Aufnahme der Personen und Organisationen, deren Gelder einzufrieren sind, in die Liste als solche in Frage stellt, sondern nur die Anwendung der vom Rat beschlossenen restriktiven Maßnahme in ihrem Fall. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass mit jedem zur Bekämpfung der nuklearen Proliferation im Iran dienenden Aufnahmebeschluss Ziele verfolgt werden, die im Zusammenhang mit dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit stehen [92].

86 — Ich weise darauf hin, dass die nationalen Behörden diese Gestattungen und Genehmigungen nur aufgrund der Informationen der Person oder Organisation erteilen, die sie beantragt hat, wobei keine Untersuchung veranlasst wird, und dass diese Informationen die genannten Behörden in die Irre führen können.

87 — Zu diesem Schreiben und den Schlussfolgerungen, die aus ihm bezüglich der Position des Rates zu dem Verfahren des Dritten Wegs gezogen werden können, verweise ich auf Nr. 71 der vorliegenden Schlussanträge.

88 — Urteile Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 358), Afrasiabi u. a. (EU:C:2011:874, Rn. 45) und Kommission u. a./Kadi (EU:C:2013:518, Rn. 130 und 132).

89 — Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (EU:C:2008:461, Rn. 361).

90 — Urteil Melli Bank/Rat (C-380/09 P, EU:C:2012:137, Rn. 52).

91 — Urteil Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, Rn. 120).

92 — Urteile Bank Melli Iran/Rat (C-548/09 P, EU:C:2011:735, Rn. 115) und Rat/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776, Rn. 124). Vgl. auch 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 961/2010.

96. Wie bereits ausgeführt, ist die durch Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 geschaffene Regelung – die darin besteht, dass die nationalen Behörden die Transfers, die vor ihrer Ausführung einer Genehmigung bedürfen, überwachen – ganz anderer Art als die in Art. 16 der Verordnung Nr. 961/2010 getroffene Regelung der restriktiven Maßnahmen. Die Verordnung stellt nämlich vorsorglich den Grundsatz des Einfrierens der Gelder der Personen und Organisationen auf, die die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Listen erfüllen. Dieses Einfrieren steht in Verbindung mit verschiedenen Möglichkeiten einer Freigabe, die als Ausnahme vorgesehen ist.

97. Art. 21 der Verordnung Nr. 961/2010 fällt dagegen unter die allgemeine Finanzaufsicht und gilt für alle iranischen Personen oder Organisationen, die Geldtransfers angeordnet oder empfangen haben und die über ihre Gelder weiterhin frei verfügen können. Die Aufnahme der Rechtsmittelführerin in die Listen aufgrund von Art. 16 der Verordnung Nr. 961/2010 unterliegt daher einer gezielten Logik und Systematik, die nichts mit der Logik und Systematik des Art. 21 der Verordnung gemein hat, dessen Geltungsbereich viel weiter ist, so dass die beiden Artikel nicht als Alternativen angesehen werden können.

98. Angesichts des angestrebten legitimen – und nicht in Frage gestellten – Ziels erscheint die Anwendung des Art. 16 der Verordnung Nr. 961/2010 gegenüber der Rechtsmittelführerin in der Tat als eine geeignete Maßnahme, da sie alle Gelder der Rechtsmittelführerin blockiert und die Bereitstellung – die Freigabe – nur ausnahmsweise zulässt. Auf diese Weise stellt der Rat sicher, dass die Gelder der EIH von den gelisteten Organisationen nicht oder nicht mehr in einer mit der Verordnung unvereinbaren Weise verwendet werden, im Einklang mit dem, was das Gericht in Rn. 202 des angefochtenen Urteils festgestellt hat. Daraus ergibt sich natürlich, dass die präventive Wirkung, die die Anwendung des Art. 16 der Verordnung Nr. 961/2010 zeitigt, nicht mit der Wirkung von Art. 21 der Verordnung verglichen werden kann, da, wie dargelegt, die betreffende Organisation in diesem Fall Herrin ihrer Gelder bleibt.

99. Dem möchte ich hinzufügen, dass der Grund für die Aufnahme der Rechtsmittelführerin in die Liste der Personen und Organisationen, deren Gelder einzufrieren sind, nicht in etwaigen Mängeln des deutschen Systems der Finanzaufsicht zu suchen ist. Aus den von der Rechtsmittelführerin vorgebrachten alternativen Maßnahmen, die in der Änderung der Leitlinien der Bundesbank oder der Verbesserung des genannten Systems auf nationaler Ebene – sei es auch im Namen der loyalen Zusammenarbeit – bestehen, kann daher nicht geschlossen werden, dass diese Maßnahmen eine geeignete Alternative zu der gegen die EIH verhängten Maßnahme des Einfrierens darstellen könnten. Die Argumentation der EIH beruht zudem nicht auf existierenden alternativen Maßnahmen, sondern lediglich auf *potenziellen* alternativen Maßnahmen. Die von der Rechtsmittelführerin angeführten Maßnahmen haben nämlich überwiegend rein prospektiven, um nicht zu sagen hypothetischen Charakter; damit kann sich der Gerichtshof nicht begnügen, wenn er über die Beurteilung der Frage, ob die Anwendung der Maßnahme des Einfrierens von Geldern gegenüber der EIH verhältnismäßig ist, durch das Gericht entscheidet.

100. In Anbetracht dieser Gesichtspunkte hat das Gericht zu Recht festgestellt, dass keine der von der Rechtsmittelführerin vorgebrachten Maßnahmen als alternative Maßnahme zum Einfrieren ihrer Gelder in Betracht gezogen werden konnte, die insoweit die gleiche Wirkung hätte, jedoch die Rechte und die Freiheiten der Rechtsmittelführerin weniger beeinträchtigen würde.

101. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass der vierte Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

IV – Kosten

102. Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der gemäß ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechend anwendbar ist, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat beantragt hat, der Rechtsmittelführerin die Kosten aufzuerlegen, und diese meines Erachtens mit ihren Rechtsmittelgründen unterliegen muss, wären ihr die durch das Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen. Das Vereinigte Königreich, das auf der Grundlage von Art. 172 der Verfahrensordnung am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt war, trägt nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung seine eigenen Kosten.

V – Ergebnis

103. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.

2. Die Europäisch-Iranische Handelsbank AG trägt die Kosten des Rates der Europäischen Union.

3. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt seine eigenen Kosten.