

# Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des  
Außenwirtschaftsgesetzes und anderer Rechts-  
vorschriften

*Lobbyregister-Nr. R001459*

*EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95*

Kontakt:

Berlin, 29. August 2025

## Stellungnahme zur AWG-Novelle, 29. August 2025

### 1 Kernanliegen

Das Ziel einer effektiven und effizienten Umsetzung von EU-Sanktionen unterstützen wir. Unsere Mitglieder gewährleisten dies nach unserer Einschätzung auch sicher und verlässlich. Praktikable Vorgaben sind hierfür essenziell.

Aus diesem Grund sehen wir die **angedachte Streichung** der sogenannten „Schonfrist“ in **§ 18 Abs. 11 AWG** sehr kritisch. Wir haben Sorge, dass diese konkrete Maßnahme die effiziente Umsetzung von Finanzsanktionen in der Praxis erheblich erschweren wird. Hierfür gibt es keine Veranlassung – weder aus unserer Sicht noch aus Sicht von Rechtsexperten. Die Streichung ergibt sich auch nicht als Gebot einer 1:1-Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1226.

Wir werben zudem für die **Einführung einer umfassenden strafbefreienden Selbstanzeige** und somit für die entsprechende Ergänzung des aktuellen § 18 Abs. 13 AWG.

Zwar gelten EU-Sanktionsverordnungen unmittelbar mit Veröffentlichung im Amtsblatt, eine sofortige technische Umsetzung ist jedoch faktisch unmöglich: Neue Maßnahmen müssen erst analysiert, in Sanktionsfilter eingespielt und in komplexen Systemen verarbeitet werden. Ohne angemessene Umsetzungsfrist und die Möglichkeit zur strafbefreienden Selbstanzeige wären Mitarbeitende trotz bestmöglicher Compliance-Prozesse unmittelbar strafrechtlich verantwortlich. Hierdurch würde die Gewinnung und Bindung erforderlicher Fachkräfte erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

Durch den vorliegenden Referentenentwurf würde die effiziente Umsetzung der Sanktionen erheblich beeinträchtigt.

## Stellungnahme zur AWG-Novelle, 29. August 2025

Im Einzelnen:

### **a. Beibehaltung der Umsetzungsfrist/Strafbefreiungsregelung gemäß § 18 Abs. 11 AWG**

Von besonderer und kritischer Bedeutung ist die bisher in § 18 Abs. 11 AWG enthaltene Strafbefreiungsregelung. Diese geht auf den Umstand zurück, dass es faktisch unmöglich ist, Sanktionsregelungen unmittelbar nach ihrer Veröffentlichung praktisch umzusetzen. So ist beispielsweise der maßgeblich betroffene Zahlungsverkehr ein Massengeschäft, das seit geraumer Zeit weitestgehend automatisiert abläuft, auch wenn wesentliche Bestandteile dieses Prozesses noch menschlicher Eingriffe bedürfen. Auf üblichem Wege publizierte Sanktionsbestimmungen müssen in digitale „Sanktionsfilter“ umgesetzt werden, die sodann die Transaktionen auf „Treffer“ kontrollieren. Hierzu müssen die Daten in komplexen Verfahren für das Transaktionsfiltern aufbereitet werden, ein Prozess, der bis zu zwei Tage dauern kann. Die erste Aufbereitung findet regelmäßig bei externen Datenbankanbietern statt, die die im EU-Amtsblatt veröffentlichten Daten elektronisch für die Kreditinstitute aufbereiten. Danach schließt sich in den Instituten ein interner und zum Teil sehr komplexer Aufbereitungsprozess an. Die nun vorgesehene Streichung dieser Regelung suggeriert, soeben publizierte Sanktionsbestimmungen könnten quasi sofort umgesetzt werden. Damit wird ignoriert, dass dies rein faktisch nicht möglich ist.

Wir verkennen keineswegs, dass Sanktionsbestimmungen schnellstmöglich wirksam werden müssen, um den Sanktionierten keine Gelegenheit für Ausweichhandlungen zu geben. Der Entwurf lässt allerdings völlig unberücksichtigt, dass Sanktionen nicht rascher als auf die beschriebene Weise umgesetzt werden können. Die Weigerung, den tatsächlichen Grundlagen der Sanktionsumsetzung Rechnung zu tragen, ist umso bedenklicher, als der Gesetzgeber mit der strafrechtlichen Sanktionsdrohung zum schärfsten Schwert des Rechtsstaats greift und Mitarbeiter von Kreditinstituten in unverhältnismäßiger Weise unter Druck setzt.

Die zur Begründung der Aufhebung des bisherigen § 18 Abs. 11 gemachten Ausführungen gehen rechtsdogmatisch fehl.

So verlangt die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 gerade keine Streichung der Strafbefreiungsregelung. Die geltende Vorschrift des § 18 Abs. 11 AWG ist ein persönlicher Strafausschließungsgrund, der im deutschen Recht als Teil der Schuld im Allgemeinen Teil (AT) des Strafrechts verortet ist. Es ist Ausdruck des Subsidiaritätsgebots, dass EU-Rechtsakte, wie die umzusetzende Richtlinie, keine Vorgaben zur Ausgestaltung solcher allgemeinen Rechtsfragen treffen. § 18 Abs. 11 AWG kann folglich in Umsetzung der Richtlinie beibehalten werden.

Eine Streichung der Strafbefreiungsregelung würde dazu führen, dass eine Strafbarkeit eines Mitarbeiters künftig von der Annahme eines Verbotsirrtums gem. § 17 StGB und der Frage der Vermeidbarkeit dieses Irrtums abhinge. Diese Alternative bietet gegenüber dem geltenden Recht bei weitem nicht die erforderliche Rechtssicherheit. Vielmehr ist bereits die bisherige Umsetzungsfrist knapp bemessen, um neue Sanktionsvorgaben in technischen Systemen – und

## Stellungnahme zur AWG-Novelle, 29. August 2025

daran anschließenden manuellen Prüfprozessen – verpflichteter Unternehmen verarbeiten zu können. Sie trägt jedoch immerhin dem Umstand Rechnung, dass eine Implementierung in die Systeme des Instituts selbst unter höchstem technischem und personellem Aufwand schlicht nicht ohne eine gewisse zeitliche Verzögerung möglich ist. Beispielsweise ist bei den komplexen Russlandsanktionen – längere Listen, häufige Änderungen, neue Anforderungen – ein gewisser zeitlicher Spielraum zur Umsetzung unverzichtbar.

Es ist auch aus rechtsstaatlichen Gründen nicht akzeptabel, die Mitarbeiter von Kreditinstituten unter Strafdrohung zu stellen, obwohl ihnen ein normgemäßes Handeln gar nicht möglich ist. Eine Verurteilung wäre vielmehr allein davon abhängig, ob ihr Handeln einen vermeidbaren Irrtum darstellen könnte. Das wäre für die betroffenen Mitarbeiter eine unzumutbare Belastung. Zur weiteren Begründung und insbesondere zur Frage der Vereinbarkeit des aufhebenden Teils des § 18 Abs. 11 AWG-E mit der umzusetzenden Richtlinie verweisen wir auf das beigegefügte Rechtsgutachten von Prof. Dr. Kilian Wegner, z. Zt. Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder.

Aus Furcht vor strafrechtlichen Konsequenzen bei unbeabsichtigten Verstößen wäre zu erwarten, dass Kreditinstitute künftig noch risikoaverser agieren und sich aus Geschäftsfeldern mit sanktionsrechtlicher Unsicherheit oder besonders risikobehafteten Ländern weiter zurückziehen. Dies kann insbesondere dann nachteilig sein, wenn politische oder wirtschaftliche Ziele – wie etwa der Wiederaufbau in Krisenregionen – auf die Mitwirkung des Bankensektors angewiesen sind. Zudem wird es für Kreditinstitute deutlich schwieriger, qualifiziertes Fachpersonal zu gewinnen oder zu halten, wenn Mitarbeitende sich einem erhöhten persönlichen Haftungsrisiko ausgesetzt sehen. Strafrechtliche Unsicherheit wirkt abschreckend.

Aus Sicht der Kreditinstitute ist es daher aus tatsächlichen wie juristischen Gründen unabweisbar geboten, die bisher bestehende Umsetzungsfrist bzw. Strafbefreiungsregelung im AWG beizubehalten. Nur so kann sichergestellt werden, dass Kreditinstitute und Bankmitarbeitende nicht einem unverhältnismäßigen (persönlichen) Risiko ausgesetzt werden und die Handlungsfähigkeit der Kreditinstitute im Einklang mit den politischen Zielen der Bundesregierung gewährleistet wird. Für Mitarbeitende in Kreditinstituten gilt dies insbesondere auch wegen des *obiter dictums* zur Garantenstellung des *Compliance Officers*, welches der BGH in seiner Rechtsprechung von 2009 formuliert hat (dazu sogleich).

## **b. Zusätzliche Möglichkeit einer strafbefreienden Selbstanzeige für Compliancemitarbeitende**

Die Möglichkeit der umfassenden strafbefreienden Selbstanzeige im Außenwirtschaftsgesetz ist ein zusätzliches praktikables und rechtssicheres Instrument, um Bankmitarbeitende vor Strafen bei unbeabsichtigten Verstößen durch banale Arbeitsfehler oder – komplexer – später erkannte Sach- und Rechtserkenntnisse zu schützen, die sich trotz aller Vorsichtsmaßnahmen nicht vollständig vermeiden lassen. Diese Möglichkeit war bislang (leider nur, aber immerhin) für eingeschränkte Sachverhalte bei Ordnungswidrigkeiten gem. § 22 Abs. 4 AWG vorgesehen. Die Selbstanzeigemöglichkeit bleibt für strafrechtlich relevante Verstöße notwendig, und zwar über das Maß des – nun abzuschaffenden – § 18 Abs. 13 AWG hinaus. Wir plädieren daher eindringlich für die Einführung einer umfassenderen strafbefreienden Selbstanzeige auch für zeitlich außerhalb des Anwendungsbereichs der Umsetzungsfrist gem. § 18 Abs. 11 AWG liegende Sachverhalte und wenden uns entschieden gegen die vorgesehene Streichung des § 18 Abs. 13 AWG.

Ein solches Modell wäre mit dem EU-Rechtsrahmen vereinbar. So besagt Artikel 10 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014: *„Natürliche oder juristische Personen, Einrichtungen oder Organisationen können für ihr Handeln nicht haftbar gemacht werden, wenn sie nicht wussten und keinen vernünftigen Grund zu der Annahme hatten, dass sie mit ihrem Handeln gegen die Maßnahmen nach dieser Verordnung verstoßen.“*

Auch Artikel 8 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 sieht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer strafbefreienden Selbstanzeige berücksichtigen können: *„(...) Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein und können die Selbstanzeige von Verstößen gegen diese Verordnung im Einklang mit den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften als mildernden Umstand berücksichtigen. (...)“*

Erwägungsgrund 26 VO (EU) 2024/1745 sagt: *„Legt eine natürliche oder juristische Person freiwillig, vollständig und rechtzeitig einen Verstoß gegen die restriktiven Maßnahmen offen, sollten die zuständigen nationalen Behörden diese Selbstanzeige bei der Verhängung von Sanktionen im Einklang mit nationalem Verwaltungsrecht oder mit sonstigem einschlägigen nationalen Recht oder sonstigen einschlägigen nationalen Vorschriften gegebenenfalls gebührend berücksichtigen können. Die Maßnahmen, die gemäß der Richtlinie 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates von den Mitgliedstaaten ergriffen werden, und die darin enthaltenen Anforderungen in Bezug auf mildernde Umstände sind anwendbar.“*

Eine gesetzlich verankerte Selbstanzeigemöglichkeit würde insbesondere für Compliance-Verantwortliche in Kreditinstituten eine wirksame rechtliche und psychologische Unterstützung dafür schaffen, etwaige Verstöße frühzeitig und eigeninitiativ offenzulegen. Dies stärkt nicht nur die Sanktionsdurchsetzung, sondern fördert auch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Aufsicht, Ermittlungsbehörden und Kreditinstituten.

## Stellungnahme zur AWG-Novelle, 29. August 2025

Ein Blick auf internationale Standards zeigt, dass die Einführung einer strafbefreienden Selbstanzeige nicht nur rechtlich möglich, sondern auch sachlich geboten ist. Die US-amerikanische Sanktionsbehörde OFAC betrachtet freiwillige Selbstanzeigen als zentrales Instrument zur effektiven Durchsetzung von Sanktionen. Solche Selbstanzeigen dienen dort als wertvolle Informationsquelle zur Aufdeckung und Verhinderung von Sanktionsumgehungen.

Diese Praxis unterstreicht, dass Selbstanzeigen nicht nur dem Schutz von Unternehmen und deren Mitarbeitenden dienen, sondern auch den Behörden ermöglichen, systematische Schwachstellen zu identifizieren und gezielt gegen Umgehungsstrategien vorzugehen. Eine entsprechende Regelung im deutschen Außenwirtschaftsgesetz erhöht somit nicht nur die Rechtssicherheit für Kreditinstitute, sondern stärkt auch die Effektivität der Sanktionsdurchsetzung insgesamt.

## 2 Weitere Anliegen

Im Folgenden finden Sie weitere konkrete Anmerkungen der DK zum Gesetzesentwurf. Gerne stehen die Verbände der Deutschen Kreditwirtschaft und ihre Mitglieder für ein vertiefendes Gespräch zur Verfügung.

### 1. Pflicht zur Verhinderung der Verwendung (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 n.F.)

Die neue Vorschrift verpflichtet Kreditinstitute, die Verwendung von sanktionsbefangenen Geldern zu verhindern. In der Praxis stellt sich für Kreditinstitute ein erhebliches Abgrenzungsproblem bei Geldern, die sich außerhalb der Europäischen Union befinden.

Die Bundesbank hat bislang stets die Auffassung vertreten, dass das unionsrechtliche Einfrieren nur für Vermögenswerte innerhalb des territorialen Geltungsbereichs der EU gilt und nicht auf Auslandslokationen von Instituten erstreckt ist. Durch die nun vorgesehene Pflicht zur Verhinderung stellt sich die Frage, ob Kreditinstitute künftig auch dort tätig werden müssen, wo die EU-Verordnung kein automatisches Einfrieren anordnet.

Sollte eine solche extraterritoriale Pflicht tatsächlich beabsichtigt sein, bedarf es einer eindeutigen gesetzlichen Klarstellung, dass Institute im Falle von Rechtskonflikten mit Drittstaatenrecht nicht mit strafrechtlichen Ermittlungen rechnen müssen. Andernfalls geraten Kreditinstitute in eine unauflösbare Zwickmühle: Einerseits drohen Sanktionen im Drittstaat, wenn das lokale Recht (z. B. in China) die Durchsetzung von EU-Sanktionsverfügungen ausdrücklich verbietet. Andererseits droht in Deutschland ein strafrechtliches Risiko, wenn die Verhinderungspflicht nicht erfüllt werden kann.

Nota Bene: Die Formulierung in der Gesetzesbegründung auf S. 25, wonach die Richtlinie die Pflicht „sanktionsbefangene Gelder (...) einzufrieren“ vorsehe, erweckt den Eindruck, als sei hierfür stets ein zusätzlicher Rechtsakt erforderlich, während die EU-Verordnung nach ständiger Praxis die Pflicht zum Einfrieren automatisch bewirkt.

## Stellungnahme zur AWG-Novelle, 29. August 2025

### **2. Strafbewehrung der Umgehung (§ 18 Abs. 1 Nr. 3)**

Angesichts der verfassungsrechtlichen Herausforderung, die sich aus der Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 23.04.2010 (AK 2/10) ergibt, ist der hier gefundene gesetzgeberische Ansatz wohl vertretbar: Er knüpft lediglich am Einfriergebot an und verlangt darüber hinaus verschleiende Absichten.

Es muss aber vermieden werden, dass sich Defizite bei der wirksamen Bekämpfung der Sanktionsumgehung der produzierenden Industrie unmittelbar nachteilig auf den Bankensektor auswirken. Eine nicht ausreichende Sanktionscompliance bei der Industrie (insbesondere No-Russia-Clause bzw. No-Belarus-Clause) darf nicht zu Lasten der Institute wirken, indem sie das diesbezüglich höhere Umgehungsrisiko bei ihren Kunden in ihrer Gefährdungsanalyse berücksichtigen und ihre Sorgfaltspflichten dementsprechend anpassen müssen.

Auch die von den Exporteuren durchzuführende Risikobewertung gemäß Abs. 12gb VO 833/2014 sollte unseres Erachtens Eingang ins Gesetz finden. Unser Petitum ist an dieser Stelle, die Compliancelasten entsprechend der unterschiedlichen Rollen von Unternehmenskunden und Kreditinstituten zu verteilen.

### **3. Strafbewehrung bestimmter Berichtspflichten, insbes. sog. „Jedermannspflicht“ (§ 18 Abs. 5a n.F.)**

Die Strafbarkeit der Jedermannspflicht ist eine verfassungsrechtlich problematische Durchbrechung des Grundsatzes, dass nur wenige, schwerste Straftaten (strafbewehrt) anzeigepflichtig nach StGB sind.

In der Gesetzesbegründung zu Buchstabe e heißt es, dass die Jedermannspflicht „lediglich im Umfang der zwingenden Vorgaben der Richtlinie Sanktionsstrafrecht strafbewehrt“ werde. Dabei wird auf Art. 3 Abs. 1 lit. h der Richtlinie verwiesen. Diese Regelung ist auf die Pönalisierung von *Sanktionsumgehungen* gerichtet, auch in ihrem Absatz (iv). Dieses einschränkende Tatbestandsmerkmal ist im Umsetzungsgesetz nicht berücksichtigt worden, so dass selbst das schlichte Ausbleiben von Meldungen, die etwa von Art. 8 Abs. 1 lit. a) der Verordnung 269/2014 neben der eigentlich als „Jedermannspflicht“ titulierten Pflicht miterfasst sind – also die eher bürokratisch anmutenden Meldungen hinsichtlich eingefrorener Konten und Beträge an die Bundesbank – in gravierender Weise strafbewehrt werden. Dies ist weder von der Richtlinie vorgesehen noch verhältnismäßig.

Ohnehin ist es angesichts der Weite der Berichtspflichten, unter Einschluss der Jedermannspflicht, und mit Blick auf ihre im Verhältnis zu den eigentlichen restriktiven Maßnahmen eher bürokratische Anmutung auch unangemessen, die Verletzung der entsprechenden, über Art. 3 Abs. 1 lit. h) (iv) der Richtlinie hinausgehenden Pflichten unter Strafandrohung zu stellen; vielmehr sollte es auch mit Blick auf die unverhältnismäßigen operativen Aufwände, die die jeweiligen Berichtspflichten schaffen, ausreichend sein, und entspricht eher dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebot, die entsprechenden Handlungen bzw. Unterlassungen als Ordnungswidrigkeiten zu qualifizieren.

## Stellungnahme zur AWG-Novelle, 29. August 2025

Zur Vermeidung unnötiger Kriminalisierung und Doppelarbeit sollte zumindest eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach Handlungen oder Unterlassungen von der Strafe ausgeschlossen sind, soweit in gleicher Angelegenheit Geldwäscheverdachtsmeldungen erstellt wurden. In Erwägungsgrund Nr. 36 der VO 2025/395 zur Änderung der VO 833/2014 vom 24. Februar 2025 ist explizit vorgesehen, dass die Behörden die Möglichkeit schaffen, Doppelmeldungen zu vermeiden („Um Doppelmeldungen zu vermeiden, können die Mitgliedstaaten entscheiden, dass diese Personen, Organisationen und Einrichtungen nicht verpflichtet sind, dieselben Informationen anderen zuständigen Behörden als den zentralen Meldestellen zu melden.“). Die Bundesregierung sollte die geschaffenen Erleichterungen für die Wirtschaft nutzen. Diese Bestimmung würde auch auf den Regelungszweck des neuen § 13 Abs. 7 AWG einzahlen, der den Behörden die Möglichkeit bietet, Fälle zu priorisieren und die umfangreichen neuen Meldungen um bis zu 50% zu reduzieren, die mit den Russlandsanktionen einhergehen.

Weiterhin fehlt bei den Verstößen gegen die Meldepflichten eine eindeutige Klarstellung, dass sich die Strafen bzw. Bußgelder nur auf die für die meldende Person bekannten Informationen beschränken.

### **4. Keine Strafbefreiung für Taten unter einem Gegenwert von 10.000 EUR (Art. 3 Abs. 2 RL 2024/1226)**

Unseres Erachtens ist es nicht nachvollziehbar, dass der deutsche Gesetzgeber nicht von den Erleichterungen für Taten unter einem Gegenwert von 10.000 EUR Gebrauch machen will, wenigstens für die Zwecke der Strafzumessung. Es erscheint uns unionsrechtlich problematisch, wenn eine Erleichterungsregelung der Richtlinie bewusst nicht umgesetzt wird und dies mit angeblich fehlender systematischer Anknüpfung begründet wird.

Die Begründung des Referentenentwurfs (S. 19 f.) führt aus, dass das deutsche Strafrecht keine „monetary thresholds“ kenne und eine Umsetzung daher nicht möglich sei. Dies greift zu kurz: Das deutsche Strafrecht kennt sehr wohl Bagatellregelungen und Differenzierungen nach Geringwertigkeit. Beispielhaft sei § 248a StGB genannt, der Diebstahl und Unterschlagung geringwertiger Sachen nur auf Antrag verfolgt. Zahlreiche weitere Normen (z. B. § 259 Abs. 2 StGB Hehlerei, § 263 Abs. 4 StGB Betrug, § 266 StGB Untreue) verweisen auf diese Bagatellgrenze. Auch im Betäubungsmittelrecht wird faktisch mit Grenzwerten gearbeitet (§ 29 Abs. 5 BtMG, Auslegung durch Rechtsprechung). Ein Schwellenwert von 10.000 EUR für die Anwendbarkeit des Sanktionsstrafrechts entspricht somit der Systematik des deutschen Rechts. Das Argument, dass ein Überschreiten des Schwellenwerts um „nur einen Euro“ zufällige Ergebnisse erzeuge, überzeugt nicht: Schon heute entscheidet in vielen Delikten ein einzelner Euro über Straflosigkeit oder Strafbarkeit.



## Stellungnahme zur AWG-Novelle, 29. August 2025

Zutreffend weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass bei sicherheits- oder kriegswichtigen Gütern (z. B. Dual-Use-Komponenten, Rüstungsgüter) auch geringe Werte erhebliche Relevanz entfalten können. Daraus folgt aber nicht, dass ein Schwellenwert generell ungeeignet ist.

Vielmehr wäre eine differenzierende Umsetzung sachgerecht:

- Kein Schwellenwert für Rüstungsgüter, Dual-Use-Güter, kriegswichtige Technologie;
- Einführung eines Schwellenwerts von 10.000 EUR für alltägliche Transaktionen im Finanz- und Zahlungsverkehr, bei Bankgeschäften und Dienstleistungen ohne Sicherheitsbezug.

Für Kreditinstitute ist Rechtssicherheit und Praktikabilität zentral. Eine klare Schwelle vermeidet eine Kriminalisierung von Bagatellfällen im Massengeschäft, die weder ein erhebliches Unrecht noch ein relevantes öffentliches Interesse begründen. Die Strafprozessordnung (§§ 153 ff. StPO) bietet hier keine ausreichende Vorhersehbarkeit, sondern nur nachgelagerte Opportunitätserwägungen.

# RECHTSGUTACHTEN

## im Auftrag des Bundesverbands deutscher Banken e. V.

### I. Sachverhalt und gutachterliche Fragestellung

Der Unterzeichner wurde um Prüfung der Frage gebeten, inwieweit sich aus der Richtlinie (EU) 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024<sup>1</sup> für die Bundesrepublik Deutschland die Pflicht ergibt, den bisherigen § 18 Abs. 11 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) aus dem Gesetz zu streichen.

Nach § 18 Abs. 11 AWG werden Verstöße gegen außenpolitische Sanktionen der EU nicht bestraft, wenn

- seit der Veröffentlichung der einschlägigen Sanktionsvorschrift nicht eine Frist verstrichen ist, die mindestens 48 Stunden beträgt,<sup>2</sup> und
- der Täter von der betroffenen Sanktionsvorschrift keine Kenntnis hatte.

Hintergrund des Gutachtenauftrags ist ein Regierungsentwurf für ein „Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und anderer Rechtsvorschriften“, der eine Streichung von § 18 Abs. 11 AWG vorsieht.<sup>3</sup> In der Entwurfsbegründung wird ausgeführt, dass *„eine Beibehaltung der Vorschrift vor dem Hintergrund einer europarechtskonformen Richtlinienumsetzung nicht zulässig“* sei.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> ABl. L vom 29. April 2024.

<sup>2</sup> Wörtlich stellt § 18 Abs. 11 Nr. 1 AWG Sanktionsverstöße straffrei, wenn nicht seit dem Tag, an dem die verletzte Sanktionsvorschrift im EU-Amtsblatt veröffentlicht wurde, zwei Werktage abgelaufen sind. Die dadurch ausgesprochene „Schonfrist“ wird folglich regelmäßig länger als 48 Stunden betragen (z. B. wenn der betroffene Rechtsakt an Tag 0 um 10:00 Uhr veröffentlicht wird, da die Frist dann erst an Tag 2 um 24:00 abläuft und folglich insgesamt 48 Stunden andauert).

<sup>3</sup> BT-Drucks. 20/13958; für eine ausführliche Besprechung des Entwurfs s. *Klötzer-Assion/Müller*, Wj 2024, 218 ff.

<sup>4</sup> A. a. O., S. 17 f.

## II. Rechtsgutachterliche Erörterung

### 1. Ausgangspunkt: Die Pflicht zur strafrechtlichen Flankierung von Verstößen gegen das EU-Sanktionsrecht gem. Art. 5 RL (EU) 2024/1226

Nach Art. 5 Abs. 1 RL (EU) 2024/1226 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die in Art. 3 und Art. 4 der Richtlinie näher umrissenen Sanktionsverstöße mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen zu ahnden.<sup>5</sup> In Art. 5 Abs. 2 bis Abs. 5 finden sich Details zu der Frage, welche Tatsituationen dabei mindestens abgedeckt sein und welche Sanktionsinstrumente bei Sanktionsverstößen mindestens zur Verfügung stehen müssen. Was die Richtlinie nicht festlegt, sind die allgemeinen Voraussetzungen der Strafe (Kausalität, Zurechnung, Vorsatz, Schuld usw.) sowie allgemeine Strafausschließungsgründe (etwa Rechtfertigungs- oder Entschuldigungsgründe).

### 2. Widerspruch von Art. 5 RL (EU) 2024/1226 zu § 18 Abs. 11 Nr. 1 AWG?

Es stellt sich nun die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland auf Grund der umrissenen Pönalisierungsvorgaben aus Art. 5 RL (EU) 2024/1226 verpflichtet ist, § 18 Abs. 11 AWG aus dem deutschen Recht zu tilgen und Sanktionsverstöße auch dann strafrechtlich zu ahnden, wenn sie in Unkenntnis des einschlägigen Rechtsakts vor Ablauf der in § 18 Abs. 11 Nr. 1 AWG genannten Frist begangen werden.

Die eingangs zitierte Begründung des Regierungsentwurfs leitet eine solche Pflicht aus dem Umstand ab, dass in RL (EU) 2024/1226 von einer „Schonfrist“ nach der Veröffentlichung eines EU-Sanktions-Rechtsaktes keine Rede ist.<sup>6</sup> Aus der fehlenden ausdrücklichen Erwähnung eines Strafausschließungsgrundes der Richtlinie wird also ein unionsrechtliches Verbot dieses Ausschlussgrundes gefolgert.

Dieser Gegenschluss ist methodisch jedoch nicht korrekt. Denn es ist als Ausdruck des im Strafrecht besonders bedeutsamen **Subsidiaritätsgebots**<sup>7</sup> völlig üblich, dass EU-Rechtsakte, die den Mitgliedstaaten Mindestvorgaben auf dem Gebiet des Strafrechts

---

<sup>5</sup> Einführend zur Wirkung des hier manifestierten sog. Effektivitätsgebots auf das nationale Strafrecht *Wegner*, in: Broemel/Krell/Muthorst/Prütting (Hrsg.), Prozessrecht in nationaler, europäischer und globaler Perspektive, 2017, S. 139 ff. m. w. N.

<sup>6</sup> BT-Drucks. 20/13958, S. 17: „Die Richtlinie sieht einen solchen Aufschub nicht vor.“

<sup>7</sup> S. dazu BVerfG NJW 2009, S. 2274 und S. 2287 f. – „Lissabon“.

machen, sich zu bestimmten Fragen nicht äußern, sondern diese der Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten überantworten. Das trifft insbesondere auf Regelungen des sog. „Allgemeinen Teils“ (AT) des Strafrechts zu, die von den verschiedenen Strafrechtstraditionen in der Union sehr unterschiedlich beantwortet und daher von EU-Richtlinien typischerweise ausgespart werden. So wäre es beispielsweise offensichtlich mit Art. 5 RL (EU) 2024/1226 vereinbar, wenn in Deutschland der Täter eines Sanktionsverstößes zur Abwendung einer nicht anders abwendbaren Gefahr für Leib und Leben einer nahestehenden Person handelt und daher wegen § 35 StGB nicht bestraft wird. Anders formuliert: Niemand käme auf die Idee, aus der Nicht-Erwähnung des Existenznotstandes (wie er in Deutschland durch § 35 StGB geregelt ist) in der RL (EU) 2024/1226 eine Pflicht der Bundesrepublik Deutschland darauf zu schließen, dass § 35 StGB wegen eines Konflikts mit der RL (EU) 2024/1226 gestrichen werden müsste.

Dass sich – wie dargelegt – aus der mangelnden Befassung einer EU-Richtlinie mit allgemeinen Strafbarkeitsanforderungen und -ausschlüssen nicht folgern lässt, dass entsprechende Regelungen im deutschen Strafrecht unzulässig wären, erkennt implizit auch der bereits mehrfach zitierte Regierungsentwurf an. Denn dort heißt es ausdrücklich, dass die „Regelungen über die strafrechtliche Irrtumsproblematik“ von dem avisierten Wegfall des § 18 Abs. 11 AWG „unberührt“ blieben.<sup>8</sup> Mit den „Regelungen über die strafrechtliche Irrtumsproblematik“ ist wohl § 17 S. 1 StGB gemeint, da Irrtümer über den Inhalt oder die Reichweite einer Blankett-Ausfüllungs-Norm im AWG herrschend als Verbotsirrtum angesehen werden.<sup>9</sup> Da der Verbotsirrtum in RL (EU) 2024/1226 nicht thematisiert wird, müsste es der Bundesrepublik Deutschland nach der Logik, mit der die Entwurfsbegründung die Streichung von § 18 Abs. 11 AWG fordert, eigentlich verboten sein, bei Sanktionsverstößen den § 17 S. 1 StGB anzuwenden. Dass die Begründung jedoch umgekehrt gerade diese Regelung angewendet wissen will, ist, dem Grunde nach, ein Eingeständnis an die hier bezogene Position.

---

<sup>8</sup> BT-Drucks. 20/13958, S. 17 f.

<sup>9</sup> So jedenfalls BGH NZWiSt 2013, 113 im Kontext von § 34 Abs. 4 AWG a. F., der dem heutigen § 18 Abs. 1 AWG strukturell stark ähnelt; dazu kritisch *Krell*, NZWiSt 2013, 114 ff. und (soweit es um Individualsanktionen geht) *F. Meyer/S. D. Hüttemann*, in: Momsen/Grützner, 2. Aufl. (2020), § 37 Rn. 81; wie der BGH auch OLG Düsseldorf BeckRS 2014, 8968; die Frage offenlassend *Schwendinger*, in: BeckOK-AußenWirtschaftsR, 15. Edition, Stand: 01.04.2025, § 18 Rn. 25; *Ahlbrecht*, in: Leitner/Rosenau, 2. Aufl. (2022), § 18 AWG Rn. 63; *Wagner*, in: MüKo-StGB, Bd. 8, 4. Aufl. (2023), § 18 AWG Rn. 172.

Als Zwischenergebnis lässt sich also festhalten: EU-Richtlinien mit Mindestvorgaben zum Strafrecht, wie sie die RL (EU) 2024/1226 formulierten, lassen den Mitgliedstaaten gerade im Bereich des Strafrecht AT aus Respekt vor der mitgliedstaatlichen Souveränität erheblichen Gestaltungsspielraum, so dass aus dem Fehlen solcher Vorgaben keine Sperrwirkung für nationale Regelungen des Strafrecht AT geschlossen werden kann.

### 3. § 18 Abs. 11 AWG als spezielle Regelung für Fälle fehlenden Unrechtsbewusstseins

Nun ließe sich gegen die hier vorstehend skizzierte Argumentationslinie vorbringen, dass die Frage einer „Schonfrist“ nach der Veröffentlichung einer EU-Sanktionsvorschrift nicht den von der RL (EU) 2024/1226 bewusst ausgesparten Bereich des Strafrecht AT betrifft, sondern vielmehr eine *sanktionsspezifische* Thematik, die die Richtlinie abschließend regeln soll. Dieser Einwand trifft jedoch nicht zu: § 18 Abs. 11 AWG stellt eine Spezialregelung für Fälle fehlenden Unrechtsbewusstseins dar, und bei näherer Betrachtung setzt die RL (EU) 2024/1226 sogar zwingend voraus, dass die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eine Regel zu dieser Thematik enthalten. Das ergibt sich aus der folgenden Überlegung:

- Es ist offensichtlich nicht mit dem (auch auf unionsrechtlicher Ebene durch Art. 49 der EU-Grundrechtecharta anerkannten) Schuldprinzip vereinbar, jemanden wegen eines Sanktionsverstoßes zu bestrafen, wenn die betroffene Person keine Kenntnis von der verletzten Sanktionsnorm hatte und diese Unkenntnis praktisch unvermeidbar war.

**Beispiel:** Am 1. Januar um 12:00 Uhr wird eine neue Sanktionsvorgabe der EU veröffentlicht. Eine Minute später wird bei der X-Bank eine Transaktion durchgeführt, die gegen die neue Sanktionsvorgabe verstößt. Die Mitarbeiter der Bank haben zu diesem Zeitpunkt keine Kenntnis von der neuen Vorgabe.

Auch die RL (EU) 2024/1226 strebt in einem solchen Fall Straflosigkeit an, was durch die in Art. 5 Abs. 1 RL (EU) 2024/1226 enthaltene Formulierung zum Ausdruck kommt, wonach die Mitgliedstaaten nur *vorsätzliche* Sanktionsverstöße unter Strafe stellen sollen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ergänzend lässt sich Art. 5d Abs. 1 S. 2 der EU-Verordnung 260/2012 in der durch die EU-Verordnung 2024/886 („Instant-Payment-Verordnung“) geänderten Fassung anführen, der den

- Was unter Vorsatz zu verstehen ist (und ob das Unrechtsbewusstsein Teil dieses Vorsatzes oder – wie nach deutschem Recht – ein eigenständiger Teil der Schuld ist), regelt das Unionsrecht allerdings nicht, sondern überlässt dies den Eigenheiten der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, solange nicht ein bestimmtes Mindestmaß der effektiven Durchsetzung des strafrechtlich flankierten EU-Rechts unterschritten ist. Konkret im Zusammenhang mit sich stetig aktualisierenden EU-Sanktionsvorschriften wären die unionsrechtlichen Mindestvorgaben aus meiner Sicht dann unterschritten, wenn der Einwand, man habe eine Sanktionsvorschrift nicht gekannt, uneingeschränkt *immer* zum Strafbarkeitsausschluss führen würde. Denn dann wäre eine Tat z. B. sogar dann straflos, wenn jemand die zum Sanktionsrecht einschlägigen Informationsquellen (z. B. Amtsblatt, Homepage der EU-Kommission usw.) ganz bewusst nicht konsultiert, um so in Unkenntnis zu bleiben und folglich straflos zu handeln (sog. **willful blindness**). Aus Effektivitätsgesichtspunkten hinnehmbar (und mit Blick auf das Schuldprinzip – wie gesagt – auch geboten) wäre es dagegen, wenn ein Mitgliedstaat keine Strafe für Fälle vorsieht, in denen der Täter die verletzte Sanktionsnorm nicht kennt und seit der Veröffentlichung der Norm ein so kurzer Zeitraum verstrichen ist, dass diese Unkenntnis mit vernünftigem Aufwand nicht zu vermeiden gewesen ist.
- Um zwischen den beiden skizzierten Fallkonstellationen der unvermeidbaren vs. vermeidbaren Normkenntnis unterscheiden zu können, müssen die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zwingend einen Vermeidbarkeitsmaßstab festlegen. Aktuell hat der deutsche Gesetzgeber dies in § 18 Abs. 11 AWG dergestalt ausgeführt, dass Normunkenntnis binnen der in § 18 Abs. 11 Nr. 1 AWG genannten Frist automatisch zum Strafbarkeitsausschluss führt. Wenn § 18 Abs. 11 AWG gestrichen würde, hieße das aber nicht etwa, dass künftig keine „Schonfrist“ mehr gelten würde. Vielmehr wäre die „Schonfrist“ dann in § 17 S. 1 StGB im Merkmal der „Vermeidbarkeit“ des Verbotsirrtums versteckt:<sup>11</sup> Sind seit der

---

dort adressierten Zahlungsdienstleistern ebenfalls nur aufgibt, Änderungen im Bereich des EU-Individualsanktionsrechts unverzüglich (d. h. ohne schuldhaftes Zögern) und nicht etwa „sofort“ in die eigenen Screening-Systeme zu übertragen. Dem Unionsrecht ist der Grundsatz, dass unmögliches von niemandem verlangt werden darf (*ultra posse nemo obligatur*), also ebenso vertraut wie der deutschen Rechtsordnung.

<sup>11</sup> Dass § 17 StGB darüber entscheidet, ob die Nicht-Kenntnis einer EU-Sanktionsvorschrift zur Straflosigkeit i. S. v. § 18 AWG führt, hängt von der schon auf S. 3 erörterten Frage ab, ob das

Veröffentlichung einer Sanktionsvorschrift erst wenige Minuten vergangen und kennt ein verantwortlicher Bankmitarbeiter die Regelung daher nicht, so wäre sein Irrtum sicher unvermeidbar i. S. v. § 17 S. 1 StGB. Je mehr Zeit seit der Veröffentlichung verstreicht, desto eher wäre der Irrtum dadurch vermeidbar gewesen, das EU-Amtsblatt oder vergleichbare Informationsquellen zu konsultieren (mit der Folge, dass § 17 S. 2 StGB greift und allenfalls eine Strafmilderung in Betracht kommt). Welche Frist die Vermeidbarkeitslinie letztlich markiert, müsste dann die deutsche Rechtsprechung noch festlegen. Gegenüber dem Status quo wäre folglich nichts gewonnen, außer, dass die „Schonfrist“ künftig durch schwer vorhersehbares Richterrecht statt ausdrücklich durch Gesetzeswortlaut festgelegt wäre.

### **III. Fazit**

Die RL 2024/1226 verpflichtet den deutschen Gesetzgeber bei Lichte betrachtet nicht, auf die Regelung einer „Schonfrist“ (wie sie heute § 18 Abs. 11 AWG vorsieht) für die Zeit unmittelbar nach der Veröffentlichung einer neuen EU-Sanktionsvorgabe zu verzichten, wie sie heute § 18 Abs. 11 AWG vorsieht.

Insbesondere ergibt sich eine entsprechende unionsrechtliche Vorgabe nicht – im Wege eines Gegenschlusses – aus dem Umstand, dass die RL 2024/1226 keine Regelung zu dieser Frage enthält. Vielmehr betrifft § 18 Abs. 11 AWG den Umgang mit Fällen, in denen der Täter ohne Unrechtsbewusstsein handelt, was sich nach der Terminologie des Unionsrechts als Frage des Vorsatzes darstellt (auch wenn nach herrschender deutscher Dogmatik eine Frage der Schuld angesprochen ist). Hierzu trifft die RL 2024/1226 ganz bewusst keine Regelung, sondern überlässt den Umgang mit solchen Konstellationen auf Grund des Subsidiaritätsgedankens, der gerade im Strafrecht eine Schonung der mitgliedstaatlichen Rechtstraditionen erfordert, dem Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten.

Folglich muss die Bundesrepublik Deutschland also selbst eine Regelung zu der Frage treffen, wie damit umzugehen ist, wenn ein Sanktionsverstoß darauf beruht, dass der Täter die betroffene Sanktionsvorschrift nicht kannte. Würde man § 18 Abs. 11 AWG streichen,

---

Merkmal der Zuwiderhandlung gegen eine EU-Sanktionsvorschrift ein normatives Tatbestandsmerkmal ist, auf das sich der Vorsatz beziehen muss (dann wäre § 16 Abs. 1 S. 1 StGB die passende Irrtumsregel), oder nicht (dann § 17 StGB). Die Rechtsprechung neigt – wie ebenfalls bereits auf S. 3 dargelegt – zur Anwendung von § 17 StGB.

käme es insofern auf § 17 S. 1 StGB an. Nach dieser Vorschrift bliebe der Sanktionsverstoß, der in Unkenntnis der verletzten Sanktionsvorschrift getätigt wurde, straflos, wenn die Unkenntnis für den Täter unvermeidbar war. Den Begriff der „Unvermeidbarkeit“ müsste die Rechtsprechung dann zukünftig näher ausfüllen und dabei insbesondere festlegen, in welchen Zeitabständen es Finanzinstituten und anderen Akteuren, die die Einhaltung des Sanktionsrechts sicherstellen müssen, zumutbar ist, sich über neue Sanktionsvorschriften zu informieren. Durch die Hintertür des § 17 S. 1 StGB würde auf diese Weise wieder eine „Schonfrist“ in das deutsche Recht eingeführt, die – je nach zukünftiger Entwicklung der Rechtsprechung – sogar länger sein könnte als sie heute in § 18 Abs. 11 AWG ist. Für die Effektivität der Durchsetzung des EU-Sanktionsrechts wäre folglich nichts gewonnen. Dagegen würde die Bestimmtheit der strafrechtlichen Sanktionsregeln gemindert, weil die „Schonfrist“ künftig nicht mehr ausdrücklich im Gesetz geregelt wäre, sondern sich erst aus (für den Rechtsanwender kaum vorhersehbarem) Richterrecht ergeben würde.

Dagegen sprechen auch praktische Argumente: Große Unternehmen könnten versuchen, sich gegen diese Unsicherheit zumindest teilweise zu wappnen, indem sie Personal einstellen, das rund um die Uhr die Aufgabe hat, die Fortentwicklung des Unionsrechts zu prüfen und in die Sanktions-Screening-Systeme des Unternehmens einzupflegen. Hierzu müssten sowohl juristische Kapazitäten als auch spezielle IT-Kräfte inklusive Urlaubsvertretungen usw. eingestellt werden, was immense zusätzliche Kosten mit sich brächte und den Finanzstandort Deutschland schwächen würde. Zugleich wäre auch durch einen solchen Aufwand nicht sichergestellt, dass neue Sanktionsvorschriften ab der ersten Minute ihrer Geltung eingehalten werden können, da selbst bei schneller Entdeckung einer neuen Vorschrift mehrere Arbeitsschritte notwendig sind, um die neue Regel technisch in das Sanctions-Screening zu implementieren. Kleine und mittlere Unternehmen werden sich entsprechende Ausgaben ohnehin vielfach nicht leisten können, was die Markteintrittsbarrieren im Finanzsektor zusätzlich erhöht und den Wettbewerb beeinträchtigt. Dies erscheint untunlich und mit Blick auf den begrenzten Nutzen für die Effektivität des EU-Sanktionsrechts unverhältnismäßig.