

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.