

Stellungnahme

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

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Berlin, 19. September 2024

Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und anderer Rechtsvorschriften

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

§ 18 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe d fordert die „*Pflicht zur Verhinderung der Verwendung von wirtschaftlichen Ressourcen für den Erwerb von Geldern, Waren oder Dienstleistungen*“. Diese Vorschrift ist sachlich nachvollziehbar, aber in der vorliegenden Formulierung für Finanzinstitute problematisch.

Das Einfriergebot, um das es hier geht, gilt nach gängiger Rechtsauffassung qua Gesetz und erfordert keinen Umsetzungsakt. Für die „Verhinderung der Verwendung“ ist jedoch ein aktives Tun der Institute notwendig, z.B. ist ein Sperrvermerk vorzuzeigen. Ein Unterlassen dieses Tuns wäre gemäß der vorliegenden Formulierung strafbewehrt. Der Gesetzestext würde sich von geltender Haltung – auch von Bundesbank und BMWK – entfernen, dass Gelder qua Gesetz eingefroren werden. Ein Unterlassen verlangt Garantenstellung – Kreditinstitute als Garanten wären also stärker in Haftung genommen als alle anderen Wirtschaftsteilnehmer.

Unser Vorschlag wäre stattdessen, an das Verfügungsverbot anzuknüpfen („*Verbot über ... zu verfügen*“). Die Konsequenz wäre, dass man an bestehenden Rechtsauffassungen und Rechtsbegriffen festhält.

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 verschleiernde 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. Finanzinstitute sind aber bereits jetzt mit umfangreichen Maßnahmen belastet. Aus diesem Grund können wir nicht nachvollziehen, warum sich der Entwurf „weitestgehend im von der Richtlinie Sanktionsstrafrecht zwingend vorgegebenen Umfang“ beschränkt. Es gibt daher keinen Grund, auf eine Strafbewehrung der Nichtbeachtung der „No-Russia-“ bzw. „No-Belarus-Clause“ zu verzichten. 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 Bank 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 b heißt es, dass die Jedermannspflicht „*lediglich im Umfang der zwingenden Vorgaben der Richtlinie Sanktionsstrafrecht strafbewehrt*“ werde. Dies kann nicht nachvollzogen werden; wo in der Richtlinie werden die Berichtspflichten adressiert?

Grundsätzlich ist das Kreditinstitut meldepflichtig, nicht der einzelne Mitarbeiter.

Angesichts der Weite der Berichtspflichten, unter Einschluss der Jedermannspflicht, ist es auch unangemessen, die Verletzung der entsprechenden Pflichten unter Strafandrohung zu stellen; vielmehr sollte es auch mit Blick auf die unverhältnismäßigen operativen Aufwände, den die jeweiligen Berichtspflichten schaffen, ausreichend sein, und entspricht eher dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebot, die entsprechenden Handlungen bzw. Unterlassungen als Ordnungswidrigkeiten zu qualifizieren.

Zur Vermeidung unnötiger Kriminalisierung sollte zumindest eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach die in gleicher Angelegenheit erstellte Geldwäscheverdachtsmeldung straffausschließend ist.

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 beschränkt**.

4. Strafbefreiung für „humanitäre Hilfe für eine bedürftige Person“ (§ 18 Abs. 11 n.F.)

Dieser Strafausschließungsgrund ist völlig verkürzt, in dem nur die direkte humanitäre Hilfe für eine Person erfasst ist. Besser wäre es, wenn die gesamte Bestimmung von Art. 3 Abs. 5 Sanktionsrichtlinie umgesetzt würde.

Die Umsetzung scheint nicht unerheblich hinter dem Spielraum zurückzubleiben, den die Richtlinie bietet: das Mindeste sollte sein, den vollständigen Text der Richtlinie (Art. 3 Abs. 5) aufzunehmen, so dass „**humanitäre Hilfe für bedürftige Personen oder Tätigkeiten zur Unterstützung grundlegender menschlicher Bedürfnisse**“ straffrei gestellt werden. Vor allem geht es nicht bloß um eine einzelne „bedürftige Person“; vielmehr sollten humanitäre Zahlungen an ganze Personengruppen, Bevölkerungen und globale Gebiete berücksichtigt werden können, wenn sie dem Zweck der humanitären Hilfe dienen. Andernfalls stehen z.B. projektbezogene Zahlungen immer unter der Gefahr einer Strafbarkeit. Wirtschaftsgüter wie Getreide- oder Düngemittellieferungen, Medikamente und medizinische Güter sollten freistellungsfähig sein. Es ist widersinnig, den Fortgang der Lieferung solcher Produkte in sanktionierte Länder einzufordern, ohne dies kriminalpolitisch zu flankieren.

5. Wegfall der 2-Tages-Umsetzungsfrist (§18 Abs. 11 a.F.)

Die ersatzlose Streichung der Umsetzungsfrist für das Einspielen von Sanktionslisten ist nicht akzeptabel. Übergangsregelungen sind Teil des Rechtsstaatsprinzips. Zwar ist es nachvollziehbar, dass Sanktionen sofort und überraschend wirken müssen und daher ausnahmsweise auf sonst übliche Übergangsregelungen verzichtet wird. Dieses legitime Vorgehen zu Lasten von sanktionierten Personen darf aber nicht zu Lasten von Kreditinstituten gehen und deren Strafbarkeitsrisiko erhöhen. **Es muss hier eine Lösung geschaffen werden, da es für Finanzinstitute schlichtweg nicht möglich ist, unmittelbar nach Veröffentlichung der Rechtsakte die Maßnahmen in der gesamten Organisation umzusetzen.** Üblicherweise muss jeder neue Rechtsakt innerhalb der Kreditinstitute von den zuständigen Abteilungen analysiert und auf prozessuale Konsequenzen überdacht werden, die dann noch innerhalb der Organisation an alle relevanten Stellen kommuniziert werden müssen. Dies nimmt Zeit in Anspruch (die 2 Tage waren schon knapp). Wenn während dieser Zeit ein Bankmitarbeiter im Markt einen nun rechtswidrig gewordenen Vertrag unterschreibt (weil er ihn irrtümlich für noch rechtmäßig hielt), war vorher durch § 18 Abs. 11 AWG a.F. klargestellt, dass er schuldlos handelte. Die Streichung führt nun auf die allgemeinen Regelungen des § 17 StGB (Verbotsirrtum) zurück, deren Grenzen unklar sind, wodurch sich die Rechtsunsicherheit für Kreditinstitute und deren Mitarbeiter drastisch erhöht. Eine solche Verschärfung der Bankenhaftung ist zu Sanktionszwecken weder notwendig noch angemessen. Die gesetzliche Vorgabe muss eine realistische Umsetzung ermöglichen.

Die Beibehaltung der Umsetzungsfrist würde nicht im Widerspruch zur Richtlinie stehen, da die bisherige Umsetzungsfrist allein den faktischen Umsetzungsproblemen Rechnung trug, die sich aus der sofortigen Wirkung der Sanktionsregeln einerseits und den operativen Herausforderungen bei deren Umsetzung andererseits ergibt; dies ist unter den Russlandsanktionen nur noch komplexer geworden: Längere Listen, neuartige Sanktionsanforderungen, häufigere Änderungen – und das alles ohne die Möglichkeit für Finanzinstitute, sich auf diese Maßnahmen vorzubereiten.

6. Keine Strafbefreiung für Taten unter einem Gegenwert von EUR 10.000 (Art. 3 Abs. 2 RL2024/1226)

Unseres Erachtens ist es nicht nachvollziehbar, dass der deutsche Gesetzgeber nicht von den Erleichterungen für Taten unter einem Gegenwert von EUR 10.000 Gebrauch machen will, wenigstens für die Zwecke der Strafzumessung. Der Grenzwert sollte jedenfalls dann eine Rolle spielen, soweit es eine Überlappung mit anderen rechtspolitisch relevanten Bereichen gibt (Strafbefreiung für humanitäre Hilfe, 2-Tages Umsetzungsfrist, Besserstellung von Compliance Officers).

7. Keine Erleichterung für Handlungen von Compliance Officers

Sanctions Compliance Officer stehen in Ausübung ihrer Berufspflichten in einem besonders hohen Risiko, dass sie unter hohem Zeitdruck, insbes. wenn die Sanktionsregeln neu in Kraft getreten sind, im Einzelfall, aber auch aufgrund zunächst entstandener

Missverständnisse mit Wirkung für eine Vielzahl von Fällen Handlungen begehen, die als strafrechtlich relevant qualifiziert werden – obwohl ihre Absicht typischerweise auf die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten gerichtet ist. Dieser Umstand sollte in einer strafrechtlich relevanten Besserstellung dieser Berufsgruppe münden, jedenfalls dann, wenn die entsprechenden Handlungen den zuständigen Behörden freiwillig offenkundig gemacht worden sind (hierzu auch nächsten Absatz). Dieses Petitum besteht, nicht obgleich es eine höchstrichterliche Entscheidung (vgl. BGH, Urteil vom 17. Juli 2009 – 5 StR 394/08) gibt, die Compliance Officers in bestimmten Fällen sogar eine Garantenstellung zuweist, sondern gerade deswegen: Es bedarf gesetzgeberischer Korrektur, wenn die Rechtsprechung in historisch einzigartigen Konstellationen zu rechtspolitisch unangemessenen Ergebnissen führt.

8. Keine Strafbefreiung für selbst angezeigte Taten

Die ersatzlose Streichung des Strafausschlussgrundes für Selbstanzeigen ist nicht nachvollziehbar. Selbstanzeigen werden ausdrücklich als mildernder Grund in der Sanktionsrichtlinie genannt. Wegen des großen Zeitdrucks bei der Umsetzung neu in Kraft tretender Sanktionsregeln, der hohen rechtlichen Komplexität insbes. neu geschaffener Beschränkungen, die oft mit gleichzeitig zu beachtenden Anforderungen mehrerer Sanktionsregime einhergeht, und der großen operativen Herausforderungen für global ausgerichtetes Massengeschäft, muss eine strafbefreiende Selbstanzeige jedenfalls dann in Erwägung gezogen werden, wenn die entsprechenden Handlungen innerhalb eines bestimmten Zeitfensters nach Inkrafttreten der jeweiligen Regelung vorgenommen wurden (bzw. es zu Unterlassungen gekommen ist). Unseres Erachtens ist es zumindest dann angemessen, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, wenn eine solche Selbstanzeige sich auf Handlungen und Unterlassungen bezieht, zu denen es ohne relevantes wirtschaftliches Eigeninteresse des Selbstanzeigenden gekommen ist.

Darüber hinaus wäre es angemessen, bei Selbstanzeigen (bedeutende) Rabatte bei der Strafzumessung vorzusehen. Der Verzicht auf die Strafbefreiung ist insbesondere angesichts der in den EU-Regelungen ebenfalls enthaltenen Verpflichtungen an die Mitgliedstaaten, umfassende Möglichkeiten der strafbefreienden Selbstanzeige vorzusehen, nicht nachvollziehbar. Gerade Selbstanzeigen sind zudem wertvolle Erkenntnisquellen für die Behörden. Des Weiteren schonen sie auch die Personalressourcen der Behörden.
