

DICO-EXPERTENINTERVIEW ZUR NOVELLE DES SANKTIONSTRAFRECHTS

Unsere Arbeitskreismitglieder Frau Dr. Michaela Möhlenbeck und Herr Dr. Alexander Mayr beantworten Herrn Moritz Hellmann die wichtigsten Fragen zur Novelle des Sanktionsstrafrechts, die im Februar dieses Jahres in Kraft getreten ist, aus Sicht einer Unternehmensjuristin und eines Strafverteidigers. Sie geben hierzu ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder. Dabei zeigt sich, dass eine Bandbreite Compliance-relevanter Verstöße nun auch strafrechtlich relevant sind, die genauen Konturen der Tatbestände in vielen Fällen jedoch noch ungeklärt sind.

Experte/Expertin 1:

Dr. Michaela Möhlenbeck, Syndikusrechtsanwältin, Deutsche Bahn AG

Experte/Expertin 2:

Dr. Alexander Mayr, LL.M.oec., Rechtsanwalt/Fachanwalt für Strafrecht, Wannemacher & Partner

Interview durchgeführt durch:

Moritz Hellmann, LL.M. (King's College London), Rechtsanwalt bei Dentons

1. DICO: Was ist der Hintergrund des Gesetzes?

Dr. Michaela Möhlenbeck:

Hintergrund des Gesetzes war das Erfordernis der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der EU (2024/1226) in nationales Recht. Diese Richtlinie sieht im Kern einen Katalog von EU-Sanktionsverstößen vor, deren Missachtung von den Mitgliedstaaten zwingend unter Strafe zu stellen ist. Daneben werden Strafraum und Verjährungsfristen harmonisiert sowie Mindeststandards bezüglich mildernder und erschwerender Tatumstände bestimmt.

Anlass für die Schaffung dieser Richtlinie war, dass in den Mitgliedstaaten der EU erhebliche Unterschiede in der Sanktionierung von Verstößen festzustellen waren: bisher stellten lediglich in 12 Mitgliedstaaten Sanktionsverstöße durchweg Straftaten dar, in 13 Mitgliedstaaten waren Sanktionsverstöße als Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sanktioniert, während in zwei Mitgliedstaaten überhaupt keine Strafbewehrung vorgesehen war, sondern lediglich die Möglichkeit des Ergreifens verwaltungsrechtlicher Konsequenzen existierte. Auch wiesen die Sanktionssysteme in Bezug auf den Strafraum erhebliche Unterschiede auf, so lag das Höchstmaß der möglichen Freiheitsstrafen bei zwei bis zwölf Jahren. Schließlich war auch das Höchstmaß der möglichen Geldbuße sehr unterschiedlich und variierte von 1200 € bis zu 500.000 € - die Obergrenze für Unternehmensgeldbußen lag zwischen 133.000 € und 37,5 Mio. €!

Die unterschiedliche Ahndung führte dazu, dass das Risiko bestand, dass Wirtschaftsteilnehmer Geschäfte bewusst in den Mitgliedstaaten der EU durchführten, in denen Verstöße mit den geringsten Sanktionen bedroht waren.

All dies sollte durch die EU-Richtlinie mit der entsprechenden Umsetzung in den Mitgliedstaaten beseitigt bzw. zumindest abgemildert werden.

2. DICO: Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Änderungen?

Dr. Alexander Mayr:

Im Zentrum steht sicherlich die Anpassung und Ergänzung der Straftatbestände in § 18 Absatz 1 AWG, einschließlich einer umfassenderen Strafbewehrung von Sanktionen aus dem Finanzbereich sowie von Transaktionsverboten. Im Bereich der Individualsanktionen wurden in § 18 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a und b AWG bestimmte Verhaltensweisen zu Verschleierung von Vermögen unter Strafe gestellt. Man hat dabei dem Reflex widerstanden, den viel zu unbestimmten Begriff der Umgehung ganz generell als Tatbestandsmerkmal zu verwenden.

Weiterhin wurden bestimmte Verhaltensweisen, die bisher nur als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden konnten, zur Straftat hochgestuft. Das betrifft mit § 18 Absatz 5a AWG insbesondere Verstöße gegen Meldepflichten, dabei insbesondere die Strafbewehrung von Verstößen gegen die sog. Jedermannspflichten im Bereich der Individualsanktionen. Davon ausgenommen wurden mit § 18 Absatz 13 AWG vor allem rechtsberatende Berufe sowie Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, sofern ihnen die Informationen in ihrer beruflichen Eigenschaft anvertraut wurden oder bekannt gegeben worden sind. Strafbar sind nunmehr auch leichtfertig begangene Verstöße gegen bestimmte Verbote, sofern Dual-Use-Güter betroffen sind.

Außerdem wurde für bestimmte Fälle der Sanktionsumgehung ein besonders schwerer Fall in § 18 Absatz 6a AWG eingeführt und, fast obligatorisch, der Bußgeldrahmen für eine Unternehmensgeldbuße auf 40 Millionen Euro erhöht.

3. DICO: Gibt es weitere nennenswerte Änderungen, die ggf. noch nicht bekannt bzw. erwähnenswert sind?

Dr. Alexander Mayr:

Zum Hochstufen von Ordnungswidrigkeiten zu Straftaten ist zum einen zu sagen, dass den Betroffenen im Bereich der strafbewehrten Meldeverpflichtungen die Möglichkeit einer freiwilligen Selbstanzeige nach § 22 Abs. 4 AWG genommen wurde. Außerdem hat durch die Hochstufung die Einziehung jetzt zwingend nach den §§ 73 ff. StGB zu erfolgen und ist nach dem sog. Bruttoprinzip zu bemessen, d.h. ohne Abzug von etwaigen Aufwendungen oder Gegenleistungen. Die strafrechtliche Einziehung steht anders als im Ordnungswidrigkeitenrecht auch nicht im vollen Ermessen der Behörde, sondern ist zwingende Rechtsfolge. Außerdem hat der Bundesrat zu Recht bemerkt, dass es durch eine unterbliebene Anpassung des § 100a StPO bei den zu Straftaten hochgestuften Deliktsformen mit einer maximalen Freiheitsstrafe von einem Jahr bisher noch möglich ist, eine Telekommunikationsüberwachung anzuordnen. Denn § 100a StPO stellt einzig auf vorsätzliche Straftaten nach den §§ 17 und 18 AWG ab, ohne Rücksicht auf die Strafandrohung.

Weiter wurde die sog. Schonfrist von 48 Stunden ersatzlos gestrichen. Neue EU-Sanktionsmaßnahmen gelten jetzt ab ihrer Veröffentlichung im EU-Amtsblatt und können im Falle von Versäumnissen direkt strafrechtlich verfolgt werden. Zuvor war eine 48 Stunden lange Schonfrist eingeräumt, die vor strafrechtlicher Verfolgung schützte.

Außerdem wurde § 95a AufenthaltG eingeführt. Danach ist es nunmehr unter Strafe verboten, einem sanktionierten Ausländer die Durch- oder Einreise in das Bundesgebiet zu ermöglichen, was insbesondere für Reise- bzw. Transportunternehmen erwähnenswert ist.

Zuletzt erscheint mir noch erwähnenswert, was nicht eingeführt bzw. umgesetzt wurde. Der Vorverlagerung und Ausweitung der Strafbarkeit in objektiver und subjektiver Hinsicht wurde keine Selbstanzeigemöglichkeit gegenübergestellt, anders als es etwa aus dem Geldwäschestrafrecht bekannt und auch vom Bundesrat zumindest partiell für die Meldeverpflichtung gefordert wurde. Das wäre jedenfalls im Bereich der strafbewehrten Meldeverpflichtungen, aber meines Erachtens auch darüber hinaus etwa für leichtfertige Verstöße mehr als wünschenswert gewesen.

Nicht umgesetzt wurde außerdem eine in der Richtlinie vorgesehene Bagatellgrenze für Geschäfte mit Tatobjekten im Wert von nicht mehr als 10.000,00 €. Es bleibt abzuwarten, ob diese europarechtlich vorgesehene Wertung als Argument zukünftig für Entscheidung nach §§ 153 ff. StPO von Bedeutung sein wird.

Dr. Michaela Möhlenbeck:

Im Hinblick auf den eben erwähnten § 95a AufenthG möchte ich noch einen Aspekt hervorheben: Ausweislich der Gesetzesbegründung ist ein tatbestandliches „Ermöglichen“ einer Durch- oder Einreise nur dann gegeben, wenn ein vorsätzliches und zielgerichtetes Handeln vorliegt.

4. Was hat es mit dem Regelbeispiel des Nutzens einer eigenen Drittstaats-Gesellschaft zum Verschleiern von Verstößen in § 18 Abs. 6a S. 2 Nr. 2 AWG auf sich?

Dr. Alexander Mayr:

Der Strafraum eines vorsätzlichen Verstoßes gegen ein Verbot bzw. eine Genehmigungspflicht erhöht sich danach regelmäßig auf Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monate bis zu zehn Jahren, wenn eine Drittstaat-Gesellschaft, auf die der Täter unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden oder bestimmenden Einfluss ausübt, genutzt wird, um einen Verstoß zu verschleiern.

„Verschleiern“ ist als Tathandlung in verschiedenen wirtschaftsstrafrechtlichen Vorschriften des StGB (§ 261 Abs. 2 StGB, § 266a Abs. 2 StGB, § 283 Abs. 1 Nr. 8 StGB) bzw. im Bereich der Bilanzdelikte (§ 331 HGB, § 400 AktG) benannt. Zur Konturierung dürfte die dazu ergangene Rechtsprechung heranzuziehen sein, wobei man wohl zusammenfassend darunter jedenfalls konkret irreführende und aktiv unterdrückende „Machenschaften“ (so der Bundesgerichtshof) verstehen darf. Dieses Regelbeispiel ist dabei offenkundig dem Steuerstrafrecht nachgebildet worden, dort § 370 Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 AO. Nicht übernommen wurde die im Steuerstrafrecht vielfach kritisierte Formulierung zur konkreten Ausübung des Einflusses auf die Drittstaat-Gesellschaft. Während im Steuerstrafrecht noch von „ausüben kann“ die Rede ist, die bloße Möglichkeit eines Einflusses also ausreicht, ist im Bereich des AWG immerhin ein konkret ausgeübter Einfluss erforderlich und damit nachzuweisen.

Das Regelbeispiel der Nr. 2 war nicht von der RL gefordert. Nach Ansicht des Gesetzgebers ist das „Vortäuschen eines unkritischen Empfängers durch Nutzung einer vom Täter kontrollierten Drittstaat-Gesellschaft“ für die – insoweit entlarvend – „Überwachungsbehörden“ aber in der verschleiernenden Wirkung ähnlich wie die in der Richtlinie genannte Nutzung von falschen oder gefälschten Dokumenten (Nr. 1) und rechtfertigt daher ebenfalls die höhere Strafandrohung.

5. DICO: Entfallen ist auch die bereits erwähnte sog. 48 Stunden-Schonfrist – welche Bedeutung hat das?

Dr. Michaela Möhlenbeck:

Durch die Neufassung des § 18 Abs. 11 AWG ist der bisher dort enthaltene Strafausschließungsgrund der 48-Stunden-Frist ersatzlos entfallen. § 18 Absatz 11 AWG a.F. sah für Straftaten nach § 18 Absatz 1 AWG einen persönlichen Strafausschließungsgrund vor, wenn der Täter in Unkenntnis des aus einem EU-Rechtsakt resultierenden Verbots oder Genehmigungserfordernisses und innerhalb von zwei Tagen nach dessen Inkrafttreten handelt.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hatte der Bundesrat auf mögliche praktische Probleme hingewiesen und die Bundesregierung gebeten, sich für eine erneute Änderung der einschlägigen Regelungen einzusetzen, sofern sich in der Geschäftspraxis bestätigt, dass hierdurch eine effiziente Umsetzung von Finanzsanktionen erheblich erschwert wird. Der Entfall des Strafausschließungsgrunds des § 18 Absatz 11 AWG a.F. drohe aber gerade im Zahlungsverkehr als Massengeschäft mit hohem Teilautomatisierungsgrad erhebliche praktische Probleme aufzuwerfen. So benötige die unabdingbare Analyse neuer Sanktionsvorschriften und deren technische Umsetzung in den Zahlungsverkehrssystemen einen gewissen Zeitaufwand.

Die Bundesregierung verblieb jedoch dabei, § 18 Absatz 11 AWG a.F. zu streichen, da die Richtlinie (EU) einen Ausschlussgrund nicht enthalte und eine Beibehaltung eine unzureichende Umsetzung der Richtlinie bedeuten würde.

Ausdrücklich verweist die Bundesregierung darauf, dass nur die vorsätzliche Missachtung der in § 18 Absatz 1 AWG genannten Verbote und Genehmigungspflichten strafbewehrt ist und im Übrigen die allgemeinen strafrechtlichen Regelungen über die strafrechtliche Irrtumsproblematik und die Möglichkeiten der Einstellung von Strafverfahren nach den §§ 153 ff. StPO unberührt und im Einzelfall Anwendung finden könnten.

Dr. Alexander Mayr:

Der Gesetzgeber verweist zwar im Falle von Verfehlungen im Grenzbereich auf eine Lösung über den Vorsatz und die Einstellungsmöglichkeiten nach §§ 153 ff. StPO. Das geht aber aus meiner Sicht an der Realität vorbei, denn ein Anfangsverdacht dürfte bei einer solchen Ausgangslage immer begründbar sein. Das reicht für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ebenso wie für eine Durchsuchungsanordnung. Die Opportunitätsentscheidungen nach §§ 153 ff. StPO stehen im Ermessen der Behörde, sodass ein solcher Ausgang in der Regel (zumindest auch) vom Verhandlungsgeschick der Betroffenen abhängt. Und dass bereits ein Ermittlungsverfahren für Beschuldigte und Unternehmen zu enormen Einschränkungen und Einbußen führen kann, erwähnt die Gesetzesbegründung ebenfalls nicht. Für eine Opportunitätslösung über §§ 153 ff. StPO hilft es dann auch nicht, dass für bestimmte Verhaltensweisen gleichzeitig ein besonders schwerer Fall eingeführt wurde. Das wird es in der Praxis deutlich schwerer machen, einen Verfahrensabschluss nach § 153a StPO bei den Behörden zu erreichen, da zusätzlich noch die Indizwirkung des Regelbeispiels zu widerlegen wäre.

6. DICO: Wie bewerten Sie die neue teilweise Strafbewehrung der sog. Jedermannspflicht in § 18 Abs. 5a Nr. 2 AWG?

Dr. Michaela Möhlenbeck:

Mit dem neuen § 18 Abs. 5a Nr. 2 AWG sollten ja ebenfalls die Vorgaben aus der EU-Richtlinie – lt. der Gesetzesbegründung nur in dem zwingend erforderlichen Umfang – umgesetzt werden. Die Regelung beinhaltet eine Strafbewehrung der sogenannten Jedermannspflicht, d. h. Informationen zur Umsetzung einer Sanktionsmaßnahme (insbesondere Informationen über mögliche Sanktionsverstöße) an die zuständigen Stellen zu melden, sofern die Informationen in Ausübung einer Berufspflicht erlangt wurden und einzufrierende Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen betrifft. Bisher war die Jedermannspflicht ja „lediglich“ als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet- diese bleibt auch für die übrigen Verstöße gegen die Jedermannspflicht einschlägig.

Dabei ist es wichtig klarzustellen, dass § 18 Abs. 5a Nr. 2 AWG nicht auf die sicherlich bekannteste „Jedermannspflicht“, nämlich jene aus der VO (EU) 833/2014, anwendbar ist, sondern nur Information über Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen umfasst – also reine sog. Finanz- bzw. Individualsanktionen wie etwa aus der VO (EU) 269/2014.

Leider enthält die Gesetzesbegründung keine näheren Ausführungen zu der Frage, wann eine Information in Ausübung einer Berufspflicht erlangt wurde. Dies wäre vor allem deshalb angezeigt gewesen, als in Erwägungsgrund 18 der Richtlinie 2024/1226 zur Begründung der Vorgabe ausdrücklich nur auf „legal professionals“ und berufliche Tätigkeiten Bezug genommen wird, die Angehörige von Rechtsberufen im Rahmen von Rechts-, Finanz-, Handels- oder anderen Dienstleistungen erbringen.

Meiner Einschätzung nach geht die Regelung des § 18 Abs. 5a Nr. 2 AWG damit weit über die Vorgaben der Richtlinie hinaus, als sie – anders als die Richtlinie 2024/1226 in Erwägungsgrund 18 - keinerlei Einschränkungen in Bezug auf den Begriff der Berufspflichten enthält.

Zwar regelt der ebenfalls neugefasste § 18 Absatz 13 AWG einen persönlichen Strafausschließungsgrund. Dieser sieht vor, dass derjenige, der als Rechtsanwalt, Kammerrechtsbeistand, Patentanwalt, Notar, Wirtschaftsprüfer, vereidigter Buchprüfer, Steuerberater oder Steuerbevollmächtigter eine Information, die ihm in dieser Eigenschaft anvertraut wurde oder bekannt geworden ist, nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig übermittelt, nicht bestraft wird.

Auch insoweit bestehen Unklarheiten – so ist beispielsweise unklar, ob sich auch Syndikusrechtsanwälte auf § 18 Abs. 13 AWG berufen können. Die Gesetzesbegründung führt aus, dass zur Vertretung in rechtlichen Angelegenheiten berechnete Berufsgruppen (insbesondere Rechtsanwälte und Kammerrechtsbeistände, Patentanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte) nicht dem auf der sanktionsrechtlichen Jedermannspflicht beruhenden neuen Straftatbestand des Absatz 5a Nummer 2 unterfallen, wenn sie im Rahmen ihrer Verschwiegenheitspflicht Informationen nicht melden, die sie von einem oder über einen ihrer Mandanten im Rahmen der Beurteilung der Rechtslage des Mandanten oder bei der Ausübung der Verteidigung oder Vertretung dieses Mandanten in oder im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren, einschließlich der Beratung über das Betreiben oder Vermeiden eines Verfahrens, erlangen.

Da diese Voraussetzungen auch bei Syndikusrechtsanwälten vorliegen (vgl. § 46 Abs. 2 S. 1 BRAO), ist m.E. davon auszugehen, dass dieser Strafausschließungsgrund auch für Syndikusrechtsanwälte Anwendung findet.

7. DICO: Wie bewerten Sie die neu eingeführte Strafbewehrung bestimmter Verschleierungshandlungen in § 18 Abs. 1 Nr. 3 AWG?

Dr. Alexander Mayr:

Mit § 18 Abs. 1 Nr. 3 AWG n.F. wird die Strafbarkeit auf bestimmte Umgehungshandlungen im Zusammenhang mit eingefrorenen Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen sanktionierter Personen erweitert – und das trotz aller Beteuerungen, dass Umgehungshandlungen per se straflos bleiben sollen.

Zusammengefasst erfasst die Vorschrift nun insbesondere zwei Fallgruppen: Die Verfügung über eingefrorene Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zum Zwecke der Verschleierung (Nr. 3 a)) und falsche oder irreführende Angaben zur Eigentümerstruktur (Nr. 3 b)).

In beiden Fällen ist nach der Gesetzesbegründung eine Verschleierungsabsicht nötig (BT-Drs. 21/2508, S. 35), also zielgerichtetes Wollen, bei dem der Erfolgseintritt gerade Motivationsgrund ist. Das bedeutet, dass an den Nachweis des subjektiven Tatbestandes hier hohe Hürden geknüpft sind. Das wirft gleichzeitig die Frage nach der Sinnhaftigkeit und Praktikabilität der neuen Tatbestandsvarianten auf.

In Bezug auf die genannten Verschleierungshandlungen ist der Anwendungsbereich mit Blick auf § 18 Abs. 1 Nr. 2 AWG n.F. begrenzt, wie der Gesetzgeber selbst zugibt. Wenn überhaupt ein Anwendungsbereich übrigbleibt, wird er allenfalls auf die Verfügung von wirtschaftlichen Ressourcen zum Zwecke der Verschleierung begrenzt sein, da jegliche Bewegung von Geldern ohnehin bereits verboten und bestraft war. Dabei gilt es aber dann, den Tatnachweis der Absicht zu führen, was zu einer weiteren Einengung des Anwendungsbereiches führt. Gleichzeitig ermöglicht die Formulierung frühe Ermittlungsmaßnahmen in objektiver Hinsicht.

§ 18 Abs. 1 Nr. 3 b) AWG normiert in der Sache ein strafbewehrtes Verbot über mündliche wie schriftliche Lügen im Hinblick auf die Eigentümerstruktur von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen. Dabei sollen schon unvollständige Informationen ausreichen.

Gemessen daran ist der Tatbestand in objektiver Hinsicht konturlos weit und es ist unklar, an wen sich die Vorschrift überhaupt richtet. Denn jede Person im unternehmerischen Umfeld erscheint potentiell betroffen, zumindest unvollständige Informationen in irgendeiner Weise bereitzustellen. Dem Gesetzgeber ist allein darin zuzustimmen, dass das in der Sache und in Kombination mit der erhöhten Mindeststrafe eine „im gesamten Nebenstrafrecht außergewöhnliche hohe Sanktion“ ist. Aufgefangen kann das allein auf subjektiver Ebene werden.

8. DICO: Verstöße gegen die Pflicht zur Nutzung von sog. No-Russia-Klauseln und gegen die Best-Efforts-Obligation sind weiterhin nicht strafbewehrt – gibt es damit im Hinblick auf die Bekämpfung von Sanktionsumgehungen wenig Neues?

Dr. Michaela Möhlenbeck:

Der Gesetzgeber hat keinen allgemeinen Straftatbestand der Sanktionsumgehung eingeführt – auch ein Verstoß gegen die sog. Best-Efforts-Obligation, also die Pflicht, sich nach besten Kräften um die Einhaltung von Sanktionen zu bemühen, ist weiterhin nicht strafbar. Allerdings hat er mit den neuen Regelbeispielen für besonders schwere Fälle die EU-Richtlinie in diesem Kontext überobligatorisch umgesetzt. Das wäre nicht erforderlich gewesen. Zudem ist festzustellen, dass auch nach Einführung der neuen „Verschleierungstatbestände“ in § 18 Abs. 1 Nr. 3 AWG – die vom EU-Gesetzgeber vorgegeben waren – insbesondere rund um den Begriff der „Umgehung“ weiterhin, oder sogar zunehmend, begriffliche Unschärfe herrscht. Wie auch der Bundesgesetzgeber selbst feststellt, kann jedenfalls vieles, was man umgangssprachlich als „Umgehung“ bezeichnen würde, trotz des fehlenden eigenständigen Umgehungstatbestandes bereits nach geltendem Recht als Straftat verfolgt werden.