
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Referentenentwurf des „Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und anderer Rechtsvorschriften“

Der Referentenentwurf des „Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften“ dient der Umsetzung der am 19. Mai 2024 in Kraft getretenen Richtlinie (EU) 2024/1226, die gemeinsame Mindeststandards für die strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen EU-Sanktionen definiert („Richtlinie Sanktionsstrafrecht“). Ziel der Richtlinie ist es, das Sanktionsstrafrecht innerhalb der EU zu harmonisieren. Die Bundesregierung hat bis zum 20. Mai 2025 Zeit, diese Vorgaben in nationales Recht zu überführen. Der Referentenentwurf sieht daher Änderungen im Außenwirtschaftsgesetz (AWG), der Außenwirtschaftsverordnung (AWV), dem Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) und dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) vor.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesem Referentenentwurf. Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs, von Unternehmen sowie die wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK. Sollten der DIHK weitere, in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird diese Stellungnahme entsprechend ergänzt.

A. Das Wichtigste in Kürze

Der Plan zur Harmonisierung des Sanktionsstrafrechts ist grundsätzlich zu begrüßen, es besteht jedoch die Notwendigkeit klarer und praxisnaher Regelungen, um zusätzliche bürokratische Hürden für Unternehmen zu vermeiden.

Die DIHK rät von der Einführung einer teilweisen Strafbewehrung der Jedermannspflicht dringend ab. Eine solche könnte die Arbeit und die Integrität der IHK-Organisation vor große Herausforderungen stellen und den bereits bestehenden Pflichtenkonflikt erweitern. Sollte der Gesetzgeber an der Strafbewehrung festhalten wollen, wird im Interesse der Außenwirtschaftsförderung dringend empfohlen, eine Ausnahme für die Tätigkeit der IHKs einzuführen.

Der Wegfall der Schonfrist und der strafbefreienden Selbstanzeige erhöht die Unsicherheit, insbesondere für KMU. Zudem stellt die Ausweitung auf Leichtfertigkeit (§ 18 Absatz 8a AWG) eine bedeutende Verschärfung für Unternehmen dar, für die eine tragfähige Begründung fehlt.

Positiv hervorzuheben ist, dass die „No-Russia-Clause“ nicht strafbewehrt wurde.

Es ist essenziell, dass Sanktionsverordnungen klar, nachvollziehbar und fehlerfrei formuliert sind, um Unternehmen die Möglichkeit zu geben, sich rechtskonform zu verhalten, bevor die Einführung eines Sanktionsstrafrechts mit entsprechenden Sanktionen erfolgt.

Harmonisierung des Sanktionsstrafrechts

Innerhalb der gewerblichen Wirtschaft stößt der Plan einer Harmonisierung des Sanktionsstrafrechts grundsätzlich auf Zustimmung. Die Erwartung liegt darin, dass eine Harmonisierung zu einer einheitlichen Durchsetzung der Sanktionen in der EU führt. Unternehmen, insbesondere KMU, berichten zunehmend von dem Eindruck, dass Sanktionen in Deutschland anders und in der Regel strenger durchgesetzt werden als in anderen Mitgliedstaaten. Eine Harmonisierung bietet die Aussicht auf eine einheitliche Anwendung und die Schließung von Lücken, die durch eine uneinheitliche Sanktionsdurchsetzung innerhalb der EU entstehen und zu Wettbewerbsnachteilen führen könnten. Darüber hinaus erhoffen sich Unternehmen von einer Harmonisierung mehr Rechtssicherheit, Transparenz in der Union sowie eine Reduzierung der administrativen Bürden.

Allerdings könnte eine Harmonisierung auch negative Effekte haben, insbesondere für exportorientierte KMUs. Die Einführung zusätzlicher Regelungen darf den bürokratischen Aufwand nicht weiter erhöhen, da viele KMUs nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, um komplexe Vorgaben effizient umzusetzen. Als führende Exportnation könnte Deutschland zudem stärker betroffen sein als andere Länder, was zu Wettbewerbsnachteilen auf internationalen Märkten führen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft weiter schwächen könnte.

Insgesamt muss sichergestellt werden, dass die Harmonisierung keine zusätzlichen Belastungen für die bereits stark beanspruchten deutschen Unternehmen mit sich bringt.

Positiv hervorzuheben ist, dass der Referentenentwurf sich auf das von der Richtlinie geforderte Maß beschränkt und keine darüber hinausgehenden Verschärfungen vorsieht.

Strafbewehrung der Jedermannspflicht

Die DIHK rät von der Einführung einer teilweisen Strafbewehrung der Jedermannspflicht dringend ab, da sie ganz allgemein die Erbringung von Beratungsleistungen der Außenwirtschaft gefährdet.

Jedermannspflichten sind besonders begründungsbedürftig und betreffen in der Regel besondere Schutzgüter im Sinne der Allgemeinheit, insbesondere ist eine Strafbewehrung an enge Grenzen der Verhältnismäßigkeit geknüpft und muss dem Bestimmtheitsgebot genügen. Schon unter diesem Aspekt begegnet die neue Norm des § 18 Absatz 5a AWG erheblichen, auch europarechtlichen Bedenken. Die Vereinbarkeit mit Europarecht wird in der Gesetzesbegründung lediglich postuliert, aber nicht eigens begründet, sie ergibt sich nicht aus der bloßen Umsetzungspflicht der Richtlinie (EU) 2024/1226. Denn die Maßnahme bewirkt faktisch nicht lediglich die strafrechtliche Sanktionierung von schuldhaften Verstößen, sondern schreckt von jeglicher Beratung ab.

Die auf die Pflichten nach § 18 Absatz 1 AWG bezogene Meldepflicht, qualifiziert durch die Begriffe „richtig“, „vollständig“ und „rechtzeitig“, die alle gesonderte und im Einzelfall schwierige Abgrenzungsfragen bedingen, stellt die Arbeit und die Integrität der IHK-Organisation vor große Herausforderungen: § 1 Absatz 1 IHKG erteilt den IHKs neben der Vertretung des Gesamtinteresses auch den gesetzlichen Auftrag der Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Darin enthalten sind die Pflichten zur allgemeinen Beratung und Information der Mitglieder. Zum Förderauftrag gehören neben Informationspflichten auch Auskünfte und Beratungen. Der Förderauftrag umfasst explizit auch die rechtliche Beratung der Mitgliedsunternehmen im Einzelfall, vgl. dazu auch § 8 Absatz 1 Nummer 2 RDG (zum insoweit bestehenden Pflichtengefüge ausführlich Wernicke in Junge/Jahn/Wernicke, IHKG-Kommentar 2024, § 1 Rn. 77 ff.).

Einen Schwerpunkt in der Beratungspraxis und damit der Ausübung von Berufspflichten im Sinne des Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe h Ziffer iv der Richtlinie (EU) 2024/1226 insoweit gleichstehenden Beratungspflichten der IHKs stellen dabei Fragen im Zoll- und Außenwirtschaftsrecht dar. Insofern eröffnet bereits die geltende Meldepflicht für mit der Beratung betraute IHK-Mitarbeitende einen Pflichtenkonflikt zwischen Beratungspflicht nach dem IHKG versus Meldepflicht nach dem AWG. Die Einführung einer Strafbewehrung für alle an den Beratungsleistungen beteiligten Kammermitarbeitenden würde nicht allein diesen Interessenkonflikt zusätzlich verschärfen, sondern sich gewissermaßen „spezialpräventiv“ gegen die Ausübung der Beratungspflicht richten. Denn sie würde mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass jede Beratung zu Transaktionen, auch weltweit, mit möglichem und eventuell auch nur extrem mittelbarem oder nicht erkennbarem Russlandbezug risikobehaftet ist und deshalb zum eigenen Schutz vor Strafbarkeit abgelehnt werden müsste.

Eine solche Konsequenz dient nicht dem Gesetzeszweck der Verhinderung von Sanktionsverstößen, sondern verhindert Beratung im legalen Bereich. Das wird absehbar der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik zum Nachteil gereichen.

Sollte der Gesetzgeber gleichwohl an der Strafbewehrung in der weiten gewählten Form festhalten wollen, wird nachdrücklich empfohlen, den IHKs eine Ausnahme von dieser ähnlich zu den anderen beratenden Berufen wie Rechtsanwälten und Steuerberatern zu gewähren, damit die Kammern weiterhin ihren gesetzlichen Aufgaben nach dem IHKG und damit im Interesse der allgemeinen exportorientierten Wirtschaft nachkommen können.

Insoweit kommt es auch nicht auf den Status eines „Berufsgeheimnisträgers“ an. Eine entsprechende Regelung ist mit der Richtlinie vereinbar, da unter Angehörigen von „Rechtsberufen“ im Sinne des in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2024/1226 auch die in § 8 RDG genannten Einrichtungen zu verstehen sind, die zur Erbringung von „Rechtsdienstleistungen“ befugt sind, zumal Erwägungsgrund 18 der Richtlinie (EU) 2024/1226 explizit auf Rechtsdienstleistungen abstellt.

Unpräzise Sanktionsregelungen

Bei der Unternehmerschaft trifft es vielfach auf Unverständnis, dass Strafvorschriften auf Grundlage uneindeutiger oder sogar fehlerhafter Regelungen erlassen werden können. Bevor ein Sanktionsstrafrecht harmonisiert wird, sollten die bestehenden Sanktionsregelungen klar und nachvollziehbar formuliert sein. Der derzeitige Entwurf erhöht die Unsicherheit für Unternehmen. Dies steht im Widerspruch zur Notwendigkeit von Erleichterungen, insbesondere angesichts der wirtschaftlichen Herausforderungen in Deutschland und der gesamten EU.

No-Russia-Clause

Die Entscheidung, dass Verstöße gegen die No-Russia-Clause nicht strafbewehrt sind, wird ausdrücklich begrüßt.

Strukturierung des § 18 Absatz 1 AWG

Positiv hervorzuheben ist, dass § 18 Absatz 1 AWG im Rahmen der Änderungen neu strukturiert wurde, was zu einer klareren Gliederung führt. Die Regelungen sind nun nach warenbezogenen Dienstleistungen, sektoralen und Finanzdienstleistungen geordnet, wodurch eine Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit erreicht wird.

Einführung von Regelbeispielen

Im Referentenentwurf ist vorgesehen, § 18 Absatz 6a AWG einzuführen, der Regelbeispiele für besonders schwere Fälle der Sanktionsumgehung enthält. § 18 Absatz 6a Nummer 2 AWG sieht dabei vor, dass der Täter eine Drittstaat-Gesellschaft für einen Vorgang nutzt, auf die er unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden oder bestimmenden Einfluss ausübt.

Allerdings wirft die Regelung hinsichtlich der Begriffsbestimmung von "beherrschend" oder "bestimmend" Fragen auf. Unklar bleibt, ob diese Begriffe mit "Kontrolle" gleichzusetzen sind und ob sie sich auf eine Eigentumsmehrheit von 50 oder 51 Prozent beziehen, oder ob die tatsächliche Möglichkeit des Durchgreifens entscheidend ist. Diese Unklarheit schafft weitere Rechtsunsicherheit für Unternehmen.

Zudem scheint es sich hier um eine besonders strenge Form der Ausgestaltung einer Art „No-Russia-Clause“ zu handeln, die auch auf Tochtergesellschaften angewendet wird, um sicherzustellen, dass sowohl das Mutterunternehmen als auch seine Tochtergesellschaften keinerlei Geschäftsbeziehungen mit Russland oder russischen Partnern pflegen.

Eine genauere Erklärung der Begriffsdefinitionen und der praktischen Auswirkungen dieser Regelungen ist dringend erforderlich, da die Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfs (Seite 19 des Referentenentwurfs) unzureichend sind.

§ 18 Absatz 8a AWG

Die Regelung des § 18 Absatz 8a AWG ist kritisch zu betrachten, da sie bereits für Fälle von Leichtfertigkeit, d.h. besonders grobe Fahrlässigkeit, gilt, obwohl der Rahmen der Sorgfaltspflichten in vielen Bereichen nicht ausreichend verbindlich definiert ist. Zudem sind die relevanten Informationen auf verschiedene Stellen verteilt, was die Situation für Unternehmen zusätzlich erschwert. Die verfügbaren Leitlinien, wie etwa die FAQs der Kommission, des BMWK und des BAFA, sind unverbindlich, was zu erheblicher Rechtsunsicherheit führt. Unternehmen haben

oft Schwierigkeiten, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Verstößen klar zu erkennen und umzusetzen. Ohne präzise und praxisnahe Leitlinien besteht das Risiko, dass Unternehmen unverhältnismäßig hart sanktioniert werden, obwohl sie keine vorsätzlichen Verstöße begangen haben. Dies stellt eine bedeutende Verschärfung dar, die die Richtlinie mit sich bringt. Besonders Unternehmen, die noch nicht so vertraut mit den Dual-Use Regelungen sind, haben Schwierigkeiten herauszufinden, ob sie unter diese Vorschriften fallen. Bei Unsicherheiten bezüglich ihrer Rechtslage sind Unternehmen häufig gezwungen, Voranfragen beim BAFA zu stellen, was aufgrund der teils monatelangen Bearbeitungszeiten zusätzlich zu Verzögerungen und Belastungen führt.

Entfall der Schonfrist nach § 18 Absatz 11 AWG

Derzeit sieht § 18 Absatz 11 AWG eine Ausnahme von der Strafbarkeit vor, wenn eine Tat innerhalb von zwei Werktagen nach Veröffentlichung der Sanktionsverordnung im Amtsblatt der Europäischen Union begangen wird und der Täter keine Kenntnis von dem Verbot oder Genehmigungserfordernis hatte. Nach dem Referentenentwurf soll eine Ausnahme zukünftig nur noch gelten, wenn eine Handlung im Rahmen humanitärer Hilfe für eine bedürftige Person erfolgt.

Der Wegfall dieser Schonfrist wird mit der mangelnden Vereinbarkeit mit der Richtlinie begründet. Bereits die bisherige Zweitagesfrist war angesichts der Komplexität der Rechtsakte und der notwendigen Umsetzungen für viele Unternehmen äußerst knapp bemessen, insbesondere für diejenigen, die nicht oder nur begrenzt softwaregestützt arbeiten. Diese Änderung verschärft die Lage weiter, da Unternehmen nun noch weniger Zeit zur Anpassung an neue Vorschriften bleibt. Die DIHK empfiehlt daher, die Vereinbarkeit der Schonfrist erneut zu prüfen und diese nach Möglichkeit beizubehalten.

Entfall der Möglichkeit einer strafbefreienden Selbstanzeige nach § 18 Absatz 13 AWG

Nach dem Referentenentwurf entfällt die Möglichkeit einer strafbefreienden Selbstanzeige nach § 18 Absatz 13 AWG für freiwillig und vollständig nachgeholte Meldungen bezüglich eingefrorener Gelder. Ausnahmen gelten lediglich für Berufsgeheimnisträger wie Rechtsanwälte, Notare und Steuerberater. Zudem entfällt durch die Hochstufung von Ordnungswidrigkeiten zu Straftaten künftig auch die Möglichkeit einer Selbstanzeige nach § 22 Absatz 4 AWG. In Einzelfällen wäre eine unionsrechtskonforme Auslegung von § 22 AWG im Hinblick auf die EU-Verordnung 833/2014 angebracht, da diese vorsieht, dass eine freiwillige Offenlegung

mildernde Umstände bewirken sollte, was in der nationalen Umsetzung berücksichtigt werden müsste.

Die ohnehin bestehenden komplexen rechtlichen Anforderungen und unbestimmten Rechtsbegriffe erschweren es den Unternehmen zunehmend, Rechtssicherheit zu erlangen. Unternehmen müssen jederzeit damit rechnen, dass neue Vorschriften eingeführt werden, die sie potenziell betreffen. Anstatt den Fokus auf Unterstützung zu legen, liegt der Schwerpunkt auf Sanktionierung, was die ohnehin hohe Belastung der Unternehmen weiter erhöht. Bevor zusätzliche Strafen eingeführt werden, sollten diese Regelungen vereinfacht und klarer formuliert werden, um den betroffenen Unternehmen Rechtssicherheit zu bieten.

Fehlende Vereinfachung

Die geplanten Änderungen tragen insgesamt nicht zu einer Vereinfachung des Rechts- und Verwaltungssystems bei. Im Gegenteil, sie schaffen zusätzliche bürokratische Hürden, die es Unternehmen erschweren, die Vorschriften einzuhalten. Es besteht ein dringender Bedarf an klaren und unkomplizierten Regelungen, um Unternehmen die Anwendung zu erleichtern und den administrativen Aufwand zu minimieren.

Erhöhter Erfüllungsaufwand für nationale Behörden

Mit der Einführung neuer Regelungen steigt auch der Erfüllungsaufwand für nationale Behörden wie dem BAFA erheblich. Der Referentenentwurf weist bereits darauf hin, dass im Zuge der zunehmenden Ermittlungs- und Strafverfahren, insbesondere im Bereich warenbezogener Sanktionen, ein höherer Bedarf an Unterstützungstätigkeiten, wie etwa die technische Einstufung von Gütern, erforderlich ist.

Allerdings zeigt sich bereits jetzt, dass das BAFA durch die zusätzliche Belastung durch die Russland-Sanktionen an seine Kapazitätsgrenzen stößt. Diese Überlastung zeigt sich in den verlängerten Bearbeitungszeiten für Genehmigungsanträge, die besonders für exportorientierte Unternehmen geschäftsschädigend wirken können. Um diesen negativen Auswirkungen entgegenzuwirken, ist eine personelle und strukturelle Aufstockung des BAFA notwendig.

Evaluierung der Richtlinie

Nach Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2024/1226 wird eine Evaluierung durch die Europäische Kommission nach sechs Jahren vorgeschrieben. Eine frühere Evaluierung ist laut Referentenentwurf nicht vorgesehen. Dies könnte jedoch sinnvoll sein, um mögliche Probleme zeitnah zu erkennen. Zudem wäre es wichtig zu erfahren, nach welchen Kriterien die Kommission die Evaluierung durchführt.

Zu kurze Frist zur Stellungnahme

Die kurze Frist zur Stellungnahme von ca. drei Wochen wird dem Umfang und der Bedeutung der Novelle nicht gerecht, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Umsetzung in das nationale Recht erst bis Mai 2025 erforderlich ist. Für eine fundierte Beteiligung der 79 IHKs ist diese Frist nicht ausreichend. Eine so weitreichende Gesetzesänderung sollte eine angemessene Konsultationsphase haben.

B. Ergänzende Informationen

C. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Katharina Neckel
Bereich Internationale Wirtschaftspolitik, Außenwirtschaftsrecht
Referatsleiterin Außenwirtschaftsrecht und Handelsvereinfachungen
DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer
Breite Straße 29 | 10178 Berlin
Tel +49 30 20308-2337
E-Mail neckel.katharina@dihk.de | www.dihk.de

D. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen

Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.

(Bitte den folgenden Satz ergänzen, wenn es sich um eine Stellungnahme an die EU-Kommission handelt.)

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).