Stellungnahme

zum Vorschlag der Europäischen Kommission für
eine Richtlinie zur Definition von
Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß
gegen restriktive Maßnahmen der Union

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Kontakt:

Volker Stolberg

Telefon: +49 30 2021-1621

Telefax: +49 30 2021-191600

E-Mail: stolberg@bvr.de

Berlin, 4. Juli 2023

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

www.die-dk.de

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union

Die Deutsche Kreditwirtschaft begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments, die restriktiven Maßnahmen der Europäischen Union einheitlicher und damit effektiver umzusetzen. Dies soll mit der von der EU-Kommission vorgeschlagenen „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“ erfolgen.

Mittlerweile liegen zu dem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission Änderungsvorschläge des Europäischen Rats vom 17. Mai 2023 und Änderungsvorschlagsentwürfe des EU-Parlamentsausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres vom 3. Mai 2023 vor.

Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

Kernpetita:

1. Richtlinie muss auf Vorsatz beschränkt sein

Wir unterstützen die Position des Europäischen Rats, **nicht** dem Vorschlag der EU-Kommission zu folgen, dass grobe Fahrlässigkeit – und nicht mehr nur Vorsatz – unter Strafe gestellt wird. Die vom Europäischen Rat vorgeschlagene Streichung von Artikel 3 Absatz 3 des Richtlinienentwurfs der EU-Kommission ist deshalb zu unterstützen.

Grob fahrlässige Verstöße sollten auch weiterhin nicht mit strafrechtlichen Mitteln geahndet werden. Andernfalls droht die Gefahr, dass durch ein mögliches Versehen eines Mitarbeiters ein sog. *Hit*, also das Anschlagen des Sanktionsfilters, versehentlich als falsch positiv gewertet wird und dieser Fehler von einem Staatsanwalt im Nachhinein als grob fahrlässig klassifiziert wird. Kreditinstitute nehmen ihre gesetzliche Verpflichtung zur sorgfältigen Beachtung der Sanktionsverordnungen sehr ernst und haben viele unterschiedliche Qualitätssicherungsmaßnahmen (Ausbildung, Vier-Augen-Prinzip, mehrere „Lines of Defence“), um Fehler zu vermeiden bzw. sie schnell zu korrigieren. Nichtsdestotrotz besteht die Sanktionsprüfung aus „klassischer“ Handarbeit und Arbeitsfehler können nicht vollständig ausgeschlossen werden. Mit der massiven Ausweitung der Sanktionen gegen Russland und Belarus erreichen die restriktiven Maßnahmen der Union ein bisher nicht gekanntes Maß an Komplexität. In gleichem Maße mussten Kreditinstitute fachfremde Rechtsgebiete, wie zum Beispiel Exportkontrollrecht, bei der Umsetzung der restriktiven Maßnahmen beachten. Da die restriktiven Maßnahmen regelmäßig ohne Umsetzungsfrist in Kraft treten, können Fehler und Fehleinschätzungen bei der Umsetzung nicht ausgeschlossen werden. Gerade in Anbetracht der geringen zeitlichen Vorlaufzeit müssen kurzfristige Entscheidungen getroffen werden. Es ist nicht auszuschließen, dass manche der getroffenen Maßnahmen auf fehlerhaften Annahmen beruhen, welche aus Sicht ermittelnder Staatsanwälte möglicherweise als grob fahrlässig eingestuft werden. Insoweit bietet aber das Ordnungswidrigkeitenrecht und das Aufsichtsrecht genügend Möglichkeiten einzugreifen. Hierfür bedarf es nicht einer Ausdehnung des Strafrechtes.

Ergänzend möchten wir bei dieser Gelegenheit darauf hinweisen, dass manche Fehler von Kreditinstituten daher stammen können, dass das zugrunde liegende Geschäft, beispielsweise eines Exporteurs, sanktionsrechtliche Fehler beinhalten kann. Insbesondere da die Rechte und Pflichten aller an einer Wirtschaftstransaktion Beteiligten nicht klar festgelegt sind, besteht auch hier ein nicht unerhebliches Rechtsrisiko für Kreditinstitute, dass im Fall eines Sanktionsverstoßes die Staatsanwaltschaft einem beteiligten Kreditinstitut einen (grob) fahrlässigen Sanktionsverstoß vorwirft, falls sie annimmt, dass Informationen des Exporteurs nur unzureichend geprüft wurden.

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union

2. Bankgeschäft darf keinen „erschwerenden Umstand“ darstellen

Insbesondere soweit es sich um reinen Zahlungsverkehr handelt, verfügen Kreditinstitute regelmäßig nicht über die notwendige Kenntnis bzw. Hintergrundinformationen zum Grundgeschäft, um eine entsprechende Transparenz zu erhalten, die z.B. ermöglicht, Verschleierungstaktiken aufzudecken. Dieser Aspekt gewinnt noch einmal im Zusammenhang mit der beabsichtigten Verschärfung der Maßnahmen zur Vermeidung von Sanktionsumgehung in der Russlandverordnung an Bedeutung. Auch deshalb sollte Artikel 8 des Richtlinienentwurfs derart formuliert sein, dass das normale Bankgeschäft nicht einen „erschwerenden Umstand“ darstellt. Es kann nicht sein, dass ein Compliance-Officer, der einen Arbeitsfehler macht, härter bestraft wird als jemand, der sich bewusst an Verschleierungs- oder Umgehungsaktivitäten beteiligt.

Aus den dargestellten Gründen sollte erst recht die im vorliegenden Entwurf des EU-Parlamentsausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres vorgeschlagene Bestrafung auch von (leicht) fahrlässigen Verstößen nicht aufgegriffen werden.

3. Freiwillige Selbstanzeige analog zur Regelung im deutschen Außenwirtschaftsrecht sollte vorgesehen werden

In der Richtlinie sollte die Möglichkeit einer möglichst umfassenden strafbefreienden freiwilligen Selbstanzeige vorgesehen werden. In Artikel 9 des Richtlinienentwurfs sind „mildernde Umstände“ vorgesehen, die aber insbesondere bei einer Strafbarkeit für fahrlässige Verstöße die Mitarbeiter/innen nicht ausreichend vor den strafrechtlichen Konsequenzen bei Fehlern schützen. Notwendig ist eine möglichst umfassende Strafbefreiung bei freiwilliger Selbstanzeige, die über die bisher im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) enthaltenden Möglichkeiten hinaus geht, beispielsweise wie im deutschen Steuerrecht (§ 371 I AO). Auch das AWG sieht auf nationaler Ebene von fahrlässig begangenen Ordnungswidrigkeiten nach § 19 III-V AWG bei Selbstanzeige gem. § 22 IV AWG ab. Ein solches Verfahren fördert die Rechtssicherheit und schafft einen über die allgemeinen Berichtspflichten hinausgehenden Anreiz für Wirtschaftsbeteiligte, den zuständigen Behörden hilfreiche Informationen über potenzielle Sanktionsverstöße zukommen zu lassen.

4. Einheitliche Formulierungen

Es muss durchgehend sichergestellt sein, dass die Formulierungen und Definitionen von Rechtsbegriffen in dieser Richtlinie und den Sanktionsverordnungen identisch sind und dem Bestimmtheitsgrundsatz entsprechen, um Rechtssicherheit herzustellen. Aus strafrechtlicher Sicht darf es keine unterschiedlichen Begriffsdefinitionen geben.

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union

5. Sanktionsumgehung

Der Rat hat in seiner Stellungnahme den Begriff „Sanktionsumgehung“ in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe h nachgeschärft, was wir sehr begrüßen. Diese Formulierung erfüllt unseres Erachtens jedoch immer noch nicht den Bestimmtheitsgrundsatz. Außerdem sehen wir bei dem Wortlaut in (h)(i) „transferring funds...which are to be frozen“ die Gefahr, dass die Durchführung einer Zahlung am Tag vor der Sanktionierung (was legal und unvermeidlich ist) als Umgehung gewertet werden könnte. Aus unserer Sicht besteht zudem das Risiko, dass durch den Wortlaut in (h)(iv) jede verspätete Meldung zugleich als Umgehung bewertet werden könnte. Statt „Failing to comply with“ wäre aus unserer Sicht eine Formulierung wie „Deliberately withholding information...“ treffender.