

STELLUNGNAHME
zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen
(Sanktionsdurchsetzungsgesetz II), BT-Drs. 20/4326

Gegenstand dieser Stellungnahme sind ausschließlich die geplanten Neuregelungen in Art. 1 (Sanktionsdurchsetzungsgesetz -SanktDG) sowie Art. 2 und 3 (Änderungen des Außenwirtschaftsgesetzes).

I. Schaffung einer neuen Bundesbehörde

Maßnahmen zu einer Verbesserung der Effektivität der Überwachung und Durchsetzung von Sanktionen sind zu begrüßen. Angesichts des Umstandes, dass der Aufbau einer neuen Bundesbehörde mit einem erheblichen Zeitbedarf verbunden ist¹ und die neue Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse ohnehin auf eine enge Zusammenarbeit mit anderen Bundes- und Landesbehörden angewiesen ist, wäre zu prüfen, ob nicht die stärkere Nutzung bestehender Instrumente der Zusammenarbeit vorzugswürdig ist, zumal bei einer Vielzahl von Behörden bereits umfangreiche Expertise in Finanzermittlungen vorhanden ist.

II. Aufgaben und Befugnisse der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung

1. Aufgaben der Zentralstelle

Es besteht ein Gleichlauf zwischen der gefahrenrechtlichen Aufgabe der Ermittlung und Sicherstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen durch die neu zu schaffende Zentralstelle mit identischen Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden. Da Verstöße gegen das Einfrierge- und Bereitstellungsverbot bereits Straftaten nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c) bzw. Nr. 2 Buchst. c AWG sind, besteht für die Ermittlung und Sicherstellung solcher Vermögenswerte bereits eine Zuständigkeit und Befugnis der Strafverfolgungsbehörden. Soweit hingegen keine strafrechtlich relevanten Verstöße gegen Einfrierge- und Bereitstellungsverbote zu erkennen sind, ist ein Bedürfnis nach einer präventiven gefahrenabwehrrechtlichen Sicherstellung fraglich.

¹ Begründung Gesetzentwurf BT-Drs. 20/4326, S. 45.

Bei der Aufgabe nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SanktDG-E, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zu ermitteln, die gelisteten Personen oder Personengesellschaften zur Verfügung gestellt oder zu Gute kommen sollen, ist zweifelhaft, ob diese noch als gefahrenabwehrrechtlich qualifiziert werden kann. Da nach § 18 Abs. 6 AWG auch schon der Versuch des Verstoßes gegen ein (mittelbares) Bereitstellungsverbot strafbar ist, dürfte immer dann, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen gelisteten Personen zur Verfügung gestellt werden oder ihnen zu Gute kommen sollen, auch ein Anfangsverdacht nach § 152 StPO für die Begehung einer Straftat vorliegen, so dass sich etwaige Ermittlungstätigkeiten der Zentralstelle der Sache nach als Strafverfolgungstätigkeiten darstellen, zumal die Zentralstelle nach § 1 Abs. 3 und § 6 Abs. 1 Nr. 2 SanktDG-E zur Übermittlung ihrer Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet ist.

2. Befugnisse der Zentralstelle

Nach § 2 Abs. 5 SanktDG-E dürften betroffene Personen und Personenvereinigungen die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Unterlagen verweigern, wenn sie sich oder Angehörige hierdurch die Gefahr der Verfolgung wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit aussetzen würden. Zu Klarstellungszwecken sollte ergänzt werden, dass in diesem Fall die Vorname einer Durchsuchung nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 SanktDG-E unzulässig ist. Die Durchsuchung dient gefahrenabwehrrechtlich nämlich nur zur Erzwingung einer Maßnahme, die der Verpflichtete hätte vornehmen müssen. Soweit keine Auskunft- oder Vorlagepflicht besteht, müssen auch Maßnahmen zu deren zwangsweiser Durchsetzung entfallen.

§ 3 Abs. 1 Satz 1 SanktDG-E enthält die Befugnis, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen sicherzustellen, um zu verhindern, dass über diese unter Verstoß gegen ein Einfrierge- oder Bereitstellungsverbot verfügt oder diese genutzt werden. Ungeachtet von Sanktionsmaßnahmen dürfen gelistete Personen eingefrorene wirtschaftliche Ressourcen weiterhin zum persönlichen Gebrauch nutzen², sofern sie hieraus keine Gelder oder sonstige Vermögenswerte erzielen. Ferner führen Sanktionsmaßnahmen auch nicht zu einer Enteignung der gelisteten Personen.³ Gefahrenabwehrrechtlich ist eine Befugnis zu einer Sicherstellung und damit einer Wegnahme daher nicht schon dann gerechtfertigt, wenn Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einer gelisteten Person zuzuordnen sind, sondern allenfalls dann, wenn auf Tatsachen gestützten

² EU Best Practices, Document 8519/18, Tz. 54.

³ Commission Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No. 833/2014 and Council Regulation 269/2014 (Update November 2022), Question B. 1. No. 14.

Anhaltspunkte vorliegen, dass diese Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen entgegen einem Einfrierge- oder Bereitstellungsverbot genutzt werden sollen. Ebenso wie bei § 3 Abs. 2 Satz 1 SanktDG-E sollte daher bei Abs. 1 Satz 1 ergänzt werden, dass Tatsachen eine derartige Annahme einer Sanktionsverletzung rechtfertigen müssen.

Da die Sicherstellung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt, sollte sowohl bei Abs. 1 als auch bei Abs. 2 ergänzt werden, dass eine Sicherstellung nur dann erfolgen darf, wenn Maßnahmen nach § 9 SanktDG-E nicht ausreichend sind.

3. Verwertung sichergestellter Vermögenswerte

Obgleich ein Notveräußerungsrecht verwahrter Gegenstände gemäß § 4 Abs. 4 SanktDG-E sinnvoll ist, wird hierbei und auch bei der Regelung zur Unbrauchbarmachung und Vernichtung nach Abs. 9 nicht hinreichend berücksichtigt, dass restriktive Maßnahmen das Eigentumsrecht der gelisteten Personen unangetastet lassen, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen nach Aufhebung der Sanktionen wieder zurückzugewähren sind und diese auch während der Sanktionen zu rein privaten Zwecken genutzt werden dürfen.⁴ Eine Verwertung greift vor diesem Hintergrund weit tiefer in das Grundrecht auf Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG ein als in anderen Konstellationen. Dies auch deshalb, weil betroffene Vermögenswerte oftmals keine Massenartikel, sondern Unikate sein dürften, die nicht mehr wiederbeschaffbar sind bzw. bei denen ein etwaiger Versteigerungserlös nach § 4 Abs. 7 SanktDG-E weit hinter dem tatsächlichen Wert zurückbleiben kann. Eine Verwertung sollte daher nur als ultima ratio zulässig sein und ausscheiden, wenn andere Überwachungsmaßnahmen, auch solche nach § 9 SanktDG-E möglich sind.

III. Löschung personenbezogener Daten

§ 5 Abs. 5 SanktDG-E sieht vor, dass von der Zentralstelle erhobene Daten nach Ablauf von 6 Monaten nach Aufhebung der Sanktionsmaßnahme zu löschen sind. Es ist kein Grund erkennbar, warum nach Abs. 3 erhobene projektbezogene Datenbanken nicht ebenfalls nach dieser Frist gelöscht werden müssen. Mit Wegfall der Sanktionsmaßnahme besteht keine Notwendigkeit dieser projektgebundenen – nur für das Aufspüren sanktionierten Vermögens zulässigen – Datenbank mehr.

⁴ Siehe Fußnoten 3 und 4.

IV. Besondere Überwachungsmaßnahmen

Die besonderen Überwachungsmaßnahmen haben einen in die Zukunft gerichteten Charakter, der die Einhaltung der Sanktionsmaßnahmen im künftigen Geschäftsbetrieb sicherstellen soll. Überwachungsmaßnahmen können dabei an einen bereits stattgefundenen Verstoß anknüpfen („*verstoßen hat*“). Die Zentralstelle oder ein von ihr beauftragter Dritter kann nach § 9 Abs. 1 Satz 3 SanktDG-E u.a. Auskünfte und Unterlagen anfordern. Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 SanktDG-E ist die Zentralstelle zur Übermittlung dieser Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet. Da eine gesetzliche Auskunfts- und Vorlagepflicht besteht, bedarf es zum Schutz vor Selbstbelastung eines Verwendungsverbots für infolge von Überwachungsmaßnahmen erlangter Auskünfte und Unterlagen für ein Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren entsprechend der Regelung des § 97 Abs. 1 Satz 3 InsO. Zumindest muss für Auskünfte und Vorlage von Unterlagen § 2 Abs. 5 Satz 3 und 4 SanktDG-E entsprechend anzuwenden sein.

§ 9 Abs. 3 und 5 SanktDG-E enthalten Vorgaben für die Möglichkeit, Dritte mit der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen zu betrauen. Abs. 7 enthält eine Verordnungsermächtigung für die nähere Ausgestaltung, u.a. der an Dritte zu stellenden Anforderungen. Wegen der besonderen Bedeutung ist bereits durch Gesetz in § 9 SanktDG-E zu bestimmen, dass der Dritte Geschäftsgeheimnisse des überwachten Unternehmens zu wahren und bezüglich aller Erkenntnisse aus der Überwachungstätigkeit gegenüber anderen Personen als der Zentralstelle zur Verschwiegenheit verpflichtet ist.

Abs. 4 soll es Unternehmen ermöglichen, sich auf eigenen Antrag hin unter Überwachung zu stellen. Da das Unternehmen ein Wahlrecht zur Einleitung eines solchen Verfahrens hat, sollte es ebenfalls die Möglichkeit haben, einen Antrag auf Beendigung der Überwachungsmaßnahme zu stellen. Die Zentralstelle sollte zur Beendigung verpflichtet sein, sofern nicht die Voraussetzungen des Abs. 1 vorliegen, d.h. nicht von Amts wegen erneut ein Überwachungsverfahren anzuordnen wäre.

V. Vermögensermittlungen

Die Vermögensermittlungen nach §§ 11 und 12 SanktDG-E dienen dazu, festzustellen, ob im Inland Gelder oder Vermögenswerte belegen sind, die im Eigentum oder unter Kontrolle einer gelisteten Person stehen. Wenn Ermittlungen nach § 11 SanktDG-E nicht feststellen konnten, dass Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen im Eigentum oder unter Kontrolle einer gelisteten Person stehen, gibt es keinen Grund mehr, vermögensbezogene Ermittlungen nach § 12 SanktDG-E zu führen. Wenn nämlich kein hinreichender Zusammenhang mit einer gelisteten Person festgestellt werden konnte, ist es zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht erforderlich festzustellen,

welche andere Person Eigentümer oder wirtschaftlich Berechtigter ist, zumal derartige Ermittlungen ohnehin bereits Teil der Ermittlungen nach § 11 SanktDG-E sein werden. § 11 Abs. 6 sowie § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SanktDG-E sind daher zu streichen.

VI. Register

Die Aufnahme von Vermögenswerten, bei denen der Eigentümer und wirtschaftlich Berechtigte nicht zweifelsfrei ermittelt werden konnte nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 SanktDG-E, begegnet Bedenken. Das SanktDG-E dient nach seinem § 1 der Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen der EU. Haben jedoch Ermittlungen nach § 11 SanktDG-E gerade keine Eigentümerstellung oder Kontrolle von Vermögenswerten durch eine gelistete Person feststellen können, stellt ein Eintrag in ein Register einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, zumal dieser Registereintrag auch noch weiteren – wenngleich lediglich staatlichen – Stellen zugänglich gemacht werden soll.

VII. Strafvorschrift und Einziehung

Die Ausgestaltung der Zuwiderhandlung gegen die Anzeigepflicht des § 10 SanktDG-E als Straftat steht in Widerspruch zu der sonstigen Einordnung von Verstößen gegen Melde-, Anzeige- und Mitteilungspflichten im Außenwirtschaftsrecht. Derartige Zuwiderhandlungen werden in § 19 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 4, Abs. 5 Nr. 1, 2 oder 4 AWG lediglich als Ordnungswidrigkeiten gewertet.

§ 18 Ziff. 1 SanktDG-E sieht vor, dass Gegenstände, auf die sich die Straftat (der unterbliebenen, unrichtigen, unvollständigen oder verspäteten) Anzeige nach § 10 bezieht, der Einziehung unterliegen. Diese Regelung lehnt sich an § 20 AWG bzw. § 74 StGB an. § 20 AWG bedarf es, damit neben den Erlösen für Exportkontrollverstöße auch Waren oder Güter, die Gegenstand unerlaubter Ausfuhren, Einfuhren, Verbringungen, etc. ist, also Gegenstände, die zum Zwecke der Straftatbegehung verwendet werden, eingezogen werden können, wenn es noch zu keiner Zahlung von Erlösen gekommen ist, die also im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen stehen. Ein derartiger Zusammenhang besteht bei der Anzeigepflicht des § 10 SanktDG-E hingegen nicht. Zum einen stellen die hiervon betroffenen Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen hingegen typischerweise legale Vermögensgegenstände dar.⁵ Zum anderen sehen die Sanktionen der EU gerade vor, dass von restriktiven Maßnahmen betroffene wirtschaftlichen Ressourcen nicht enteignet, sondern nach Ende der Sanktionsmaßnahme der gelisteten Person wieder zur Verfügung stehen, er diese sogar während der Geltung der Sanktionsmaßnahme zu privaten Zwecken nutzen darf. Da

⁵ Sofern ein Verdacht krimineller Herkunft besteht, besteht die Möglichkeit, diese Vermögensgegenstände als Geldwäscheobjekte gemäß § 261 Abs. 10 StGB einzuziehen.

diese Gegenstände ohnehin nach § 3 SanktDG-E gefahrenabwehrrechtlich sichergestellt werden dürfen, ist zweifelhaft, ob die Einziehung dem Übermaßverbot standhält.

VIII. Geltung von Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Alle Maßnahmen, die einer raschen Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen in deutsches Recht dienen, sind zu begrüßen. Da Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen stets durch Rechtsakte der EU umgesetzt werden, bestehen auch keine grundlegenden Bedenken gegen die Einführung von § 5a AWG-E, diese Resolutionen bereits vor einem entsprechenden Umsetzungsrechtsakt für verbindlich zu erklären, zumal die davon betroffenen Resolutionen enumerativ aufgezählt sind. Allerdings bestehen rechtsstaatliche Bedenken im Hinblick auf die gewählte Gesetzestechnik. Amts- und Gesetzessprache ist Deutsch. Sowohl die im Internat abrufbare konsolidierte Sanktionsliste als auch die Pressemitteilungen des Sicherheitsrats sind jedoch nicht in deutscher Sprache verfügbar. Nicht alle Bürgerinnen und Bürger verfügen aber über ausreichende Kenntnisse der englischen Sprache.