

# Anna-Sophie Herold: Die vorgesehene Novellierung von § 18 Abs. 1 AWG vor dem Hintergrund der Anforderungen der EU RiL 2024/1226

*Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaft im 8. Fachsemester (Universität Bayreuth). Der Beitrag ist im Rahmen des studienbegleitenden Seminars „Wirtschaftsstrafrecht in seinen außenpolitischen Bezügen bei Prof. Dr. Nina Nestler“ (Lehrstuhl für Strafrecht III) entstanden.*

## A. Einleitung

Mit dem 18. Sanktionspaket gegen Russland erließ die EU eines ihrer bislang stärksten Sanktionspakte und verschärft damit erneut die bereits im Jahr 2014 erstmalig erlassenen Sanktionsmaßnahmen gegen Russland.<sup>1</sup> Durch den Erlass und die schrittweise Ergänzung umfassender Wirtschafts- und Finanzsanktionen reagiert die EU auf den andauernden völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine.<sup>2</sup>

Die Verhängung von EU-Sanktionen dient als wesentliches Instrument zur Förderung und Verwirklichung der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (im Folgenden: GASP) nach Art. 21 EUV.<sup>3</sup> Diese umfassen neben der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht zuletzt die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Darüber hinaus soll mit der Verhängung von Sanktionsmaßnahmen Druck auf die Betroffenen ausgeübt werden, um gezielt auf das politische Verhalten eines Staates einzuwirken.<sup>4</sup>

Angesichts der aktuellen militärischen Aggression Russlands gegenüber der Ukraine hat die effektive Durchsetzung von EU-Sanktionen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Durchsetzung obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, wobei diese jeweils äußerst uneinheitliche Regelungen zum Umgang mit Sanktionsverstößen treffen.<sup>5</sup> Während in zwölf Mitgliedstaaten Sanktionsverstöße Straftaten darstellen, wird der Verstoß in 13 Mitgliedstaaten entweder als Straftat oder als Ordnungswidrigkeit geahndet, während in zwei

Mitgliedstaaten diesbezüglich keine Strafbewehrung vorgesehen ist.<sup>6</sup> Eine solche Fragmentierung des Sanktionsstrafrechts wirkt sich nachteilig auf eine effektive Durchsetzung der EU-Sanktionen aus.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund trifft die EU im Rahmen der Richtlinie (EU) 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.4.2024 zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/1673 (im Folgenden: RL (EU) 2024/1226) erstmals verbindliche Vorgaben zur Harmonisierung des Sanktionsstrafrechts für die Mitgliedstaaten. Im Zuge der nationalen Richtlinienumsetzung bedarf es im deutschen Sanktionsstrafrecht dabei vor allem einer Anpassung von § 18 AWG.

Bereits Ende 2024 lag ein entsprechender Gesetzesentwurf der Bundesregierung mit dem Ziel der Umsetzung von RL (EU) 2024/1226 vor.<sup>8</sup> Nachdem das Gesetzesvorhaben jedoch zum Ende der 20. Legislaturperiode nicht abschließend im Bundestag behandelt wurde, ist der Entwurf nach dem Grundsatz der Diskontinuität verfallen.<sup>9</sup> Mit der Veröffentlichung des Referentenentwurfs zu einem Gesetz zur Anpassung von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Europäischen Union durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 22.8.2025 (im Folgenden: Referentenentwurf) wurde das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der RL (EU) 2024/1226 erneut angestoßen.

Angesichts des zweiten Anlaufs gilt es zu klären, ob die vorgesehene Novellierung von § 18 I AWG den

<sup>1</sup> BAF4, Außenwirtschaft Ausfuhrkontrolle Embargos – Länder Russland, [https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Embargos/Russland/russland\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Embargos/Russland/russland_node.html) [Stand: 21.9.2025]; Mertgen/Vinnen, EU verabschiedet 18. Sanktionspaket gegen Russland, ZASA 2025, S. 439 (439).

<sup>2</sup> BAF4, Merkblatt zum Außenwirtschaftsverkehr mit der Russischen Föderation, [https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk\\_merkblatt\\_russische\\_federation.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_merkblatt_russische_federation.html) [Stand: 21.9.2025], S. 7.

<sup>3</sup> Vgl. Europäische Kommission, Richtlinievorschlag des EU-Parlaments und des Rates zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, KOM (2022) 684 final, S. 1.

<sup>4</sup> BAF4, Merkblatt zum Außenwirtschaftsverkehr mit der Russischen Föderation, [https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk\\_merkblatt\\_russische\\_federation.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_merkblatt_russische_federation.html) [Stand: 21.9.2025], S. 5; Nestler, Die Strafbarkeit von Verstößen gegen Verfügungsverbot über eingefrorene Gelder nach §§ 17, 18 AWG, NZWiSt 2015, S. 81 (84).

<sup>5</sup> Lehner, Zur Strafbarkeit bei Verstößen gegen Umgehungsverbote von EU-Sanktionen, UKur 2023, S. 105 (106); Bernadini, Criminalising the Violation of EU Restrictive Measures: Towards (Dis)Proportionate Punishments vis-à-vis Natural Persons?, EuCLR 2024, S. 4 (4).

<sup>6</sup> Pelz, Bevorstehende Änderungen im deutschen Sanktionsstrafrecht, ZASA 2024, S. 579 (579).

<sup>7</sup> Sattler, Die neue EU-Richtlinie (2024/1226) für ein harmonisiertes Sanktionsstrafrecht, AW-Prax 2024, S. 353 (353 f.).

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drs. 20/13958.

<sup>9</sup> Vgl. Kersten in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 107. EL März 2025, Art. 76 Rn. 116; vgl. Dietlein in: BeckOK GG, 62. Edition 2025, Art. 76 Rn. 43.

Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 entspricht. Hierzu wird zunächst ein Überblick über die Strafbewehrung von Sanktionsverstößen gegeben. Daran anschließend wird erläutert, wie die Strafbewehrung durch die RL (EU) 2024/1226 harmonisiert werden soll. Der Hauptteil der Arbeit besteht in der Untersuchung der vorgesehenen Richtlinienumsetzung, wobei sich die Analyse im Rahmen des Arbeitstitels auf § 18 I AWG-RefE beschränkt. § 18 I AWG-RefE wird an dieser Stelle im Detail vor dem Hintergrund der Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 geprüft. Abschließend werden die Ergebnisse in einem Fazit zusammengeführt.

## B. Die Strafbewehrung von Sanktionsverstößen

Die Verflechtung von Unionsrecht mit deutschem Strafrecht zeigt sich vor allem im Kontext von grenzüberschreitenden Angelegenheiten.<sup>10</sup> So unterliegt das deutsche Außenwirtschafts(straf)recht einer beachtlichen Beeinflussung durch Vorschriften des europäischen Gesetzgebers.<sup>11</sup> Dies betrifft auch die Strafbewehrung von Sanktionsverstößen. Das diesbezügliche Auseinanderfallen von strafrechtlicher Ahndungskompetenz und sachlich-rechtlicher Regelungskompetenz führt dazu, dass es eines Zusammenspiels von nationalen Strafrechtsvorschriften und europarechtlichen Normen bedarf.<sup>12</sup>

### I. EU-Sanktionen

„Sanktionen“ und „Embargos“ stellen Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs dar und werden infolge außen- oder sicherheitspolitischer Erwägungen verhängt.<sup>13</sup> Beide Termini überschneiden sich im außenwirtschaftsrechtlichen Sinn teilweise, indem sowohl die Verhängung von Embargos als auch die Anordnung von Sanktionen auf die Herbeiführung völkerrechtskonformen Verhaltens des betroffenen Staates abzielen.<sup>14</sup> Die Begriffe unterscheiden sich dahingehend, dass der Embargo-Begriff enger gefasst ist, während unter den

Sanktions-Begriff alle Arten von Zwangsmaßnahmen fallen und dieser deshalb als Überbegriff verstanden werden kann.<sup>15</sup>

Im Sprachgebrauch auf EU-Ebene wird vorwiegend der Begriff der „restriktiven Maßnahmen“ verwendet.<sup>16</sup> Darunter zu verstehen sind die von der Union auf Grundlage von Art. 29 EUV oder Art. 215 AEUV erlassenen Maßnahmen, vgl. u. a. Art. 2 RL (EU) 2024/1226. Konkret handelt es sich dabei um Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegen Drittstaaten sowie um personenbezogene Sanktionsmaßnahmen.<sup>17</sup> Auf der nationalen Ebene wird währenddessen synonym der Begriff der „wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen“ genutzt, vgl. u. a. §§ 17 bis 19 AWG.<sup>18</sup>

Der Erlass restriktiver Maßnahmen der Union ergeht oftmals auf Grundlage von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats sowie aufgrund von Beschlüssen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.<sup>19</sup> Diese entfalten eine völkerrechtliche Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten, sodass es im Anschluss weiterer Rechtsakte bedarf, damit die Vereinbarungen auf nationaler Ebene unmittelbare Wirkung entfalten.<sup>20</sup> Im Zuge eines mehrstufigen Verfahrens ist hierzu zunächst ein Beschluss des Rates im Rahmen der GASP i. S. v. Art. 29 EUV vorgesehen.<sup>21</sup> Mangels unmittelbarer Geltung des GASP-Beschlusses muss dieser wiederum umgesetzt und konkretisiert werden. Die Zuständigkeit hierfür ist abhängig vom Regelungsbereich des Beschlusses. Abgesehen vom Bereich des Handels mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial nach Art. 346 AEUV, für den die Mitgliedstaaten zuständig sind, liegt die Zuständigkeit bei der EU. Die Umsetzung erfolgt dementsprechend durch Erlass unmittelbar geltender EU-Verordnungen i. S. v. Art. 288 II AEUV oder durch Erlass von nationalen Vorschriften.<sup>22</sup> Der Erlass restriktiver Maßnahmen ist auch autonom durch Beschluss des Rates im Rahmen der GASP i. S. v. Art. 215 AEUV möglich.<sup>23</sup> So besteht auf Unionsebene aktuell eine Vielzahl solcher restriktiven

<sup>10</sup> Nestler, „Umgehungshandlungen“ – Überlegungen zum Umgang mit Verweisungen von Blankettstrafgesetzen auf Unionsrecht am Beispiel des § 34 IV AWG, NStZ 2012, S. 672 (672).

<sup>11</sup> Pelz in: Hocke/Sachs/Pelz, AWR, 2. Auflage 2020, Vor §§ 17 ff. AWG Rn. 16.

<sup>12</sup> Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, 10. Auflage 2022, § 9 Rn. 66.

<sup>13</sup> Nestler, NZWiSt 2015, S. 81 (84); BAFA, Merkblatt zum Außenwirtschaftsverkehr mit Embargoländern,

[https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk\\_merkblatt\\_embargo.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_merkblatt_embargo.html) [Stand: 21.9.2025], S. 5; Schwendinger in: Niestedt, AWR, 1. Auflage 2025, § 17 AWG Rn. 61.

<sup>14</sup> Nestler, NZWiSt 2015, S. 81 (82).

<sup>15</sup> Nestler, NZWiSt 2015, S. 81 (82).

<sup>16</sup> Nestler, NZWiSt 2015, S. 81 (82).

<sup>17</sup> Geiger/Kirchmair in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV Kommentar, 7. Auflage 2023, Art. 215 AEUV Rn. 1; Kaufmann-Bühler in: Grabitz/Hilf/Nettlesheim, Das Recht der Europäischen Union Bd. I, 85. EL Mai 2025, Art. 29 EUV Rn. 11.

<sup>18</sup> Hoffmann in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 6. Auflage 2025, Kap. 26 Rn. 2; Nestler, NZWiSt 2015, S. 81 (82).

<sup>19</sup> Schwendinger in: Niestedt, AWR (Fn. 13), § 17 AWG Rn. 61; BAFA, Merkblatt zum Außenwirtschaftsverkehr mit Embargoländern, [https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk\\_merkblatt\\_embargo.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_merkblatt_embargo.html) [Stand: 21.9.2025], S. 5.

<sup>20</sup> BAFA, Merkblatt zum Außenwirtschaftsverkehr mit Embargoländern, [https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk\\_merkblatt\\_embargo.html](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_merkblatt_embargo.html) [Stand: 21.9.2025], S. 5.

<sup>21</sup> Herrmann/Abel, Europäisches Rechtsstaatsprinzip und Wirtschaftssanktionen, EuZW 2024, S. 589 (589); Schwendinger in: Niestedt, AWR (Fn. 13), § 17 AWG Rn. 61.

<sup>22</sup> Wagner in: MüKo-StGB, 4. Auflage 2023, Vor §§ 17 AWG Rn. 24; Schwendinger in: Niestedt, AWR (Fn. 13), § 17 AWG Rn. 61.

<sup>23</sup> Hoffmann in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Fn. 18), Kap. 26 Rn. 7 ff.

Maßnahmen.<sup>24</sup> Von besonderem Gewicht sind dabei die länderbezogenen Embargos gegenüber Russland, Iran und Syrien.<sup>25</sup>

## II. Strafbewehrung von Verstößen nach dem AWG

Von den Sanktionsmaßnahmen ist die rechtliche Fundierung der Strafbewehrung von Verstößen gegen diese Maßnahmen zu unterscheiden.<sup>26</sup> Das Straf- und Strafverfahrensrecht zählt zum Teil des traditionellen Kernbereichs der nationalen Souveränität.<sup>27</sup> Damit liegt die Kompetenz zum Erlass unmittelbar geltenden Strafrechts im Bereich des nationalen Gesetzgebers.<sup>28</sup> So richtet sich die Ahndung von Verstößen gegen Sanktionsmaßnahmen nach den jeweils geltenden nationalen Strafvorschriften.<sup>29</sup> Der EU kommt dabei lediglich eine Harmonisierungskompetenz hinsichtlich der Strafbewehrung von Sanktionsverstößen zu.<sup>30</sup>

Im deutschen Recht finden sich die nationalen Straf- und Bußgeldvorschriften für Verstöße gegen Sanktionsmaßnahmen vor allem in den §§ 17 ff. AWG. § 17 AWG normiert die Strafbarkeit von Verstößen gegen Kriegswaffenembargos. § 18 AWG regelt daneben die Strafbarkeit aller weiteren Verstöße gegen das Außenwirtschaftsrecht, die nicht von § 17 AWG erfasst sind. § 19 AWG erfasst Ordnungswidrigkeitatbestände. Die Straf- und Bußgeldvorschriften des AWG sind als Verweisungsnormen, sog. Blankettnormen, ausgestaltet.<sup>31</sup> Die Vorschriften enthalten die Art und das Maß der Strafandrohung, jedoch keine umfassenden Bestimmungen hinsichtlich des strafbaren Verhaltens, sodass der Tatbestand durch Ausfüllungsvorschriften konkretisiert werden muss.<sup>32</sup> Dabei kann die Ausfüllung solcher Blankettatbestände sowohl durch nationale als auch durch unionsrechtliche Vorschriften erfolgen.<sup>33</sup> Die §§ 17 ff. AWG müssen dementsprechend durch

unmittelbar geltende EU-Sanktionsverordnungen, die AWV oder andere einschlägige Normen ausgefüllt werden.<sup>34</sup> Das vollständige strafbegründende Gesetz entsteht damit erst durch die Verknüpfung des Blankettstrafgesetzes mit der Ausfüllungsvorschrift.<sup>35</sup> Durch diese Systematik ist es möglich, schnell und dynamisch außenwirtschaftlichen Veränderungen zu begegnen.<sup>36</sup>

Dies hat Auswirkungen auf die Auslegung der in §§ 17 ff. AWG normierten Begrifflichkeiten. Indem sich der Bedeutungsgehalt der Blankettform je nach Ausfüllungsnorm verändern kann, gilt dies auch für den Bedeutungsgehalt der in den Blankettformen statuierten Begriffe.<sup>37</sup> In Hinblick auf die Auslegung der Begrifflichkeiten des § 18 AWG sind daher jeweils die Definitionen maßgebend, die sich aus den ausfüllenden Sanktionsverordnungen ergeben.<sup>38</sup> Dennoch genügt § 18 AWG damit den Anforderungen in Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot i. S. v. Art. 103 II GG.<sup>39</sup>

## C. Harmonisierung der Strafbewehrung durch die RL (EU) 2024/1226

Bislang besteht auf Unionsebene keine einheitliche Durchsetzung von restriktiven Maßnahmen der Union, sodass Art und Maß der Strafbewehrung von Sanktionsverstößen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet sind.<sup>40</sup> Vor allem vor dem Hintergrund der wirksamen Durchsetzung der Russland-Sanktionen soll deshalb eine Strafrechtsharmonisierung in den Mitgliedstaaten im Bereich des Sanktionsstrafrechts vorgenommen werden.<sup>41</sup>

Der EU kommt zwar aufgrund des Mangels an demokratischer Legitimierung wohl keine umfassende Rechtssetzungskompetenz im Bereich des Strafrechts zu.<sup>42</sup> Dennoch kann die EU im Rahmen von Art. 83 AEUV von ihrer Strafrechtsharmonisierungskompetenz Gebrauch machen.<sup>43</sup>

<sup>24</sup> Vgl. Europäische Kommission, EU Sanctions Map, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> [Stand: 21.9.2025].

<sup>25</sup> Schwendinger in: Niestedt, AWR (Fn. 13), § 17 AWG Rn. 66; vgl. zum Russland-Embargo u. a. Schwendinger/Göcke, Die Russland-Sanktionen der EU, EuZW 2022, S. 499.

<sup>26</sup> Nestler, NZWiSt 2015, S. 81 (84).

<sup>27</sup> BVerfG, Urteil v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u. a., NJW 2009, S. 2267 (2274); Schwendinger in: Niestedt, AWR (Fn. 13), § 17 AWG Rn. 2.

<sup>28</sup> Hoffmann in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Fn. 18), Kap. 25 Rn. 3; Schwendinger in: Niestedt, AWR (Fn. 13), § 17 AWG Rn. 2.

<sup>29</sup> Voss, 14. Russland-Sanktionspaket der EU: Erhöhtes Straf- und Bußgeldrisiko bei Sanktionsumgehungen, CCZ 2024, S. 198 (200); Herrmann/Abel, EuZW 2024, S. 589 (590).

<sup>30</sup> Sattler, AW-Prax 2024, S. 353 (354).

<sup>31</sup> Ahlbrecht in: Leitner/Rosenau, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 2. Auflage 2022, Vor AWG/AWV Rn. 12; Cornelius in: Graf/Jäger/Wittig, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht Bd. 1, 3. Auflage 2024, Vor §§ 17–20 AWG Rn. 63.

<sup>32</sup> Pelz in: Hocke/Satz/Pelz, AWR (Fn. 11), Vor §§ 17 ff. AWG Rn. 3.

<sup>33</sup> BVerfG, Beschluss v. 21.9.2016 – 2 BvL 1/15, NJW 2016, S. 3648 (3650); BGH, Beschluss v. 19.4.2007 – 5 StR 549/06, NStZ 2007, S. 595 (595).

<sup>34</sup> Ahlbrecht in: Leitner/Rosenau, Wirtschafts- u. Steuerstrafrecht (Fn. 31), Vor AWG/AWV Rn. 12.

<sup>35</sup> Wittig, Wirtschaftsstrafrecht, 6. Auflage 2023, § 6 Rn. 14; Schwendinger in: Niestedt, AWR (Fn. 13), § 17 AWG Rn. 9.

<sup>36</sup> Ahlbrecht in: Leitner/Rosenau, Wirtschafts- u. Steuerstrafrecht (Fn. 31), Vor AWG/AWV Rn. 12.

<sup>37</sup> Pelz in: Hocke/Sachs/Pelz, AWR (Fn. 11), Vor §§ 17 ff. AWG Rn. 4.

<sup>38</sup> Schwendinger in: Niestedt, AWR (Fn. 13), § 18 AWG Rn. 10; Pelz in: Hocke/Sachs/Pelz, AWR (Fn. 11), Vor §§ 17 ff. AWG Rn. 4.

<sup>39</sup> Pelz in: Hocke/Sachs/Pelz, AWR (Fn. 11), § 18 AWG Rn. 2; vgl. BVerfG, Beschluss v. 21.9.2016 – 2 BvL 1/15, NJW 2016, S. 3648 (3650).

<sup>40</sup> Brehm/Ostermeier, Harmonisierung des EU-Sanktionsstrafrechts – Quo vadis?, ZASA 2023, S. 125 (125).

<sup>41</sup> Brehm/Ostermeier, ZASA 2023, S. 125 (125); Hoffmann in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Fn. 18), Kap. 26 Rn. 21a.

<sup>42</sup> BVerfG, Urteil v. 30.6.2009 – 2 BVE 2/08 u. a., NJW 2009, S. 2267 (2288); Ambos, Internationales Strafrecht, 5. Auflage 2018, § 11 Rn. 38.

<sup>43</sup> Vogel/Eisele in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union Bd. I (Fn. 17), Art. 83 AEUV Rn. 26.

Art. 83 I UAbs. 1 AEUV ermächtigt die EU dahingehend zum Erlass von Richtlinien, um Mindestvorschriften hinsichtlich der Festlegung von Straftaten und Sanktionen in besonders schweren Kriminalitätsbereichen mit grenzüberschreitender Dimension bestimmen zu können. Ein Verstoß gegen EU-Sanktionsvorschriften stellt dabei einen Fall besonders schwerer Kriminalität gem. Art. 83 AEUV dar.<sup>44</sup> Mit dem Erlass der RL (EU) 2024/1226 hat die Union diese Kompetenz genutzt.<sup>45</sup>

Die RL (EU) 2024/1226 ist am 19.5.2024 in Kraft getreten.<sup>46</sup>

Neben der wirksamen Durchsetzung der Russland-Sanktionen soll durch diesen Rechtsakt grundsätzlich die Stärkung von EU-Sanktionen sowie die bessere Verfolgung von Umgehungshandlungen erreicht werden.<sup>47</sup>

Die RL (EU) 2024/1226 formuliert deshalb das Ziel, für eine wirksame Anwendung restriktiver Maßnahmen der Union und der Integrität des Binnenmarktes zu sorgen und ein hohes Maß an Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erreichen.<sup>48</sup> Vor diesem Hintergrund enthält die Richtlinie Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Sanktionen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union, Art. 1 RL (EU) 2024/1226.

Die zentrale Bestimmung stellt Art. 3 RL (EU) 2024/1226 dar.<sup>49</sup> Art. 3 I RL (EU) 2024/1226 formuliert einen Katalog an Straftatbeständen, der ein breites Spektrum an Sanktionsverstößen sowie Sanktionsumgehungen erfasst.<sup>50</sup> Die Regelung fordert von den Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die aufgeführten Handlungen, sofern diese vorsätzlich und unter Verstoß gegen eine restriktive Maßnahme der Union begangen werden, eine Straftat darstellen. Diesbezüglich eröffnet Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei Unterschreitung eines Schwellenwertes von 10.000 EUR von der Strafbewehrung abzusehen. Auch grob fahrlässige Verstöße sollen teilweise unter Strafe gestellt werden, Art. 3 III RL (EU) 2024/1226. Zudem soll sich nach Art. 4 I RL (EU) 2024/1226 die Strafbarkeit der in Art. 3 RL (EU) 2024/1226 normierten Verstöße auf Anstiftung und Beihilfe erstrecken. Ebenso gilt dies teilweise für die Strafbarkeit des Versuchs, Art. 4 II RL (EU) 2024/1226.

<sup>44</sup> Brehm/Ostermeier, ZASA 2023, S. 125 (125).

<sup>45</sup> Hoffmann in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Fn. 18), Kap. 26 Rn. 21b.

<sup>46</sup> Sattler, AW-Prax 2024, S. 353 (354).

<sup>47</sup> Brehm/Ostermeier, ZASA 2023, S. 125 (125).

<sup>48</sup> Erwägungsgrund 1 RL (EU) 2024/1226.

<sup>49</sup> Wolf/Ackermann, Folgen von EU-Sanktionsverstößen: Harmonisierung und Reform des Außenwirtschaftsstrafrechts, jurisPR-Compl 5/2024, Anm. 5.

<sup>50</sup> Referentenentwurf, S. 18.

<sup>51</sup> W. Schroeder in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 288 AEUV Rn. 61; Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union Bd. I (Fn. 17), Art. 288 AEUV Rn. 114 f., 121; Vedder in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionrecht, 2. Auflage 2018, Art. 288 AEUV Rn. 25.

<sup>52</sup> Referentenentwurf, S. 18.

<sup>53</sup> Europäische Kommission, Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de\\_inf\\_25\\_1842](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de_inf_25_1842) [Stand: 29.9.2025].

<sup>54</sup> Vgl. BT-Drs. 20/13958.

Neben den genannten Bestimmungen enthält die RL (EU) 2024/1226 ferner eine Reihe akzessorischer Vorschriften. So wird der Sanktionsrahmen sowohl für die Bestrafung natürlicher Personen (Art. 5 RL (EU) 2024/1226) als auch für die Bestrafung juristischer Personen (Art. 6, 7 RL (EU) 2024/1226) festgelegt. Darüber hinaus enthält die RL (EU) 2024/1226 u. a. Vorschriften hinsichtlich mildernder und erschwerender Umstände (Art. 8, 9 RL (EU) 2024/1226) sowie zur Festlegung von Verjährungsfristen (Art. 11 RL (EU) 2024/1226).

Die Vorschriften bedürfen nach Art. 288 III AEUV der innerstaatlichen Umsetzung in nationales Recht. Damit besteht für die Mitgliedstaaten die Pflicht, den von der Richtlinie geforderten Rechtszustand unbedingt durch zwingendes und verbindliches staatliches Recht herzustellen.<sup>51</sup> Nach Art. 20 I RL (EU) 2024/1226 hat die Umsetzung innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten durch die Mitgliedstaaten zu erfolgen. Folglich war eine fristgerechte Umsetzung der Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 bis zum 20.5.2025 möglich.<sup>52</sup> Nachdem 18 Mitgliedstaaten ihrer Pflicht zur innerstaatlichen Umsetzung der RL (EU) 2024/1226 nicht nachgekommen waren, leitete die Europäische Kommission mit der Übermittlung von Aufforderungsschreiben Vertragsverletzungsverfahren gegen die säumigen Mitgliedstaaten ein, darunter auch gegen Deutschland.<sup>53</sup>

## D. § 18 I AWG-RefE vor dem Hintergrund der Anforderungen der RL (EU) 2024/1226

Art. 1 Nr. 3 lit. a des Referentenentwurfs umfasst die vorgesehene Änderung bzw. Neufassung von § 18 I AWG. Im Rahmen der Neufassung wurde der Wortlaut, wie er bereits in Art. 1 Nr. 3 lit. a des Vorgängerentwurfs vorgesehen war, unverändert übernommen.<sup>54</sup>

Im Folgenden soll untersucht werden, ob mit § 18 I AWG-RefE den Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 im erforderlichen Maße Rechnung getragen wird.

Wie bereits nach § 18 I AWG de lege lata, wird im Rahmen von § 18 I AWG-RefE normiert, welche Handlungen bei Verstoß gegen eine restriktive Maßnahme der Union in welchem

Rahmen strafrechtlich geahndet werden sollen. Der Blankettcharakter der Vorschrift bleibt damit bestehen.<sup>55</sup> Die Norm soll neu strukturiert werden und untergliedert sich nun in vier Nummern mit jeweils bis zu acht Unterbuchstaben. Dabei betrifft Nr. 1 den Verstoß gegen Verbote, Nr. 2 den Verstoß gegen Verhinderungspflichten, Nr. 3 den Verstoß gegen konkrete Umgehungsverbote und Nr. 4 den Verstoß gegen Genehmigungspflichten. Die erfassten (Umgehungs-)Verbote, Verhinderungs- und Genehmigungspflichten müssen sich dabei aus den restriktiven Maßnahmen der Union ergeben. Der Verstoß soll einheitlich mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren geahndet werden.

## I. Definition von Straftatbeständen

Eine der wesentlichen Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 liegt in der Definition von Straftatbeständen.<sup>56</sup> Besonderer Bedeutung kommt diesbezüglich Art. 3 I RL (EU) 2024/1226 zu, welche die zentrale Norm in Hinblick auf die Bestimmung von strafbaren Handlungen, mit denen gegen restriktive Maßnahmen der Union verstoßen wird, darstellt.<sup>57</sup> Die dort aufgeführten Tatbestände sollen durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht aufgenommen und auf nationaler Ebene als Straftat geahndet werden.<sup>58</sup> Dabei bleibt es den Mitgliedstaaten allerdings im Sinne der Mindestharmonisierung offen, weiterführende Regelungen zu treffen.<sup>59</sup>

### 1. § 18 I Nr. 1 AWG-RefE

In § 18 I Nr. 1 AWG-RefE wird die Strafbarkeit von Verstößen gegen Sanktionsverbote durch die im Folgenden besprochenen Handlungen normiert.

#### a) § 18 I Nr. 1 lit. a AWG-RefE

§ 18 I Nr. 1 lit. a AWG-RefE erfasst den Handel mit Gütern, die Einfuhr, Ausfuhr, Verbringung, Lieferung, Durchfuhr, Weitergabe oder Beförderung von Gütern oder den Verkauf oder Kauf von Gütern.

Hierdurch soll dem ersten Teil der Anforderungen aus Art. 3 I lit. e RL (EU) 2024/1226 Rechnung getragen werden.<sup>60</sup> Art. 3 I lit. e RL (EU) 2024/1226 fordert im Wesentlichen wortlautgleich u. a. die Strafbewehrung der aufgezählten Handlungen. Erwägungsgrund 10 der RL (EU) 2024/1226 fordert ein weites Verständnis in Hinblick auf die Begriffe der

Einfuhr und der Ausfuhr, sodass auch die diesbezügliche Umgehung über Drittstaaten erfasst sein soll. Die Begriffe sind damit bei der Anwendung von § 18 I Nr. 1 lit. a AWG-RefE im Sinne der Richtlinie auszulegen. Auffällig ist zudem, dass der Referentenentwurf statt „Waren“ die Formulierung „Güter“ gewählt hat.<sup>61</sup> Nach dem nationalen Begriffsverständnis aus § 2 XXII 1 AWG sind Waren bewegliche Sachen, die Gegenstand des Handelsverkehrs sein können. Der europäische Gesetzgeber hat hingegen ein weitergehendes Verständnis vom Warenbegriff. Dies ergibt sich aus Erwägungsgrund 10 der RL (EU) 2024/1226, nach dem der Warenbegriff u. a. neben Gütern auch Software und Technologie umfasst. Demgegenüber umfasst der deutsche Güterbegriff nach § 2 XIII 1 AWG neben Waren als beweglichen Sachen gerade auch Software und Technologie. Nach der Regelungssystematik des AWG ist es daher folgerichtig, dass § 18 I Nr. 1 lit. a AWG-RefE von Gütern spricht. Damit wird die Norm den Anforderungen aus Art. 3 I lit. e RL (EU) 2024/1226 diesbezüglich gerecht.

#### b) § 18 I Nr. 1 lit. b AWG-RefE

Von § 18 I Nr. 1 lit. b AWG-RefE werden, mit Ausnahme der warenbezogenen Finanzdienstleistungen, sämtliche warenbezogene Dienstleistungsverbote erfasst.

Damit sollen die übrigen Bestimmungen von Art. 3 I lit. e RL (EU) 2024/1226 umgesetzt werden.<sup>62</sup> Diese fordern des Weiteren die Strafbewehrung der verbotenen Erbringung von Vermittlungsdiensten, technischer Hilfe oder sonstigen Dienstleistungen im Zusammenhang mit sanktionierten Waren, Art. 3 I lit. e RL (EU) 2024/1226. Erwägungsgrund 10 der RL (EU) 2024/1226 benennt in diesem Zusammenhang darüber hinaus ausdrücklich die Erbringung von Versicherungen. In § 18 I Nr. 1 lit. b AWG-RefE hat man dies explizit in den Wortlaut mitaufgenommen. Darüber hinaus soll nach Erwägungsgrund 10 der RL (EU) 2024/1226 sowohl die direkte als auch die indirekte Erbringung der aufgezählten Dienstleistungen vom Tatbestand erfasst sein. Der Tatbestand des § 18 I Nr. 1 lit. b AWG-RefE muss damit im Rahmen der Anwendung entsprechend richtlinienkonform ausgelegt werden. Insgesamt wären damit, im Zusammenspiel mit dem Regelungsgehalt von § 18 I Nr. 1 lit. a AWG-RefE, die Anforderungen aus Art. 3 I lit. e RL (EU) 2024/1226 vollumfänglich erfüllt.

<sup>55</sup> Vgl. Pelz, ZASA 2024, S. 579 (580).

<sup>56</sup> Erwägungsgrund 1 und 4 RL (EU) 2024/1226.

<sup>57</sup> Wolf/Ackermann, jurisPR-Compl 5/2024, Anm. 5.

<sup>58</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund 4 RL (EU) 2024/1226.

<sup>59</sup> Vgl. Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht (Fn. 12), § 9 Rn. 47; Sattler, AW-Prax 2024, S. 353 (355).

<sup>60</sup> Referentenentwurf, S. 23.

<sup>61</sup> Vgl. auch Lile in: BeckOK-StGB, 66. Edition 2025, § 18 AWG Rn. 3.

<sup>62</sup> Vgl. Referentenentwurf, S. 23.

**c) § 18 I Nr. 1 lit. c AWG-RefE**

§ 18 I Nr. 1 lit. c AWG-RefE erfasst die Erbringung von Finanzdienstleistungen oder Ausübung von Finanztätigkeiten unter der Benennung konkreter Beispiele.

Durch die Regelung soll der Umsetzung von Art. 3 I lit. f RL (EU) 2024/1226 nachgekommen werden.<sup>63</sup> Darin soll die sanktionierte Erbringung von Finanzdienstleistungen oder die Ausübung von Finanztätigkeiten bei Verstoß strafrechtlich geahndet werden. Erwägungsgrund 11 der RL (EU) 2024/1226 konkretisiert den Begriff der Finanzdienstleistungen und der Finanztätigkeiten. Dem Wortlaut von § 18 I Nr. 1 lit. c AWG-RefE zufolge orientiert sich der Referentenentwurf daran nur teilweise. Allerdings können die übrigen in Erwägungsgrund 11 der RL (EU) 2024/1226 genannten Handlungen unter der Auffangformulierung „sonstigen [...] Finanzdienstleistung [...] oder [...] sonstigen Finanztätigkeit“ erfasst werden. Dies gilt bis auf den genannten Handel mit Banknoten, der bereits vom Regelungsgehalt des § 18 I Nr. 1 lit. a AWG-RefE erfasst sein soll.<sup>64</sup> Mithin können auch die Anforderungen aus Art. 3 I lit. f RL (EU) 2024/1226 als verwirklicht angesehen werden.

**d) § 18 I Nr. 1 lit. d AWG-RefE**

Mit § 18 I Nr. 1 lit. d AWG-RefE werden Verstöße gegen alle sonstigen Dienstleistungsverbote pönalisiert.

Die Regelung soll der Umsetzung von Art. 3 I lit. g RL (EU) 2024/1226 dienen.<sup>65</sup> Art. 3 I lit. g RL (EU) 2024/1226 fordert die Strafbewehrung der Erbringung sämtlicher sanktionierte Dienstleistungen, die nicht bereits von Art. 3 I lit. f RL (EU) 2024/1226 erfasst sind. Passend dazu formuliert Erwägungsgrund 12 der RL (EU) 2024/1226 konkrete Beispiele, die u. a. unter den Dienstleistungsbegriff i. S. v. Art. 3 I lit. g RL (EU) 2024/1226 fallen. Diese nimmt der Referentenentwurf, wenn auch in anderer Reihenfolge, gänzlich in den Wortlaut des § 18 I Nr. 1 lit. d AWG-RefE auf. Darüber hinaus sind verschiedene Arten von Rundfunkdienstleistungen ausdrücklich in der Norm mitaufgezählt worden. Den Anforderungen von Art. 3 I lit. g RL (EU) 2024/1226 wird damit Rechnung getragen.

**e) § 18 I Nr. 1 lit. e AWG-RefE**

§ 18 I Nr. 1 lit. e AWG-RefE erfasst den Abschluss oder die Fortführung von Miet- und Pachtvertragstransaktionen sowie von sonstigen Transaktionen mit staatlichen Stellen, die unter Sanktionierung stehen.

Der Referentenentwurf intendiert damit die Umsetzung der Bestimmungen des ersten Abschnitts von Art. 3 I lit. d RL (EU) 2024/1226.<sup>66</sup> Art. 3 I lit. d RL (EU) 2024/1226 erfasst darin u. a. den Abschluss oder die Fortführung von Transaktionen mit staatlichen Stellen im Allgemeinen, sodass, wie auch aus Erwägungsgrund 9 der RL (EU) 2024/1226 folgt, jegliche Arten von Transaktionen abgedeckt werden sollen. Durch die Formulierung von § 18 I Nr. 1 lit. e AWG-RefE dahingehend, dass neben Miet- und Pachtvertragstransaktionen auch alle sonstigen Transaktionen erfasst sein sollen, wird dies insofern abgesichert. Die in Erwägungsgrund 9 der RL (EU) 2024/1226 ausdrücklich genannten Finanztransaktionen werden damit sowohl vom Regelungsbereich des § 18 I Nr. 1 lit. e AWG-RefE erfasst als auch von dem des § 18 I Nr. 1 lit. c AWG-RefE. Hierdurch wird der genannte Teil der Anforderungen nach Art. 3 I lit. d RL (EU) 2024/1226 im Zuge der nationalen Umsetzung erfüllt.

**f) § 18 I Nr. 1 lit. f AWG-RefE**

§ 18 I Nr. 1 lit. f AWG-RefE erfasst die verbotene Vergabe und Fortführung eines öffentlichen Auftrags oder einer Konzession an staatliche Stellen.

Die Norm soll die übrigen Vorgaben aus Art. 3 I lit. d RL (EU) 2024/1226 aufgreifen.<sup>67</sup> Aus Art. 3 I lit. d RL (EU) 2024/1226 folgt im Wesentlichen wortlautgleich zu § 18 I Nr. 1 lit. f AWG-RefE die Notwendigkeit der Strafbewehrung der o. g. Handlungen. Damit erfüllt die Norm die übrigen Anforderungen von Art. 3 I lit. d RL (EU) 2024/1226, sodass diese in Zusammenspiel mit dem Regelungsgehalt von § 18 I Nr. 1 lit. e AWG-RefE vollumfänglich erfüllt sind.

**g) § 18 I Nr. 1 lit. g AWG-RefE**

Nach § 18 I Nr. 1 lit. g AWG-RefE werden zudem die verbotene Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens sowie sonstige Investitionsverbote strafbewehrt.

Die Umsetzung einer solchen Regelung wird vom Katalog des Art. 3 I RL (EU) 2024/1226 nicht ausdrücklich verlangt. Nach

<sup>63</sup> Referentenentwurf, S. 23.

<sup>64</sup> Vgl. Referentenentwurf, S. 23.

<sup>65</sup> Referentenentwurf, S. 24.

<sup>66</sup> Referentenentwurf, S. 24.

<sup>67</sup> Referentenentwurf, S. 24.

Art. 1 RL (EU) 2024/1226 enthält die Richtlinie allerdings lediglich Mindestvorschriften, u. a. für die Festlegung von Straftaten.<sup>68</sup> Den nationalen Gesetzgebern ist es damit nicht verwehrt, umfassendere Regelungen auf nationaler Ebene zu erlassen.<sup>69</sup> Davon macht der Referentenentwurf mit der Regelung in § 18 I Nr. 1 lit. g AWG-RefE Gebrauch. Begründet wird dies damit, dass der Unrechtsgehalt von Verstößen gegen Investitionsverbote mit dem Unrechtsgehalt der in Art. 3 I RL (EU) 2024/1226 aufgeführten Tatbestände verglichen werden könne.<sup>70</sup> Das Argument der Vergleichbarkeit trägt vor allem in Hinblick auf die durch Art. 3 I RL (EU) 2024/1226 geforderte Strafbewehrung von investitionsbezogenen Dienstleistungen.<sup>71</sup> Damit läuft die Regelung des § 18 I Nr. 1 lit. g AWG-RefE dem Regelungszweck, den die RL (EU) 2024/1226 verfolgt, nicht zuwider, erfüllt jedoch auch keine explizite Anforderung.

#### **h) § 18 I Nr. 1 lit. h AWG-RefE**

§ 18 I Nr. 1 lit. h AWG-RefE erfasst Verbote hinsichtlich der Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen.

Durch die Regelung wird die nationale Umsetzung von Art. 3 I lit. a RL (EU) 2024/1226 bestrebt. Art. 3 I lit. a RL (EU) 2024/1226 fordert ähnlich, aber im Vergleich zum o. g. Wortlaut detaillierter, von den Mitgliedstaaten die Strafbewehrung der verbotenen unmittelbaren oder mittelbaren Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen an eine benannte Person, Organisation oder Einrichtung oder zu deren Gunsten. Dabei bestimmt Art. 2 Nr. 3, 4 RL (EU) 2024/1226, was unter den Begriffen „Gelder“ und „wirtschaftliche Ressourcen“ zu verstehen ist. Die Strafbewehrung von Zu widerhandlungen gegen ein „Bereitstellungs-[...]verbot“ wird von § 18 I Nr. 1 lit. a AWG de lege lata erfasst. Nach dem aktuellen nationalen Begriffsverständnis meint Bereitstellung „[...] jede Handlung, die erforderlich ist, damit eine Person die Verfügungsbefugnis über einen betreffenden Vermögenswert erlangen kann.“<sup>72</sup> Der Begriff ist also weit auszulegen,<sup>73</sup> sodass trotz mangelnder Konkretisierung in § 18 I Nr. 1 lit. h AWG-RefE sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Bereitstellung von der Norm erfasst werden.

#### **2. § 18 I Nr. 2 AWG-RefE**

§ 18 I Nr. 2 AWG-RefE, untergliedert in vier Unterbuchstaben (lit. a bis d), erfasst die strafrechtliche Ahndung von Verstößen im Zusammenhang mit Verhinderungspflichten hinsichtlich verschiedener Arten von Verfügungen.

Die Regelung soll damit Art. 3 I lit. b RL (EU) 2024/1226 in nationales Recht umsetzen.<sup>74</sup> Art. 3 I lit. b RL (EU) 2024/1226 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur strafrechtlichen Ahndung bei versäumtem Einfrieren von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen. Was in diesem Kontext unter den Begriffen des Einfrierens von Geldern und des Einfrierens von wirtschaftlichen Ressourcen zu verstehen ist, soll sich nach Art. 2 Nr. 5, 6 RL (EU) 2024/1226 richten. Diese Begriffsbestimmungen des europäischen Gesetzgebers sind im Referentenentwurf bei der Formulierung von § 18 I Nr. 2 AWG-RefE herangezogen worden. Die in Art. 2 Nr. 5, 6 RL (EU) 2024/1226 genannten Arten der Verfügung haben unmittelbaren Niederschlag in den lit. a bis d der nationalen Norm erhalten. § 18 I Nr. 2 AWG-RefE verfolgt damit das Ziel, dahingehend größtmögliche Rechtsklarheit herzustellen.<sup>75</sup> Insofern können auch die Anforderungen aus Art. 3 I lit. b RL (EU) 2024/1226 als verwirklicht gesehen werden.

#### **3. § 18 I Nr. 3 AWG-RefE**

§ 18 I Nr. 3 AWG-RefE trifft Regelungen zur Strafbewehrung von Verstößen gegen Umgehungsverbote (in Zusammenhang mit in Nr. 2 genannten Verhinderungspflichten) durch Umgehungshandlungen.

#### **a) § 18 I Nr. 3 lit. a AWG-RefE**

§ 18 I Nr. 3 lit. a AWG-RefE erfasst in diesem Kontext die Verwendung oder sonstige Verfügung von sanktionierten und deshalb einzufrierenden Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen zu Verschleierungszwecken. Mit der Regelung soll den Anforderungen aus Art. 3 I lit. h Ziff. i RL (EU) 2024/1226 nachgekommen werden.<sup>76</sup> So fordert Ziff. i in einem ähnlichen Wortlaut die Strafbewehrung der genannten Handlungen zur Umgehung einer restriktiven Maßnahme und konkretisiert damit ein zunehmend verbreitetes Beispiel im Bereich von

<sup>68</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund 1 und 4 RL (EU) 2024/1226.

<sup>69</sup> Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht (Fn. 12), § 9 Rn. 47.

<sup>70</sup> Referentenentwurf, S. 24.

<sup>71</sup> Referentenentwurf, S. 24.

<sup>72</sup> Diemer in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze Bd. 1, 257. EL April 2025, § 18 AWG Rn. 8.

<sup>73</sup> Wagner in: MüKo-StGB (Fn. 22), AWG § 18 Rn. 33; Diemer in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze Bd. 1 (Fn. 72), § 18 AWG Rn. 8, 10.

<sup>74</sup> Referentenentwurf, S. 25.

<sup>75</sup> Referentenentwurf, S. 25.

<sup>76</sup> Referentenentwurf, S. 26.

Umgehungshandlungen.<sup>77</sup> Insoweit entspricht § 18 I Nr. 3 lit. a AWG-RefE zunächst den unionsrechtlichen Vorgaben.

### b) § 18 I Nr. 3 lit. b AWG-RefE

§ 18 I Nr. 3 lit. b AWG-RefE erfasst daneben die Bereitstellung falscher oder irreführender Informationen, wenn damit Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen oder deren Eigentümer oder Begünstigte verschleiert werden sollen. Damit wird der Regelungsgehalt von Art. 3 I lit. h Ziff. ii RL (EU) 2024/1226 aufgegriffen. Auch die Anforderungen nach Ziff. ii ähneln vom Wortlaut her stark der vorgesehenen Umsetzung in § 18 I Nr. 3 lit. b AWG-RefE. Nach Erwägungsgrund 15 der RL (EU) 2024/1226 soll der Tatbestand im Rahmen der Bereitstellung irreführender Informationen auch die Bereitstellung relevanter unvollständiger Informationen erfassen. Der Begriff ist bei nationaler Anwendung entsprechend richtlinienkonform auszulegen. Damit würde auch § 18 I Nr. 3 lit. b AWG-RefE zunächst den dahingehenden Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 entsprechen.

### c) Kein allgemeiner Tatbestand der Sanktionsumgehung

§ 18 I Nr. 3 AWG-RefE sieht keinen allgemeinen Tatbestand der Sanktionsumgehung vor.<sup>78</sup> Im Folgenden soll deshalb geklärt werden, ob der Regelungsgehalt von § 18 I Nr. 3 AWG-RefE damit den Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 hinsichtlich der Strafbewehrung von Umgehungshandlungen entspricht.

Nachdem die Strategien für die Umgehung von durch die Union erlassenen restriktiven Maßnahmen zugenommen haben,<sup>79</sup> gilt die Sanktionierung solcher Umgehungshandlungen als einer der „politischen Haupttreiber“ für den Erlass der RL (EU) 2024/1226.<sup>80</sup> In sämtlichen EU-Sanktionsverordnungen ist im Rahmen einer Antiumgehungsklausel ein allgemeines Umgehungsverbot vorgesehen.<sup>81</sup> So ist es bspw. nach Art. 12 der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 „[...] verboten, sich wissentlich und vorsätzlich an Tätigkeiten zu beteiligen, mit denen die Umgehung der in dieser Verordnung vorgesehenen

Verbote bezieht oder bewirkt wird.“ Nachdem mit der RL (EU) 2024/1226 die wirksame Durchsetzung und Sanktionierung von restriktiven Maßnahmen angestrebt wird, wäre also zunächst die Forderung des europäischen Gesetzgebers naheliegend, dass solche allgemeinen Umgehungsverbote von den Mitgliedstaaten entsprechend mit Strafe zu befehlern sind.

Die RL (EU) 2024/1226 trifft in Art. 3 I lit. h ausdrücklich Bestimmungen zur Strafbewehrung von Umgehungshandlungen. Nach dem Wortlaut von Art. 3 I lit. h Ziff. i bis iv RL (EU) 2024/1226 fordert dieser die Strafbewehrung allerdings bloß für vier konkrete Fallgruppen.<sup>82</sup> Die Strafbewehrung eines generischen Sanktionsumgehungsverbots lässt sich daraus nicht entnehmen.

Auch die Auslegung von Art. 3 I lit. h RL (EU) 2024/1226 anhand von Erwägungsgrund 3 der RL (EU) 2024/1226 führt zu keinem anderen Ergebnis. Dort heißt es zwar, dass sich die Sanktionierung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union auch auf die Umgehung von restriktiven Maßnahmen erstrecken soll, ohne dass sich dem Wortlaut eine Beschränkung auf konkrete Umgehungshandlungen entnehmen lässt. Allerdings würde eine dahingehende Auslegung von Art. 3 I lit. h RL (EU) 2024/1226 den Stellenwert von Erwägungsgründen bei der Auslegung von Richtlinien erkennen. Der EuGH trifft zum Stellenwert von Erwägungsgründen im Rahmen der Auslegung eines EU-Sekundäraktes zunächst keine klare Aussage.<sup>83</sup> Die divergierenden Aussagen des EuGH können jedoch in Einklang gebracht werden, indem man den Erwägungsgründen jedenfalls eine herausragende Stellung bei der Auslegung des jeweiligen Rechtsaktes zukommen lässt, eine Auslegung jenseits oder gegen den Wortlaut jedoch als zu weitgehend ablehnt.<sup>84</sup> Bei der Formulierung des Wortlauts von Art. 3 I lit. h RL (EU) 2024/1226 hat der europäische Gesetzgeber nicht den Ausdruck „insbesondere“ verwendet. Dieser wird oftmals bei der Statuierung einer nicht abschließenden Aufzählung genutzt, sodass angenommen werden kann, dass sich der Regelungsgehalt abschließend auf die ausdrücklich aufgeführten Umgehungshandlungen beschränken soll. Eine

<sup>77</sup> Vgl. Erwägungsgrund 15 RL (EU) 2024/1226.

<sup>78</sup> Referentenentwurf, S. 20.

<sup>79</sup> Vgl. Europäische Kommission, Richtlinievorschlag des EU-Parlaments und des Rates zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, KOM (2022) 684 final, S. 2; vgl. auch Dannecker/Bülle in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Fn. 18), Kap. 1 Rn. 213.

<sup>80</sup> Sattler, AW-Prax 2024, S. 353 (355).

<sup>81</sup> Busch, Bericht aus der Gesetzgebung: Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes, wistra 2024, S. R8 (R10); Sattler, EU-Sanktionen: Unternehmerische Sorgfaltspflichten angesichts von Umgehungsrisiken und russischen Beschaffungsaktivitäten, EuZW 2025, S. 214 (215).

<sup>82</sup> Art. 3 I lit. h Ziff. iii und iv RL (EU) 2024/1226 beziehen sich auf Umgehungshandlungen in Bezug auf Meldepflichten. Deren Umsetzung soll in § 18 Va AWG-RefE erfolgen, sodass diese, aufgrund der Beschränkung des Arbeitstitels auf § 18 I AWG-RefE, an dieser Stelle nicht näher berücksichtigt werden.

<sup>83</sup> Vgl. zum einen EuGH, Urteil v. 29.4.2004 – C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, Rn. 97, zitiert in EuGH, Urteil v. 7.10.2010 – C-162/09, ECLI:EU:C:2010:592, Rn. 50; vgl. zum anderen EuGH, Urteil v. 24.11.2005 – C-136/04, ECLI:EU:C:2005:716, Rn. 32, zitiert in EuGH, Urteil v. 2.4.2009 – C-134/08, ECLI:EU:C:2009:229, Rn. 16.

<sup>84</sup> Möllers, Juristische Methodenlehre, 5. Auflage 2023, § 4 Rn. 181; Stotz in: Riesenhuber, Europäische Methodenlehre, 4. Auflage 2021, § 20 Rn. 17; Gumpf, Stellenwert der Erwägungsgründe in der Methodenlehre des Unionsrechts, ZfPW 2022, S. 446 (449).

Auslegung dahingehend, dass hierdurch ein allgemeiner Umgehungstatbestand gefordert wird, geht damit deutlich über den Wortlaut des Normtextes hinaus und wird entsprechend abgelehnt.

Der europäische Gesetzgeber hat dafür Sorge zu tragen, dass im Rahmen der Harmonisierung des nationalen Strafrechts das strafbare Verhalten hinreichend bestimmt wird.<sup>85</sup> Im Kontext von Umgehungshandlungen ist dies dahingehend problematisch, dass für den Begriff der „Umgehung“ weder auf Unionsebene noch auf nationaler Ebene eine konkretisierende Definition existiert.<sup>86</sup> Durch die entsprechende Konkretisierung von Umgehungshandlungen in Art. 3 I lit. h Ziff. i bis iv RL (EU) 2024/1226 werden Bestandteile des allgemeinen Umgehungsverbots, die grundsätzlich zu unbestimmt sind, damit der Strafbewehrung zugänglich gemacht.<sup>87</sup> Insofern beschränken sich die Anforderungen von Art. 3 I lit. h RL (EU) 2024/1226 hinsichtlich der Strafbewehrung von Umgehungshandlungen auf die ausdrücklich genannten Fallgestaltungen.

Dennoch kann auch ohne ausdrücklichen Umgehungstatbestand ein Großteil der Sanktionsumgehungen bereits im Rahmen der Strafbewehrung der weit formulierten eigentlichen Verbotstatbestände erfasst werden.<sup>88</sup> So fällt bspw. die Umleitung von Waren über Drittländer bereits unter den Ein- oder Ausfuhrbegriff, der in § 18 I Nr. 1 lit. a AWG-RefE normiert wird (s. o.). Darüber hinaus stellt auch die Teilnahme an einer sanktionswidrigen Haupttat eine Form der Umgehung dar, die durch die Strafbarkeit der Teilnahme ebenfalls bereits erfasst wird.<sup>89</sup>

Im Ergebnis genügt der Regelungsgehalt von § 18 I Nr. 3 AWG-RefE daher den Anforderungen der RL (EU) 2024/1226.

#### 4. § 18 I Nr. 4 AWG-RefE

§ 18 I Nr. 4 AWG-RefE erfasst die Strafbewehrung von Zu widerhandlungen gegen Genehmigungspflichten. Konkret erfasst die Norm Verstöße gegen Genehmigungsvorbehalte im gleichen Umfang wie gem. § 18 I Nr. 1 AWG-RefE Verstöße gegen Verbote erfasst sind. Demnach entsprechen die in § 18 I Nr. 4 lit. a bis h AWG-RefE genannten Tätigkeiten

spiegelbildlich den in § 18 I Nr. 1 lit. a bis h AWG-RefE aufgeführten Tätigkeiten.

Art. 3 I lit. i RL (EU) 2024/1226 fordert zum einen die Strafbewehrung der Verletzung oder Missachtung von Genehmigungsbedingungen, welche von der zuständigen Behörde für die Ausübung einer Tätigkeit erteilt wurden. Gleichzeitig soll sich die Strafbarkeit auch auf die Ausübung von genehmigungsbedürftigen Tätigkeiten ohne die erforderliche Genehmigung erstrecken.

Der Wortlaut von § 18 I Nr. 4 AWG-RefE erfasst lediglich die Strafbewehrung für den Fall, dass ohne Genehmigung gehandelt wird und damit ein Verstoß gegen Genehmigungspflichten vorliegt. Die Strafbewehrung der Missachtung von Genehmigungsbedingungen ist dagegen nicht ausdrücklich genannt. Im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien wird von den Mitgliedstaaten gefordert, den von der Richtlinie geforderten Rechtszustand herzustellen.<sup>90</sup> Art. 288 III AEUV überlässt den mitgliedstaatlichen Stellen in diesem Zuge die Wahl der Form und Mittel. Insofern bedarf es nicht zwingend einer wortlautgleichen Übernahme der Richtlinievorschrift, solange auf nationaler Ebene gewährleistet werden kann, dass die praktische Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinie erreicht wird.<sup>91</sup>

Im vorliegenden Fall lässt sich die Strafbewehrung der Missachtung von Genehmigungsbedingungen bereits aus dem Zusammenspiel mit den Regelungen des VwVfG herleiten.<sup>92</sup> Nachdem Bedingungen als echte Nebenbestimmungen gem. § 36 II Nr. 2 VwVfG einen integralen Bestandteil des Verwaltungsaktes darstellen, entfällt bei der Missachtung von Bedingungen die Genehmigung.<sup>93</sup> Infolgedessen liegt ein Handeln ohne Genehmigung vor, welches letztlich nach § 18 I Nr. 4 AWG-RefE strafrechtlich geahndet werden kann.<sup>94</sup> Dem Referentenentwurf kann an dieser Stelle dementsprechend keine unzureichende Umsetzung angelastet werden. § 18 I Nr. 4 AWG-RefE entspricht damit den Anforderungen aus Art. 3 I lit. i RL (EU) 2024/1226.

<sup>85</sup> Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht (Fn. 12), § 9 Rn. 64; vgl. auch Herrmann/Abel, EuZW 2024, S. 589 (596).

<sup>86</sup> Voss, CCZ 2024, S. 198 (201); Lehner, UKUR 2023, S. 105 (105).

<sup>87</sup> Referentenentwurf, S. 26.

<sup>88</sup> Voss, CCZ 2024, S. 198 (201).

<sup>89</sup> Sattler, AW-Prax 2024, S. 353 (355); Voss, CCZ 2024, S. 198 (201).

<sup>90</sup> W. Schroeder in: Streinz, EUV/AEUV (Fn. 51), Art. 288 AEUV Rn. 61; Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union Bd. I (Fn. 17), Art. 288 AEUV Rn. 112.

<sup>91</sup> Ruffert in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV Rn. 27; Geismann in: von der Groben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 288 AEUV Rn. 44.

<sup>92</sup> Vgl. Referentenentwurf, S. 27.

<sup>93</sup> Pelz, ZASA 2024, S. 579 (584); Referentenentwurf, S. 27.

<sup>94</sup> Referentenentwurf, S. 27; Pelz, ZASA 2024, S. 579 (584).

## II. Keine strafbarkeitsausschließende Ausnahmeregelung

Im Rahmen der Untersuchung von § 18 I AWG-RefE in Hinblick auf die Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 fällt auf, dass § 18 I AWG-RefE keine strafbarkeitsausschließende Ausnahmeregelung i. S. v. Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 enthält.

Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Strafandrohung in bestimmten Fällen an einen Schwellenwert von 10.000 EUR zu knüpfen. Demnach „können“ die nationalen Gesetzgeber vorsehen, dass gewisse Handlungen keine Straftaten darstellen, sofern sie Gelder, wirtschaftliche Ressourcen, Waren, Dienstleistungen, Transaktionen oder Tätigkeiten unterhalb eines Wertes von 10.000 EUR betreffen. Dies gilt zum einen für die in Art. 3 I lit. a, b, h RL (EU) 2024/1226 erfassten Handlungen, Art. 3 II lit. a RL (EU) 2024/1226. Zum anderen besteht die Möglichkeit für die in Art. 3 I lit. d, g, i RL (EU) 2024/1226 aufgeführten Handlungen, Art. 3 II lit. b RL (EU) 2024/1226. Auf nationaler Ebene könnte eine solcher Ausnahmeregelung dementsprechend für die Tatbestände aus § 18 I Nr. 1 lit. d, e, f, h, Nr. 2, Nr. 3 AWG-RefE eingeführt werden.

Dem Wortlaut nach handelt es sich bei Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 nicht um eine obligatorische Anforderung der RL (EU) 2024/1226. Den Mitgliedstaaten bleibt aufgrund des zumeist detaillierten Regelungsgehalts von Richtlinien in der Regel wenig Spielraum bei der inhaltlichen Ausgestaltung im Rahmen der nationalen Umsetzung.<sup>95</sup> Sobald allerdings durch ausdrückliche Ermächtigungen oder Wahlmöglichkeiten ein Gestaltungsspielraum zugelassen wird, kann dieser vom nationalen Gesetzgeber entsprechend genutzt werden.<sup>96</sup> Vorliegend wird mit der Formulierung in Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 den Mitgliedstaaten ein solcher Spielraum eingeräumt, Ausnahmeregelungen einzuführen zu können. Daraus lässt sich schließen, dass es dem europäischen Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Mindestharmonisierung, die durch die RL (EU) 2024/1226 bezeichnet werden soll, vor allem auf die strafrechtliche Ahndung schwerwiegender Verstöße ankommt.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Vedder in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht (Fn. 51), Art. 288 AEUV Rn. 23.

<sup>96</sup> Vedder in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht (Fn. 51), Art. 288 AEUV Rn. 23.

<sup>97</sup> Vgl. Council of the EU, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures – General approach ST 10366 2023 INIT, S. 4.

<sup>98</sup> Referentenentwurf, S. 19.

<sup>99</sup> Referentenentwurf, S. 20.

<sup>100</sup> Referentenentwurf, S. 20.

<sup>101</sup> Referentenentwurf, S. 20.

<sup>102</sup> Vgl. zum Vorgängerentwurf Klötzner-Assion/Müller, Schonfrist? – abgelaufen! Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und anderer Rechtsvorschriften (AWG-E), WiJ 2024, S. 218 (219); vgl. zum Vorgängerentwurf auch DAV, Stellungnahme Nr. 68/2024, <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-68-24-refe-zur-aenderung-des-aussenwirtschaftsgesetzes-u-a?file=file/anwaltverein.de/downloads/newsroom/stellungnahmen/2024/sn-68-24-aussenwirtschaftsgesetz.pdf> [Stand: 21.9.2025], S. 4.

<sup>103</sup> Vedder in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht (Fn. 51), Art. 288 AEUV Rn. 23.

Der Referentenentwurf sieht die Einführung einer solchen Regelung nicht vor. In der Begründung wird argumentiert, dass „ein solcher Schwellenwert [...] dem AWG fremd und nicht umsetzbar [ist]. Einen ‚monetary threshold‘ zur Definition strafwürdigen Verhaltens kennt das deutsche Strafrecht nicht.“<sup>98</sup> Ein starrer Schwellenwert sei, mangels Geeignetheit und Angemessenheit, unverhältnismäßig, um über das Vorliegen strafwürdigen Verhaltens zu entscheiden.<sup>99</sup> Darüber hinaus lasse sich aus der Geringwertigkeit eines Guts nicht zwingend eine Schlussfolgerung darüber treffen, wie schwerwiegend ein Verstoß einzuordnen ist.<sup>100</sup> Im Einzelfall sollen vielmehr die Vorschriften der §§ 153 ff. StPO die Möglichkeit bieten, von einer Strafverfolgung abzusehen, sofern u. a. aufgrund von Geringwertigkeit kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht.<sup>101</sup>

Trotz kritischer Stimmen in Bezug auf die vorgesehene Nichtumsetzung von Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 auf nationaler Ebene<sup>102</sup> lässt sich daraus kein inhaltliches Defizit des Referentenentwurfs ableiten. Der Gesetzgeber ist bei der Richtlinienumsetzung nur insofern an die inhaltlichen Vorgaben einer Richtlinie gebunden, als ihm kein Spielraum eingeräumt wird.<sup>103</sup> Indem Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 inhaltlich eine fakultative Anforderung darstellt, wird mit der Nichtumsetzung der eingeräumte Spielraum genutzt. Dabei werden die Handlungen zwar weitgehend kriminalisiert, ohne dass dies von der RL (EU) 2024/1226 so ausdrücklich gefordert wird, doch läuft dies erst recht nicht dem Ziel der RL (EU) 2024/1226 im Sinne einer wirksamen Durchsetzung von restriktiven Maßnahmen der Union zuwider.

Im Ergebnis widerspricht damit die Ausgestaltung von § 18 I AWG-RefE ohne Ausnahmeregelung nicht den Anforderungen der RL (EU) 2024/1226.

## III. Strafrahmen

Neben der Definition von Straftatbeständen werden mit der RL (EU) 2024/1226 Anforderungen hinsichtlich der Sanktionierung von Sanktionsverstößen an die Mitgliedstaaten gestellt. Nach Erwägungsgrund 3 der RL (EU) 2024/1226 bedarf es vor dem Hintergrund der wirksamen Durchsetzung

der EU-Sanktionsmaßnahmen „[...] wirksame, verhältnismäßige und abschreckende strafrechtliche und nicht-strafrechtliche Sanktionen für Verstöße gegen diese restriktiven Maßnahmen der Union [...].“

Art. 5 I RL (EU) 2024/1226 fordert in diesem Sinne, dass die Straftaten nach Art. 3 und 4 RL (EU) 2024/1226 in den Mitgliedstaaten mit strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden können. In Bezug auf vorsätzlich begangene Straftaten sieht der europäische Gesetzgeber die Ahndung mit Freiheitsentzug als Höchststrafe vor, Art. 5 II RL (EU) 2024/1226. Konkret sollen die Straftaten nach Art. 3 I lit. a und b sowie lit. d bis i RL (EU) 2024/1226 mit einer Mindesthöchststrafe zwischen einem Jahr und fünf Jahren geahndet werden können, Art. 5 III RL (EU) 2024/1226. In Bezug auf diese wertbezogenen Straftatbestände haben die Mitgliedstaaten zwingend sicherzustellen, dass die Ahndung der Tat mit Freiheitsstrafe im von Art. 5 III lit. a, b, d RL (EU) 2024/1226 jeweils geforderten Umfang möglich ist, sofern ein Wert von mindestens 100.000 EUR zum Zeitpunkt der Tatbegehung betroffen ist. Dem Wortlaut nach überlässt der europäische Gesetzgeber den Mitgliedstaaten damit die Möglichkeit, den Strafrahmen, sofern der Schwellenwert von 100.000 EUR nicht erreicht ist, abweichend auszugestalten. Lediglich in Bezug auf bestimmte (Dual-Use-)Güter muss der Strafrahmen wertunabhängig ausgestaltet werden, Art. 5 III lit. e RL (EU) 2024/1226.

Der Referentenentwurf hat von dieser Möglichkeit, die Bestimmung des Strafrahmens an einen Schwellenwert von 100.000 EUR zu knüpfen, keinen Gebrauch gemacht.<sup>104</sup> § 18 I AWG-RefE sieht auf der Rechtsfolgenseite einheitlich und wertunabhängig einen Regelstrafrahmen in Gestalt des Freiheitsentzugs im Rahmen von drei Monaten bis zu fünf Jahren vor. Die in diesem Kontext ausgebliebene Umsetzung einer wertbezogenen Bagatellgrenze wird vor allem unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit kritisiert.<sup>105</sup> Diesbezüglich kann auf die obige Argumentation zur Nichtumsetzung der Ausnahmeregelung i. S. v. Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 verwiesen werden, dass aus der betreffenden Höhe des Wertes von Gütern nicht zwingend darauf geschlossen werden kann, wie schwerwiegend ein Verstoß einzuordnen ist. Zudem ist anzumerken, dass der Referentenentwurf den Freiheitsstrafrahmen bei drei Monaten ansetzt, sodass weniger bedeutende Verstöße, im Vergleich zu den oben genannten Mindesthöchststrafen, entsprechend geringer bestraft werden können. Damit kann auf verhältnismäßige, aber dennoch

abschreckende Weise zur wirksamen Durchsetzung von restriktiven Maßnahmen der Union beigetragen werden.

Folglich entspricht auch der Strafrahmen des § 18 I AWG-RefE den Anforderungen der RL (EU) 2024/1226.

## E. Fazit und Ausblick

Im Ergebnis kann anhand der obigen Untersuchung von § 18 I AWG-RefE vor dem Hintergrund der Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 festgehalten werden, dass der Referentenentwurf mit der vorgesehenen Novellierung von § 18 I AWG den unionsrechtlichen Anforderungen weitestgehend Rechnung getragen hat.

In Bezug auf die Definition von Straftatbeständen richten sich die Anforderungen an die Mitgliedstaaten vor allem nach der Katalognorm des Art. 3 I RL (EU) 2024/1226. Der Referentenentwurf greift diesen Katalog, wenn auch in abweichender Reihenfolge, in § 18 I Nr. 1 bis Nr. 4 AWG-RefE auf. Dabei werden die strafrechtlich zu ahndenden Handlungen im Zusammenhang mit Sanktionsverstößen vollständig vom Regelungsgehalt des § 18 I AWG-RefE erfasst. An wenigen Stellen, wie z. B. mit § 18 I Nr. 1 lit. g AWG-RefE, geht der Referentenentwurf über die ausdrücklichen Anforderungen der RL (EU) 2024/1226 hinaus. Indem der europäische Gesetzgeber den Mitgliedstaaten im Rahmen von Art. 3 I RL (EU) 2024/1226 wenig Spielraum für die Umsetzung überlässt, fällt zudem auf, dass sich die Formulierungen in § 18 I Nr. 1 bis 4 AWG-RefE oftmals stark am Wortlaut der unionsrechtlichen Vorgaben orientieren. Von der Möglichkeit, strafbarkeitsausschließende Ausnahmeregelungen i. S. v. Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 zu statuieren, wurde im Rahmen von § 18 I AWG-RefE kein Gebrauch gemacht. Der Referentenentwurf nutzt an dieser Stelle den durch den Wortlaut von Art. 3 II RL (EU) 2024/1226 eingeräumten Gestaltungsspielraum, sodass insofern keine obligatorische Anforderung der RL (EU) 2024/1226 missachtet wurde. Ähnlich verhält es sich in Bezug auf den in § 18 I AWG-RefE vorgesehenen Strafrahmen. Der Referentenentwurf verzichtet auf die Möglichkeit, das Ausmaß der Strafandrohung an einen Schwellenwert zu knüpfen, kommt aber ansonsten den in Art. 5 RL (EU) 2024/1226 enthaltenen fakultativen Anforderungen in Hinblick auf die Sanktionierung von Sanktionsverstößen nach.

Insofern eignet sich der Regelungsgehalt von § 18 I AWG-RefE, vor allem durch die Ausweitung der Straftatbestände, um zu einer wirksameren Durchsetzung von restriktiven

<sup>104</sup> Siehe auch Pelz, ZASA 2024, S. 579 (584).

<sup>105</sup> Vgl. zum Vorgängerentwurf DAV, Stellungnahme Nr. 68/2024, <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-68-24-refe-zur-aenderung-des-aussenwirtschaftsgesetzes-u-a?file=files/anwaltverein.de/downloads/newsroom/stellungnahmen/2024/sn-68-24-aussenwirtschaftsgesetz.pdf> [Stand: 21.9.2025], S. 8.

Maßnahmen der Union beizutragen. Es bleibt abzuwarten, ob der vorliegende Entwurf dem noch ausstehenden Kabinettsbeschluss entsprechen wird. Die inhaltliche Übereinstimmung mit dem Vorgängerentwurf der letzten Legislaturperiode spricht jedenfalls dafür, dass keine substanzielles Änderungen zu erwarten sind. Angesichts der Dringlichkeit der Umsetzung ist ferner mit einer zeitnahe Beschlussfassung zu rechnen, zumal die Europäische Kommission bereits ein entsprechendes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat.<sup>106</sup>

Nicht von der RL (EU) 2024/1226 gefordert und auch nicht von § 18 I AWG-RefE erfasst ist die Strafbewehrung neuartiger

Sanktionsverbote, die nach Inkrafttreten der RL (EU) 2024/1226 entwickelt wurden.<sup>107</sup> Darunter fällt bspw. das Weitergabeverbot in Bezug auf geistiges Eigentum nach Art. 2 II lit. c der Verordnung (EU) Nr. 833/2014.<sup>108</sup> Letztlich ist die Verhängung von Sanktionsmaßnahmen als Instrument zur Verwirklichung der Ziele der GASP wohl aber lediglich dann aussichtsreich, wenn Verstöße auch entsprechend geahndet werden. Ansonsten droht, dass die angestrebte Einflussnahme auf das politische Verhalten der Betroffenen ins Leere läuft. Anpassungen und Verschärfungen der Strafbewehrung von Sanktionsverstößen im Rahmen von § 18 I AWG sind daher zukünftig nicht auszuschließen.

<sup>106</sup> Vgl. Europäische Kommission, Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de\\_inf\\_25\\_1842](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de_inf_25_1842) [Stand: 21.9.2025].

<sup>107</sup> Referentenentwurf, S. 19; Pelz, ZASA 2024, 579 (580).

<sup>108</sup> Pelz, ZASA 2024, S. 579 (580); Referentenentwurf, S. 19.