

gen Verhaltens hingegen stellt §17 das mildere Gesetz nach §2 Abs 3 StGB dar, da fahrlässiges Handeln entgegen §34 Abs 7 aF nicht mehr strafbar ist. Andererseits erfasst §17 nicht nur Ausführverstöße, sondern alle Arten von Zuwiderhandlungen gegen Embargovorschriften, so dass die Neuregelung bezüglich dieser Tathandlungen auch zu einer Strafschärfung führt.⁸

B. Kommentierung

I. Embargoverstoß, Abs 1

1. Verstoß gegen Rechtsverordnung, Abs 1 Nr 1. Die Tathandlung des Abs 1 Nr 1 liegt in der Zuwiderhandlung gegen eine Rechtsverordnung nach §4 Abs 1, die der Durchführung einer vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach Kap VII der Charta der Vereinten Nationen oder einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient. Obgleich §17 Abs 1 sich nicht auf §4 Abs 2 Nr 1 oder 3 stützt, die die Umsetzung von Beschlüssen der GASP bzw Resolutionen des UN-Sicherheitsrats regeln, dürfte angesichts der Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in internationale Organisationen in diesen Fällen stets auch eine Gefährdung von Sicherheitsinteressen bzw. eine Verhinderung der Störung der auswärtigen Beziehungen vorliegen.⁹

a) Resolutionen des UN-Sicherheitsrats. Wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen sind in Art 41 der UN-Charta vorgesehen. Dadurch sollen Staaten dazu angehalten werden, einen Friedensbruch zu beenden oder eine Friedensbedrohung nicht fort dauern zu lassen. Durch Wirtschaftssanktionen wird versucht, Staaten durch die Unterbrechung oder Einschränkung von zwischenstaatlichem Handel (Boycotte, Embargos, Blockaden) oder die Beschlagnahme von staatlichen Auslandsvermögen zu isolieren.¹⁰ Da Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zwar für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, aber keine unmittelbare Geltung haben,¹¹ bedarf es der Umsetzung in nationales Recht. Ist dies erfolgt, ist der Richter hieran gebunden und darf die Vereinbarkeit der Resolution mit der UN-Charta nicht mehr nachprüfen.¹² Aufgrund des Blankettcharakters besteht die Verpflichtung, Resolutionen des UN-Sicherheitsrats **völkerrechtsfreundlich** nach deren Sinn und Zweck **auszulegen**.¹³ Obgleich aufgrund des neu eingeführten §5a Resolutionen des UN-Sicherheitsrats vorübergehend unmittelbare Geltung erlangen sollen, bedarf es für die Strafbarkeit aufgrund des eindeutigen Gesetzeswortlauts stets einer Umsetzung durch eine Rechtsverordnung.

b) Beschlüsse des GASP. Nach Art 215 AEUV kann der Rat im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten erlas-

⁸ BT-Drucks 17/11127, 26; *Kollmann AW-Prax* 2013, 267, 269; *Leitner/Rosenau/Ahlbrecht* §17 Rn 4.

⁹ In diese Richtung auch *Rüsken/Stein/von Rummel* §17 Rn 8; *Wabnitz/Janovsky/Schmitt/Hoffmann* §24 Rn 49.

¹⁰ *Wagner ZaöRV* 2003, 879, 889.

¹¹ *Ohler EuR* 2006, 848, 856.

¹² *Payandeh ZaöRV* 2006, 41, 52; offener *AWR-Komm/Morweiser* §17 Rn 11 (einer Nachprüfung bedarf es nicht mehr); *Achenbach/Ransiek/Röhrig Kap IV 3 Rn 49*.

¹³ *AWR-Komm/Morweiser* §17 Rn 17.

sen und hierzu die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu Drittländern aussetzen, einschränken oder ganz einstellen. Insoweit kann es Überschneidungen zu Art 75 AEUV geben, der das Europäische Parlament und den Rat ermächtigt, Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten durch Verordnungen oder andere Gesetzgebungsverfahren zu treffen, insbesondere in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, wozu das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören kann.¹⁴ Häufig werden im Rahmen des GASP Resolutionen des UN-Sicherheitsrates wiederholt, allerdings können GASP-Beschlüsse auch darüber hinausgehen oder unabhängig davon getroffen werden. Beschlüsse im Rahmen des GASP sind keine unmittelbar bindenden Rechtsakte und bedürfen der Umsetzung in nationales Recht. GASP-Beschlüsse sind **gemeinschaftsrechtskonform auszulegen**; bei Zweifeln über die Reichweite und Auslegung eines GASP-Beschlusses findet allerdings ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH nicht statt.¹⁵ Embargomaßnahmen, die auf unmittelbar geltenden Rechtsakten der EU beruhen, werden hingegen ausschließlich von § 18 Abs 1 erfasst.

- 12 c) Rechtsverordnung.** Sowohl Resolutionen des UN-Sicherheitsrats als auch Beschlüsse des GASP müssen durch eine Rechtsverordnung nach § 4 Abs 1 in nationales Recht umgesetzt worden sein, wobei weiterhin erforderlich ist, dass diese Rechtsverordnung zur Begründung der Strafbarkeit wieder auf die Vorschrift des § 17 zurückverweist. Nicht nach § 17 Abs 1 strafbar ist daher die Zuwiderhandlung gegen Embargomaßnahmen, die nicht in einer spezifischen Rechtsverordnung nach §§ 74 ff AWV geregelt sind, sondern die lediglich „administrativ“ umgesetzt werden, indem keine nach § 8 Abs 1 AWV erforderliche Ausfuhrgenehmigungen erteilt werden.¹⁶ § 17 Abs 1 ist anwendbar nur auf Verstöße gegen solche in einer Rechtsverordnung bezeichneten Sanktionsmaßnahmen, die sich im Rahmen der Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen oder eines Beschlusses der GASP bewegen (sog **Resolutions- bzw Beschlussvorbehalt**). Insoweit haben UN-Resolutionen oder GASP-Beschlüsse **strafbarkeitsbegrenzende Funktion**.¹⁷ Soweit Embargomaßnahmen nach nationalem Recht über eine Resolution des Sicherheitsrats oder einen GASP-Beschluss hinausgehen, werden die überschießenden Bestimmungen nicht von § 17 geschützt und können eine Strafbarkeit nicht begründen.¹⁸ Eine Strafbarkeit entfällt daher auch dann, wenn eine Sanktionsmaßnahme geändert oder aufgehoben wird, unabhängig davon, wann die AWV angepasst wird. So ist ein Verstoß gegen das Waffenembargo gegen Syrien gem § 74 Abs 1 Nr 16 AWV nicht mehr nach § 17 strafbar, da durch Beschluss 2013/255/GASP das verbindliche Waffenembargo aufgehoben wurde.¹⁹ EU-Embargos allerdings sind vom Tatbestand des § 17 Abs 1 auch dann erfasst, wenn sie über eine Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

14 Zur Abgrenzung *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schneider/Terhechte* Art 215 AEUV Rn 35; *Streinz/Kokott EUV/AEUV*, 2. Aufl, Art 215 AEUV Rn 51.

15 *BGH BGHSt* 41, 127; *AWR-Komm/Morweiser* § 17 Rn 24.

16 *Wabnitz/Janovsky/Schmitt/Hoffmann* § 24 Rn 47.

17 *AWR-Komm/Morweiser* § 17 Rn 16; *Rüsken/Stein/von Rummel* § 17 Rn 11.

18 *BGH* 21.4.1995 – 1 StR 700/94, *BGHSt* 41 127; 28.9.1995 – 4 StR 68/95, *NStZ* 1996, 90, 91; *Meine wistra* 1996, 41; *MK-StGB/Wagner* § 17 AWG Rn 12 *Erbs/Kohlhaas/Diemer* § 34 AWG Rn 25; *AWR-Komm/Morweiser* § 17 Rn 16, 29; *Rüsken/Stein/von Rummel* § 17 Rn 11.

19 *Wabnitz/Janovsky/Schmitt/Hoffmann* § 24 Rn 54; *ders AW-Prax* 2020, 64, 65.

hinausgehen.²⁰ Bleibt die in einer Rechtsverordnung genannte Embargomaßnahme dem Umfang nach hinter einer Resolution des Sicherheitsrats oder einem Beschluss der GASP zurück, kann nur das in der Rechtsverordnung untersagte Verhalten bestraft werden.²¹ Der Verstoß gegen rein nationale Waffenembargos ist nicht von § 17, sondern von § 18 Abs 1 erfasst.²²

Der Beschluss- oder Resolutionsvorbehalt bedeutet **in zeitlicher Hinsicht** auch, dass eine Aufhebung, Änderung oder Außerkraftsetzung einer Embargomaßnahme unmittelbar auch die Ausfüllungsnorm entfallen lässt.²³ Wegen des Zeitgesetzcharakters von Embargomaßnahmen können jedoch zuvor begangene Zuwiderhandlungen weiterhin verfolgt werden. Ein Wiederinkrafttreten einer aufgehobenen oder außer Kraft gesetzten Resolution des UN-Sicherheitsrats führt zu einer Strafbarkeit nur dann, wenn eine neue nationale Ausfüllungsnorm geschaffen wird; die alte lebt nicht wieder auf.²⁴ Ebenso wirken Erfüllungsverbote für solche Geschäfte, die während eines Embargos untersagt waren, solange weiter fort, bis auch solche Erfüllungsverbote aufgehoben werden.²⁵ Für die Strafbarkeit maßgebend ist die zum Zeitpunkt der Tatbeendigung geltende Embargomaßnahme.²⁶

Die Rechtsverordnung nach § 17 Abs 1 muss ihrerseits die Voraussetzungen des Art 80 GG erfüllen, insbesondere dem Zitiergebot des Art 80 Abs 3 GG Rechnung tragen. Die entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrats oder Beschlüsse der GASP müssen jedoch nicht zitiert werden, da sie keine Ermächtigungsnormen darstellen.²⁷ Um dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Art 103 Abs 2 GG Genüge zu tun, sieht § 17 Abs 1 vor, dass die Rechtsverordnung ihrerseits auf diese Vorschrift zurückverweisen muss.

Die Ausfüllungsnorm zur Begründung der Strafbarkeit nach § 17 ist § 80 AWV,²⁸ die ihrerseits wiederum als Blanketttatbestand ausgestaltet ist und auf Verbote der §§ 74, 75 und 77 AWV verweist. § 80 Nr 1 iVm § 74 AWV verbietet die Ausfuhr von in Teil I Abschn A der Ausfuhrliste genannten Güter in die in § 74 Abs 1 AWV genannten Länder sowie an natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die in den Listen bzw Maßnahmen nach den in Abs 2 genannten Rechtsakten bezeichnet sind. § 80 Nr 2 iVm § 75 AWV enthält ausnahmslos geltende Verbote von Handels- und Vermittlungsgeschäften in Bezug auf in Teil I Abschn A der Ausfuhrliste genannte Güter, die unmittelbar oder mittelbar für Personen, Organisationen oder Einrichtungen oder zur Verwendung in den dort genannten Ländern bestimmt sind. Die Länderlisten des § 75 AWV sind weniger umfangreich als die Länderliste des

20 MK-StGB/Wagner § 17 AWG Rn 12; Erbs/Kohlhaas/Diemer § 34 AWG Rn 25; AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 23.

21 *Meine wistra* 1996, 41, 45; Erbs/Kohlhaas/Diemer § 17 Rn 6; Leitner/Rosenau/Ahlbrecht § 17 Rn 7.

22 AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 29; BeckOK AWR/Schwendinger § 17 Rn 150; aA *BMWi Runderlass Außenwirtschaft* Nr 5/2013, S 4.

23 AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 19; MK-StGB/Wagner § 17 Rn 13.

24 AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 20.

25 AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 19.

26 AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 16.

27 *OLG Düsseldorf* 13.3.1997 – 2 Ws 47-48/97, NStZ-RR 1998, 154; AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 26; aA *Diedrich AW-Prax* 1997, 315.

28 AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 5.

§ 74 Abs 1 AWW, so dass in bestimmten Ländern Handels- und Vermittlungsgeschäfte durchgeführt werden können, obgleich unmittelbare Ausfuhren verboten sind. § 80 Nr 3 iVm § 77 AWW enthält Einfuhr-, Erwerbs- und Beförderungsverbote für in Teil I Abschn A der Ausfuhrliste erfasste Güter, die aus den dort bezeichneten Staaten herrühren.

- 16 **d) Waffenembargo.** Weiterhin setzt § 17 voraus, dass sich die Rechtsverordnung, die der Durchführung von Resolutionen des UN Sicherheitsrats oder Beschlüssen des GASP dient, auf Güter des Teils I Abschn A der Ausfuhrliste, also auf Waffen, Munition oder Rüstungsmaterial, bezieht. **Bestandteile und Zubehör** für Militärgüter werden davon nur dann umfasst, wenn diese in der entsprechenden Listenposition ausdrücklich mit genannt sind. Dual-Use-Güter werden hiervon nicht erfasst, außer sie sind in Teil I Abschn A der Ausfuhrliste als **für militärische Zwecke besonders konstruiert oder geändert** ausdrücklich genannt.²⁹ Dies setzt voraus, dass anhand objektiver Konstruktionsmerkmale eine militärische Verwendung vorliegt und die Ware daneben auch subjektiv hierfür vorgesehen ist. Die militärische Zwecksetzung der Ware muss aus ihrer objektiven, etwa technischen Konstruktion erkennbar sein.³⁰ Die ältere Rechtsprechung des BGH,³¹ wonach bereits die Kenntnis der Verwendung einer Ware für militärische Zwecke ausreichend sein soll, um diese als „besonders konstruiert“ anzusehen, ist überholt. Im Falle einer Konstruktion oder Änderung für militärische Zwecke reicht nicht jede Anpassung einer zivilen Ware an eine militärische Zwecksetzung aus, vielmehr muss diese eine gewisse Erheblichkeit aufweisen.³² Die Verletzung von Finanzsanktionen wird von § 17 Abs 1 auch dann nicht erfasst, wenn mit den Geldern Waffenlieferungen bezahlt werden.³³
- 17 **2. Verstoß gegen vollziehbare Anordnung.** Darüber hinaus ist strafbar auch die Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Anordnung des BAFA, die aufgrund einer Rechtsverordnung nach Abs 1 Nr 1 erlassen wurde und die der Durchführung einer vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach Kap VII der Charta der Vereinten Nationen oder einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient. Hierdurch soll die Möglichkeit bestehen, auch Verstöße gegen eine verwaltungsrechtliche Anordnung mit Strafe zu bewehren. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass in einer Rechtsverordnung eine Regelung getroffen wird, die eine solche Bestrafung vorsieht.³⁴ Davon wurde bislang noch kein Gebrauch gemacht. § 80 AWW enthält keine entsprechende Strafnorm. Grundsätzlich wäre eine entsprechende Bestimmung aber möglich, wenn sich diese innerhalb der Verordnungsermächtigung hält und der Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt ist.³⁵

29 AWR-Komm/Morweiser § 17 Rn 30; aA *VGH Kassel* 10.9.1998 – 8 UE 2003/94, NVwZ 2000, 586, 589, wonach auch Dual-Use-Güter erfasst sein sollen.

30 *BGH* 28.1.2010 – 3 StR 274/09, NJW 2010, 2365, 2369; 28.3.2007 – 5 StR 225/06, *BGHSt* 51, 262, 266 ff; *VGH Kassel* 14.10.2009 – 6 A 2113/08, BeckRS 2009, 42056; *Bieneck wistra* 2008, 451, 453.

31 *BGH* 23.11.1995 – 1 StR 296/95, *BGHSt* 41, 348, 350.

32 Achenbach/Ransiek/Rönnau/Junck/Kirch-Heim 4. Teil, 3. Kap Rn 23; AWR-Komm/Morweiser Vor §§ 17, 18 Rn 67; Eser/Rübenstahl/Saliger/Tsambakakis/Nestler § 17 AWG Rn 20.

33 *Nestler NZWiSt* 2015, 81, 86.

34 *Rüsen/Stein/von Rummel* § 17 Rn 10.

35 *BVerfG* 15.9.2011 – 1 BvR 519/10, NVwZ 2012, 504, 505; *Rüsen/Stein/von Rummel* § 17 Rn 10.