



Freiburg, 16. Mai 2022

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen

I. Bewertung des Entwurfs

Die Umsetzung der von der Europäischen Union beschlossenen Sanktionen stellt Deutschland ebenso wie viele andere Mitgliedstaaten vor erhebliche Herausforderungen. Der vorliegende Entwurf eines ersten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen bedeutet daher einen wichtigen ersten Schritt, um Bundes- und Landesbehörden in den Stand zu versetzen, die Sanktionen besser umzusetzen. Denn obwohl Sanktionen der EU rechtlich unmittelbar Wirksamkeit entfalten, hat die Erfahrung mit vergangenen EU-Sanktionsregimen gezeigt, dass sie oft sehr einfach umgangen werden können.

Als wichtige Neuerung im Entwurf hervorzuheben ist insofern die Erweiterung des Aufgabenbereichs der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (im Folgenden: FIU) im Geldwäschegesetz (GWG). Denn sanktioniertes Vermögen ist regelmäßig hinter komplexen Beteiligungsstrukturen, Briefkastenfirmen, Stroh Männern und Steueroasen verborgen, so dass Behörden oft daran scheitern, die Zugehörigkeit von Vermögen zu sanktionierten Personen und Unternehmen aufzudecken. Eben wegen dieser sich bereits bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stellenden Schwierigkeiten verpflichtet das EU-Recht die Mitgliedstaaten zur Schaffung von FIUs, damit diese die nationalen Ermittlungs- und Aufsichtsbehörden mit Finanzanalysen unterstützen. FIUs

operieren außerhalb des formalisierten Rechtsrahmens von Strafverfolgungsbehörden und Gefahrenabwehrbehörden und verfügen zudem über Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation mit anderen FIUs. Ohne die sich daraus ergebende Flexibilität von Finanzanalysen wäre es weitgehend aussichtslos, kriminelles Finanzgebaren in einem globalisierten und digitalisierten Finanzmarkt zu ermitteln, in dem Vermögenswerte innerhalb weniger Sekunden mehrfach Inhaber und Belegungsort wechseln können. Dies gilt erst recht mit Blick auf das Vermögen von russischen Oligarchen, die nach wirtschaftswissenschaftlichen Schätzungen mehrere hundert Milliarden Euro im westlichen Finanzsystem platziert haben, von denen aber bisher nur ein geringfügiger Teil auffindbar ist.¹ Infolge der besonderen Expertise der FIU drängt es sich daher auf, ihr bei der Feststellung sanktionierten Vermögens durch § 28 Abs. 1a GWG-E eine zentrale Rolle einzuräumen und zudem mit den Ergänzungen in § 30 Abs. 2a, 32 Abs. 3 S. 1 und Abs. 3b GWG-E klarzustellen, dass die FIU proaktiv auch auf eigene Initiative tätig werden darf. Zur Wahrung der vom EU-Recht verlangten Hoheit der FIU über ihre Datenbestände² ist aber die in § 32 Abs. 5 S. 1 GWG vorgesehene Ausnahme von der Übermittlungspflicht auch auf den neuen § 32 Abs. 3b GWG-E zu erstrecken, damit die Entscheidung über die Übermittlung ihrer Daten an andere Behörden bei der FIU verbleibt.

Im Entwurf als notwendige Neuerung hervorzuheben ist darüber hinaus grundsätzlich auch, dass mit den Änderungen im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) Rechtsgrundlagen zur Ermittlung und Sicherung von sanktioniertem Vermögen geschaffen werden. Tatsächlich hat sich gezeigt, dass insbesondere das Gefahrenabwehrrecht der Länder regelmäßig keine adäquaten Grundlagen für die Suche nach sanktioniertem Vermögen bietet. Auch der Entwurf geht allerdings ersichtlich davon aus, dass es sich bei der nunmehr vorgeschlagenen Ergänzung des AWG nur um einen ersten Schritt handelt. Mittelfristig geboten ist eine umfassende gesetzliche Grundlage zur Ausgestaltung derartiger Finanzermittlungen. Angesichts des international zunehmend zu beobachtenden Rückgriffs der Staaten auf vermögensbezogene Sanktionen zur Bekämpfung von transnationaler organisierter Kriminalität und von ganze Länder destabilisierender *grand corruption* liegt es dabei nahe, den

¹ Vgl. Novokmet/Piketty/Zucman, Journal of Economic Inequality 2018, S. 189 ff.

² Vgl. Art. 32 Abs. 3 S. 1 der Richtlinie (EU) 2015/849.

Anwendungsbereich einer solchen zukünftigen gesetzlichen Grundlage auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auszuweiten. Dies gilt erst recht für Sachverhalte, in denen Vermögen mit Unterstützung oder gar auf Geheiß ausländischer staatlicher Stellen verborgen wird, um mithilfe dieses Vermögens sicherheitspolitische Interessen der EU zu schädigen. Klar ist insofern aber auch, dass es dann nicht bei den nunmehr in § 9a AWG-E aufgeführten Befugnissen bleiben kann, sondern es – nicht zuletzt infolge der weitreichenden Digitalisierung von Finanzdienstleistungen – deutlich umfassenderer Ermittlungsmöglichkeiten bedarf. Zudem muss gewährleistet sein, dass das verwaltungsrechtliche Verfahren nicht zu einer Umgehung strafprozessualer Garantien führt. Schon mit Blick auf den vorliegenden Entwurf müssen insofern Bedenken wegen der in § 23a Abs. 1 AWG-E vorgesehenen und gemäß § 18 Abs. 5b AWG-E strafbewehrten Anzeigepflicht angemeldet werden. Angesichts der regelmäßig naheliegenden kriminellen Herkunft von sanktionierten Vermögen und die verfassungsrechtlich verankerte Selbstbelastungsfreiheit sollte § 23a Abs. 1 AWG-E jedenfalls (wie bspw. schon in § 23 Abs. 6 AWG) dem Betroffenen das Recht einräumen, von der Anzeige abzusehen, wenn er sich dadurch selbst oder einen Angehörigen der Gefahr aussetzen würde, wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit verfolgt zu werden. Alternativ könnte die Anzeigepflicht (in Anlehnung etwa an § 97 Abs. 1 der Insolvenzordnung) um eine Regelung ergänzt werden, wonach eine Selbstanzeige in einem Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen den Anzeigenden nicht ohne dessen Zustimmung verwendet werden kann.

II. Weitergehende notwendige Reformen

1. Bekämpfung von Sanktionsumgehung als wichtigste Herausforderung

Die gegen der russischen Regierung nahestehende Oligarchen und andere Eliten verhängten EU-Sanktionen bezwecken vor allem, Druck auf relevante Entscheidungsträger des russischen Staates aufzubauen. Ob auf solch mittelbaren Wege spürbare politische Veränderungen bewirkt werden können, lässt sich gegenwärtig zwar noch nicht sagen. Allerdings scheint klar zu sein – und auch die Sanktionspolitik der EU folgt dieser Erkenntnis –, dass die Sanktionen vor allem dann Erfolg versprechen, wenn sie Russlands Fähigkeit einschränken, sich einen länger andauernden Krieg wirtschaftlich und technologisch leisten zu können. Im Rahmen des gegenwärtigen Konflikts von maßgeblicher Bedeutung sind demnach die gegen Russland verhängten Wirtschaftssanktionen insbesondere im Bereich vom Handel und Finanzwirtschaft.

Für die effektive Umsetzung der Sanktionen kommt es darauf an, entschlossen gegen Sanktionsumgehung vorzugehen. Deutschland steht dabei nicht zuletzt bei Wirtschaftssanktionen vor einer besonderen Herausforderung. Denn einerseits unterhielt die Bundesrepublik bis zum russischen Überfall auf die Ukraine enge Wirtschaftsbeziehungen zu Russland, andererseits ist sie eng mit einigen Drittstaaten verbunden, welche die Sanktionen nicht mittragen und möglicherweise sogar bereit sind, diese aktiv zu unterlaufen. Allein aufgrund des Ausmaßes dieser Handelsvolumina ergeben sich offensichtlich vielfältige Möglichkeiten der Sanktionsumgehung, etwa im Wege der Umleitung sanktionierter Geschäfte über jene Drittstaaten. Im Mittelpunkt der Durchsetzung von Sanktionen darf deshalb nicht nur die Sicherung sanktionierter Vermögenswerte stehen. Mindestens ebenso wichtig ist ein wirksames Vorgehen gegen Akteure, die sich aktiv an der Umgehung von Sanktionen beteiligen. Dabei ist auch daran zu denken, dass die von der EU wegen ihrer Nähe zur russischen Staatsführung mit Sanktionen belegten Individuen über von ihnen kontrollierte Unternehmen und über ihre globalen persönlichen Netzwerke eine aktive Rolle bei der Umgehung von Wirtschaftssanktionen spielen können.

Im Hinblick auf diese Herausforderungen können sich die Sammlung und Auswertung von Finanzinformationen einerseits und Maßnahmen gegen die Umgehung von Handelssanktionen andererseits gegenseitig ergänzen. Eine enge Verzahnung von Finanzinformationen mit den Erkenntnissen der mit der Überwachung des Außenhandels betrauten Behörden verspricht daher erhebliche operative Vorteile. Denn Handelsbeziehungen werden letztlich immer auch von Banken und anderen Finanzdienstleistern mitbetreut, was diese in die Lage versetzt, gegebenenfalls sanktionswidriges Geschäftsgebaren ihrer Kunden etwa im Güterhandel zu erkennen und gegebenenfalls an die FIU zu melden. Auch ist zu berücksichtigen, dass Finanzdienstleister wegen ihrer geldwäscherechtlichen Pflichten schon seit vielen Jahren über ein beachtliches Instrumentarium zur Aufdeckung und Meldung von rechtswidrigen Geschäftsgebaren entwickelt haben, welches im Bereich des Güterhandels und der Logistik keine gleichwertige Entsprechung findet. Zur Nutzbarmachung der durch Finanzdienstleister generierten Erkenntnisse bietet es sich deshalb an, der FIU neben der nunmehr in § 28 Abs. 1a GWG-E vorgesehenen Erweiterung – zumindest mittelfristig – auch die Aufgabe zuzuweisen, durch Finanzanalysen an der Überwachung des Außenhandels zur Durchsetzung von EU-Handelssanktionen mitzuwirken.

Darüber hinaus drängt sich für ein effektiveres Vorgehen gegen Sanktionsumgehung ein gesetzgeberisches Handeln insbesondere in zwei Bereichen auf: Die Anpassung von

geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldepflichten an sanktionsbezogene Sachverhalte und die Unterstützung der Privatwirtschaft bei der Identifizierung von Unternehmen, die durch sanktionierte Personen mittelbar kontrolliert werden. Wie auch schon bei der Geldwäschebekämpfung sollte es mithin darum gehen, dass sich meldepflichtige Privatwirtschaft und Behörden wechselseitig unterstützen und dadurch ihre Maßnahmen gegen Sanktionsumgehung verstärken: Die Privatwirtschaft sollte den Behörden möglichst viel nützliche Informationen zu Sanktions-Verdachtsfällen zukommen lassen, die Behörden im Gegenzug der Privatwirtschaft zeitnah möglichst konkrete Erkenntnisse zu Verfügung stellen, damit sanktionierte Akteure besser identifiziert werden können.

2. Anpassung der geldwäscherechtlichen Meldepflichten an die erweiterte Zuständigkeit der FIU

Die Wirksamkeit einer Zuständigkeit der FIU für die Aufdeckung sanktionierten Vermögens ist insbesondere davon abhängig, dass ihr von Seiten der geldwäscherechtlich verpflichteten Privaten sanktionsrelevante Informationen im Wege von Verdachtsmeldungen nach § 43 Abs. 1 GWG zur Verfügung gestellt werden. Allerdings ist bisher häufig nicht klar, inwieweit Verdachtsmeldungen abzugeben sind, wenn der Verpflichtete Hinweise auf einen Sanktionsverstoß hat. Nach der gegenwärtigen Fassung des § 43 Abs. 1 GWG sind Hinweise auf sanktioniertes Vermögen nur meldepflichtig, wenn sich insofern bereits Hinweise auf Geldwäsche ergeben. Dem ersichtlich folgend (vgl. S. 23 der Entwurfsbegründung) sieht auch der Entwurf in § 40 Abs. 1 S. 1 GWG-E eine Änderung dahingehend vor, dass nunmehr eine Sofortmaßnahme bei Anhaltspunkten für Geldwäsche *oder* eine Straftat nach § 18 Abs. 1 AWG angeordnet werden kann. Straftaten nach § 18 Abs. 1 AWG können zwar zu Geldwäsche führen – zunächst einmal handelt es sich aber um unterschiedliche Straftaten.

Vor dem Hintergrund jener der FIU in § 28 Abs. 1a GWG-E eingeräumten neuen Aufgabe erscheint es daher konsequent und im Interesse einer erfolgreichen Erfüllung der neuen Aufgabe geboten, dass bereits im Rahmen der nunmehr vorgeschlagenen Reform zugleich eine dem erweiterten Auftrag der FIU entsprechende Änderung des § 43 Abs. 1 GWG

vorgenommen wird.³ Von der Meldepflicht nach bisheriger Rechtslage nicht erfasst wird gegenwärtig insbesondere der erstmalige Sanktionsverstoß – beispielsweise die sanktionswidrige Übertragung von Vermögen durch eine gelistete Person auf den Ehepartner wenige Tage nach Inkrafttreten der Sanktion. Derartiges Verhalten ist zwar (wenn vorsätzlich begangen) eine Straftat gemäß § 18 Abs. 1 AWG, unterfällt aber noch nicht der Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 GWG. Erst recht haben die Verpflichteten nach bisheriger Rechtslage keine Verdachtsmeldung abzugeben, solange die sanktionierten Vermögenswerte nicht bewegt werden, sich der sanktionierte Vermögensinhaber also einfach nur still verhält. Dabei sollte auch beachtet werden, dass eine Verbesserung der analytischen Fähigkeiten der FIU insofern zeitlich dringlich ist. Denn je mehr Zeit seit der Sanktionierung einer Person oder eines Unternehmens vergeht, umso weniger wird man es von den geldwäscherechtlich Verpflichteten verlangen können, im Falle von Verschleierungshandlungen einen möglichen Bezug zu dem ursprünglichen, sanktionierten Vermögensinhaber zu erkennen und zu melden. Die Zeit ist daher auf der Seite der Sanktionsumgehenden, weshalb es sehr problematisch erscheint, mit einer Erweiterung der Meldepflichten noch für mehrere Monate zuzuwarten.

Vergegenwärtigt man sich, dass bei den Verpflichteten etwaige Erkenntnisse zu möglichen Sanktionsverstößen im Rahmen der Umsetzung ihrer Sorgfaltspflichten regelmäßig ohnehin anfallen, so lässt sich ein Verzicht auf eine dahingehende Meldepflicht auch nicht überzeugend mit einem erheblichen Mehraufwand der Privatwirtschaft begründen. Bei der vorgeschlagenen Ergänzung der geldwäscherechtlichen Meldepflichten geht es eben nicht um eine Erweiterung von Kundensorgfaltspflichten der Verpflichteten, sondern lediglich darum, solche von den Verpflichteten im Rahmen der Durchführung von sanktionsbezogenen

³ Für eine dahingehende Änderung des § 43 Abs. 1 GWG könnte etwa in § 43 Abs. 1 Nr. 1 GWG nach „könnte“ ein Komma und folgende Worte eingefügt werden: „oder dass ein solcher Vermögensgegenstand mit einer Straftat nach § 18 Abs. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes in Verbindung steht,“ Darüber hinaus könnte zur Erfassung von Fällen des Stillhaltens im Anschluss an Nr. 3 ergänzend Folgendes eingefügt werden; „Nr. 4 ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion im Zusammenhang steht, aufgrund eines im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union veröffentlichten unmittelbar geltenden Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union, die der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient, einer Verfügungsbeschränkung unterliegt.“

Compliance-Maßnahmen ohnehin erlangten relevanten Erkenntnisse zugunsten der FIU und mittelbar anderer Behörden nutzbar zu machen.

Eine entsprechende Erweiterung des § 43 Abs. 1 GWG kann im Übrigen auch nicht mit dem Argument verworfen werden, dass bereits die relevanten Unionsrechtsakte – vorliegend insbesondere Art. 8 der Verordnung (EU) 269/2014 – eine Meldepflicht der Privatwirtschaft beinhalten. Denn bei diesen Meldepflichten handelt es sich nicht zuletzt wegen ihrer Unbestimmtheit um ein im Vergleich mit geldwäscherechtlichen Meldungen deutlich weniger Erfolg versprechendes Instrument der Bekämpfung von Sanktionsverstößen. So lässt sich eine Meldepflicht nach Art. 8 der Verordnung (EU) 269/2014 schon dann nicht mehr eindeutig bejahen, wenn ein Vermögensgegenstand kurz vor Inkrafttreten von Sanktionen auf eine nahestehende, aber im fraglichen Unionsrechtsakt nicht explizit genannte Person übertragen wurde und sich nicht mit Sicherheit erkennen lässt, ob der Gegenstand tatsächlich noch von der sanktionierten Person kontrolliert wird.⁴ Vor allem aber – und hierin liegt der unter Effektivitätsgesichtspunkten kategorielle Unterschied zwischen geldwäscherechtlichen Meldepflichten und den in den Sanktionsverordnungen enthaltenen Meldepflichten – besteht eine Meldepflicht gemäß § 43 Abs. 1 GWG bereits beim Vorliegen bloßer Verdachtsgründe („Tatsachen, die darauf hindeuten“). Die Erfahrung der vergangenen Monate hat vielfach bestätigt, dass sich viele Finanzdienstleister bei der Abgabe geldwäscherechtlicher Verdachtsmeldungen auch hinsichtlich der infolge des Überfalls auf die Ukraine ergangenen Sanktionen selbstverständlich weiterhin vorrangig am Wortlaut der geldwäscherechtlichen Meldepflichten orientieren und daher auch beim Vorliegen von Anhaltspunkten für sanktioniertes Vermögen häufig eine Verdachtsmeldung unterlassen, mangels klarer Erkenntnisse zu den tatsächlichen Vermögensverhältnissen aber auch noch kein hinreichender Grund zur Meldung an die Bundesbank gesehen wird. Eine Ergänzung des § 43 Abs. 1 GWG erscheint daher im Interesse einer wirksamen Durchsetzung der Sanktionen geboten. Für die Aufdeckung von Sanktionsverstößen nützliche Informationen werden eben kaum erlangt, wenn lediglich solche Sachverhalte zur Kenntnis der zuständigen Behörden gelangen, in denen der meldende Finanzdienstleister bereits überzeugt ist, auf sanktioniertes Vermögen getroffen zu sein. Ein signifikanter operativer Mehrwert ist vielmehr nur dann zu

⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank, Merkblatt zur Einhaltung von Finanzsanktionen, Stand: Juli 2021, III.D.

erwarten, wenn bereits bloße Zweifelsfälle gemeldet und die FIU damit in die Lage versetzt wird, aus solchen Meldungen gegebenenfalls ein Muster herauszulesen.

3. Schaffung von Mechanismen zur Bestimmung von Unternehmen, die mittelbar durch sanktionierte Personen kontrolliert werden

Für eine effektive Umsetzung der EU-Sanktionen kommt es wesentlich darauf an, dass jene Unternehmen identifiziert werden, die von sanktionierten Personen heimlich kontrolliert werden⁵ und welche als Vehikel zur Umgehung von Sanktionen dienen. Die Art der Ausübung einer solchen Kontrolle kann sich aus einer Vielzahl von Umständen ergeben. In Betracht kommen nicht nur rechtlich ankerkannte Formen der Beeinflussung eines Unternehmens (wie beispielsweise Beteiligungsrechte oder die Erteilung einer Vollmacht), sondern auch informelle Formen wie etwa die Ausübung von Kontrolle durch persönliche Abhängigkeiten oder Zwang. Gerade in einem durch Korruption und willkürliche Machtausübung geprägten Staat ergeben sich vielfältige Möglichkeiten der informellen Ausübung von Kontrolle über privatwirtschaftliche Unternehmen. Die Durchsetzung von Sanktionen gegen eng mit der russischen Staatsführung verbundene Personen stellt Unternehmen in der EU daher vor große Herausforderungen. Das EU-Recht überträgt die Verantwortung für die Identifizierung von solchen durch sanktionierte Personen kontrollierten Personen weitgehend der Privatwirtschaft,⁶ die sich dazu bisher regelmäßig kaum an konkretisierenden Vorgaben der Mitgliedstaaten orientieren kann. Für eine effektive Umsetzung von Sanktionen ist dies jedoch äußerst problematisch, weil für Finanzdienstleister vielfach nicht einsehbar sein wird, ob eine sanktionierte Person entscheidenden Einfluss auf ein Unternehmen ausübt.

⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014: „Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen [...] sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.“

⁶ Vgl. European Commission, Assets freeze and prohibition to make funds and economic resources available, Frequently Asked Questions, Stand 4 Mai 2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/fags-sanctions-russia-assets-freezes_en.pdf, Nr. 1; vgl. auch European Commission, Frequently Asked Questions on EU restrictive measures in Syria vom 1. September 2017, S. 8 f.; European Commission, Commission Opinion of 19.6.2020 on Article 2 of Council Regulation (EU) No 269/2014, S. 2 f.; Rat der Europäischen Union, Dok. 8519 vom 4. Mai 2018, S. 22.

Für eine bessere Umsetzung von Sanktionen bedarf es daher Mechanismen, die es der Privatwirtschaft leichter ermöglichen, einen entsprechenden Sanktionsbezug von in- und vor allem auch ausländischen Unternehmen zu erkennen, nicht zuletzt von Unternehmen, welche wegen des kontrollierenden Einflusses einer sanktionierten Person von Sanktionen erfasst sind, ohne selbst explizit in einem Rechtsakt der EU genannt zu sein. Neben der Verhängung von EU-Sanktionen unmittelbar gegen solche kontrollierten Unternehmen selbst kommt insofern die Schaffung öffentlicher Register der Mitgliedstaaten in Betracht, in denen sanktionierte Unternehmen und andere sanktionierte Vermögenswerte ersichtlich sind und welches im Lichte von Erkenntnissen der zuständigen Behörden und der Privatwirtschaft laufend ergänzt werden. Solange solche Register noch nicht geschaffen sind, sollten die jeweiligen Aufsichtsbehörden, gegebenenfalls mit Unterstützung der FIU, den Finanzdienstleistern sowie im Außenhandel tätigen Unternehmen regelmäßig Erkenntnisse über Unternehmen mitteilen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie im Zusammenhang mit sanktionierten Personen oder im Zusammenhang mit Handelssanktionen stehen und der Umgehung von Sanktionen dienen. Die Befugnis zu Abgabe solcher Warnungen sollte allerdings (ebenso wie ein noch einzurichtendes entsprechendes Register zu sanktionierten Vermögenswerten) wegen des damit verbundenen erheblichen Grundrechtseingriffs gesetzlich klar geregelt und mit einem Rechtsbehelf ausgestattet werden, um betroffenen Unternehmen die Möglichkeit zu bieten, sich vom Vorwurf der Sanktionsverstrickung zu entlasten.