

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 21.11.2022 zum „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz 2)“ (BT-Drucksache 20/4326) und zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion "Sanktionierte russische Oligarchen endlich wirksam zur Verantwortung ziehen und Finanzpolizei schaffen" (BT-Drs. 20/4314)

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

Ein wichtiger (Zwischen)Schritt in die richtige Richtung, aber noch lange nicht am Ziel

Das Sanktionsdurchsetzungsgesetz 2 (SDG2) schafft die im Frühling angekündigte Bundesverantwortlichkeit für die Sanktionsdurchsetzung. Darüber hinaus sorgt es für eine bessere Datengrundlage für die systematische Suche nach Immobilienvermögen verdächtiger Herkunft und enthält eine Reihe weiterer Verbesserungen des Geldwäschegesetzes. Dies sind richtige und wichtige Fortschritte.

Das Ziel einer effektiven Sanktionsdurchsetzung wird durch das Gesetz allerdings unter anderem deswegen (noch) nicht erreicht,

- weil das SDG2 wie schon das SDG1 einen bereits bekannten Anhaltspunkt für einen Sanktionsbezug für entsprechende Ermittlungen voraussetzt;
- weil ein Verfahren, eine Zuständigkeit und die nötigen Ermittler für niedrigschwellige Ermittlungen zu Vermögen verdächtiger Herkunft fehlen;
- weil die Qualität der Daten im Transparenzregister weiterhin nicht ausreichend sichergestellt ist und eine automatische Verknüpfung zu einem zu digitalisierenden Handelsregister weiterhin fehlt;
- weil Regelungen für einen transparenteren Finanzmarkt fehlen.

Einige dieser weiterhin nötigen Verbesserungen werden im Begleitschreiben zum Kabinettsentwurf adressiert und für 2023 angekündigt. Deswegen ist das SDG2 ein begrüßenswerter und lange überfälliger Zwischenschritt aber noch nicht die Lösung.

Die Bundesverantwortlichkeit für die Sanktionsdurchsetzung (und die Geldwäschebekämpfung)

Wie bereits in unserer Stellungnahme zum SDG1 vom 15.05.2022 angeführt, hält schon die nationale Risikoanalyse von 2019 fest, dass bisher „die Prozesse für die Erhebung und Zusammenführung von Informationen über eingefrorene wirtschaftliche Ressourcen (Immobilien oder bewegliche Wertgegenstände, die nicht dem persönlichen Gebrauch dienen) und über eingefrorenes Bargeld nicht konkret genug spezifiziert“ sind und empfiehlt für den Fall, dass Sensibilisierung nicht ausreicht, dass „unter Effektivitätsgesichtspunkten weitere Maßnahmen geprüft werden. Hierzu könnte zum Beispiel auch das Schaffen einer zentralen Stelle gehören, welche bundesweit dafür zuständig ist, das Vermögen gelisteter Personen zu erheben und aufzuspüren.“ ([NRA](#); Seite 51). In den Monaten seit dem SDG1 haben sich in vielen Bundesländern noch

einmal die fehlenden Strukturen und der fehlende Wille aber auch die fehlenden Werkzeuge für eine effektive Sanktionsdurchsetzung gezeigt. Vor diesem Hintergrund ist die Schaffung einer Bundesverantwortlichkeit ausdrücklich zu begrüßen. Sie sollte möglichst organisch in die bestehende Struktur eingefügt sein und dem Umstand Rechnung tragen, dass der Umfang der durchzusetzenden Sanktionen stark schwankt. Die Übertragung an den Zoll ist deswegen sowohl kurzfristig als auch langfristig begrüßenswert. Beispielsweise im Fall der Jacht „Dilbar“ im Hamburger Hafen, hat jedoch auch der Zoll unter der jetzigen Organisationsstruktur und Leitung trotz bestehender Rechtsgrundlage (vor allem aus dem Bereich der Gefahrenabwehr) einen ausreichend proaktiven und kreativen Beitrag zur effektiven Sanktionsdurchsetzung vermissen lassen. Mittelfristig wäre es daher wünschenswert die Sanktionsdurchsetzung genauso wie die Geldwäschebekämpfung in einer neu etablierten Behörde zusammenzuführen, die beispielsweise organisch aus der neuen Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung und einem aus der Generalzolldirektion losgelösten Zollfahndungsdienst hervorgehen könnte.

Begrüßenswert sind auch die vor allem in Artikel 1, §5 und §7 SanktDG-E geschaffenen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit, nämlich der Informationsaustausch u.a. mit den Steuerbehörden, den Nachrichtendiensten und anderen EU Mitgliedsstaaten sowie gemeinsame Ermittlungsdateien und ein automatisierter Informationsaustausch zum Beispiel zu den Leaks mit dem BKA.

Die systematische Suche nach Vermögen verdächtiger Herkunft

Ein zentrales Problem der Sanktionsdurchsetzung löst auch das SDG2 nicht. Auch der neue §12 SanktDG-E zu vermögensbezogenen Ermittlungen setzt über den Verweis in Absatz 1 Nummer 2 auf ein bestehendes Verfahren nach §11 SanktDG-E das Vorliegen eines bereits bekannten Sanktionsbezugs voraus. Die Erfahrung der letzten Monate hat, wie zu erwarten war, bestätigt, dass eine Meldepflicht für die sanktionierten Personen keine geeignete Grundlage für die Identifikation von möglicherweise betroffenem Vermögen ist. Vielmehr braucht es einen möglichst niedrigschwelligen, möglicherweise im Verwaltungsrecht verankerten Ansatz, der es den Behörden ermöglicht systematisch nach Vermögen verdächtiger Herkunft zu suchen und dessen Herkunft zu klären. Das Begleitschreiben zum SDG2 kündigt dazu an „eine Ermittlungsmöglichkeit zur Aufklärung nicht bestimmbarer wirtschaftlich Berechtigter für eine Bundesbehörde“ zu schaffen und sich dabei auf Fälle mit „*besonderem Risiko in Bezug auf Geldwäsche oder Sanktionen*“ und „*hochwertige Vermögensgegenstände wie Immobilien*“ zu fokussieren. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Bei der Konzeption der rechtlichen Grundlage und der institutionellen Verankerung ist zu bedenken, dass ein solches, von der Vortat unabhängiges Verfahren der Realität und den Prinzipien deutscher Strafverfolgung – nicht aber zum Beispiel der deutschen Steuerverwaltung - bisher völlig fremd ist. Es geht dabei also explizit um mehr bzw. etwas anderes als eine strafrechtliche Beweislastumkehr oder den Ausbau und die Neuorganisation der verfahrensintegrierten, verfahrensbezogenen oder auf Geldwäscheverdachtsmeldungen basierenden Finanzermittlungen der Strafverfolgungsbehörden. Diese neue Aufgabe der vortatenunabhängigen Finanzermittlung in Bezug auf Vermögen verdächtiger Herkunft bedarf zunächst einer entsprechenden Rechtsgrundlage und sollte dann der zentrale Auftrag einer neu zu etablierenden Behörde sein. Diese neue Behörde sollte sich möglichst organisch in die bestehende und bereits sehr komplexe Sicherheitsstruktur einfügen und einen möglichst direkten Zugriff auf die nötige Technik und Kapazitäten für Vernehmungen, verdeckte Ermittlungen, Zeugenschutz, etc. sicherstellen. Dazu könnte die neu zu etablierende Behörde beispielsweise aus einem aus der Generalzolldirektion losgelös-

ten Zollfahndungsdienst und Zollkriminalamt hervorgehen, müsste aber durch den expliziten und prioritären Auftrag und neu zu schaffenden Kapazitäten für die vortatunabhängige Finanzermittlung „am Schreibtisch“ ergänzt werden.

Die Datengrundlage für die Suche nach verdächtigem Vermögen

Das deutsche Vermögen lässt sich ganz grob in drei ähnlich große Gruppen teilen:

1. Immobilien und andere Unternehmenswerte, die am internationalen Finanzmarkt gehandelt werden (z.B. über börsennotierte Unternehmen, Investmentfonds, Versicherungen) oder aus anderen Gründen keiner Privatperson zugerechnet werden können (z.B. Genossenschaften, staatliche Unternehmen);
2. Immobilien und andere Unternehmens- und Sachwerte wie Yachten im Eigentum von juristischen Personen, denen bei entsprechender Transparenz einzelne oder kleinen Gruppen von Privatpersonen als wirtschaftlich Berechtigte zugeordnet werden könnten;
3. Immobilien und andere Sachwerte im direkten Eigentum von natürlichen Personen.

Mit einem Gesamtwert von etwa [15 Billionen Euro](#) und einem Anteil von grob 75% am gesamten deutschen Vermögen sind Immobilien der mit Abstand wichtigste Vermögensgegenstand. Dabei gibt es einen grundlegenden Unterschied zwischen der vom Oligarchen (und den lokalen Kriminellen) selbst genutzten Villa und den vermieteten Immobilieninvestments der Oligarchen (und der internationalen organisierten Kriminalität).

Eine [Analyse](#) von Gesellschaften mit Immobilienbesitz in fünf untersuchten deutschen Bundesländern und Städten (Gruppe 2) zeigt, dass die Eigentümerketten für etwa 5% dieser Gesellschaften bei juristischen Personen in Schattenfinanzplätzen enden, zu denen aus öffentlich zugänglichen Daten keine natürliche Person als Gesellschafter identifiziert werden konnte. In diesen Fällen könnte das Transparenzregister Abhilfe schaffen. Die im SDG2 vorgesehene Verknüpfung von Eigentümerdaten aus den Grundbüchern mit dem Transparenzregister ist daher geeignet um bei diesem wesentlichen Teil des verdächtigen Vermögens für mehr Transparenz zu sorgen. Allerdings zeigt eine stichprobenartige Auswertung des Transparenzregisters, dass eine solche Verknüpfung in einem Großteil der Fälle nicht zur Identifikation der finalen Anteilseigner und Begünstigten führt. Dies hat mehrere Gründe:

1. **Die Datenqualität:** Nicht zuletzt weil die registerführende Stelle wegen der fehlenden Verknüpfung mit dem Handelsregister nicht in der Lage war, die Meldefiktion systematisch zu überprüfen, erfolgte 2021 die Umstellung auf ein Vollregister. Alle GmbHs, als größte Gruppe der eintragungspflichtigen Gesellschaften, mussten sich deshalb bis Ende Juni 2022 eintragen. Allerdings wurden 2021 zur Vermeidung von unnötigen Härten die Bußgelder bis Ende 2023 ausgesetzt und auch für Gesellschaften, die schon vor 2022 eintragungspflichtig waren, werden verspätete oder nach wie vor fehlende Einträge weiterhin nicht systematisch, sondern nur in Reaktion auf Unstimmigkeitsmeldungen sanktioniert. Eine [Antwort auf eine kleine Anfrage](#) zeigt, dass zum Juli 2022 folgerichtig weniger als 50% der eintragungspflichtigen Gesellschaften im Transparenzregister eingetragen waren. Und auch eine gezielte Überprüfung der Datenqualität findet nicht statt. Schon die Zahl der Unstimmigkeitsmeldungen im Verhältnis zu den fehlenden Einträgen zeigt, dass diese Meldungen keine ausreichende Grundlage für die Sicherstellung der Qualität sind. Darüber hinaus stellt sich die Frage ob die Verpflichteten als Quelle der Unstimmigkeitsmeldungen überhaupt in der Lage sind, falsche Einträge zu identifizieren. Die Streichung der im

ursprünglichen Referentenentwurf vorgesehenen Meldung und Schlüssigkeitsprüfung durch Notare (Artikel 4, § 19c GWG-E) scheint diese Annahme zu verneinen. Deswegen empfehlen wir:

- a) Eine schnelle Digitalisierung der Gesellschafterlisten aus dem Handelsregister sicherzustellen.
 - b) Ein Verfahren zu schaffen, dass eine systematische, behördenseitige Qualitätskontrolle sicherstellt. Dies könnte nach österreichischem Vorbild einen automatischen Abgleich mit Registern (z.B. Melderegister) und vor allem eine risikobasierte Überprüfung der Einträge umfassen. Durch ein automationsgestütztes Verfahren unter Einbeziehung der Steuerbehörden sowie der Androhung von hohen Strafen (ein falscher Eintrag ist anders als in Deutschland keine Ordnungswidrigkeit sondern eine Straftat) erreicht Österreich mit deutlich weniger Personal als in Deutschland seit Jahren eine fast 100%ige Eintragsquote und hohe Datenqualität, vor allem auch in Bezug auf treuhänderisch gehaltenen Unternehmensanteile. Die Kann-Vorschrift nach § 18 Absatz 3 GWG ist hierfür nicht ausreichend und muss zumindest durch eine entsprechende Ausführungsvorschrift flankiert werden.
- 2. Die Schwellenwerte und weitere Definitionsprobleme:** Die Ergebnisse der erwähnten kleinen Anfrage zeigen, dass in etwa 27% der Einträge im Transparenzregister bisher lediglich fiktive Berechtigte eingetragen waren. Vor diesem Hintergrund ist die seit langem geforderte und jetzt in Artikel 4, §19 Absatz 3, GWG-E normierte Klarstellung ob eine vollständige Ermittlung aller wirtschaftlich Berechtigter möglich war, zu begrüßen. Fälle bei denen keine vollständige Ermittlung möglich war, sollten aber noch weiter differenziert werden in Fälle bei denen dies aus plausiblen Gründen nicht möglich ist (z.B. börsennotierte Gesellschaften im Streubesitz, Genossenschaften). Für die verbleibenden durch diese Unterscheidung nicht erfassten Fälle sollte entweder ein Eintragsverbot oder eine zusätzliche und umgehende behördliche Kontrollpflicht geschaffen werden. Darüber hinaus müsste außerdem:
- a) Über eine – möglicherweise risikoorientierte - Absenkung der Schwellenwerte ausgeschlossen werden, dass bereits zwei (im Fall einer mehrstöckigen Beteiligungskette) bzw. vier Beteiligte ausreichen, um einen Eintrag der Anteilseigner im Transparenzregister zu umgehen.
 - b) Durch eine Klärung im Gesetz oder in den [Auslegungsvorschriften des BVA](#) (Beispiele S. 43 und S. 44) sichergestellt werden, dass bei Unternehmen deren Anteile durch (ausländische) Stiftungen oder Trusts gehalten werden nicht lediglich der Trustee sondern alle nach § Absatz 3 GWG definierten Beteiligten einzutragen sind. Eine Feststellung und Überprüfung zum „beherrschenden Einfluss“ nach §3 Absatz 2 GWG vor allem nach ausländischem Recht ist nicht zielführend. Vielmehr sollte auch bei mittelbarer Beteiligung über eine Stiftung oder einen Trust die Definition nach §3 Absatz 3 GWG angewandt werden, wenn die betroffene Stiftung oder Rechtsgestaltung selbst die Bedingungen §3 Absatz 2 GWG (25% Kapital- oder Stimmrechtsanteil oder vergleichbare Kontrolle) erfüllt.
 - c) Eine gesetzliche Regelung oder eine entsprechende Auslegungsvorschrift sollte klarstellen, dass bei sogenannten Protected-Cell-Companies, Sub-Fonds und ähnlichen Gestaltungen die wirtschaftlich Berechtigten auf Ebene der einzelnen Zelle oder des Sub-Fonds zu ermitteln sind. Daneben ist eine Klarstellung zu diesen Gestaltungen auf europäischer und internationaler Ebene zu schaffen.
- 3. Fehlende Finanzmarkttransparenz:** Börsennotierte Unternehmen im Streubesitz, Investmentfonds und andere große finanzmarktorientierte Finanzvermögen ermöglichen es einzelnen Investoren Millionenbeträge zu investieren und gleichzeitig einen so kleinen und schnell handelbaren Anteil zu halten, dass eine Nachverfolgung über das Transparenzregister in seiner jetzigen

Form nicht sinnvoll und weder für die Behörden noch für die betroffenen Unternehmen möglich ist. Deswegen braucht es eine Regelung, die auch in diesen Fällen für vollständige Transparenz – zumindest gegenüber den Behörden – sorgt. Dazu sollte ein Finanzmarkttransparenzgesetz dafür sorgen, dass Informationen über die Anteilseigner von Finanzvermögen von Vermögensverwaltern und depotführenden Banken zusammengeführt und für die Behörden zugänglich gemacht wird. Die bei Clearstream vorliegenden Daten könnten hierfür die Grundlage bilden. Dafür müssten der stückelose Handel und die Girosammelverwahrung durch ein Verfahren ersetzt, dass eine eindeutige Zuordnung der Anteilseigner zu jedem Zeitpunkt ermöglicht.

In Verbindung mit den nach Artikel 4, § 19 a und b GWG-E zu verknüpfenden Daten zu Immobilieneigentum kann ein nach den vorgehenden Vorschlägen verbessertes Transparenzregister eine gute Grundlage für die Suche nach verdächtigem Vermögen bilden. Eine behördenseitige Sicherstellung der Datenqualität ist dabei einem Geschäftsverbot bei fehlendem oder falschem Registereintrag vorzuziehen. Letzteres würde ein Kontrollproblem der Behörden auf alle am Geschäftsverkehr Beteiligten auslagern, die regelmäßig zur Kontrolle nicht befähigt sind und damit zu unnötigem Aufwand führen.

Die im Referentenentwurf in Artikel 4, § 19c GWG-E noch vorgesehene, im Gesetzesentwurf aber fehlende Pflicht für Notare bei Eintragungen oder Änderungsakten die Eigentümer- und Kontrollstruktur auf Schlüssigkeit zu prüfen sowie die wirtschaftlich Berechtigten festzustellen und der registerführenden Stelle mitzuteilen, wäre geeignet gewesen die Qualität und Aktualität der Einträge zu erhöhen und eine doppelte Eintragungspflicht zu vermeiden. Durch eine automatische Verknüpfung von Handelsregister und Transparenzregister und eine systematische, behördenseitige Überprüfung der Einträge mittels risikobasierter Stichproben nach österreichischem Vorbild erreicht das gleiche Ziel mit deutlich geringerem Aufwand und führt zu einer noch höheren Qualität, weil auch den Notaren viele der Überprüfungsmöglichkeiten der Behörden fehlen.

Das neue „zentrale Immobilienregister“

Die nach Artikel 4, § 19a und b vorgesehene Verknüpfung von Daten zu den juristischen Eigentümern von Immobilien mit dem Transparenzregister ist eine geeignete Methode um in kurzer Zeit ein zentrales und mit den Informationen zum wirtschaftlich Berechtigten verknüpftes Immobilienregister aufzubauen. Dies ist begrüßenswert und lange überfällig. Folgende Verbesserungen wären im Rahmen des SDG2 oder in einem weiteren Immobilienmarkttransparenzgesetz wünschenswert:

- 1. Dauerhafter zentraler Zugang für ermächtigte Behörden:** Die beim Bundesanzeiger Verlag zusammengeführten Daten sollten für entsprechend zu ermächtigende Behörden nicht nur über die einzelnen Transparenzregisterauszüge, sondern als Gesamtdatensatz mindestens bis zur vollständigen Einrichtung eines zentralen Datenbankgrundbuchs zugänglich sein. Neben den ermächtigten Behörden sollte auch ein datenschutzkonformer Zugang für die wissenschaftliche Analyse des Immobilienmarktes – z.B. im Rahmen der in der Vergangenheit an fehlendem Datenzugang gescheiterten Analysen des BBSR – eingerichtet werden.
- 2. Rückmeldung der Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten an die Grundbuchämter:** Die Grundbuchämter sollten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, z.B. auch bei der Umsetzung von Sanktionen, über eine automatische Schnittstelle alle Informationen zu wirtschaftlich Berechtigten erhalten. Diese sollten in den bereits heute elektronisch einsehbaren Grundbüchern vermerkt und entsprechend einer möglicherweise anzupassenden Grundbuchordnung bei berechtigtem Interesse und unter Wahrung des Datenschutzes dort einsehbar sein.

3. **Verknüpfung mit dem Handelsregister:** Vor allem zur Ermittlung von verdächtigem Vermögen sollte eine automatische Verknüpfung mit einem digitalisierten Handelsregister sichergestellt sein.
4. **Verknüpfung mit Informationen der Gutachterausschüsse:** Anstatt, wie im Begleitschreiben angekündigt, die Notare zum schrittweisen Aufbau eines teuren und sich nur langsam befüllenden Immobilientransaktionsregisters zu verpflichten, sollten bereits für fast alle Immobilien und auch für vergangene Transaktionen vorliegende Informationen über Kaufpreise und andere Transaktionsdaten von den Gutachterausschüssen mit dem neuen „zentralen Immobilienregister“ verknüpft und für die entsprechend ermächtigten Behörden zugänglich gemacht werden.

Laut Gesetzesentwurf entstehen bei der registerführenden Stelle laufend zusätzliche Personalkosten von 203 AK. Hier sollte noch einmal überprüft werden, ob es sich bei der Verknüpfung von Grundbuchdaten mit dem Transparenzregister tatsächlich um eine laufend mit so hohem Aufwand verbundene Aufgabe handelt oder ob nicht ein Großteil des zusätzlichen Aufwands nur einmalig durch die Erstverknüpfung entsteht. Dies ist besonders vor dem Hintergrund geboten, dass der Bundesanzeiger Verlag mit 618 Stellen für die Registerführung im internationalen Vergleich bereits über sehr viele Mitarbeiter verfügt und dass es sich beim Bundesanzeiger Verlag um ein privatwirtschaftliches Unternehmen mit bereits jetzt hohen Gewinnen aus dem Betrieb des Registers handelt.

Weitere Anmerkungen zum Gesetzesvorschlag

Artikel 4, § 16a GWG-E (Verbot der Barzahlung von Immobilien): Besonders in Bezug auf komplexe Geldwäsche und Oligarchenvermögen dürften Barzahlungen im Immobilienbereich nur eine untergeordnete Rolle spielen. Trotzdem ist das Barzahlungsverbot für eine verbesserte Geldwäschebekämpfung zu begrüßen. Darüber hinaus sollte wie in den meisten anderen europäischen Ländern eine generelle Bargeldobergrenze eingeführt werden. Für eine effektive Bekämpfung von Kriminalität inklusive der Steuerverhinderung wäre eine möglichst niedrige Bargeldgrenze (z.B. 2.000€) wünschenswert. Auch bei einem niedrigen Wert, wäre nur ein sehr kleiner Teil des Bargelds betroffen. Allerdings erfüllt eine Bargeldobergrenze erst mit entsprechender Durchsetzung ihren Zweck und es sollte überprüft werden ob nicht über die Nachverfolgung von Bargeldströmen der Zweck nicht effektiver und einfacher erreicht werden kann.



Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und sind kein offizieller Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer:innen und –verwalter:innen ermöglichen, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stellen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen.

Der Trägerverein des Netzwerks ist unter der Nummer Ro02719 im Lobbyregister des Bundestages eingetragen.

Mail: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Homepage: www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:

Transparency International Deutschland
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Global Policy Forum

MISEREOR
Oxfam Deutschland
Attac Deutschland
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)