



Europa-Universität Viadrina
Große Scharrnstraße 59, 15230 Frankfurt (Oder)

Professor Dr. Kilian
Wegner
Juniorprofessur für
Strafrecht,
Strafprozessrecht und
Wirtschaftsstrafrecht

kwegner@europa-uni.de
www.europa-uni.de

Frankfurt (Oder), den 20. November 2022

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II)

Spätestens seit die Europäische Union in Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine verstärkt auf Sanktionen und Embargos setzt, um Druck auf die russische Führung auszuüben, ist einer breiten Öffentlichkeit bewusst geworden, was die Fachwelt seit Langem beschäftigt: Es ist heute in Deutschland immer noch allzu leicht, Vermögen zu transferieren und zu verwalten, ohne dabei die eigene Identität preisgeben zu müssen. Diese Intransparenz wird nicht nur zur Umgehung von Sanktionen in außenpolitischen Krisen benutzt. Auch Kriminelle profitieren davon, wenn sie die Erträge aus ihren Taten unentdeckt sichern oder in neue Rechtsverstöße investieren wollen. Neben der Terrorismusfinanzierung ist hier insbesondere das Gebiet der klassischen Organisierten Kriminalität (Betäubungsmittel- und Menschenhandel, Finanzkriminalität) von Bedeutung. Verschleierte Finanzflüsse tragen zudem zu illegaler Parteienfinanzierung, Wahlmanipulation und Bestechung von Amtsträgern bei. Dies machen sich insbesondere Nachrichtendienste von Staaten zu Nutze, die der Bundesrepublik Deutschland feindselig gegenüber stehen. Übermäßige Intransparenz in Vermögensfragen bedroht damit nicht nur die innere und äußere Sicherheit, sondern auch die Grundlagen des demokratischen Gemeinwesens.

Die deutsche Sicherheitsarchitektur ist in struktureller, personeller, technischer und rechtlicher Hinsicht nicht gewappnet, den skizzierten Gefahren wirksam zu begegnen. Dem

vorliegenden Gesetzentwurf kommt das Verdienst zu, in einigen bedeutsamen Punkten für Verbesserung zu sorgen. Der Entwurf sollte daher – ggf. noch mit kleineren Änderungen – vom Deutschen Bundestag beschlossen werden. Die meisten der vorgesehenen Regelungen müssen dabei allerdings als Provisorium angesehen werden, die es in den kommenden Monaten weiter zu verbessern und zu ergänzen gilt, wenn spürbare Effekte erzielt werden sollen. Die nachfolgende Stellungnahme versucht das Entwicklungspotential anhand einiger ausgewählter Schwerpunkte des vorliegenden Entwurfs aufzuzeigen. Dass auch Verbesserungen in anderen Bereichen – insbesondere bei der Financial Intelligence Unit (FIU) und der Geldwäscheaufsicht (nicht nur) im Nicht-Finanzsektor – notwendig sind, wird durch die Konzentration auf (wiederum ausgewählte) Themen des hier vorliegenden Entwurfs nicht in Abrede gestellt.

I. Anmerkungen zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs (Schaffung eines Sanktionsdurchsetzungsgesetzes – SanktDG-E)

1. Schaffung einer Zentralstelle zur Sanktionsdurchsetzung als neue Direktion in der Generalzolldirektion

Der Gesetzentwurf sieht die Schaffung einer Zentralstelle zur Sanktionsdurchsetzung vor, die die in § 1 SanktDG-E genannten Aufgaben übernehmen soll. Die Zentralstelle tritt damit neben die Deutsche Bundesbank und das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), die in dem von § 13 AWG umrissenen Umfang primär für die Sanktionsdurchsetzung zuständig sind. Nach meinem Verständnis sieht § 1 SanktDG-E die Aufgabe der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung in diesem Behördengefüge vor allem darin, überhaupt erstmalig zu ermitteln, ob bestimmte Vermögenswerte unter das Sanktionsregime (damit ggf. unter die Durchsetzungszuständigkeit von Bundesbank und BAFA) fallen. Zudem soll sie die Arbeit der an der Sanktionsdurchsetzung beteiligten Behörden koordinieren und dabei auch Aufgaben als eine Art „Informations-Zentraldienstleister“ (etwa Betrieb einer Registers mit sanktioniertem Vermögen und einer Hinweisgeberstelle) wahrnehmen.

Die Zentralstelle soll als neue Direktion in der Generalzolldirektion eingerichtet werden. Dies erscheint unzweckmäßig, da der Aufbau einer neuen Direktion voraussichtlich erhebliche

Zeit in Anspruch nehmen wird und hohe Kosten verursacht. Das gilt insbesondere, wenn die neue Direktion auch in angemessener Zeit in die Lage versetzt werden soll, operativ im ganzen Bundesgebiet tätig zu werden und z. B. Durchsuchungen, Betretungen, Observationen etc. durchzuführen. Einfacher und schneller wäre es, die Aufgaben der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung dem Zollkriminalamt und – als operativer Arm – den Zollfahndungsämtern zu übertragen und so auf bereits arbeitsfähige und passend ausgebildete Strukturen zurückzugreifen, die natürlich entsprechend personell aufgestockt werden müssten.

Die Befassung des Zollkriminalamts mit der Sanktionsdurchsetzung erscheint auch deshalb sinnvoll, weil nach den Ende August 2022 angekündigten Plänen des Bundesministers der Finanzen ohnehin vorgesehen ist, im nächsten Schritt die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung zusammen mit der FIU, einer neu zu schaffenden Finanzpolizei („Bundesfinanzkriminalamt“) und einer neu zu schaffenden Zentralstelle für die Koordinierung der Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor in eine **neue Bundesoberbehörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität** einzubringen.¹ Auch bei dieser neuen Bundesoberbehörde ist bis jetzt unklar, woraus sich ihre operativen Kräfte schöpfen sollen und wie ihr Verhältnis zu anderen Behörden mit Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der Finanzkriminalität (insbesondere Bundeskriminalamt, Landeskriminalämter und Zollkriminalamt) ausgestaltet sein soll. Auch hier würde sich als Nukleus das bisherige Zollkriminalamt (samt Zollfahndungsämtern) anbieten, der um die Funktionen Sanktionsdurchsetzung, FIU und Koordinierung der Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor ergänzt wird. Eine so neu geschaffene *Bundesfinanzpolizei* wäre nicht nur auf einen Schlag im ganzen Bundesgebiet operativ einsatzfähig, sondern durch die Strukturen der „Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen“ (GFG) auch in bereits funktionierende Arbeitszusammenhänge mit dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern eingebunden.

¹ BMF, Eckpunktepapier „Eine schlagkräftigere Bekämpfung von Finanzkriminalität und effektivere Sanktionsdurchsetzung in Deutschland“ vom 23. August 2022, online abrufbar unter <https://t1p.de/aht7y>.

2. Ergänzung der Regelungen über den Informationsaustausch

§ 5 Abs. 2 Satz 1 SanktDG-E nennt Behörden, denen es gestattet ist, der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung unter den im Gesetz genannten Kautelen Informationen zu übermitteln. Es erscheint zweckmäßig hier auch noch die Börsenaufsichtsbehörden der Länder, die Landespolizeibehörden, die Landesjustizverwaltungen und die Aufsichtsbehörden der Länder für die Geldwäschaufsicht aufzunehmen, da dort typischerweise für die Sanktionsdurchsetzung relevante Informationen anfallen können. Bei den in § 5 Abs. 2 S. 2 SanktDG-E genannten Nachrichtendiensten fehlen – für mich nicht einsichtig – die Verfassungsschutzbehörden der Ländern. Das gilt auch für die Kooperationsklausel in § 5 Abs. 3 Satz 3 SanktDG-E.

In §§ 11 Abs. 7, 12 Abs. 2 SanktDG-E ist geregelt, dass die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung etwaige Hinweise auf Straftaten, die sie bei ihren Ermittlungen sammelt, unverzüglich der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zuleitet. Es erscheint zweckmäßig, zusätzlich eine entsprechende Mitteilung an die jeweilige Geldwäschaufsichtsbehörde vorzusehen, wenn Hinweise auf eine Ordnungswidrigkeit i. S. v. § 56 GWG aufkommen.²

3. Verfassungswidrigkeit der Meldepflicht nach § 10 SanktDG-E

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 SanktDG-E sind sanktionierte Personen verpflichtet, alle Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen, die sich in Deutschland befinden und die in ihrem Eigentum oder Besitz stehen oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden, unverzüglich an die deutschen Sanktionsdurchsetzungsbehörden zu melden. Verstöße gegen diese Meldepflicht stellt § 16 SanktDG-E unter Strafe.

Die skizzierten Regelungen in §§ 10 Abs. 1 Nr. 1, 16 SanktDG-E entsprechen im Wesentlichen den bereits durch das Sanktionsdurchsetzungsgesetz I eingeführten Vorschriften in §§ 23a, 18 Abs. 5b AWG, die im Zuge des SDG II nun wieder gestrichen werden sollen.

² Für einen konkreten Formulierungsvorschlag s. BR-Drucks. 541/1/22, S. 7.

Wie schon die jetzt im AWG befindlichen Normen sind auch die neuen §§ 10 Abs. 1 Nr. 1, 16 SanktDG-E wegen eines Verstoßes gegen den verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare vel prodere* (Selbstbelastungsfreiheit) **verfassungswidrig**, soweit der Sanktionierte eine natürliche Person³ ist und durch § 10 Abs. 1 Nr. 1 SanktDG-E unter Strafandrohung verpflichtet wird, Vermögenswerte auch dann offenzulegen, wenn er sich durch die Offenlegung einer Straftat bezichtigen würde (in Betracht kommen insbesondere der Tatbestand der Geldwäsche, Steuerstraftaten sowie Straftaten nach dem AWG wegen Verstößen gegen das EU-Sanktionsregime). Denn das Bundesverfassungsgericht hat bereits mehrfach entschieden, dass erzwingbare Auskunftspflichten, die zu einer Selbstbelastung des Auskunftspflichtigen führen können, nur dann mit der Verfassung vereinbar sind, wenn dem Auskunftspflichtigen entweder ein **Auskunftsverweigerungsrecht** eingeräumt wird oder ein **Beweisverwertungs- bzw. -verwendungsverbot** sicherstellt, dass die erzwungenen Angaben nicht in einem Straf- oder Bußgeldverfahren gegen ihn verwertet werden können.⁴

4. Ermittlungs- und Sicherungskompetenzen nach §§ 3 ff. SanktDG-E / Erfordernis von Kompetenzen zum anlassunabhängigen Aufspüren von verdächtigem Vermögen („*suspicious wealth order*“).

In §§ 3 ff. SanktDG-E sind umfassende Kompetenzen für die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung vorgesehen, auf deren Grundlage die Behörde sanktioniertes Vermögen aufspüren und – wenn Verstöße gegen das Sanktionsregime drohen – sicherstellen kann. Zwar ließen sich entsprechende Kompetenzen auch nach bisheriger Rechtslage z. T. schon aus Generalklauseln im Außenwirtschaftsrecht und in manchen Fällen auch aus dem Polizei- und Zollrecht ableiten, trotzdem kommt den nun vorliegenden Normen das Verdienst zu, diesen Bereich in der durch das Wesentlichkeitsprinzip gebotenen Detailschärfe zu regeln. Die bisherigen Regelungen reichten nicht aus.

Ob die im Entwurf enthaltenen, neu zu schaffenden Vorschriften in jedem Detail fehlerfrei sind, konnte in der Kürze der für diese Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit nicht

³ Juristische Personen genießen laut BVerfG NJW 1997, 1841, 1843 keine Selbstbelastungsfreiheit.

⁴ Grundlegend dazu der sog. Gemeinschuldnerbeschluss BVerfGE 56, 37 ff.; s. ferner BVerfG, Beschl. v. 21. April 1988 – 2 BvR 330/88; BVerfG NStZ 1995, 599; BVerfG NJW 2005, 352.

geprüft werden. Es soll aber auf eine **grundsätzliche Schwäche** hingewiesen werden: § 12 SanktDG-E erlaubt es nur dann, die Kontrollverhältnisse in Bezug auf einen bestimmten Vermögensgegenstand („Wer ist Eigentümer und wer wirtschaftlich Berechtigter?“) zu ermitteln, wenn

- Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Gegenstand einer sanktionierten Person zuzuordnen sein könnte, (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 SanktDG-E) oder
- in einem Verfahren nach § 11 SanktDG-E (Ermittlungen gegen eine sanktionierte Person) Zweifel an der Eigentumlage bzw. bei der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten mit Blick auf den betroffenen Gegenstand aufgekommen sind (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 SanktDG-E).

In der Praxis stößt ein solcher Ansatz auf das Problem, dass der Bezug zwischen einem bestimmten Vermögensgegenstand und einer sanktionierten Person durch Verschleierungshandlungen verdeckt sein kann. Gerade komplexeren Strategien zur Sanktionsumgehung kommt man daher nur dann auf die Spur, wenn **auch unabhängig von Hinweisen auf einen Sanktionsverstoß von Amts wegen nach Vermögen und Transaktionsstrukturen gefahndet wird, die bestimmte Merkmale verdächtiger Intransparenz aufweisen** (z. B. auffällig komplizierte Gesellschaftsstruktur, die in einem Schattenfinanzplatz endet und keinen wirtschaftlich Berechtigten erkennen lässt). Dieses Problem teilt die Sanktionsdurchsetzung mit der Bekämpfung der Geldwäsche. Wie die FATF in ihrem jüngst erschienenen Deutschland-Bericht festgestellt hat, liegt eines der wesentlichen Probleme der investigativen Geldwäschebekämpfung hierzulande darin, dass Finanzaufdeckungen zur Aufdeckung von Kontrollverhältnissen sowie von Quelle und Ziel von Finanztransaktionen allzu oft nur dann stattfinden, wenn bereits ein Anfangsverdacht hinsichtlich einer konkreten Straftat vorliegt, aus der inkriminierte Vermögenswerte stammen könnten oder zu deren Begehung Vermögen eingesetzt wird.⁵ Um zu besseren Ergebnissen zu gelangen, müsste der Ermittlungsfokus daher zukünftig auch auf präventive

⁵ FATF, Mutual Evaluation Report, August 2022, (online abrufbar unter <https://t1p.de/sb0qh>), S. 11: „Germany takes a reactive rather than a proactive approach to the identification of ML and it is not clear that ML involving professional ML networks, cash smuggling, foreign predicates, complex ML and cases involving legal persons are being detected. In practice, there is a focus on prosecuting for the predicate offence and barriers to pursuing ML in cases where there is no clear link to a predicate offence.“

Finanzermittlungen gelegt werden, in deren Rahmen von Amts wegen nach verdächtigen Vermögenswerten gefahndet und möglichen Verdachtsmomenten bereits unterhalb der Schwelle eines strafrechtlichen Anfangsverdachts nachgegangen wird (sog. „*follow the money*“-Ansatz). Es wäre allerdings wenig sinnvoll, ein solches Ermittlungsinstrument gesondert für die Sanktionsdurchsetzung zu schaffen, da sich bei Beginn solcher Präventivermittlungen gar nicht einschätzen lässt, ob und ggf. welcher Rechtsverstoß sich hinter verdächtiger Intransparenz verbirgt. Ein nächster sinnvoller Reformschritt läge daher darin, ein **universelles Ermittlungsinstrument zum Aufspüren von verdächtigen Vermögensgegenstände** zu schaffen, dessen Früchte dann sowohl der Durchsetzung von Sanktionen, aber auch der Bekämpfung z. B. von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dienen können. Gemeinsam mit *T. Zimmermann* und *El-Ghazi* habe ich hierfür (in bewusster Abgrenzung von dem im Vereinigten Königreich verwendeten Terminus „unexplained wealth order“) den Begriff der „**suspicious wealth order**“ eingeführt.⁶ Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten ein solches Instrument auszugestalten. Denkbar sind etwa eine Weiterentwicklung des Rechts der selbstständigen Vermögenseinziehung („non-conviction-based confiscation“),⁷ eine Einbettung in das Transparenzrecht nach dem GwG oder eine gefahrenabwehrrechtliche Konstruktion. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung die Gestaltungsoptionen zurzeit abwägt, die grundsätzliche Notwendigkeit einer solchen Reform aber anerkennt.⁸ Auf Grund der Komplexität der Materie rate ich davon ab, einen konkreten Regelungsvorschlag noch in das hier laufende Gesetzgebungsvorhaben einzufügen.

⁶ *El-Ghazi/Wegner/Zimmermann*, Legal Tribune Online v. 1. April 2022, online abrufbar unter <https://t1p.de/vevy>.

⁷ S. dazu den von *Wegner/Ladwig/Zimmermann/El-Ghazi*, KriPoZ 2022 Heft 12 (im Erscheinen) erarbeiteten Vorschlag zur Einführung eines Gesetzes über das Aufspüren verdächtiger Vermögensgegenstände und über die selbständige Vermögenseinziehung (Vermögenseinziehungsgesetz).

⁸ Vgl. BMF/BMWK, Verbändeanschreiben zum Referentenentwurf des SDG II v. 18. Oktober 2022, S. 5 f.: „*Es besteht [...] Einigkeit, dass weitere Befugnisse für Fälle, die besondere Risiken in Bezug auf Geldwäsche oder Sanktionen aufweisen [...] geschaffen werden sollen, wenn unklar ist, wer die faktische Kontrolle über das Vermögen ausübt.*“

5. Unklare Reichweite der Einziehungsvorschrift in § 18 Nr. 1 SanktDG-E bei Verstößen gegen § 10 Abs. 1 Nr. 1 SanktDG-E

In § 18 Abs. 1 Nr. 1 SanktDG-E wird angeordnet, dass bei Straftaten nach § 16 SanktDG-E (= Verstoß gegen die Pflicht, sanktioniertes Vermögen zu melden) auch das Tatobjekt i. S. v. § 74 Abs. 2 StGB eingezogen werden kann. Eine solche Regelung war auch bisher schon in § 20 Abs. 1 Nr. 1 AWG enthalten, der nach geltendem Recht die Tatobjekteinzziehung für Taten nach § 18 Abs. 5b AWG – also der Vorgängernorm zu § 16 SanktDG-E – anordnet.

Es stellt sich sowohl nach geltendem als auch nach nun geplantem Recht die Frage, welche Vermögensgegenstände Tatobjekte des Meldepflichtverstoßes und damit einziehbar sind. In Betracht kommen dafür eigentlich nur jene Vermögensgegenstände, die pflichtwidrig nicht gemeldet wurden. Folgt man dem, könnten also auch legal erworbene Vermögenswerte mit sehr hohem Wert (etwa große Immobilienbestände) schon allein deshalb endgültig eingezogen werden, weil sie den Sanktionsdurchsetzungsbehörden nicht offengelegt wurden. Dies wird jedoch oft unverhältnismäßig sein. In der Literatur ist daher mit Blick auf §§ 18 Abs. 5, 20 Abs. 1 Nr. 1 AWG bezweifelt worden, ob die Vorschriften tatsächlich so auszulegen sind.⁹ Bei der Neuregelung in §§ 16, 18 Abs. 1 Nr. 1 SanktDG-E sollte dies daher – wenn gewünscht – in der Gesetzesbegründung klargestellt werden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass bei Tatobjekteinziehungen der § 74f StGB verlangt, dass Tatobjekteinziehungen in jedem Fall verhältnismäßig sein müssen. Spätestens diese Vorschrift wird in der Praxis eine Einziehung von undeklarierten hochpreisigen Vermögenswerten nach §§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 16 SanktDG-E i.V.m. § 74 Abs. 2 StGB häufig verhindern.

⁹ Busch, wistra 2022, R8-R12.

II. Anmerkungen zu Artikel 4 des Gesetzentwurfs (Änderungen am Geldwäschegesetz)

1. Übermittlung von Grundbuch- und Katasterdaten an das Transparenzregister / Verbesserung der Datenqualität

Auch wenn dies die überfällige Einführung eines Datenbankgrundbuchs nicht ersetzen kann, ist es sehr zu begrüßen, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Grundbuchämter beauftragt, dem Transparenzregister Kataster- und Grundbuchinformationen zum Abgleich zur Verfügung zu stellen. Wie *Trautvetter et. al.* kürzlich eindrucksvoll in einer Studie belegt haben,¹⁰ können diese Daten dabei helfen, die Eigentums- und Kontrollstrukturen bei Immobilien automatisiert sichtbar zu machen und die Transparenzpflichten für immobilienhaltende Gesellschaften besser durchzusetzen. Die Praxis wird allerdings auf das Problem stoßen, dass die dafür erforderlichen **Gesellschafterlisten** im Handelsregister zumeist **nicht in strukturierter maschinenlesbarer Form** vorliegen (für andere relevante Register wie das Partnerschaftsregister gilt vermutlich dasselbe). Dem könnte die Bundesregierung allerdings schnell Abhilfe schaffen, indem durch eine auf § 387 Abs. 2 FamFG gestützte Verordnung bestimmt wird, dass die in der Liste der Gesellschafter enthaltenen Angaben in strukturierter maschinenlesbarer Form an das Handelsregister (oder andere relevante Register) zu übermitteln sind. Subsidiär sind – bezogen auf GmbHs – gem. § 40 Abs. 5 S. 1 GmbHG auch die Landesregierungen zum Erlass einer solchen Verordnung ermächtigt.

Soweit die Bundesnotarkammer in Ihrer Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen hat, den an das Transparenzregister zu übersendenden **Datensatz zu beschränken**,¹¹ erscheint dies zweckmäßig.

Mittelfristig sollten über die im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen hinaus weitere Instrumente eingeführt werden, um die **Datenqualität des Transparenzregisters** zu erhöhen. Der bisherige Ansatz, sich im Wesentlichen auf Unstimmigkeitsmeldungen zu verlassen, genügt nicht. Benötigt wird insbesondere ein Verfahren, indem die übermittelten

¹⁰ Näher *Trautvetter*, GWuR 2022 Heft 4 (im Erscheinen).

¹¹ BNotK, Stellungnahme vom 16. November 2022, S. 6.

Daten **risikobasiert stichprobenartig** überprüft werden. Dieses Vorgehen ist durch **automatisierte Abgleichsverfahren** (etwa mit dem Melderegister) zu ergänzen. Zu erwägen ist auch, nach österreichischem Vorbild die Steuerbehörden in die Qualitätssicherung zu involvieren, indem z. B. bei natürlichen Personen, die laut Transparenzregister erhebliches Immobilienvermögen kontrollieren, geprüft wird, ob auch Einnahmen aus Vermietung oder Verpachtung steuerlich erklärt werden (was ansonsten auf ein verdecktes Treuhandverhältnis hinweist).

2. Umgang mit der Rechtsfigur des „fiktiven wirtschaftlich Berechtigten“ / Definition des wirtschaftlich Berechtigten

Es ist zu begrüßen, dass § 19 Abs. 3 Satz 2 GwG-E transparenzregisterpflichtige Entitäten künftig zwingt, bei der Eintragung eines **sog. fiktiven wirtschaftlich Berechtigten** anzugeben, warum nur ein fiktiver wirtschaftlich Berechtigter und nicht der tatsächlich wirtschaftlich Berechtigte eingetragen wird. Damit werden jene häufig besonders risikoreichen Gesellschaften augenfällig, bei denen der tatsächlich wirtschaftliche Berechtigte deshalb nicht eingetragen wird, weil er auf Grund fehlender Informationen nicht ermittelt werden konnte.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die damit gewählte Maßnahme in Gestalt einer Markierung dieser hochrisikobehafteten Konstellation ausreicht. Denn dass der wirtschaftliche Berechtigte in den genannten Fällen im Dunkeln bleibt, ändert sich durch die neue Regelung nicht, und der auf den Verpflichteten durch den Registereintrag ausgeübte Druck zu weiteren Ermittlungen, ist allenfalls moderat. Der **Bundesrat** hat in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf daher den weitergehenden Vorschlag gemacht, derartigen Gesellschaften **weitgehend die Verkehrsfähigkeit zu entziehen**, indem Rechtsgeschäfte im Wert von mehr als 10.000 EUR mit ihnen nicht mehr getätigt werden dürfen. Hinzu kommen eine verschärfte Meldepflicht noch unterhalb der von §§ 43 ff. GwG formulierten Schwelle¹² sowie eine Ergänzung des Katalogs der Faktoren für ein potenziell höheres Risiko in Anlage 2 zum GwG um den Fall des nicht ermittelbaren wirtschaftlichen Berechtigten.¹³ Die vom Bundesrat formulierten Vorschriften müssten ggf.

¹² Dazu und zum Vorstehenden BR-Drucks. 541/1/22, S. 10 ff.

¹³ BR-Drucks. 541/1/22, S. 21 f.

noch um eine Regelung für Fälle mit geringem Geldwäscherisiko ergänzt werden, in denen der wirtschaftliche Berechtigte sich nur vorübergehend nicht feststellen lässt (etwa im Falle einer umstrittenen Erbfolge oder einer Gesellschafterauseinandersetzung). Ich übrigen erscheint es zweckmäßig und auch realistisch möglich, sie noch in das laufende Gesetzgebungsverfahren einzuspeisen.

Abgesehen vom Umgang mit der Figur des fiktiven wirtschaftlichen Berechtigten gibt der vorliegende Gesetzentwurf Anlass, auch über die Definition des wirtschaftlich Berechtigten noch einmal nachzudenken. Überlegenswert ist insbesondere, ob bei juristischen Personen und bei sonstigen Gesellschaften nicht zukünftig schon ab **10 % der Kapitalanteile bzw. Stimmrechte** von einer wirtschaftlichen Berechtigung auszugehen.

Eine gesetzgeberische Klarstellung erfordert ferner der in der Stellungnahme des Netzwerkes Steuergerechtigkeit dargelegte Streit um die **Bestimmung des wirtschaftlich Berechtigten bei Unternehmen, deren Anteile durch (ausländische) Stiftungen oder Trusts gehalten werden.**¹⁴

3. Verbot des Erwerbs von Immobilien mit Bargeld, Kryptowerten oder Rohstoffen

Das in § 16a GwG-E enthaltene Verbot, beim Erwerb von Immobilien mit Bargeld, Kryptowerten oder Rohstoffen zu bezahlen, ist zu begrüßen. Nicht recht erklärlich ist allerdings, warum zur Definition des Begriffs „Rohstoff“ in § 1 Abs. 31 GwG-E auf Art. 2 Abs. 1 lit. e) der Verordnung (EU) 2018/1672 verwiesen wird. Folgt man dieser Verweisung, wird nämlich deutlich, dass als „Rohstoff“ im Sinne dieser Verordnung (und damit auch im Sinne des neuen § 16a GwG-E) **nur Gold mit hohem Reinheitsgrad** angesehen wird. Die Bezahlung mit anderen Metallen, Edelsteinen etc. bliebe demnach möglich. Wenn der Zweck des § 16a GwG-E darin liegt, nicht oder zumindest nur schwer rückverfolgbare Zahlungsmittel vom Immobilienerwerb auszuschließen, ergibt diese Beschränkung keinen Sinn. Es fragt sich, ob es nicht leichter wäre, kurzerhand **die Nutzung von Giralgeld positiv vorzuschreiben** anstatt negativ aufzulisten, mit welchen Mitteln der Kaufpreis nicht beglichen werden darf. Davon abgesehen empfiehlt sich dringend, das Bargeldverbot (bzw.

¹⁴ Netzwerk Steuergerechtigkeit e. V., undatierte Stellungnahme, S. 4.

ein „Giralgeldgebot“) **generell auf den Erwerb von Gütern im Gegenwert von mehr als 10.000 EUR auszudehnen.**

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zu dem vorliegenden Gesetzentwurf zurecht moniert, dass nicht einsichtig ist, warum die im Zusammenhang mit dem Barzahlungsverbot bestehenden Nachweis- und Prüfungspflichten nicht für Share-Deals gelten.¹⁵ Die dort formulierten Änderungsvorschläge sollten übernommen werden.

Von mehreren Sachverständigen wurde schließlich zurecht die **Streichung von § 16a Abs. 4 GwG-E** gefordert.¹⁶ Dem sollte stattgegeben und stattdessen § 6 GwG-MeldV-Immobilien um den (Melde-)Fall ergänzt werden, dass ohne nachvollziehbaren Grund eine Kaufpreiszahlung nach Eigentumsumschreibung vereinbart wird.

¹⁵ BR-Drucks. 541/1/22, S. 13 ff.

¹⁶ BR-Drucks. 541/1/22, S. 16; Stellungnahme BNotK vom 16. November 2022, S. 4 f.; Stellungnahme DAV Nr. 64/2022, S. 7.