



Wortprotokoll der 34. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 21. November 2022, 13:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal E 400

Vorsitz: Alois Rainer, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 5

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN und FDP

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren
Durchsetzung von Sanktionen
(Sanktionsdurchsetzungsgesetz II)**

BT-Drucksache 20/4326

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Auswärtiger Ausschuss
Ausschuss für Inneres und Heimat
Rechtsausschuss
Wirtschaftsausschuss
Verkehrsausschuss
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)



Tagesordnungspunkt 2

Seite 5

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Sanktionierte russische Oligarchen schnellstens wirksam zur Verantwortung ziehen und Zollpolizei schaffen

BT-Drucksache 20/4314

Federführend:

Finanzausschuss

Mitberatend:

Auswärtiger Ausschuss

Ausschuss für Inneres und Heimat

Rechtsausschuss

Wirtschaftsausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Verteidigungsausschuss

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und

Kommunen

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen

Union

Haushaltsausschuss

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Kasper, Carlos Klüssendorf, Tim Marvi, Parsa Schrodi, Michael Zimmermann, Dr. Jens	Fiedler, Sebastian Larem, Andreas
CDU/CSU	Güntzler, Fritz Hauer, Matthias Rainer, Alois Tillmann, Antje	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Beck, Katharina Müller, Sascha	Hönel, Bruno
FDP	Herbrand, Markus Raffelhüschen, Claudia	
AfD	Gottschalk, Kay König, Jörn	
DIE LINKE.		Meiser, Pascal



Teilnehmende Sachverständige:

Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V.

Butte, Bianca

Peglow, Dirk

Bundesnotarkammer

Bormann, Prof. Dr. Jens

Thelen, Martin

Deutscher Notarverein e.V.

Odersky, Dr. Felix

Generalzolldirektion

Hercher, Colette (digital)

Gewerkschaft der Polizei

Buckenhofer, Frank

Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbH

Pelz, Prof. Dr. Christian

Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V.

Trautvetter, Christoph

Wegner, Prof. Dr. Kilian

Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Winkler, Prof. Dr. Viktor, LL.M. (Harvard) (digital)



Beginn der Sitzung: 13:00 Uhr

Tagesordnungspunkt 1

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

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

BT-Drucksache 20/4326

in Verbindung mit

Tagesordnungspunkt 2

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Sanktionierte russische Oligarchen schnellstens wirksam zur Verantwortung ziehen und Zollpolizei schaffen

BT-Drucksache 20/4314

Vorsitzender **Alois Rainer**: Guten Tag meine Damen und Herren, ich eröffne die Sitzung und begrüße zunächst alle anwesenden Sachverständigen. Bitte sehen Sie es mir nach, wenn ich Sie aus zeitlichen Gründen nicht einzeln begrüße.

Die heutige Sitzung findet wie vereinbart in reduzierter Präsenz im hybriden Format statt.

Ich begrüße alle Kolleginnen und Kollegen im Saal sowie die Zuhörer in der Videokonferenz. Ebenso begrüße ich die Vertreter der interessierten Fachöffentlichkeit, die ebenfalls Teilnehmer der Videokonferenz sind.

Außerdem ein herzliches Willkommen an die Gäste auf der Tribüne.

Die Sitzung wird live im Parlamentsfernsehen und im Internet auf www.bundestag.de übertragen.

Gegenstand der Anhörung sind der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II)“ auf BT-Drucksache 20/4326 und der Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Sanktionierte russische Oligarchen schnellstens wirksam zur Verantwortung ziehen und Zollpolizei schaffen“ auf BT-Drucksache 20/4314.

Soweit Sie als Sachverständige dem Finanzausschuss vorab schriftliche Stellungnahmen zugesendet haben, sind diese an alle Mitglieder verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich hier im Saal Frau Ministerialdirektorin Mildenberger, Herrn Ministerialdirigenten Dr. Diehr, Herrn Ministerialrat Zollickhofer sowie Herrn Regierungskonferenzdirektor Ziegner begrüßen. Zudem begrüße ich weitere Fachbeamtinnen und Fachbeamte des BMF, die per WebEx zugeschaltet sind.

Ferner begrüße ich die Vertreterinnen und Vertreter der Länder.

Zum Ablauf der Anhörung: Für die Anhörung ist ein Zeitraum von zwei Stunden vorgesehen, also bis ca. 15:00 Uhr. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung zu geben. Daher hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für folgendes Verfahren entschieden: Die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitte ich, darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen. Ich bitte die Kolleginnen und Kollegen, zu Beginn ihrer Frage immer die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller bei mir anzumelden.

Die heutige Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen und im Internet per Livestream übertragen. Anschließend ist die Aufzeichnung der Anhörung in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung aufgezeichnet. Ich gehe davon aus, dass Sie mit der Aufzeichnung einverstanden sind. Zur Erleichterung der Protokollierung anhand der Tonaufzeichnung werde ich die Sachverständigen vor jeder Abgabe



einer Stellungnahme namentlich aufrufen. Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es nicht zu Störungen kommt. Ich weise darauf hin, dass das Mitschneiden der Sitzung, also Bild- und Tonaufnahmen, durch Dritte untersagt sind.

Vor dem Eintritt in die Tagesordnung sehe ich eine Wortmeldung der Kollegin Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Sachverständige. Bei der Anhörung zum Gesetzentwurf zum „Bürgergeld“ im Ausschuss für Arbeit und Soziales haben die Koalitionsfraktionen den Bundesrechnungshof von der Anhörung ausgeschlossen – mit dem Argument, dass Bundesbedienstete nicht Sachverständige bei Anhörungen seien sollten, da sie auf andere Weise befragt werden könnten. Dieselbe Situation ergibt sich heute mit der Generalzolldirektion. Da wir aber zukünftig weder auf die Expertise des Bundesrechnungshofes, noch auf die Expertise von Frau Hercher verzichten wollen, werden wir die Anwesenheit nicht beanstanden. Wir bitten aber dem Geschäftsordnungsausschuss und dem Ältestenrat diesen Vorgang mitzuteilen, damit zukünftig Bundesbedienstete wieder an Anhörungen teilnehmen können oder sich die Koalition verständigt, dies in keiner Anhörung zuzulassen. Wir würden dies bedauern, da wir uns freuen, Frau Hercher gleich in die Beratung mit einzubeziehen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Wir beginnen mit der Anhörung. Die erste Frage stellt für die Fraktion der SPD Kollege Dr. Zimmermann.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Meine erste Frage richtet sich an die Bundesnotarkammer. Wie bewerten Sie den Vorschlag im Gesetzentwurf zum Transparenzregister? Sind Sie der Meinung, dass das Transparenzregister für eine effektive Geldwäschebekämpfung ausreichend sein wird?

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): Wir unterstützen das Ziel, die Transparenz im Immobiliensektor zu verbessern. Wir glauben auch, dass es notwendig ist, eine bundesweite Suche nach Immobilienvermögen zu ermöglichen. Grundsätzlich ist es bedauerlich, dass bis heute das Datenbankgrundbuch nicht realisiert worden ist. Die gesetzlichen Grundlagen hierfür existieren seit 2013. Für die Umsetzung ist allerdings die Justiz verantwortlich. Sie als Finanzausschuss können

nichts anderes machen, als im Transparenzregister eine Doppelung zu schaffen. Auch wenn ein Datenbankgrundbuch besser wäre, unterstützen wir die geplante Maßnahme. Das Datenbankgrundbuch wird wahrscheinlich noch fünf bis zehn Jahre dauern. Wenn man sofort tätig werden will, muss man das Transparenzregister verwenden.

Wir würden raten, die Daten auf die benötigten Informationen zu beschränken: Eigentümer und Grundstück. Es muss eine gute Maske geschaffen werden. Der Erfolg der Abfrage steht und fällt mit den Eingabemöglichkeiten und der Schnelligkeit der Abfrage.

Wovon wir nicht begeistert sind, ist die Meldepflicht für Notare bei Unstimmigkeiten nach § 23b GwG-E. Das passt eigentlich nicht. Wir gehen davon aus, dass von den Grundbüchern die richtigen Daten kommen. Wir fänden es komisch, von außen in die Verwaltung einzugreifen. Das ist etwas anders als die anderen Daten im Transparenzregister, die von Unternehmen kommen. Dort macht es Sinn, Unstimmigkeiten zu melden. Bei den Daten von den Grundbuchämtern müsste man Vertrauen in deren Richtigkeit haben. So sollte zumindest der Anspruch sein.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Vielen Dank. Bei der Grundsteuerreform haben wir an einigen Stellen gemerkt, dass das nicht immer der Fall ist.

Sie haben sich in Ihrer Stellungnahme zur Umsetzung des Barzahlungsverbot es geäußert. Wie ist Ihre Einschätzung in Bezug auf die Effektivität der Ausgestaltung? Sehen Sie Risiken der Umgehung?

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): Das Barzahlungsverbot für Immobilien entspricht unseren eigenen Forderungen zu den Koalitionsverhandlungen. Wir glauben, dass es einen Großteil der problematischen Fälle erfassen wird. Der Schlüssigkeitsnachweis mit Hilfe eines Kontoauszugs bzw. einer Bankbestätigung erscheint ausreichend. Natürlich besteht die Möglichkeit einer Umgehung durch Schwarzkäufe. Allerdings gibt es hier die harte zivilrechtliche Sanktion der Unwirksamkeit bis zur Eintragung im Grundbuch. Insofern wird es für Geldwäscher keine Option sein, unwirksame Kaufverträge abzuschließen. Die Kriminellen wollen ihr Vermögen sicher parken. Deswegen werden sie wirksame Verträge schließen wollen.



Wir halten das Ganze für gelungen und sinnvoll. Unser einziger Kritikpunkt ist die nachwirkende Pflicht zum Monitoring, mit der zwei Jahre lang Zahlungen nach der Eigentumsüberschreibung geprüft werden sollen. Das führt zu unnötiger Bürokratie bei Teilzahlungsmodellen, die vor allem von Senioren genutzt werden, wenn sie ihr Haus auf Rentenbasis verkaufen. Ansonsten gibt es in der Praxis kaum Fälle, da wir Vorleistungen immer ausschließen müssen. Daher wird vor der Eigentumsumschreibung so gut wie immer gezahlt. Wenn nicht gezahlt wird, ist das ein Grund für eine Verdachtsmeldung an die FIU.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion der CDU/CSU Frau Kollegin Tillmann, bitte.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Meine Frage geht an Herrn Buckenhofer von der Gewerkschaft der Polizei. Wir wissen noch nicht so genau, wie die Bundesbehörde, die der Finanzminister angekündigt hat, aufgestellt sein wird. Nach unserer Meinung ist es gut, eine Bundeszuständigkeit zu schaffen. Noch schwieriger als die Beschaffung von neuem Personal ist dabei die Abklärung der Kompetenzen. Meine erste Frage: Wie kann man entsprechende Bundeszuständigkeiten mit möglichst wenig zusätzlichem Bundespersonal schaffen? Zweitens: Mit welcher Zeitschiene kann man rechnen? Ab wann könnten Sie tatsächlich arbeiten?

Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Das BMF hat die Zeitschiene selbst benannt: Ein Aufbaustab soll zwei Jahre arbeiten. Am Ende dieses Zeitraumes soll der entsprechende Gesetzentwurf zusammen mit der Organisationsstruktur der neuen Behörde auf dem Tisch liegen. Wenn es schnell läuft, kann die Arbeit also im Jahr 2025 aufgenommen werden, ansonsten im Jahr 2026. Dann würde aber erst eine Hülle existieren.

Die Gewerkschaft der Polizei rät von diesem Konstrukt insgesamt ab. Es gibt kein Erfordernis dafür. Die beschriebenen Aufgaben können alle in bereits bestehenden Strukturen wahrgenommen werden.

Zur ersten Säule, dem Bundesfinanzkriminalamt: Nach dem Willen des BMF sollen hier komplexe internationale Ermittlungsverfahren zur Geldwäschebekämpfung durchgeführt werden. Wir halten es für völlig ausreichend, wenn man die gemeinsame Finanzermittlungsgruppe beim BKA aus Zollfahndern und BKA-Beamten personell stärkt und strategisch auf diese Verfahren ausrichtet. Dann

kann diese Abteilung innerhalb des BKA genau diese Verfahren durchführen, bei denen jetzt beklagt worden ist, dass sie nicht durchgeführt wurden. Man muss dazu sagen: Strafrechtliche Geldwäscheverfolgung setzt immer die Verfolgung einer Vortat voraus. Eine Geldwäschetat ist vor Gericht nicht anklagbar, wenn dem Gericht nicht eine entsprechende Vortat geliefert wird. Die Entkoppelung der Geldwäscheverfolgung von anderen Straftaten ist also schwierig.

Zur Sanktionsdurchsetzung: Das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter sind von ihrer Expertise her sofort in der Lage, diese Aufgaben zu übernehmen. Auch hier bedürfte es natürlich einer personellen Stärkung und einer entsprechenden organisatorischen und strategischen Ausrichtung. Das ließe sich sehr schnell realisieren. Auf diese Weise könnten schon im Jahr 2023 die ersten Erfolge erzielt werden.

Zur dritten Säule, der Überwachung ist Nicht-Finanzsektors, kann ich im Moment noch nichts sagen. Das BMF hat hierzu noch keine konkreten Aussagen bezüglich der genauen Aufgaben gemacht. Es wird immer beklagt, dass wir 270 Beschäftigte in 320 Behörden haben, die den Nicht-Finanzsektor im Rahmen der Geldwäschaufsicht überwachen sollen. Soll die neue Stelle nun diese Stellen als „Aufsicht der Aufsicht“ überwachen? Oder soll der Bund diese Aufgaben selbst übernehmen? All das ist bis heute noch nicht geklärt worden.

Unser Vorschlag ist es, den Zollfahndungsdienst zu nutzen, ihn zu stärken und ihn strategisch auch auf die Durchsetzung von Sanktionen auszurichten. Außerdem sollte die gemeinsame Ermittlungsgruppe beim BKA deutlich im Hinblick auf komplexe Geldwäscheermittlungsverfahren gestärkt werden. Der Vorteil einer Einbettung in die bestehende Sicherheitsarchitektur ist, dass sofort mit der Arbeit begonnen werden kann. Es entstünden so auch keine neuen Reibungsverluste. Die Schaffung einer neuen, weiteren Behörde, die sich in die bestehende Sicherheitsarchitektur erst einfügen müsste, wäre hingegen sehr kompliziert. Diese neue Behörde hätte auch keinen Unterbau und wäre in der Fläche nicht vertreten. Kräfte vor Ort wären für eine solche Behörde aber notwendig. Eine Behörde ohne solche Kräfte vor Ort wäre vollkommen zahnlos.



Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Eine weitere Frage: Sind sie vom BMF aufgefordert worden, an der Struktur einer solchen neuen Behörde mitzuarbeiten? Gibt es regelmäßige Besprechungen mit dem BMF?

Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Nein.

Vorsitzender Alois Rainer Alois Rainer: Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Kollege Hönel, bitte.

Abg. **Bruno Hönel** (B90/GR): Meine Frage geht an Herrn Trautvetter vom Netzwerk Steuergerechtigkeit. Ich möchte den Blick auf das große Ganze richten: Es ist nicht so, dass im Jahr 2022 zum ersten Mal Sanktionen erlassen worden sind. Das gab es auch in den vergangenen Jahrzehnten. Hier war die Sanktionsdurchsetzung nach unserer Einschätzung mangelhaft. Daher meine Frage: Wie bewerten Sie den Vorschlag des Sanktionsdurchsetzungsgesetz II vor diesem Hintergrund grundsätzlich, insbesondere im Vergleich zu den Vorstößen der alten Bundesregierungen in den letzten 16 Jahren?

Sv **Christoph Trautvetter** (Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V.): Das Sanktionsdurchsetzungsgesetz II nimmt viele kleine und größere Änderungen vor, die bereits in den vergangenen Jahren hätten passieren sollen. Seit 20 Jahren liegen die Metadaten, die jetzt verknüpft werden sollen, vor. Man hätte dies 2013 bei der Einführung des Datenbankgrundbuchs machen können. 2015 bei der Einführung des Transparenzregisters wurden ebenfalls einige Lücken gelassen. 2019 hat die nationale Risikoanalyse auf Probleme bei der nationalen Sanktionsdurchsetzung hingewiesen. 2021 haben wir es versäumt, Bestandsimmobilien in das Transparenzregister aufzunehmen – wie z. B die „Oligarchenvilla“ am Tegernsee. Es gibt also eine ganze Reihe von Versäumnissen, die im Sanktionsdurchsetzungsgesetz II korrigiert werden.

Abg. **Bruno Hönel** (B90/GR): Eine Nachfrage: Sie haben ja in der Vergangenheit selbst leidige Erfahrungen bei der Ermittlung und Offenlegung von Vermögen ungeklärter Herkunft und bei der Suche nach den wahren Hintermännern bei komplexen internationalen Geschäftsstrukturen machen müssen. Solche Erfahrungen machen die Ermittler täglich, insbesondere beim Aufspüren von sanktioniertem Vermögen.

Können Sie aus ihrer Sicht schildern, was der Knackpunkt ist, weswegen es so schwer ist sanktioniertes Vermögen zuzuordnen? Was würde nach Ihrer Meinung helfen, um das deutlich zu vereinfachen?

Sv **Christoph Trautvetter** (Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V.): Die FATF hat darauf hingewiesen: In Deutschland wird Geldwäschebekämpfung und Sanktionsdurchsetzung nur reaktiv betrieben. Das passiert dann, wenn Journalisten oder andere Quellen einen relativ deutlichen Hinweis auf einen Anfangsverdacht geliefert haben.

Dafür gibt es zwei Gründe. Zum einen fehlt die Datengrundlage, um systematisch vorzugehen. Selbst wenn eine entsprechende Datengrundlage geschaffen wird – beispielsweise haben wir in unserer Studie zum ersten Mal gezeigt, wie viele Immobilien im Besitz von Gesellschaften auf den britischen Jungferninseln sind und wo Lücken im Transparenzregister bestehen –, benötigt man im zweiten Schritt ein Nachforschungsrecht, das ohne Anfangsverdacht auskommt. Man muss sagen können: „Wir haben verdächtiges Vermögen identifiziert, können aber daraus noch keinen Anfangsverdacht auf eine Straftat ableiten. Dennoch sind wir berechtigt nachzufragen, den Fall zu überprüfen und den Sanktionsbezug klarzustellen.“

Abg. **Bruno Hönel** (B90/GR) Es gibt im Transparenzregister mit Stand 2022 über 120 000 sogenannte „fiktive wirtschaftlich Berechtigte“. Das sind Eintragungen im Register, bei denen die eintragungspflichtige Gesellschaft keine Kenntnis darüber hat, wer in der Gesellschaft 25 Prozent oder mehr der Anteile hält. Es kann Fälle geben, beispielsweise bei Fonds mit Streubesitz, in den ein solcher Anteilseigner nicht existiert. Gleichzeitig weiß man, dass hier ein großes Schlupfloch für Geldwäsche und die Vermeidung von Sanktionen besteht. Im Gesetzentwurf ist nun eine Verpflichtung für die Unternehmen enthalten, zwischen den Fällen von Streubesitz und „nicht ermittelbar“ zu unterscheiden. Gibt es von Ihnen weitere Überlegungen, wie wir diesem Problem begegnen können?

Sv **Christoph Trautvetter** (Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V.): Die fiktiven Berechtigten stellen die Grenze des Transparenzregisters dar. Zum einen müsste die Problematik des Streubesitzes durch ein Finanzmarkttransparenzgesetz gelöst werden. Zum anderen ist die Überprüfung



der Angabe, dass der wirtschaftlich Berechtigte nicht zu ermitteln sei, vor Ort, insbesondere in Steueroasen, kaum möglich. Daher können auch nach dem neuen Recht falsche Angaben gemacht werden, und es kann auf den Streubesitz verwiesen werden, obwohl dies möglicherweise gar nicht so ist.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion der FDP hat das Wort Kollege Herbrand.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Meine Fragen richten sich an Frau Hercher von der Generalzolldirektion. Wir freuen uns, dass wir nicht auf die Expertise der Bundesbehörden verzichten. Die neue Zentralstelle soll ja primär für gefahrenabwehrrechtliche Ermittlungen und die Sicherstellung von Geldern zuständig sein. Sie wird hierzu auch mit entsprechenden Ermittlungsbefugnissen ausgestattet. Es geht aus unserer Sicht also tatsächlich nicht um Strafverfolgung.

Meine Fragen: Was spricht aus Ihrer Sicht für die Einrichtung der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung bei der Generalzolldirektion? Wie stellen Sie sicher, dass die neue Zentralstelle ab dem 1. Januar 2023 einsatzfähig ist? Wie gewinnen Sie das hierfür notwendige Personal?

Welche Erfahrung haben Sie bislang bei der Zusammenarbeit mit anderen Behörden bei der Durchsetzung von Sanktionen im Rahmen der Amtshilfe gemacht?

Die neue Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung dient ja primär der Durchsetzung der Sanktionen durch Verfügungsbeschränkungen und Bereitstellungsverbote aufgrund von Listungen von Personen und rechtsfähigen Personengesellschaften. Inwiefern schafft aus Ihrer Sicht der Gesetzentwurf mit der Bündelung dieser Aufgaben bei einer Zentralstelle eine ausreichende Rechtsgrundlage zur Ermittlung und Sicherung von sanktioniertem Vermögen und stellt im Vergleich zur bisherigen Situation einen deutlichen Fortschritt dar?

Sve **Colette Hercher** (Generalzolldirektion): Die Anbindung der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung bei der Generalzolldirektion als eigener Direktion und in Form einer funktionalen Behörde wird von uns grundsätzlich begrüßt. Allerdings sehen wir Schwierigkeiten aufgrund des relativ kurzfristigen Zeitpunktes, zu dem die Arbeitsfähigkeit gesichert sein soll. Wir bereiten uns jetzt schon

mit Hochdruck darauf vor. Die Arbeitsaufnahme wird im Moment durch einen Aufbaustab vorbereitet, der dafür sorgen wird, dass zu Anfang des Jahres zumindest ein kleiner Personalkörper zur Arbeitsaufnahme zur Verfügung stehen wird.

Natürlich stellen wir uns vor, dass eine Auffüllung des auch im Haushalt vorgesehenen Personals nicht allein durch die Zollverwaltung erfolgen wird, sondern vielmehr die Personalführung im Laufe des Jahres 2023 durch die Gewinnung von Personal außerhalb der Zollverwaltung erfolgt. Für diese Aufgabe existiert kein speziell ausgebildetes Personal in der Zollverwaltung, da diese Aufgabe ja vollständig neu ist.

Ich halte es für richtig, dass die Zentralstelle als Verwaltungsbehörde angelegt ist. Es wurde gerade bereits erwähnt, dass Ermittlungen ohne Anfangsverdacht und bereits im Vorfeld durchgeführt werden müssen. Im Ergebnis wollen wir mit den Maßnahmen der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung die beteiligten Verwaltungsbehörden unterstützen und gleichzeitig Verwaltungsdienstleister im Kontakt mit den Unternehmen und Bürgern sein.

Die Erfahrungen der Zollverwaltung mit dem Thema Amtshilfe sind insgesamt gut. Amtshilfe ist immer wieder notwendig und nicht auf den vorliegenden Tätigkeitsbereich beschränkt.

Wir gehen davon aus, dass wir mit der Bündelung der Aufgaben in der Zentralstelle gute Erfahrungen machen werden. Dies gilt insbesondere, weil sie sowohl eine Clearingstelle als auch eine Hinweis- und Meldestelle enthalten wird. Damit sind gute Voraussetzungen für eine Koordinierung geschaffen, die aus der Zentralstelle heraus für alle beteiligten Behörden erfolgen soll.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Wir machen weiter mit der Fraktion der AfD, Kollege Gottschalk bitte.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Meine Fragen gehen zunächst auch an Frau Hercher von der Generalzolldirektion. Ich habe Ihren Ausführungen eben, aus der Wirtschaft kommend, mit Interesse, aber auch mit Entsetzen gelauscht.

Zur Personalplanung: Mit welcher Anzahl zusätzlicher Stellen rechnen Sie? Man sollte vermeiden, dass die Generalzolldirektion ähnlich wie die FIU zum Dauergast im Finanzausschuss wird. Die FIU



muss ihren Personalbedarf ständig nach oben korrigieren. Sie haben eben gesagt, dass Sie kein spezielles Personal für die Zentralstelle haben. Es steht zu befürchten, dass Sie bei der Personalgewinnung in eine Konkurrenzposition zur FIU treten werden. Mich würden die Zahlen und Ihre Planungen interessieren sowie die Frage, aufgrund welcher Erkenntnisse Sie zu diesen Zahlen gekommen sind.

Sve Colette Hercher (Generalzolldirektion): Im Haushaltsplan für 2023 sind Planstellen für 91 Arbeitskräfte speziell für die Direktion 10 vorgesehen. Der Personalbedarf im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren wird bei uns regelmäßig berechnet. Dies erfolgt in einer gesonderten Einheit, die sich auf Personalbedarfsmessung und Erfüllungsaufwände spezialisiert hat. Dort wurde ein Bedarf von 120 oder 121 Arbeitskräften errechnet.

Abg. Kay Gottschalk (AfD): Eine weitere Frage an die Gewerkschaft der Polizei, an Herrn Buckenhofer: Sie kritisieren in Ihrer Stellungnahme den Entwurf in Bezug auf die präventive Finanzaufklärung und die Sicherung von Vermögen. Ihrer Auffassung nach müssen die Regelungen deutlich umfassender sein. Es geht darum, dass Regelungen in unterschiedlichen Gesetzen mit möglicherweise unterschiedlichen Formulierungen zu Problemen führen können. Ich würde Sie bitten, dies anhand eines Beispiels für uns zu konkretisieren. Wenn es möglich ist, wäre ich Ihnen sehr verbunden, wenn Sie uns einen Vorschlag machen könnten, wie aus Ihrer Sicht diese Regelungen konsistenter sein könnten.

Sv Frank Buckenhofer (Gewerkschaft der Polizei): Der Vorschlag der Gewerkschaft der Polizei nähert sich dem Phänomen nicht dadurch, indem wir fragen, welche Befugnisse wir brauchen, um die Sanktionen durchzusetzen. Sondern wir gehen davon aus, dass es in Deutschland eine Vielzahl an verdächtigen Vermögen gibt. Wir wollen eine Norm, die den Zollfahndungsdienst ermächtigt, sich auf die Suche nach verdächtigem Vermögen zu begeben. In der Folge kann festgestellt werden, ob dieses Vermögen möglicherweise inkriminiert oder sanktioniert oder beides ist. Manches sanktionierte Vermögen kann ja auch einen kriminellen Hintergrund haben. Wenn es sanktioniertes Vermögen ist, wird es ipso jure eingefroren. Wenn es Vermögen mit einem kriminellen Hintergrund ist, muss man

prüfen, ob der Verdachtsgrad, der sich zum Zeitpunkt der Feststellung ergibt, ausreicht, um ein Strafverfahren zu eröffnen. Wenn kein Anfangsverdacht generiert werden kann, das Vermögen aber verdächtig bleibt, da derjenige, der es für sich reklamiert, nicht glaubhaft machen kann, dass es aus einer legalen Quelle stammt, dann muss das Vermögen auf einem verwaltungsrechtlichen Weg eingezogen werden können.

Unsere Vorstellung ist, dass wir einen Befugnis-Kanon erhalten, der zur Aufklärung verdächtiger Vermögen ermächtigt. Am Ende dieses Prozesses steht dann entweder geklärtes Vermögen oder ungeklärtes Vermögen, das entweder sanktioniert oder kriminell ist. Es wird entweder ein Strafverfahren eingeleitet, oder das Vermögen wird auf dem Verwaltungsweg sichergestellt.

Vorsitzender Alois Rainer: Das Wort hat für die Fraktion der SPD Kollege Kasper.

Abg. Carlos Kasper (SPD): Ich würde gerne den Bund Deutscher Kriminalbeamter zur Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung befragen: Wird diese Zentralstelle in der Lage sein, die Sanktionen effektiv durchzusetzen? Wann schätzen Sie würde die Zentralstelle diese Aufgabe erfüllen können? Gibt es von Ihnen eventuell einen Alternativvorschlag, wie eine solche Stelle die Sanktionen besser durchsetzen könnte?

Sv Dirk Peglow (Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V.): Wir schließen uns im Großen und Ganzen dem an, was der Kollege Buckenhofer hier schon vorgetragen hat. Ich würde bezweifeln, dass die Zentralstelle zu Beginn des neuen Jahres schon einsatzfähig sein wird, zumindest was die praktische Arbeit angeht. Wir haben gehört, dass bisher lediglich ein Stab besteht, um die eigentliche operative Arbeit vorzubereiten.

Wir schlagen ebenfalls vor, die bestehenden Kompetenzen zu nutzen. In der kriminalpolizeilichen praktischen Arbeit stellt sich das Problem, dass schwer festzustellen ist, ob eine Person sanktioniert ist oder nicht. Wir haben überhaupt keine Möglichkeit das zu wissen, außer wir schauen in diese Listen hinein. Wir haben diesbezüglich keine Überprüfungsmöglichkeiten für Beschuldigte in Ermittlungsverfahren. Wir sind bisher in dieser Frage praktisch blind. Das ist ein großes Problem für die polizeilichen Ermittlungsverfahren. Die Sanktionsdurchsetzungsstelle soll ja nur dann zuständig sein,



wenn keine Vortat bekannt ist. Wenn eine Vortat ermittelt wird, stellt sich die Frage, wer das Verfahren fortführt. Der Fall wäre dann in die Länderzuständigkeit abzugeben. Oder man müsste bei der Sanktionsstelle entsprechende Befugnisse verankern, damit sie das Verfahren fortführen kann. Derzeit würde das Verfahren beim Bekanntwerden einer kriminellen Vortat an die Landesbehörden abgegeben. Dort müsste die Akte noch einmal neu angefasst werden. Wir haben hier also Redundanzen, also Mehrfachbefassungen mit einem Vorgang.

Den Vorschlag für ein Bundesfinanzkriminalamt hält der BDK für nicht sinnvoll. Die Probleme, die im FATF-Bericht benannt werden, werden hiermit gar nicht adressiert. Der Bericht spricht nicht von einem strukturellen Problem bei der Geldwäschebekämpfung in Deutschland. Sondern es besteht ein Problem bei der justiziellen Praxis, da nur die Vortat abgeurteilt wird und kein Urteil mit Bezug auf die Geldwäsche erfolgt. Andererseits gibt es auch ein Problem mit der Ressourcenausstattung. Die Finanzermittlungsgruppen der Länder sind im Tagesgeschäft weitgehend damit beschäftigt, die eingehenden Verdachtsmeldungen abzuarbeiten. Das ist ein rein organisatorischer Vorgang. Gleichzeitig werden in den Ländern sehr wenige Geldwäscheverfahren geführt. Die einzige Stelle, die wertehaltige Geldwäscheverfahren führt, ist das Bundeskriminalamt mit seiner gemeinsamen Finanzermittlungsgruppe. In den Ländern sind keine Ressourcen vorhanden, um in größere Verfahren einzusteigen. Deswegen wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, die bestehenden Strukturen im Bund und in den Ländern zu stärken. Im zweiten Schritt sollte man sich über eine Zentralstelle Gedanken machen, die aus unserer Sicht im Bereich des Zollkriminalamtes mit den darunter liegenden Strukturen der Zollfahndungsämter anzusiedeln ist. Die FIU sowie eine Stelle, die sich mit Sanktionsdurchsetzung befasst, müssten dann dort angedockt werden. Das wäre aus unserer Sicht ein geeigneter Vorschlag, um schnell handlungsfähig zu sein. Wir können es uns momentan nicht leisten, Jahre auf den Aufbau und die Strukturierung einer Behörde zu verwenden. Von den Schnittstellenproblematiken, die zwischen den bestehenden Behörden und der neuen Behörde entstehen würden, möchte ich gar nicht sprechen. Hier wären enorme Anstrengungen nötig, um die Schnittstellen zu definieren und den Workflow zu errichten. Es besteht momentan Unklarheit

über die Zusammenarbeit und die Art, wie die Erkenntnisse ausgetauscht werden sollen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat für die Fraktion der CDU/CSU Kollege Hauer.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Ich möchte nicht unterlassen, Folgendes zu erwähnen: Wir haben beim Sanktionsdurchsetzungsgesetz I ein unterirdisches parlamentarisches Verfahren erlebt. Das erleben wir nun leider beim Sanktionsdurchsetzungsgesetz II ebenfalls. Die Ampelkoalition hatte damals versprochen, dass dies die absolute Ausnahme bleiben würde. Auch jetzt hatten Sie als Sachverständige weniger als 45 Stunden Zeit, zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Das ist unangemessen. So wird das Beteiligungsverfahren zur Farce. Das möchte ich zu Protokoll geben.

Aus diesem Grund haben auch einige gute Punkte aus Ihren schriftlichen Beteiligungen keinen Eingang in den Gesetzentwurf gefunden. Wenn man den Sachverständigen nur 45 Stunden Zeit gibt, auf den Referentenentwurf zu reagieren, zeugt das nicht von einer großen Wertschätzung.

Es geht um das Thema: Wer soll die Sanktionsdurchsetzung machen? Wir haben nun einmal Frau Hercher von der Generalzolldirektion gehört, die Werbung für die Übergangslösung der Zentralstelle gemacht hat. Wir haben die deutliche Kritik der Gewerkschaft der Polizei und des Bundes Deutscher Kriminalbeamten daran gehört.

Ich möchte die Gewerkschaft der Polizei noch einmal fragen, weswegen eine Zollpolizei besser und schneller wäre.

Zweite Frage: In unserem Antrag fordern wir als Fraktion der CDU/CSU, über den Gesetzentwurf der Koalition hinauszugehen und auch Nutzungsverbote von sanktioniertem Vermögen möglich zu machen. Was ist hierzu Ihre Position? Die gleiche Frage würde ich ebenfalls an den Bund Deutscher Kriminalbeamter richten.

Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Der Zollfahndungsdienst mit seinem Zollkriminalamt und den nachgeordneten Fahndungsämtern kann die Aufgabe sehr schnell erledigen. Wir reden hier nicht, wie oft fälschlich angenommen wird, über Maßnahmen der Strafverfolgung. Die Sanktionsdurchsetzung ist ausdrücklich kein Instrument des Strafrechts. Aber die gemeinsame Schnittstelle zwischen Finanzermittlungen im Strafrecht und



der Sanktionsdurchsetzung, bei der es ebenfalls um das Aufspüren von unbeweglichem Vermögen geht, liegt darin, dass bei den praktischen Kompetenzen eines Zollfahnders auch das Verwaltungsrecht und das Gefahrenabwehrrecht berührt sind. Ein Zollfahnder bewegt sich nicht nur im Bereich des Strafrechtes. Er verfügt über die Kompetenzen, sich auf die Suche nach beweglichem und unbeweglichem Vermögen zu machen.

Zur zweiten Frage: Wir haben Ihren Antrag mit dem Vorschlag einer Zollpolizei gelesen. Dies ist eine unserer eigenen zentralen Forderungen. Wir müssen den Bereich der Finanzkriminalität, zu dem die Geldwäsche, der Schmuggel, bestimmte Formen der Arbeitsmarktkriminalität sowie bestimmte Formen der Wirtschaftskriminalität gehören, stärker bündeln. Wir brauchen in diesem Bereich eine schlagkräftige Verwaltungseinheit. Unser großes Vorbild ist dabei die italienische Guardia di Finanza, die Finanzpolizei. Dieser Finanzpolizei könnte man dann auch die präventiven Ermittlungsaufgaben übertragen, von denen ich eben gesprochen habe.

Zum Nutzungsverbot: Wenn man jemandem ein Konto einfriert und er das Geld nicht ausgeben kann, hat er nichts davon. Wenn ich jemandem ein Haus oder eine Yacht einfriere, er sie aber noch bewohnen und benutzen kann, hat er dadurch keinen Schaden. Daher denken wir, dass man über ein Nutzungsverbot nachdenken muss. Natürlich bestehen juristische Hürden. Es ist aber nicht unsere Aufgabe, dieses Problem zu lösen.

Sv **Dirk Peglow** (Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V.): Wir brauchen, um in diesem Bereich zu ermitteln, kriminalistische Kompetenzen. Wenn ich mehrere Tötungsdelikte habe, bringt es nichts, fünf Kollegen aus dem Betrugsbereich zu bitten, mal schnell ein Tötungsdelikt zu bearbeiten. Ähnlich liegt der Fall hier: Wir brauchen Kolleginnen und Kollegen, die Interesse und Expertise haben, im Vermögensbereich in der Tiefe zu ermitteln. Man muss ermitteln, welche Beziehungen bestehen. Wir müssen in der Lage sein, tiefgehende Auswertungen und Analysen in der gebotenen Form mit den notwendigen Tools innerhalb kürzester Zeit zu erstellen, aufzuarbeiten und zu nutzen. Die Arbeit ist zeitkritisch. Wir können niemanden mit einer rein verwaltungstechnischen Ausbildung an solche Fälle setzen. Wir brauchen Kollegen mit kri-

minalpolizeilichen Kompetenzen. Diese Leute müssen die polizeilichen Informationssysteme nutzen und Datenmanagement betreiben können. Sie müssen wissen, wie Sie Informationen erlangen, auch mit Hilfe von Vertrauenspersonen und Hinweisgebersystemen. Der komplette Kanon der kriminalpolizeilichen Arbeit muss hier abgebildet sein.

Zu möglichen Nutzungsverboten: Wir stimmen diesem Vorschlag zu.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat für die Fraktion der SPD Kollege Fiedler.

Abg. **Sebastian Fiedler** (SPD): Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Wegner. Wie bewerten Sie die Vorschriften im Gesetzentwurf in Bezug auf die Ermittlung von verdächtigen Vermögen? Sind Sie der Auffassung, dass dies gut und ausreichend geregelt ist? Was würden Sie ansonsten an weiteren Ermittlungsmöglichkeiten vorschlagen? Sie haben sich in der Fachöffentlichkeit mit dem Zugriff des Staates auf inkriminiertes Vermögen befasst. Bitte geben Sie uns einen Einblick.

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Eigentlich hat Herr Buckenhofer die Antwort schon gut skizziert. Das Problem, das der Gesetzentwurf aufweist, ist, dass bei den Ermittlungsgrundlagen Voraussetzung ist, dass den Ermittelnden ein gewisser Bezug zu einem Sanktionssachverhalt bekannt ist. Es kann also entweder von einer sanktionierten Person ausgehend ermittelt werden oder ausgehend von einem Gegenstand, der im Zuge einer Ermittlung gegen eine sanktionierte Person gefunden wurde. Das Problem ist, dass man einen solchen Konnex geschickt verschleiern kann, so dass von außen außer einer „verdächtigen Intransparenz“ nichts zu erkennen ist. Was sich dahinter verbirgt – Kriminalität, Sanktionsverstoß oder sogar beides, das weiß man nicht. Hier bräuchte man eine Regelung, die es einer Behörde erlaubt, anlassunabhängig aufgrund bestimmter Risikomerkmale auf die Suche zu gehen.

Ich habe dieses notwendige Instrument in einem Beitrag zusammen mit Mohamad El-Ghazi und Till Zimmermann als „suspicious wealth order“ bezeichnet. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, dieses Instrument konkret auszugestalten. Im Zuleitungsschreiben zum Referentenentwurf hat das BMF eine Liste weiterer geplanter Maßnahmen beigefügt. Dort findet sich der Passus, dass man sich



einig sei, dass ein solches Instrument benötigt wird und man die Gestaltungsoptionen abwägt. Das halte ich für gut. Ich sehe ein, dass es nicht mehr möglich sein wird, im laufenden Gesetzgebungsverfahren ein solch komplexes Unterfangen einzubauen. Wenn man ein solches Instrument schafft, ist es nicht sinnvoll, es in ein Sanktionsdurchsetzungsgesetz einzufügen, da man ex ante nicht weiß, ob sich hinter einer verdächtigen Intransparenz ein Sanktionssachverhalt verbirgt oder etwas anderes. Daher müsste man ein universelles Instrument schaffen. Dies wird in der Kürze der Zeit im laufenden Verfahren nicht zu machen sein. Auf jeden Fall wäre dies ein wichtiges Projekt für die laufende Legislaturperiode und würde dem Rechnung tragen, was die FATF Deutschland ins Stammbuch geschrieben hat.

Abg. **Sebastian Fiedler** (SPD): Eine direkte Nachfrage: Im Gesetzentwurf finden sich unter anderem Ermittlungsmöglichkeiten in Bezug auf das Betreten von Wohnungen. Wie schätzen Sie dies in Bezug auf Zwanganwendungen ein? Gibt es hier Amtshilfesituationen, die von vorneherein immer eine Rolle spielen?

Daran anschließen die Frage: Welche Kriterien würden sie eigentlich für eine Organisation der Strukturen zwischen Bund und Ländern, Zentralisierung und Dezentralisierung, für sinnvoll erachten?

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Diese Diskussion wird seit einigen Monaten geführt, spätestens seit der Bundesfinanzminister eine neue Oberbehörde ins Spiel gebracht hat. Ich habe mich damit intensiv befasst, gemeinsam mit vielen der hier heute Anwesenden. Ich muss sagen, dass mich die Argumente der GDP und des BDK mittlerweile überzeugen und ich diesbezüglich noch kein schlagendes Gegenargument gehört habe – außer dass es bisher in den bestehenden Strukturen noch nicht geklappt hat. Ich glaube auch, dass es sinnvoller wäre, die bestehenden Strukturen so aufzuwerten, wie das von meinen Vorrednern vorgeschlagen wurde. Sonst wird das nicht funktionieren. Auf keinen Fall wird es funktionieren, sich auf eine intellektuelle Kopfbehörde und deren Amtshilfeersuchen zu verlassen. Jeder, der Amtshilfeersuchen schon einmal in ihrem Bearbeitungsschicksal gesehen hat, wird mir darin zustimmen. Dies bezieht sich auch auf Zwangsmaßnahmen. Alles, was vor Ort gemacht

werden muss, die „boots on the ground“, muss von bestehenden Strukturen umgesetzt werden, beispielsweise vom Zollfahndungsdienst oder von vergleichbaren Strukturen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Wir machen weiter mit der Fraktion der CDU/CSU, Kollege Müller, bitte.

Abg. **Stefan Müller** (CDU/CSU): Ich richte meine Fragen an den Bund Deutscher Kriminalbeamter und an die Gewerkschaft der Polizei. Zum einen, hinsichtlich der Sanktionsdurchsetzung: Halten Sie eine vollständige Beweislastumkehr für zielführend? Zweitens, in Ergänzung dessen: Könnten in dem bisher angedachten Regime solche Vermögenswerte ermittelt werden, die bei Treuhändern geparkt sind oder bei denen eine sonstige Verschleierung erfolgt? Außerdem haben wir das Thema „suspicious wealth order“ schon angesprochen. Die CDU/CSU-Fraktion hat das in ihrem Antrag gefordert. Wir finden den Gedanken interessant, das dürfte kein Geheimnis sein. Die Bundesinnenministerin hat das ebenfalls aufgegriffen. Deswegen meine Frage, ob insofern auf solche Vermögensgegenstände, die einer Verschleierungsbemühung unterworfen worden sind, zugegriffen werden kann. Was halten Sie davon?

Sv **Dirk Peglow** (Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V.): Natürlich wünscht sich die Polizei eine Beweislastumkehr. Aber es ist an anderer Stelle zu prüfen, ob das unserer Verfassung gemäß ausgestaltet werden kann. Herr Prof. Wegner wird dazu sicher einen guten Vorschlag in Bezug auf das Verwaltungsverfahren haben. Wie er ausgeführt hat, werden wir das aber wahrscheinlich gesondert beraten und möglicherweise auch in einem anderen Ausschuss. Natürlich besteht dieser Wunsch, weil wir sehr oft mit Menschen zu tun haben, bei denen wir hohe Vermögenswerte feststellen. Und wenn wir nicht feststellen können, warum diese inkriminiert sind, dann müssen wir das Buch zumachen. Dann gibt es für uns keine weiteren Möglichkeiten mehr, wenn nicht tatsächlich eine Straftat vorliegt. Insofern wäre es eine schöne Sache, wenn gewisse Punkte in Zusammenhang mit Vermögensgegenständen auftreten, die Möglichkeiten zu haben, eine Erklärung zu verlangen, woher dieses Vermögen stammt. Und dass wir das Vermögen entziehen können, wenn die Erklärung ausbleibt. Das wäre wünschenswert. Aber ich bin ein Polizeibeamter, ich kann mir selten etwas wünschen. Deshalb warten wir ab, was kommen wird.



Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Der Vorschlag, der eben von Prof. Wegner präzisiert worden ist und von uns als Forderung im Raum steht, die „suspicious wealth order“ – wir nennen es auch präventive Finanzermittlungen – würde im Grunde genommen das Problem, das wir mit der Beweislastumkehr im Strafrecht haben, auflösen. Denn im Strafrecht wäre das die Büchse der Pandora, wenn wir anfangen, über die Aufgabe dieses Grundsatzes zu diskutieren. Das wäre eine sehr elegante Variante an das Vermögen von Schurken zu kommen – ohne die Problematik einer Beweislastumkehr. Daher sind wir natürlich dafür, dass wir an das Geld dieser Schurken kommen, und zwar möglichst schnell an möglichst viel. Denn große Vermögenswerte in den Händen von Kriminellen sind nicht nur sehr lukrativ für die Kriminellen, sondern sie sind auch eine Bedrohung für eine demokratisch verfasste Rechtsordnung, denn das Vertrauen in die Wirtschaftsabläufe ist dann gefährdet. Wir erleben das im Immobilienmarkt, wenn die Werte in die Höhe schnellen und jemand, der redlich am Immobilienmarkt teilnehmen kann, im Grunde genommen nicht konkurrenzfähig ist, weil er die Preisspiralen gar nicht mehr mithalten kann, die durch inkriminierte Vermögen nach oben getrieben werden. Das haben wir nicht nur im Immobilienmarkt, sondern auch in vielen anderen Bereichen. Deshalb brauchen wir präventive Finanzermittlungen. Wir wollen allerdings nicht, dass diese Ermittlungen in jeder Polizeiwache durchgeführt werden dürfen. Wir wollen, dass sie gezielt von einer Finanzpolizei durchgeführt werden und schlagen vor, dass der Zollfahndungsdienst zu einer Finanzpolizei ausgebaut wird. Der ist dann hybrid – Finanzbehörde und Polizeibehörde – und könnte auch auf die steuerlichen Daten zugreifen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Danke. Das Wort hat für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Herr Kollege Emmerich.

Abg. **Marcel Emmerich** (B90/GR): Ich habe zunächst eine Frage an Sie, Herr Trautvetter. Im jetzigen Gesetzentwurf ist angedacht, dass man ein Bargeldverbot bei Immobilienkäufen umsetzt. Geht das in Ihren Augen weit genug, oder fänden Sie es besser, stattdessen eine allgemeine Bargeldobergrenze festzulegen? Bei welcher Höhe sollte diese liegen und warum?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Trautvetter.

Sv **Christoph Trautvetter** (Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V.): Ich denke, das Bargeldverbot wird in der Presse und der Öffentlichkeit immer etwas übertrieben dargestellt. Ich denke, wenige Oligarchen werden tatsächlich mit dem Bargeldkoffer im Privatjet nach Deutschland gekommen sein. Bei diesen großen Beträgen geht es sehr oft um Finanzkonten und Briefkastengesellschaften und alles, was daran hängt. Trotzdem ist das Bargeldverbot beim Immobilienkauf überfällig. Das muss man keinem erklären, dass der Bargeldkoffer beim Immobilienkauf nichts zu suchen hat. Man sollte da noch nachschärfen und die Bezahlung mit Diamanten, die sehr gerne benutzt werden, weil sie sehr viel leichter sind als Bargeldkoffer, der Vollständigkeit halber ergänzen.

Wenn wir über eine allgemeine Bargeldobergrenze reden, haben wir verschiedene Positionen. Die Steuerbehörden sagen: Um Steuerbetrug zu bekämpfen, wären Bargeldobergrenzen von 2 000 Euro nötig und geeignet. Für die Bekämpfung von Kriminalität reichen vielleicht auch 10 000 Euro. Mal sehen, worauf man sich einigt. Ich denke aber, sowohl bei 2 000 Euro als auch bei 10 000 Euro wäre der normale Bürger so gut wie gar nicht betroffen, weil nur ganz wenige Menschen mit 10 000 Euro in der Tasche einkaufen gehen.

Abg. **Marcel Emmerich** (B90/GR): Dann hätte ich noch eine Frage an Sie, Herr Prof. Wegner. Sie haben ja schon ausgeführt, dass das Einfrieren von Vermögen nicht weit genug geht. Auch in der öffentlichen Debatte wird immer wieder darüber geredet, dass der Staat die Möglichkeit haben sollte, die Vermögen im Zweifel selbst weiter zu verwerten. Es wird auch immer die Debatte geführt, ob man damit nicht auch den Wiederaufbau in der Ukraine finanzieren könnte. Meine Frage wäre in diesem Zusammenhang, wie Sie hier die rechtlichen und technischen Möglichkeiten einschätzen.

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Bei dieser Frage muss man unterscheiden. Wenn wir über Vermögen reden, das nur Kraft der EU-Sanktionsverordnung eingefroren ist, dann ist es der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich, dieses Vermögen weiter zu verwerten. Denn es handelt sich nur um eine vorläufige politische Maßnahme, um bestimmte außenpolitische Ziele der EU zu erreichen. Wenn aber, im Zuge eines Einziehungsverfahrens – sei es



eine Einziehung im Strafverfahren oder eine selbstständige Einziehung aus § 76a Abs. 4 StGB, die non-conviction-based confiscation – ein Vermögensgegenstand endgültig zugunsten des Staates eingezogen wird, dann kann der Staat mit diesem Gegenstand natürlich machen, was er will. Das geht je nach Regelungen in den Landes- oder Bundesfiskus ein und dann könnte der jeweils zuständige Haushaltsgesetzgeber entscheiden, was mit diesem Geld gemacht wird, wie mit allen anderen Staatsmitteln auch. Aber eben nicht allein aufgrund des Umstandes, dass es als sanktioniertes Vermögen eingefroren ist.

Abg. **Marcel Emmerich** (B90/GR): Ich hätte noch eine Frage an Sie, Herr Prof. Wegner. Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme dargelegt, dass es eine unklare Reichweite der Einziehungsvorschriften im Entwurf von §18 Nr. 1 Sanktionsdurchsetzungsgesetz II gibt. Könnten Sie das bitte noch einmal ausführen?

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Hier spare ich Ihnen die Einzelheiten, aber im Ergebnis haben wir dort die Situation, dass wenn jemand entgegen der Regelung in §10 des Sanktionsdurchsetzungsgesetzes nicht alle seine Vermögensgegenstände, die er in Deutschland hat, anmeldet, die unter die Sanktionen fallen, dann führt dieser bloße Verstoß, es nicht gemeldet zu haben, nach §18 dazu, dass der Vermögensgegenstand vollständig eingezogen werden kann. Sollte also jemand beispielsweise eine Villa im Wert von 30 Millionen nicht melden, dann würde schon dieser Meldeverstoß dazu führen, dass nach diesem Entwurf die Villa vollständig eingezogen werden könnte, und zwar endgültig. Das scheint mir unverhältnismäßig zu sein, angesichts des doch nicht so hohen Unrechtsgehalts eines Meldepflichtverstoßes. Ich glaube auch, dass eine solche Einziehung in der Praxis an § 74 StGB scheitern würde, der vielen vielleicht nicht bekannt ist. Dieser Paragraph bedingt, dass die sogenannte Tatobjekteinzugung immer unverhältnismäßig ist. Also muss man sich nicht zu große Sorgen machen aufgrund dieser Regelung. Aber ich frage mich natürlich trotzdem, warum man sehenden Auges eine zumindest knapp an der Unverhältnismäßigkeit vorbeischießende Regelung in das Gesetz aufnimmt.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion DIE LINKE. hat nun Herr Kollege Meiser das Wort.

Abg. **Pascal Meiser** (DIE LINKE.): Meine Frage richtet sich an das Netzwerk Steuergerechtigkeit, an Herrn Trautvetter. Ich will noch einmal zurück zum Thema Transparenz, die die Grundlage vieler anderer Geschichten ist und noch einmal die Frage der Datenqualität des Transparenzregisters aufwerfen. Wie bewerten Sie diese? Wir kennen alle die Kritik daran. Was schlagen Sie konkret vor, um die Datenqualität zu verbessern?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitte, Herr Trautvetter.

Sv **Christoph Trautvetter** (Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V.): Wir haben uns in Deutschland, in der EU und im Prinzip auch weltweit darauf geeinigt, dass das Transparenzregister das zentrale Werkzeug sein soll, um unverdächtigtes von verdächtigem Vermögen zu unterscheiden. Vor allem geht es im Transparenzregister darum, alle die, die nichts zu verbergen haben, eindeutig zuzuordnen und zu erkennen und alle anderen ermittlungsmäßig zu behandeln. Jetzt gibt es in Deutschland seit fast fünf Jahren ein solches Register, und wir sehen aus Ihrer kleinen Anfrage, dass mehr als die Hälfte der eigentlich eintragungspflichtigen Gesellschaften immer noch fehlen, also mehr als eine Millionen Gesellschaften, die sich eigentlich bis Ende Juni hätten eintragen müssen. Das einzige, das wir bisher dagegen unternehmen, sind die Unstimmigkeitsmeldungen von den Verpflichteten, vor allen Dingen von den Notaren. Das sind jährlich mehrere Zehntausend – im Vergleich zu mehr als einer Million fehlender Einträge. So können Sie selbst ausrechnen, wie lange es dauern würde, zu einem verlässlichen Register zu kommen.

Das Problem ist, dass die Notare nicht die Bestandseinträge überprüfen, sondern immer nur die neuen Transaktionen. Das zweite Problem: Die Notare überprüfen nicht ausreichend, und können das auch gar nicht. Wenn ein Treuhänder von irgendeinem Trust in den Cayman Islands sagt, er ist der fiktive Berechtigte, und es gibt keinen anderen, dann kann der Notar das nicht prüfen und tut das bisher auch nicht, sondern glaubt ihm das. Es gibt also nicht nur fehlende Einträge, sondern auch sehr viele falsche Einträge. Um das zu ändern, müssen wir drei Sachen tun: Zum einen muss die registerführende Stelle mit der Datengrundlage ausgestattet werden, um auch die Bestandsfälle systematisch klären zu können und die fehlenden Einträge nachzufüllen. Dazu benötigt das Transparenzregis-



ter, der Bundesanzeiger Verlag, ein digitales Handelsregister, um die Einträge im Transparenzregister mit dem Wissen, das es im Handelsregister schon gibt, verknüpfen zu können und die Lücken gezielt und systematisch zu identifizieren. Es gibt noch eine Reihe von rechtlichen Anpassungen, die notwendig wären. Das können Sie auch in unserer Stellungnahme nachlesen – zum Beispiel bei den GmbHs, die im Besitz von ausländischen Trusts sind. Hier besteht eine Regelungslücke, die dazu führt, dass in diesen Fällen immer der Trustee und nicht die Begünstigten eingetragen werden müssen. Auch über eine ganze Reihe anderer Sachen müsste man reden, beispielsweise die Grenzwerte und die Schwellenwerte.

Es gibt aber eine ganz große Lücke, die bei allen rechtlichen und systematischen Anpassungen verbleibt: Das ist die Frage der Qualitätskontrolle. Wie gesagt, wir verlassen uns aktuell auf die Notare, die aber gar nicht in der Lage sind, die Qualität sicherzustellen, weil sie die dazu nötigen Datenzugänge nicht haben. Ich würde dazu das Beispiel Österreich anführen. Das haben wir auch in unserer Stellungnahme beschrieben. Dort wird regelmäßig risikobasiert aus allen Einträgen im Transparenzregister gefiltert, durch die Steuerbehörden überprüft und im Zweifel, wenn diese Überprüfung zu keinem Ergebnis kommt, an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet, weil in Österreich ein falscher oder fehlender Eintrag tatsächlich eine Straftat ist. Das sorgt seit Jahren dafür, dass das österreichische Register fast komplett vollständig ist. Das sorgt dafür, dass die Einträge dort sehr viel zuverlässiger sind, und dass Österreich mit dem Transparenzregister in der Lage ist, verdächtiges Vermögen vorzusortieren und zu erkennen. Das ist aus meiner Sicht auch der sehr viel bessere Ansatz als ein Geschäftsverbot. Durch ein Geschäftsverbot werden im Prinzip die Ungenauigkeit und die Qualitätsprobleme im Transparenzregister wieder auf den Geschäftsverkehr und die Geschäftstätigen ausgelagert. Es sollte eine Behördenaufgabe sein und nicht durch die Verpflichteten und die am allgemeinen Geschäftsverkehr beteiligten Personen durchgeführt werden.

Vielleicht noch eine Anmerkung zum Personal, das dazu nötig ist: In Österreich ist die Stelle, die diese risikobasierte Auswahl vornimmt, tatsächlich mit fünf Personen besetzt. Der Bundesanzeiger Verlag, der das deutsche Transparenzregister führt, hat

hunderte Mitarbeiter, die auf Zuruf und per Hand einzelne Einträge prüfen. Wir könnten durch ein digitales Handelsregister und verknüpfte Daten und durch eine IT-gestützte Überprüfung noch sehr große Verbesserungen erzielen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion der FDP hat nun Kollege Herbrand das Wort.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Meine Frage richtet sich an die Noerr Partnerschaftsgesellschaft. Ich habe Ihre Stellungnahme mit großem Interesse gelesen. Mich interessiert in diesem Zusammenhang Ihre Bewertung der Idee der Einführung eines staatlichen Auskunftsverlangens gegenüber formellen Inhabern von Vermögenswerten, die eine bestimmte Größenordnung überschritten haben und die bestimmte Risikomerkmale auf sich vereinigen. Es geht darum offenzulegen, aus welcher Quelle dieses Vermögen stammt und wer darüber de facto die Kontrolle ausübt. Welche verfassungsrechtlichen oder weiteren Bedenken sehen Sie in diesem Zusammenhang mit einer solchen „suspicious wealth order“? Inwiefern besteht Ihrer Auffassung nach überhaupt eine Regelungslücke, oder reichen nicht bereits bestehende Möglichkeiten der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung aus, insbesondere vor dem Hintergrund, dass diesbezüglich Änderungen durch das Sanktionsdurchsetzungsgesetz II im Außenwirtschaftsgesetz geplant sind?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitteschön, Herr Prof. Pelz.

Sv **Prof. Dr. Christian Pelz** (Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbH): Ich sehe offen gesagt keine Regelungslücke für eine solche „suspicious wealth order“, weil hinreichend Anknüpfungspunkte für derartige Ermittlungen vorhanden sind. Mir fehlt schlicht die Fantasie, mir vorzustellen, es gibt unbekannte Vermögenswerte, nach deren Existenz ich zunächst suchen muss, um einen Anknüpfungspunkt für eine derartige gefahrenabwehrrechtliche Ermittlung zu finden. Wenn ich weiß, dass Personen Vermögenswerte haben oder besitzen oder Vermögenswerte existieren, deren legale Herkunft zweifelhaft oder nicht zu erklären ist, dann wird sich sehr schnell auch ein Anfangsverdacht für eine Geldwäschebehandlung darstellen lassen, sodass die Strafverfolgungsbehörden auch derzeit schon Möglichkeiten haben, einem Anfangsverdacht nachzugehen. Eine anlasslose oder an bestimmte Kriterien geknüpfte „suspicious wealth



order“ würde natürlich in die allgemeine Handlungsfreiheit und das persönliche Datenschutzrecht eingreifen, wenn Personen offenlegen müssten, woher bestimmte Gelder kommen. Im Hinblick auf die Ermittlungsmöglichkeiten, die das geplante Sanktionsdurchsetzungsgesetz bietet, ist ja vorgehen, dass angeknüpft an Vermögensgegenstände bereits eine gefahrenabwehrrechtliche Ermittlung durchgeführt werden kann. Das gilt natürlich nur, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Vermögenswert einer gelisteten Person zuzuordnen ist. Da gibt es aus meiner Sicht keine weiteren Regelungslücken, für die man weitere Ermittlungsmöglichkeiten bräuchte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Dann nehme ich die verbleibende Zeit gern in Anspruch, um mit Ihnen über die Struktur zu sprechen. Das BMF plant ja, eine neue Bundesoberbehörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität. Diese ist als administrative Behörde aufgestellt. Sind aus Ihrer Sicht die Befugnisse der Zentralstelle im Gesetzentwurf unter dieser Prämisse geeignet, ihre Aufgaben durchzuführen?

Sv **Prof. Dr. Christian Pelz** (Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbH): Im Kern sind die Befugnisse grundsätzlich geeignet. Es gibt Auskunftsrechte, es gibt Urkundenvorlagerechte, und es gibt Betretungsrechte, die mittels Beschlagnahme gegebenenfalls zwangsweise durchgesetzt werden können. Das ist das klassische Instrumentarium, das zur Verfügung steht. Ob man bei Personen, die Vermögenswerte verstecken möchten, wahrheitsgemäße Auskünfte bekommt, ist natürlich sehr zweifelhaft. Insbesondere bei den verschachtelten Strukturen, die schon angesprochen wurden, die im Ausland sitzen und bei denen man Auskunftspersonen bräuchte, die gar nicht im Geltungsbereich des Gesetzes sind. Mit strafprozessualen Maßnahmen könnte man natürlich über Rechtshilfewege entsprechende Auskünfte bekommen. Mit den verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ist man an der Außengrenze der Bundesrepublik Deutschland am Ende.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Dann machen wir weiter mit der SPD-Fraktion. Herr Kollege Dr. Zimmermann bitte.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Ich wollte eigentlich etwas anderes fragen, aber Herr Buckenhofer hat so gezuckt bei dem, was Prof. Pelz gerade

zum Thema „suspicious wealth order“ gesagt hat, deswegen würde ich Sie fragen: Teilen Sie die denn die Einschätzung von Herrn Prof. Pelz?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Buckenhofer.

Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Um die Frage kurz zu beantworten: Nein. Aber ich will das natürlich auch begründen. In meiner mittlerweile fast vierzigjährigen Erfahrung als Zollbeamter – davon 35 Jahre als Ermittlungsbeamter im Zollfahndungsdienst – sind mir schon viele Vermögen ungeklärter Herkunft über den Weg gelaufen, die auch mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eine kriminelle Herkunft hatten, wo der Ermittlungsstand aber niemals ausgereicht hätte, Straftaten nachzuweisen. Nicht mal für einen Anfangsverdacht hätte es ausgereicht. Wenn man nämlich mit einem Sachverhalt zu einem Staatsanwalt geht und sagt: „Ich habe hier einen Sachverhalt, da hat jemand Vermögen ungeklärter Herkunft und kann nicht richtig erklären, wo er das legal her hat“, dann fragt der Staatsanwalt nach dem Anfangsverdacht. Und wenn ich den nicht habe, dann kann ich nicht einmal mit Finanzermittlungen anfangen. Dann steht mir das Instrument der Strafprozessordnung gar nicht zur Verfügung.

Vielleicht noch eine andere Bemerkung: Wir kennen das Instrument der Offenlegung der Vermögensverhältnisse schon seit Jahrzehnten. Das müssen die Leute gegenüber dem Finanzamt ständig machen. Der Unterschied ist nur, beim Finanzamt legt man sein Vermögen offen, um die Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln. Das Finanzamt ist geradezu zufrieden, wenn man Vermögen offenlegt und sie einen Steuerbescheid schreiben können. Und wissen Sie, wie viele Täter ich in meinem Leben schon gesehen habe, die das Finanzamt als Geldwaschmaschine benutzt haben? Die also geradezu größten Wert darauf gelegt haben, ihr Vermögen gegenüber der Finanzverwaltung zu offenbaren, um anschließend einen Steuerbescheid in der Hand zu haben, mit dem sie ihr illegal erworbenes Vermögen legalisiert haben? Das Finanzamt ist nicht dazu aufgestellt, weil es ihm am nötigen Argwohn fehlt. Ich meine das gar nicht mit Vorwurf, sondern es ist nicht deren Rolle. Sie haben auch nicht die polizeilichen Erkenntnisse, um festzustellen, dass diese fünf Millionen Euro, die derjenige beim Finanzamt angemeldet hat, tatsächlich möglicherweise krimineller Herkunft sind. Und das ist eine



Lücke, die wir in Deutschland schließen müssen. Diese Lücke besteht, von der Prof. Wegner eben gesprochen hat, von der wir als Gewerkschaft der Polizei auch schon seit langer Zeit reden. Wir erlauben es uns, dass sich in der Summe Milliardenvermögen in diesem Kreislauf bewegen und wir überhaupt keinen Überblick haben, wem diese tatsächlich gehören und woher sie kommen.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Danke für die Klarstellung. Ich würde dann gerne meine eigentliche Frage an die Bundesnotarkammer richten. Es gab ja in der Diskussion um dieses Gesetz auch den Vorschlag einer Transaktionsdatenbank. Die ist aktuell nicht im Entwurf. Wie wäre Ihre Einschätzung zu diesem Instrument?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Prof. Bormann.

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): Wir halten das Instrument grundsätzlich für sinnvoll, denn wir könnten dort die Beteiligten, das Grundstück und den Kaufpreis eines jeden Grundstückskaufvertrages zentral erfassen, gegebenenfalls zusätzlich die wirtschaftlich Berechtigten. Damit hätten wir einen lückenlosen Filter, den wir über das System legen würden. Wir könnten dadurch zum einen ganz einfach Kettenverkäufe auswerten und zum zweiten könnte man das verknüpfen, zum Beispiel mit dem Datenpool der FIU, mit dem polizeilichen Informationsverbund oder mit dem Bundeszentralregister. Damit könnten wir verdächtige Personen gezielt rausziehen. In Spanien gibt es das so ähnlich, das haben wir uns auch schon mit Ihren Fraktionskollegen in Madrid angeschaut. Das ist allerdings nicht ganz trivial. Insofern würden wir uns – im Einvernehmen mit den beteiligten Ressorts – dafür aussprechen, dass man das zum Gegenstand eines gesonderten Gesetzgebungsverfahrens macht, um die ganzen Verknüpfungen wirklich sauber herzustellen. Denn wenn wir so etwas machen, dann hätten wir gerne das maximale Potenzial. Deswegen lautet meine Antwort ganz klar: „Ja, das ergibt Sinn.“ Dieses Vorhaben würde das laufende Gesetzgebungsverfahren aber überfrachten. Deswegen haben wir die Bitte, das im nächsten Jahr noch einmal aufzugreifen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Wir machen weiter mit der Fraktion der CDU/CSU und Herrn Kollegen Hauer, bitte.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Wir reden ja gerade über Vermögenswerte ungeklärter Herkunft. Deshalb würde ich gern eine Frage an Prof. Dr. Winkler anschließen:

Hielten Sie es im Sinne einer besseren Sanktionsdurchsetzung für zielführend, dass bei Vermögenswerten ungeklärter Herkunft eine vollständige Beweislastumkehr zur Anwendung käme? Oder könnte anderweitig gegen Intransparenz in diesem Bereich vorgegangen werden?

Sehen Sie eine Möglichkeit, von russischen Oligarchen eingezogenes Vermögen zu verwerten, um den Erlös beispielsweise für den Wiederaufbau der Ukraine zu nutzen?

Im Entwurf des Sanktionsdurchsetzungsgesetzes der Ampel werden ja ein neues Gesetz geschaffen und 21 Gesetze geändert. Wäre es stattdessen nicht sinnvoll, auch um bessere Übersichtlichkeit zu schaffen, das Ganze in einem Gesetz zu bündeln? Was spricht aus Ihrer Sicht dafür oder dagegen?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Prof. Winkler. Er ist per Webex zugeschaltet.

Sv **Prof. Dr. Viktor Winkler, LL.M. (Harvard)**: Zunächst zu Ihrer ersten Frage. Das Thema Beweislastumkehr ist ein Teil des Gesamtthemas, dass dieser Entwurf leider dazu tendiert, in den Bereichen, wo wir es nicht brauchen, vorsichtig ausgedrückt sehr nah in den Bereich der Verfassungswidrigkeit zu geraten. Der Kollege Wegner hat das in seiner behutsamen Art ein wenig angedeutet, ich würde es noch etwas stärker sagen. Meine These ist, dass dieser Entwurf in den Bereichen Anzeigepflicht aber auch Beweislastumkehr, also in den Bereichen, in denen wir es in der Praxis nicht brauchen, sehr nah und ohne Not in eine Richtung geht, die verfassungsrechtlich zumindest problematisch ist.

In welchen Bereichen bräuchten wir denn mehr? Die Situation ist ja in der Sanktionsdurchsetzung zunächst einmal, dass wir nicht genug wissen. Es ist also nicht die Situation, dass wir schon alles hätten und jetzt wir noch eine weitere Behörde brauchen, die das alles verwaltet. Genau das tut aber leider die Zentralstelle. Sie verwaltet sozusagen den Mangel an Wissen. Da muss ich auch dem Kollegen vorhin unbedingt Recht geben. Die Situation ist: Wir sind in den meisten Bereichen noch nicht bei einem Anfangsverdacht. Deswegen sehe ich insbesondere das Thema der Beweislastumkehr



als einen Bereich, in dem wir nicht viel gewinnen und möglicherweise rechtsstaatlich relativ viel einbüßen. Das gilt für mich auch beim Thema Verwertung. Da hat der Kollege bereits sehr sachlich dargelegt, wann die Verwertung möglich ist. Ich würde es noch einmal zusammenfassen, hoffentlich auch in seinem Sinne, dass wir weitergehend, als wir das bereits jetzt können und dürfen, verfassungsgemäß nicht verwerten können. In anderen Worten: Dort, wo wir verwerten können, sehe ich aus fachlicher Sicht, als jemand, der viele Jahre ausschließlich im Sanktionsbereich tätig ist, natürlich keine Schwierigkeiten. Ich glaube nur, dass wir uns alle in der Runde fragen, ob wir darüber hinausgehen können. Das ist dann eine verfassungsrechtliche Debatte.

Zu Ihrer letzten Frage, und das ist mir sehr wichtig: In vielerlei Hinsicht enttäuscht dieser Entwurf uns alle, die wir im Sanktionsbereich arbeiten, massiv. Aber einer der Bereiche, wo er am meisten enttäuscht ist, dass er nicht diese große politische Chance nutzt, um das Sanktionsthema einheitlich auf eine eigene Säule zu stellen. Schauen Sie sich an, wie viele Behörden in diesem Thema unterwegs sind, wenn dieser Entwurf so Gesetz wird. Und schauen Sie sich an, wie viele Gesetze betroffen sind. Außerdem müssen sich die Landespolizeien bei der Sanktionsdurchsetzung durch dieses rechtliche Dickicht kämpfen. Aus fachlicher, praktischer Sicht bräuchten wir dringend ein Bundessanktionsgesetz, das zum ersten Mal diesen wichtigen Bereich des Sanktionsrechts, der sich auch dogmatisch nach Konsolidierung sehnt, normiert. Da bewegen wir uns mit diesem fragmentierten Gesetz leider genau in die entgegengesetzte Richtung.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Gottschalk von der AfD-Fraktion.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Ich würde gern eine Frage an Herrn Thelen, den Vertreter der Bundesnotarkammer, richten. Vorweg möchte ich bemerken, dass unsere Fraktion wie keine andere im Deutschen Bundestag für den Erhalt des Bargeldes einsteht. Daran wollen wir auch keinen Zweifel lassen. Nichtsdestotrotz können wir zumindest im Fall von Sanktionen ein Barzahlungsverbot für den Immobilienerwerb in der Abwägung der verschiedenen Interessen nachvollziehen. Grundsätzlich bewerten auch Sie ein solches Barzahlungsverbot als unbedenklich, gleichwohl kritisieren Sie allerdings die Kontrollpflichten für Notare nach der

Eigentumsumschreibung. Im Kern meinen Sie, dass die vorgeschlagene Regelung, ich zitiere aus Ihrer Stellungnahme: „nur unbescholtene Bürger und damit die falschen trifft“. Sie machen in Ihrer Stellungnahme einen Alternativvorschlag, und ich würde Sie bitten, uns diesen Vorschlag noch einmal zu erklären. Denn ich persönlich möchte nicht, dass Notare aufgrund von Personalmangel, schlechter Ausbildung oder falscher Interessensverlagerung zum verlängerten Polizisten werden, wie schon die Steuerberater bei der Regelung zur grenzüberschreitenden Steuergestaltung.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitteschön, Herr Thelen.

Sv **Martin Thelen** (Bundesnotarkammer): Vielleicht noch einmal kurz zur Einordnung. In der Tat ist es zukünftig so, dass die Beteiligten dem Notar gegenüber durch Kontoauszüge nachweisen müssen, dass sie den Kaufpreis unbar erbracht haben, und erst, wenn der Notar diese Nachweise auf Schlüssigkeit geprüft und die Schlüssigkeit festgestellt hat, darf er den Antrag auf Eigentumsumschreibung stellen. Diesen Kontrollmechanismus halten wir für richtig und wichtig. Was wir allerdings von der Bundesregierung abweichend einschätzen, ist die Frage, was mit in der Praxis eher seltenen, aber durchaus vorkommenden Fällen geschieht, in denen der Kaufpreis nach Eigentumsumschreibung gezahlt wird. Auch da sieht der Gesetzentwurf vor, dass wir das nachlaufend überwachen sollen, sogar bis zwei Jahre nach Eigentumsumschreibung. Das sehen wir aus verschiedenen Gründen kritisch, insbesondere aufgrund der ganz praktischen Probleme, die damit verbunden sind. Stellen Sie sich vor, Sie waren beim Notar, die Eigentumsumschreibung ist erfolgt. Dann ist der Vorgang eigentlich sowohl für Sie als auch für den Notar abgeschlossen. Zwei Jahre später werden wir noch einmal kontaktiert und um Nachweise gebeten. Das wird bei ganz vielen Beteiligten schlicht auf Unverständnis stoßen, von vielen wahrscheinlich auch ignoriert werden und allein deshalb dann vom Notar gemeldet werden müssen. Nicht, weil es ein Geldwäschefall ist, sondern einfach weil die Beteiligten sich fragen, was das soll. Ich will gar nicht über Fälle nachdenken, in denen die Beteiligten umziehen oder versterben, dann müsste der Notar umständliche Nachforschungen anstellen um überhaupt an diese Nachweise zu kommen.



Wir halten das alles für nicht erforderlich, weil wir einen Alternativvorschlag haben, nämlich eine Meldepflicht für die Fälle, in denen der Kaufpreis nach Eigentumsumschreibung gezahlt wird. Das ist per se erst einmal verdächtig, weil der Verkäufer in Vorleistung tritt, er verliert das Eigentum, ohne schon den Kaufpreis bekommen zu haben. Das macht im Regelfall eigentlich keinen Sinn. Es gibt Ausnahmefälle, da kann das mal sinnvoll sein, zum Beispiel die Leibrentenverkäufe, gerade bei betagten Personen ein zunehmend beliebtes Modell. Solche Fälle, in denen es sinnvoll ist, kann der Notar aber gut erkennen und wo es nicht sinnvoll ist, meldet er den Fall. Damit ist der Sachverhalt den zuständigen Behörden, insbesondere der Financial Intelligence Unit, zur Kenntnis gebracht worden. Interessanterweise teilt die Bundesregierung sogar die Einschätzung, dass diese Meldepflicht sinnvoll ist, wie sich der Gesetzesbegründung entnehmen lässt. Für uns bleibt nur unklar, warum dann zusätzlich noch diese Überwachungspflichten bestehen sollen. Das schafft in unseren Augen nur Mehraufwand, aber keinen Mehrwert.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Ich hätte noch eine Frage an Herrn Buckenhofer. Er hat eben sehr schön über die Guardia di Finanza ausgeführt. Können sie da vielleicht eine Abgrenzung vornehmen zu dem Wirrwarr, das wir in Deutschland haben? Und wie sehen Sie die Frage eines Kompetenzstreits bezüglich Zoll, LKA, und BKA, was ja auch die FIU häufig bei Ermittlungen und Beweiserhebungen anführt. Vielleicht könnten Sie dazu etwas sagen. Was machen die italienischen Kollegen besser?

Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Ich versuche das in aller Kürze. Erstens macht die FIU keine Beweiserhebung, und die FIU macht auch keine Ermittlungen. Insofern tauchen die Konkurrenzen, die Sie beschrieben haben, so nicht auf. Zweitens, zum Unterschied zwischen der italienischen Finanzpolizei und der deutschen Organisation Zoll, die im Grunde genommen in weiten Teilen deckungsgleiche Aufgaben hat: In Deutschland ist die Behördenorganisation mehr Patchwork, und es gibt quasi keine einheitliche strategische Ausrichtung. Es gibt keine allgemeine Aufbauorganisation, die unter polizeifachlichen Gesichtspunkten intelligent ist, sondern es gibt hier eine sehr behäbige und kaum an den polizeilichen Aufgaben ausgerichtete Behördenstruktur. Das kann man

daran erkennen, dass Zollfahndungsdienst, Finanzkontrolle Schwarzarbeit und die Kontrolleinheiten auf Ortsebene keinen gemeinsamen Chef haben.

Vorsitzenden, **Alois Rainer**: Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Kollege Limburg, bitte.

Abg. **Helge Limburg** (B90/GR): Ich habe eine Frage an Herrn Trautvetter, an den Bund Deutscher Kriminalbeamter und an die Gewerkschaft der Polizei. Zum einen noch einmal zu der Frage der Bundeszuständigkeit. Ich denke bei aller Diskussion um die genaue Struktur und die genaue Ausgestaltung: Begrüßen Sie alle gemeinsam, dass es eine einheitliche Bundeszuständigkeit geben soll? Das ist die erste Frage. Habe ich in Ihren schriftlichen Stellungnahmen richtig wahrgenommen, dass sie sich im Wesentlichen gegen die Schaffung einer neuen Zentralstelle wenden? Sie sagen, dass man die bestehenden Strukturen aus Zoll und Zollfahndungsdienst verschmelzen und damit eine neue Struktur aufbauen soll. Habe ich Sie da richtig wiedergegeben?

Sv **Christoph Trautvetter** (Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V.): Wir begrüßen eine Bundeszuständigkeit. Wir haben auch relativ ähnliche Vorstellungen wie die Gewerkschaft der Polizei und der Bund Deutscher Kriminalbeamter, wie das in bestehende Strukturen einsortiert werden soll. Ich würde nur eine etwas abweichende Position zu Protokoll geben. Es geht bei dem, was wir brauchen, bei dieser Suche nach verdächtigem Vermögen, um etwas komplett Neues. Es handelt sich um Ermittler, die ohne Anfangsverdacht, ohne Vortat, ohne kriminellen Hintergrund dem Geld hinterher-spüren und schauen, wo dabei etwas Komisches passiert. Diese komplett neue Aufgabe, die in der jetzigen Struktur gar nicht abgebildet ist, muss tatsächlich auch mit einer ganz klaren Zuständigkeit und mit entsprechendem Personal klar abgegrenzt zusätzlich dazu kommen. Man kann das nicht einfach den jetzigen Strukturen überlassen, dass sie das, was sie bisher nicht geschafft haben, mit der neuen Zuständigkeit dann schaffen.

Sv **Dirk Peglow** (Bund Deutscher Kriminalbeamter e. V.): Im Grunde genommen kann man das nur wiederholen. Natürlich brauchen wir eine zentrale Behörde, die bundesweite Zuständigkeiten hat. Wir können uns gut vorstellen, dass man das Zollkriminalamt aus dem Zuständigkeitsbereich der Generalzolldirektion herauszieht und als eigenständige



Bundesbehörde aufbaut. Mit den Strängen FIU sowie Sanktionsdurchsetzung und den Zollfahndungsämtern darunter. Die Zollfahndungsämter arbeiten dann natürlich als Landessatelliten. Es ist sehr wichtig, dass wir eine Vor-Ort-Kenntnis über die Situation in einer Stadt haben, die möglicherweise eine Relevanz in einem Ermittlungsverfahren hat. Wir sollten bei der Gelegenheit aber auch daran denken, externe Expertise einzubringen. Neben der kriminalpolizeilichen Kompetenz sollten Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer in dieser Behörde mit installiert werden. Wir müssen auch daran denken, dass wir die Kolleginnen und Kollegen, die dort tätig sind, vernünftig mit Aus- und Fortbildung versorgen.

Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Wir hatten schon in der Stellungnahme zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz I darauf aufmerksam gemacht, dass es zwingend eine Bundesaufgabe sein soll. Deswegen haben wir uns damals auch dagegen ausgesprochen, die Länder damit zu beglücken.

Zu der Frage der Struktur gebe ich Herrn Trautvetter völlig Recht. Wir brauchen neben den Ermittlungen vor Ort schon eine Zentralstelle. Diese kann in eine Behörde integriert werden, die auch vor Ort eine Repräsentanz hat. Dass der Zollfahndungsdienst in seiner Gesamtheit, also sprich das Zollkriminalamt als Zentralstelle, mit den Fahndungsämtern vor Ort als schlagkräftige Truppe eingerichtet werden kann, auch für die Aufgabe der Sanktionsdurchsetzung, ist, glaube ich, fachlich unstrittig. Das ist eine Aufgabe, die die Kolleginnen und Kollegen jetzt schon fachlich leisten könnten, ohne große Fortbildung. Natürlich muss das aufgebaut werden. Es muss einen Personalzuwachs geben, Material, Liegenschaften etc. Wir haben an keiner Stelle das Personal bevorratet. Wir stehen ja im Moment vor dem Nichts und die Frage ist jetzt, an welcher Stelle Kapazitäten aufgebaut werden. Der Vorteil darin, bestehende Strukturen auszubauen, ist, dass die bestehenden Strukturen sofort anfangen können und sich sozusagen nach und nach ertüchtigen. Wir müssen nicht warten, bis irgendwas irgendwann mal am Reißbrett geplant und aufgebaut ist.

Zu der Frage der Kompetenzen: Wir reden bei der Vermögensaufspürung tatsächlich über eine Aufgabe, die wir so im Verwaltungsverfahren gar nicht haben. Ich will jetzt nicht sagen, dass die Leute das

neu lernen müssen. Ob man das Vermögen in einem Strafverfahren sucht oder in einem Verwaltungsverfahren, ist von der Technik, also von dem, was man leisten muss, im Grunde genommen identisch. Die Rechtsgrundlage ist eine andere. Was wir lernen müssen, ist, dass der Impuls eben nicht aufgrund eines erkannten Strafverfahrens kommt. Der Impuls kommt aufgrund eines verdächtigen Vermögens. Wir können es uns dann natürlich auch erlauben, verdächtiges Vermögen legal zu definieren, damit kein Wildwuchs entsteht.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Für die Fraktion der SPD Kollege Kasper, bitte.

Abg. **Carlos Kasper** (SPD): Meine Frage geht an Prof. Dr. Kilian Wegner. Ich würde gerne von Ihnen wissen, wie Sie das Bargeldverbot bei Immobilienkäufen bewerten. Ist das ausreichend, und ist es möglich, eine Befreiung von § 53 Beurkundungsgesetz (BeurkG) vorzusehen, so dass die Notare nicht zum Grundbuchamt und Willenserklärungen einreichen müssen, wenn der Nachweis für das Bargeldverbot nicht erbracht wird?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitte, Herr Prof. Dr. Wegner.

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Genau wie meine Vordröner unterstütze ich das Bargeldverbot. Was mich ein wenig bei der Lektüre gewundert hat, ist, dass es nicht nur ein Bargeldverbot ist, sondern auch ein Verbot, mit Kryptowerten und Rohstoffen zu bezahlen. Die Verweisung, die den Begriff Rohstoffe ausfüllt, führt dann in eine europäische Verordnung, wo nur ganz bestimmte Sorten von Gold mit einem besonders hohen Reingehalt vorkommen. Wenn der Sinn sein soll, dass wir Zahlungsmittel ausschließen wollen, deren Ursprung schwierig nachzuvollziehen ist und die leicht zu transportieren sind, dann müsste man noch eine ganze Reihe von weiteren Zahlungsmitteln aufnehmen. Edelsteine wurden schon genannt, Platin wäre ein anderes Beispiel. Oder Forderungen. Man kann durch Aufrechnung auch mit Forderungen bezahlen. Ich frage mich, ob es nicht sinnvoller wäre und auch noch schnell machbar, dass man das positiv formuliert, sondern negativ sagt, was man nicht benutzen darf. Man sollte positiv sagen, dass man mit Giralgeld bezahlen muss, das nachvollziehbar ist und das nur in einem hochregulierten Rahmen bewegt werden



darf, nämlich im Bankensektor, der einigermaßen gut beaufsichtigt ist.

Darüber hinaus besteht der Vorschlag, den man jetzt nicht mehr unterbringen kann, das Bargeldverbot auch auf den Erwerb von anderen Gütern zu erstrecken, die ein gewisses Risikoprofil aufweisen. Oder man legt eine Geldgrenze von 10 000 Euro oder einen anderen Wert fest. Das wäre hier noch einmal anzuregen, aber wahrscheinlich ist das eher etwas für das nächste Paket.

Ob man darüber hinaus auch noch ein Beurkundungsverbot einführen kann, so dass die Notarinnen und Notare nicht beurkunden dürfen, so lange die Sache nicht geklärt ist? Darüber habe ich mir keine vertieften Gedanken gemacht, weil ich davon ausging, dass sich diese Debatte hier schon erledigt hat, nachdem eine entsprechende Passage aus dem Referentenentwurf rausgeflogen ist. Deswegen habe ich dazu keine Argumente mehr vorbereitet, aber ich bin mir sicher, dass die Kollegen zu meiner Linken dazu wichtige liberale Gedanken einführen können, um dagegen zu sein.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Herr Kollege Kasper, bitte.

Abg. **Carlos Kasper** (SPD): Dann würde ich die Frage an die Bundesnotarkammer weiterreichen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitteschön, Herr Prof. Dr. Bormann.

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): Also zunächst zum Vollzug: Wir würden sagen, das Geldwäschegesetz ist insoweit *lex specialis* zum § 53 BeurkG. Das heißt, sofern ein Nachweis einer bankmäßigen Zahlung nicht geliefert wird, wird kein Antrag auf Eigentumsumschreibung gestellt. Insofern würden wir sagen, der Entwurf ist in Ordnung.

Ein Beurkundungsverbot sehen wir nicht. Wir glauben, dass das Vollzugsverbot hier ausreicht, weil damit verhindert wird, dass Vermögenswerte verschoben werden. Im Gegenteil, wir würden sogar sagen, dass die Durchführung der Beurkundungsverhandlung noch weitere Aspekte unter Umständen ans Licht bringen kann, die dem Notar dann ermöglichen, das Ganze an die Financial Intelligence Unit (FIU) im Rahmen einer Verdachtsmeldung zu melden.

Sv **Martin Thelen** (Bundesnotarkammer): Vielleicht darf ich noch einen Aspekt ergänzen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitte.

Sv **Martin Thelen** (Bundesnotarkammer): Ganz kurz, wie Herr Prof. Dr. Bormann dargelegt hat: Bei Asset Deals funktioniert die Vollzugssperre wunderbar. Da haben wir einen guten Kontrollmechanismus gefunden.

Ich würde ganz gerne – und vielleicht zielt auch Ihre Frage in die Richtung – kurz aufgreifen, was im Bundesrat noch diskutiert wird: Dort gibt es eine Ausschussempfehlung, die noch nicht durch das Plenum ist, die sagt, wir sollten für Share Deals ein Beurkundungsverbot einführen. Das sehen wir aus einem einfachen Grund sehr kritisch. Das Beurkundungsverbot würde daran geknüpft, dass die Kaufpreiszahlungen noch nicht nachgewiesen wurden. Aber die Kaufpreiszahlung erfolgt logischerweise erst nach Vertragsschluss. Ansonsten würde man den Käufer verpflichten, den Kaufpreis schon zahlen zu müssen, obwohl der Vertrag noch gar nicht geschlossen wurde. Insoweit macht ein Beurkundungsverbot hier überhaupt keinen Sinn. Die Idee war vielleicht ein bisschen aus der Not geboren, weil der Mechanismus der Vollzugssperre bei der Eigentumsumschreibung natürlich bei Share Deals nicht funktionieren kann, weil dort kein Antrag auf Eigentumsumschreibung gestellt wird.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Wir machen weiter mit der Fraktion der CDU/CSU. Herr Kollege Hauer, bitte.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Meine Fragen richten sich an den Deutschen Notarverein.

Ich habe drei Fragen: In der Debatte stehen die Grundbücher und das Transparenzregister. Das BMI spricht zusätzlich von einem zentralen Gebäude- und Wohnungsregister. Es würde mich interessieren, wie Sie zu diesem geplanten Nebeneinander verschiedener Register stehen.

Die zweite Frage betrifft, dass bisweilen bei Immobilienkäufen rechtsgeschäftliche Vertreter durch den Käufer oder Verkäufer ermächtigt werden können, in dessen Namen aufzutreten. In unserem Antrag der CDU/CSU fordern wir, dass die Erteilung von Ermächtigungen von rechtsgeschäftlichen Vertretern bei Immobilienkäufen durch Notare zu



beglaubigen ist. Kann dies aus Ihrer Sicht dazu beitragen, der Verschleierung von wahren Eigentümern entgegenzuwirken?

Die dritte Frage betrifft ebenfalls unseren Antrag. Wir fordern, den Immobilienerwerb in Deutschland auf solche Gesellschaften zu beschränken, deren Anteilseigner zuverlässig identifiziert werden können und dass außerdem ein Geschäftsverbot für Firmen verhängt wird, deren wirtschaftlich Berechtigte nicht zu ermitteln sind.

Wenn Sie zu diesen drei Fragen kurz Stellungnahmen können. Dankeschön.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Das Wort hat Herr Dr. Odersky.

Sv **Dr. Felix Odersky** (Deutscher Notarverein e.V.): Zur ersten Frage bezüglich der zahlreichen Register: Es wurde heute schon diskutiert, dass die Parallelstrukturen Lücken aufweisen. Das Transparenzregister hat deutliche Lücken. Der Deutsche Notarverein steht zusätzlichen Registern, die wir selbstverständlich bespielen könnten, kritisch gegenüber. Wir hätten Möglichkeiten – vielleicht über die strukturierten Daten der Grunderwerbsteuer – das Transaktionsregister zu füllen. Die Gesellschafterlisten im Handelsregister könnten wir jederzeit strukturiert liefern. Die Verordnungsermächtigungen sind da, werden aber nicht genutzt. Unser Apell wäre eher, die vorhandenen Register zu vervollständigen und dann, im Sinne der Kriminologie, mit Querschnitten nutzbar zu machen. Das ist besser als neue Register aufzubauen.

Der Vorschlag, rechtsgeschäftliche Vertreter nur vor deutschen Notaren oder deutschen Auslandsvertretungen zu beglaubigen und nicht im ungeprüften Ausland, basiert sicherlich auf einer der Risikoanalysen der FIU, dass rechtsgeschäftliche Vertreter eines der typisierten Verdachtsmomente sein können. Bei Personen, die als Vertreter von anderen auftauchen, die man nicht identifizieren kann, kann die Vermutung naheliegen, dass sie zugleich illegale Treuhänder im Ausland sind oder dass sie inkriminiertes Vermögen über eine vermeintlich neutrale Adresse veräußern. Insofern würden wir dem Vorschlag im Antrag der CDU/CSU als vorbeugendem Rechtsschutz durchaus zustimmen.

Das führt auch zum dritten Punkt. Die Notare wollen einen sicheren Rechtsverkehr und begrüßen

Bargeldverbote. Aber wir müssen aufpassen, dass wir den Bestandstransfer in der deutschen Wirtschaft nicht mit Sanktionen im Sinne einer Nichtigkeitsnorm belangen. Darin liegen unerkannte Risiken. Beim Kauf eines mittelständischen Unternehmens, bei dem Immobilien dabei sind, werden unter Umständen Gesellschafterdarlehn verrechnet oder Beraterverträge geschlossen. Das kann man nicht immer über positive Geldflüsse nachweisen. Bei Gesellschaftsdeals gibt es keinen Gutgläubenserwerb. Das heißt, wenn wir jetzt Fehler machen, liegen diese 20 bis 30 Jahre lang in den Büchern. Wenn eine solche Firma wieder verkauft wird, wird eine Due Diligence erforderlich. Was war vor 20 bis 30 Jahren, wurde hier gegen Verbotsgesetze verstoßen?

Deswegen der grundsätzliche Apell: Wir unterstützen Meldepflichten bei Bestandsgeschäften. Der Staat soll Daten von uns bekommen, die er vielleicht verwerten kann. Aber Vorsicht bei neuen Geschäften! Hier können Beurkundungsverbote hilfreich sein, um den Erwerb auf gewisse Firmen zu begrenzen. Zumindest sollte der Notar in zweiter und dritter Stufe prüfen, wer hinter diesen Firmen steckt, bevor sie ins Register kommen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Das Wort hat für die Fraktion der SPD Kollege Fiedler, bitte.

Abg. **Sebastian Fiedler** (SPD): Ich möchte mit einer Kombinationsfrage Herrn Prof. Dr. Wegner und die Präsidentin der Generalzolldirektion fragen, um mich ein bisschen der Praxis anzunähern.

Herr Prof. Dr. Wegner, wir haben viel über die Organisationseinheiten gesprochen. Aus Sicht der Lehre: Welche Rechtsgebiete müsste man in etwa beherrschen, wenn man Finanzermittlungen können will?

An Frau Hercher: Wie viele Finanzermittlerinnen und Finanzermittler haben wir denn, und wie lange braucht man, bis man entsprechend qualifiziert ist? Können wir vor diesem Hintergrund sicher sein, dass am 1. Januar 2023 Finanzermittler anfangen, nach sanktioniertem Vermögen zu suchen?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Beginnen wir mit Herrn Prof. Dr. Wegner.

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Ich würde sagen, die Ausbildung, die man bräuchte, ist die gleiche, die



Finanzermittler bekommen, die zum Beispiel im Bundeskriminalamt (BKA) tätig sind und auch in manchen Landeskriminalämtern (LKA). Das ist im Kern erstmal eine finanzkriminalistische Ausbildung. Man braucht Grundkenntnisse im Strafrecht, auch im Polizeirecht und man muss das Geldwäscherecht einigermaßen beherrschen. Außerdem muss man auch technisch firm in der Bedienung der Register sein, die es in Deutschland gibt. Das gleiche gilt für die Austauschregister zwischen den Behörden und auch für die Benutzung der internationalen Register, um zum Beispiel internationale Gesellschafter zu ermitteln. Eine gewisse Auseinandersetzung mit dem Rechtshilferecht und dem Recht der Amtshilfe in grenzüberschreitenden Verwaltungsangelegenheiten wäre ebenso sehr hilfreich. Ich würde aber sagen, den Nukleus einer solchen Ausbildung könnte man der Ausbildung entnehmen, wie sie zum Beispiel das LKA Bayern oder das LKA Berlin ihren Finanzermittlern angedeihen lassen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Dankeschön. Machen wir weiter mit Frau Hercher, bitte.

Sve **Colette Hercher** (Generalzolldirektion): Ich denke, ihre Frage bezog sich konkret auf die Finanzermittlungen im Zollfahndungsdienst. Zu der Frage, wie viele Mitarbeiter uns zum 1. Januar im Zusammenhang mit dieser Aufgabe zur Verfügung stehen, möchte ich mich jetzt nur auf das Sanktionsdurchsetzungsgesetz II beziehen und nicht auf die möglicherweise im Anschluss noch kommenden Gesetzgebungsverfahren, die sich dann auf den Vorschlag unseres Ministers zur einer übergeordneten Behörde beziehen.

Tatsächlich verfügen wir nicht über eine große Menge an Finanzermittlern. Schlicht und ergreifend deshalb, weil der Zollfahndungsdienst im Vergleich zu den Landespolizeien oder anderen Bundespolizeien insgesamt bereits eine überschaubare Menge an Ermittlern hat. Und nur ein sehr eingeschränkter Anteil beschäftigt sich mit Finanzermittlungen. Gleichzeitig gibt es bei uns weitere Dienste wie beispielsweise den Prüfungsdienst und andere, die sich mit den finanziellen Hintergründen und den Finanzflüssen beschäftigen.

Wir werden zum 1. Januar versuchen müssen, so viel Personal wie möglich zur Arbeitsaufnahme zu gewinnen. Wir werden uns für 2023 um Überführungen auf Planstellen der neuen Direktion VI

bemühen und alles daran setzen, vor allen Dingen auch externes Personal zu gewinnen.

Es ist eine relativ kleine Größenordnung. Pro Fahndungsamt haben wir jeweils nur eine Einheit, die sich mit Vermögensermittlung beschäftigt. Dazu kommen die Hauptzollämter. Das sind vielleicht 300 bis 400 Leute. Davon werden sicherlich nur wenige zur Verfügung stehen. Aber ich hatte es eingangs gesagt: Wir werden uns zunächst mit dem Personal der Zollverwaltung aufstellen müssen und dann auf die Kollegen zugehen und uns verstärken, auch durch externe Ausschreibungen in einschlägigen Behörden.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Dankeschön. Wir machen weiter mit der Fraktion der FDP. Kollege Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Ich möchte das Wort noch einmal an Herrn Prof. Dr. Pelz von der Noerr Partnerschaftsgesellschaft geben. Wobei ich das eben möglicherweise auch missverstanden habe. Sie führen in Ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Aufgaben der Zentralstelle sinngemäß aus, dass die Grenzen zwischen der gefahrenabwehrrechtlichen Aufgaben dieser Zentralstelle und den Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden sehr fließend seien. Könnten Sie das bitte noch einmal etwas erläutern.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitteschön, Herr Prof. Dr. Pelz.

Sv **Prof. Dr. Christian Pelz** (Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbH): Bei sanktionierten Personen besteht das Einfriergebot und das Bereitstellungsverbot. Das heißt, sie dürfen Vermögenswerte nicht nutzen, beziehungsweise ihnen dürfen keine anderen Vermögenswerte von Dritten zur Verfügung gestellt werden. Jeder Verstoß dagegen ist schon eine Straftat. Auch der Versuch, Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen oder Vermögenswerte zu nutzen, ist strafbar. Die private Nutzung von Vermögenswerten durch die sanktionierte Person ist weiterhin zulässig. Jedenfalls nach den derzeitigen Sanktionsmechanismen. Ich bin also relativ schnell in einem Bereich, in dem der Anfangsverdacht einer Strafbarkeit besteht, wenn ich gegen die sanktionierte Person selbst ermittle, beziehungsweise gegen dritte Personen. Die Zentralstelle muss die Ermittlung eigentlich in ein Strafverfahren überführen, sobald sie Vermögenswerte ermittelt und festgestellt hat, dass diese nicht eingefroren sind, das



heißt, wenn sie nicht auf den Konten einer Bank liegen. Die Grenzen sind schnell erreicht.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Kollege Herbrand, Nachfrage?

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Ok, da ich jetzt eigentlich gar keine Frage mehr habe, würde ich Herrn Prof. Dr. Wegner noch einmal die Gelegenheit geben, Wünsche zu formulieren.

Was fehlt denn alles noch nach Ihrem Dafürhalten? Könnten Sie dabei vielleicht auch auf die Registerzugriffe eingehen? Darauf sind wir bisher wirklich nicht intensiv eingegangen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitte, Herr Prof. Dr. Wegner.

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Das ist eine Einladung, die ich nicht ausschlagen will.

Ich hatte meinen Hauptwunsch für die Zukunft schon genannt: die „suspicious wealth order“, in welcher Ausgestaltung auch immer. Das muss auch nicht unbedingt ein Auskunftsanspruch sein. Das kann man auch einfach über eine Weiterentwicklung des jetzt schon bestehenden Vermögenseinziehungsrechts machen. Die non-conviction-based confiscation, die wir schon in § 76 a Abs. 4 Strafgesetzbuch (StGB) haben, die aber gewisse Schwäche hat, was ihre Effizienz angeht und auch was ihre Grundrechtsschonung angeht. Da ist teilweise auch zu viel gemacht worden. Das könnte man aus der Strafprozessordnung (StPO) und dem StGB rausnehmen. Das sollte man reparieren und ein neues Gesetz zum Aufspüren und dann gegebenenfalls Einziehen von Vermögen verdächtiger Herkunft oder bei verdächtigem Kontrollverhältnis machen. Ich habe dazu zusammen mit Mohamad El-Gazi und Till Zimmermann von der Universität Trier einen konkreten Gesetzentwurf formuliert. Er wird im Dezemberheft der KriPoZ (Kriminalpolitische Zeitschrift) erscheinen. Vielleicht kann er dann die weitere Diskussion inspirieren. Ich weiß nach den Ankündigungen, die aus dem BMF kamen, dass auch dort an einem solchen Vorschlag gearbeitet wird. Ich glaube wirklich, dass es dafür eine Lücke gibt. Dass es die gibt, hat der Gesetzgeber auch schon 2017 erkannt, als er die non-conviction-based confiscation eingeführt hat.

Was aber nicht in Abrede steht ist, was Herr Prof. Pelz zuletzt ausgeführt hat: Im konkreten Bereich

der Sanktionsverstöße kommen wir sehr häufig schon mit den Instrumenten der StPO voran. Ich würde da sogar noch einen Schritt weitergehen und sagen, dass alles, was Sie geschildert haben, Herr Prof. Pelz, immer auch fast noch Geldwäsche ist. Damit gibt es dann noch einen Anknüpfungspunkt für die Strafverfolgung, aber eben immer nur dann, wenn wir schon einen Konnex zu einem Sanktions Sachverhalt haben. Das ist die Lücke.

Wenn wir noch weiter über Wunschzettel sprechen, dann muss man noch einmal den Blick nach Italien richten und fragen: „Warum ist denn die Guardia di Finanza so gut?“ Das liegt nicht nur an den Rechtsgrundlagen, denn die sind gar nicht so anders als die in Deutschland. Insbesondere hat die Guardia di Finanza nicht die Möglichkeit, Einziehungen mit Beweislastumkehr zu machen, wie das in der Presse häufig falsch dargestellt wird. Die Kollegen von der Guardia sind oft in Berlin. Jeder kann sie dazu befragen. Sie werden ihnen berichten, dass das, was sie haben, nicht viel anders ist, als das, was ich vorschlage. Allerdings haben sie neben ihrer einheitlichen Organisationsstrategie, ihrer Personalausstattung und ihrer Ausbildung auch Datenbankzugriffe in erheblicher Menge. Das betrifft zum Beispiel Steuerdaten, da die Guardia di Finanza auch eine Finanzbehörde ist. Diese können fruchtbar gemacht werden, um Analysen durchzuführen. Das betrifft aber auch Dinge wie zum Beispiel den vollständigen digitalen Zugriff auf Immobilientransaktionen, die vor Notaren durchgeführt werden.

Also in der Tat: Wenn man da weiterkommen will, muss man diese Art von Datenbankzugriffen ganz erheblich ausweiten. Das haben wir nicht nur hier im Bereich der selbstständigen Finanzermittlung sondern auch bei der FIU.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Wir machen weiter mit der Fraktion der CDU/CSU und Herr Kollege Hauer hat das Wort.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Wegner. Es geht um die Thematik des wirtschaftlich Berechtigten. Es gibt entsprechende Überlegungen des Bundesrates, die über den Gesetzentwurf hinausgehen. Vielleicht könnten Sie das einordnen, was aus Ihrer Sicht davon sinnvoll ist.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitte, Herr Prof. Dr. Wegner.



Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Was der Bundesrat sagt, ist, dass wir bei der Figur des fiktiven wirtschaftlichen Berechtigten einen Schritt weiter gehen müssen. Wir hatten über die neue Regelung schon gesprochen. Wenn ich von der Figur des fiktiven wirtschaftlichen Berechtigten Gebrauch machen will, also nicht meinen echten wirtschaftlichen Berechtigten eintrage, dann kann es dafür verschiedene Gründe geben. Manche sind völlig legitim. Zum Beispiel, wenn ich eine Publikumsgesellschaft in Streubesitz bin, kann ich dort nicht alle meine 500 000 Aktionäre eintragen. Das ergibt Sinn.

Es gibt aber auch Fälle, in denen ich den wirtschaftlichen Berechtigten deswegen nicht eintragen kann, weil ich ihn gar nicht kenne. Weil meine Unternehmensstruktur so komplex gestaffelt ist und wohlmöglich bei einem Schattenfinanzplatz endet, dass ich gar nicht weiß, wer am Ende von dem profitiert, was unten gemacht wird. Das sind sehr verdächtige Fälle. Das Gesetz sagt uns: In diesen verdächtigen Fällen muss zukünftig offengelegt, beziehungsweise im Transparenzregister eingetragen werden, dass man von dieser Ausnahme, nicht den wirtschaftlichen Berechtigten eintragen zu müssen, deshalb Gebrauch macht, weil man es nicht besser ermitteln kann. Man muss sich sozusagen selber gegenüber dem Rechtsverkehr als verdächtiges Objekt bekannt machen. Dazu sagt der Bundesrat: „Das ergibt doch keinen Sinn.“ Jetzt haben wir zwar registerkundig gemacht, dass diese Person nicht ermittelt werden kann, aber dadurch ist es immer noch nicht ermittelt und der Druck ist relativ niedrig. Lasst uns doch den Druck erhöhen und sagen, wir entziehen dieser Gesellschaft die Verkehrsfähigkeit. Sie kann größere Geschäfte – da ist ein Volumen von 10 000 Euro angesprochen – nicht mehr durchführen, bis sie sich einträgt. So wie auch ein Fahrzeug auf der Straße nicht fahren kann, bis es eine entsprechende Kennzeichenplakette anbringt.

Das scheint mir ein guter Vorschlag, der noch um ein paar Details ergänzt werden muss. Das habe ich in meiner Stellungnahme ausgeführt. Ansonsten könnte man das in diesem Gesetzentwurf auch noch durchaus einbauen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Gibt es eine Nachfrage?

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Ja. Meine nächste Frage richtet sich an die Gewerkschaft der Polizei, Herrn Buckenhofer. Wir hatten gerade von Frau Hercher von der Generalzolldirektion Kritik gehört, dass wir jetzt nicht nur über die Sanktionsdurchsetzung sprechen, sondern auch über Geldwäsche. Uns ist sicherlich klar, dass das unterschiedliche Dinge sind, über die wir da reden, ob Gelder inkriminiert sind oder nicht. Dennoch würde mich interessieren: Es gibt dabei ähnliche Ermittlungstätigkeiten und auch Schnittstellen. Warum ist es sinnvoll, das Ganze zu bündeln und diese beiden Themen gemeinschaftlich von einer Behörde bearbeiten zu lassen?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitteschön, Herr Buckenhofer.

Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Wir hatten gerade schon gehört, dass die Geldwäsche sich nicht immer in einem allzu großen Abstand zu manch sanktioniertem Vermögen bewegt, um es einmal vorsichtig zu formulieren. Man könnte auch sagen: Man darf hinter die eine oder andere Milliardensumme durchaus ein Fragezeichen machen, ob sie denn überhaupt legal zustande gekommen ist.

Das Zweite ist: Wo sind diese beiden Dinge miteinander verknüpft? Die Kompetenz, die man mitbringen muss, um Geldwäscheverfahren im Sinne von „follow the money“ zu führen, liegt idealerweise beim ausgebildeten Finanzermittler. An dieser Stelle sei übrigens erwähnt, dass auch das Zollkriminalamt, nicht nur die bayerische Polizei und andere Polizeibehörden, hervorragende Lehrgänge anbietet.

Aber was den Zollfahndungsdienst im Besonderen dazu befähigt, ist, dass er sich von seinem Grundauftrag her damit beschäftigt, bestimmten Vermögen nachzuspionieren. Ob das geschmuggelte Waren sind, ob das Finanztransaktionen im internationalen grenzüberschreitenden Verkehr sind – das sind alles Dinge, die der Zollfahnder heute schon machen muss, um Schmuggel nachzuweisen, um Geldwäsche nachzuweisen, um bestimmte Straftaten im Bereich der Außenwirtschaftskriminalität nachzuweisen. Insofern ist das keine neue Kompetenz, die abverlangt wird. Sie wird mit dem Sanktionsdurchsetzungsgesetz nur im Zweifelsfall auf eine andere Rechtsgrundlage gestellt.



Wenn man jetzt Personal abziehen und in diese neue Behörde stecken würde, müsste diese Behörde bei jeder Vollzugsmaßnahme, also immer dann, wenn etwas mit Zwang durchgesetzt werden muss, auf andere Behörden zurückgreifen. Das muss der Zollfahndungsdienst nicht, weil der Zollfahndungsdienst auch eine Vollzugsbehörde ist, die per Gesetz unmittelbaren Zwang ausüben kann. Er kann also im Zweifelsfall die Dinge auch selber durchsetzen und muss nicht jedes Mal die 110 anrufen. Es gibt viele Gründe, die dafür sprechen, das Personal, was dafür irgendwann erforderlich ist, in eine bestehende Struktur zu implementieren und nicht die bestehende Struktur erstmal leer zu machen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Dankeschön. Dann machen wir weiter mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Kollege Hönel, bitte.

Abg. **Bruno Hönel** (B90/GR): Meine erste Frage richtet sich noch mal an Prof. Dr. Wegner zur „suspicious wealth order“. Wir haben schon ausführlich darüber gesprochen. Sie haben Ihren Blick auf die vollständige Beweislastumkehr dargestellt und Alternativen skizziert. Trotzdem würde mich noch einmal interessieren, wo aus Ihrer Sicht die rechtlich problematische Abgrenzung zwischen der Idee einer vollständigen strafrechtlichen Beweislastumkehr und der Idee, die Sie vorschlagen, liegt. Das zuerst und dann in der zweiten Runde an Herrn Trautvetter.

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Es gibt verschiedene Wege, sich dem zu nähern. Mein Vorschlag wäre, etwas zu machen, dass sich der Gesetzgeber 2017, als er die „non-conviction-based confiscation“ eingeführt hat, nicht ganz getraut hat. Im Gesetzentwurf findet man dort die Formulierung, dass man auf zivilrechtliche Darlegungs- und Beweislastregeln zurückgreifen will. Was heißt das konkret? Im Zivilrecht ist es grundsätzlich so, dass jeder beweisen muss, was für ihn oder sie günstig ist. Wenn die andere Seite die Fakten, die dafür notwendig sind, nicht hinreichend stark bestreitet, kann das bei einem besonders guten Vortrag z. B. eines Klägers dazu führen, dass der Beklagte an dieser Stelle zwar nicht die Beweislast hat. Der Kläger muss beweisen. Der Kläger hat aber so gut vorgetragen und auch bestimmte Umstände einbezogen, die gar nicht innerhalb seiner Sphäre liegen, Dinge, die er typischerweise gar nicht aufklären kann. Dann

kann es im Einzelfall nicht ausreichen, dass der Beklagte einfach nur bestreitet, sondern er muss substantiiert bestreiten. Das nennt man sekundäre Darlegungslast.

Mit diesem Tool schafft man es im Zivilprozess, die Darlegungslasten auf beiden Seiten interessen gerecht zu verteilen. Diesen Ansatz wollte damals der Gesetzgeber auch in das objektive Einziehungsverfahren Einklang finden lassen. Dies wurde nur halbherzig gemacht. Es gibt § 437 StPO, wo das teilweise angedeutet wird. Mein Vorschlag wäre, diesen Gedanken ernst zu nehmen und für die objektive Einziehung konsequent ein zivilprozessuales Verfahren einzuführen, wie das in anderen Staaten auch üblich ist. Dann sind konsequent diese zivilrechtlichen Darlegungsregeln zu benutzen. Das ist dann keine echte Beweislastumkehr, aber trotzdem kann es den Staat, was die Darlegung angeht, entlasten. Wie dann die Darlegungslasten zu verteilen sind, muss meines Erachtens nach den Kriterien bestimmt werden, die wir jetzt im Geldwäschegesetz als besondere Risikopotentiale kennen. Je mehr Risikoindikatoren von der Staatsanwaltschaft vorgetragen werden, die für eine Einziehung sprechen, desto substantiiert müssen diese von den Betroffenen, gegen den eingezogen werden soll, entkräftet werden.

Abg. **Bruno Hönel** (B90/GR): Herzlichen Dank für die Antwort. Dann noch einmal abschließend zwei kleine Fragen an Herrn Trautvetter. Die erste Frage zum Immobilienregister: Ein großer Anteil an Vermögen ist in Immobilien materialisiert, und es gibt erhebliche Probleme bei der Ermittlung. Ein Immobilienregister würde uns da sicher weiter bringen. Nun wissen wir, dass das Datenbankgrundbuch so schnell nicht realisiert werden kann, weil die Digitalisierung in den Ländern stockt. Deswegen gibt es hier im Sanktionsdurchsetzungsgesetz II die Idee der Verknüpfung der Immobilienstammdaten mit dem Transparenzregister. Können wir darüber hinaus aus Ihrer Sicht noch weitere Schritte gehen, um die Transparenz in diesem Bereich zu verbessern? Abschließend die zweite Frage: Was benötigt eine Behörde aus Ihrer Sicht, um gegen internationale und professionell organisierte Geldwäsche vorgehen zu können?

Sv **Christoph Trautvetter** (Verein zur Förderung der Steuergerechtigkeit e. V.): Die Verknüpfung der Immobilienstammdaten behebt tatsächlich ein zentrales Problem, was das Datenbankgrundbuch



nicht behoben hätte. Dadurch wird eine Verknüpfung mit Unternehmensregistern hergestellt. Die ganzen Karteileichen, umbenannte, aufgelöste, verschmolzene Gesellschaften werden jetzt nächstes Jahr verknüpft und mit dem Grundbuch hinterlegt. Darüber hinaus brauchen wir idealerweise einen Zugriff für Strafverfolger auch auf natürliche Personen. Bei den Verknüpfungen im Transparenzregister geht es nur um juristische Personen. Strafverfolger müssten bundesweit in der Maske, die da eingerichtet werden soll, auch nach natürlichen Personen suchen können. Die Informationen, die jetzt beim Bundesanzeiger Verlag gesammelt werden, müssten auch für Mieter zugänglich sein. Das heißt, die Informationen müssten dann auch wieder an das Grundbuch zurückgemeldet werden. Die Gesellschaft, die da eingetragen ist, ist mit folgender Nummer im Transparenzregister hinterlegt. Dann reicht das. Dann können auch die Mieter, die ins Grundbuch schauen, wissen, wo sie im Transparenzregister weiter machen sollen. Wir brauchen im nächsten Gesetzespaket auch einen Zugriff für die Wissenschaft auf diese Daten. Wir brauchen ein Register, das Immobilienmarkttransparenz herstellt und idealerweise auch die Preisinformation aus den Gutachterausschüssen einbezieht, anstatt diese aus den zusätzlichen Transaktionen von den Notaren zusammenzusammeln.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat für die Fraktion AfD, Herr Kollege Gottschalk.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Herr Buckenhofer, wir sind so unsanft unterbrochen worden. Bitte führen Sie doch noch einmal aus, was die italienischen Behörden besser machen und was wir dafür hier in Deutschland ändern müssten. Ob wir da von liebgewonnenen Pfründen Abstand nehmen müssen. Das würde mich interessieren. Insoweit haben Sie jetzt noch einmal Zeit. Danach habe ich eigentlich keine Fragen mehr. Ich glaube, es ist alles erschöpfend diskutiert worden.

Sv **Frank Buckenhofer** (Gewerkschaft der Polizei): Es gibt ein paar Dinge, die bei den Italienern möglich und in den Aufgaben und Befugnissen der Guardia di Finanza verankert sind, die in Deutschland schon deswegen nicht möglich sind, weil wir ein föderaler Staat sind. Die Guardia di Finanza muss sich nicht mit Landesfinanzverwaltungen, die eine eigene Struktur haben, auseinandersetzen. Sie ist Teil der italienischen Finanzverwaltung und

davon gibt es nur eine. Das ist ein großer Unterschied, den man in Deutschland auch nicht beheben kann. Den Unterschied zu beheben, würde bedeuten, dass wir die Aufgaben der Landesfinanzverwaltungen und die Aufgaben der Bundesfinanzverwaltung in einer Finanzverwaltung bündeln. Ich glaube, das steht nicht zur Debatte. Das will auch keiner. An dieser Stelle gibt es überhaupt keine Vergleichsmöglichkeit.

Wir sehen die Guardia dennoch als Vorbild, weil wir wollen, dass die Dinge, die der Bund im Bereich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung im Zuständigkeitsbereich des Finanzministers hat, sinnvoll gebündelt werden und unter eine andere strategische Ausrichtung kommen. In den Strukturen der Finanzverwaltung Polizeiaufgaben wahrzunehmen, ist schwierig. Um wirksam Kriminalität bekämpfen zu können und um wirksam Maßnahmen der Gefahrenabwehr durchführen zu können, werden andere Steuerungsmechanismen benötigt. Die Melde- und Befehlsweg müssen schneller sein und wesentlich aktiver auf sich verändernde Lagen reagieren können als Prozesse der Administration, die eine gewisse stetige Wiederholung haben. Wenn ein beliebiges Finanzamt in Deutschland morgen Polizeiaufgaben wahrnehmen sollte, würde das, völlig losgelöst von den Kompetenzen der Leute, die dort arbeiten, an den Strukturen scheitern. Diese sind überhaupt nicht dafür geeignet, polizeiliche Aufgaben wahrzunehmen. Das ist eines der Probleme.

Nehmen wir eine beliebige Streifenwagenbesatzung an einem Ort dieser Republik und daneben eine Besatzung aus dem Zollfahndungsdienst, also aus der Kriminalpolizei des Zolls, und geben den beiden einen gemeinsamen Auftrag, bspw. Schmuggelbekämpfung. Der erste gemeinsame Chef der Streifenwagenbesatzung und von den beiden Ermittlungsbeamten vor Ort ist die in dieser Runde anwesende Frau Präsidentin Hercher. Das ist nicht das, was wir unter schlanker, effektiver Verwaltung verstehen, wenn es darum geht, auf Ortsebene, regional, zügig Kriminalität zu bekämpfen. Auch die Lagebilder werden nicht übereinander gelegt. Wir haben getrennte Bereiche der Kontrolle. Wir haben getrennte Bereiche der Fahndung. Wir haben getrennte Bereiche bei der Bekämpfung der Arbeitsmarktkriminalität. Es wird so getan, als hätten diese wenig oder nichts miteinander zu tun. Schnittstellen werden wir, wenn überhaupt, im



Bereich der Generalzolldirektion finden. Hier ist die Erfahrung, dass die Dinge gespiegelt werden. Es gibt zweimal eine digitale Forensik. Es gibt zweimal die Vermögensabschöpfung. Es gibt eine Einsatzunterstützung, die nicht für alle Bereiche da ist. Die unterstützt nur den einen oder den anderen Bereich. Es gibt so viele Friktionen aufgrund von untauglichen Aufbaustrukturen, dass wir sagen: Das muss durch eine Behördenstruktur ersetzt werden, die von der Spitze bis zum Fuß einem Prinzip folgt, das polizeitauglich ist.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Eine kurze Frage, Frau Hercher, haben Sie denn mit den Kollegen der FIU schon einmal Kontakt aufgenommen bzgl. der Schnittstellen und wie sie zusammenarbeiten können?

Sve **Colette Hercher** (Generalzolldirektion): Vielen Dank. Ich glaube, es würde jetzt den zeitlichen Rahmen sprengen, die Ausführungen von Herrn Buckenhofer wahrscheinlich zu 100 Prozent sofort widerlegen zu können. Sei es, was die Reaktionsfähigkeit oder die Strukturen der Zollverwaltung mit Blick auf schnelle Reaktionen angeht. Wir haben an verschiedenen Stellen unserer Verwaltung 24-Stunden, 365 Tage Dienst im Jahr und reagieren in aller Regel in höchster Geschwindigkeit. Auch werden in Lagezentren der Zollverwaltung besondere Lagen abgearbeitet. Die Lagebilder werden am Ende des Tages natürlich zusammengeführt. Dafür haben wir die gemeinsame Struktur und die gemeinsame Aufgabenerledigung und das macht die Zollverwaltung auch besonders stark.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion DIE LINKE., Herr Kollege Meiser.

Abg. **Pascal Meiser** (DIE LINKE.): Eine sportliche letzte Runde mit kompakten Fragen und Antworten. Meine erste Frage richtet sich an Prof. Dr. Wegner. Mit Blick auf das Transparenzregister, aber auch zur Geldwäsche generell: Halten Sie die sogenannten Enabler für hinreichend verpflichtet, auch hinsichtlich der Haftung, der Bußgelder und strafrechtlicher Tatbestände, oder müsste da etwas passieren?

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Gesetzlich ist hier allerlei geregelt. Es gibt nach dem Geldwäschegesetz einen sehr umfassenden Verpflichtetenkatalog. Verstöße können auch mit erheblichen Bußgeldern geahndet werden. Nach mehrfachen Änderungen

des Geldwäschetatbestandes könnte man auch Rechtsanwaltskanzleien, Finanzdienstleistern und Kryptowerte-Dienstleistern auf die Pelle rücken. Hier besteht wirklich ein Umsetzungsproblem. Es fehlen die schlagkräftigen Ermittlungskompetenzen, um gerade solchen Enabler-gestützten, komplexen Geldwäschestrukturen auf die Schliche zu kommen. Die FATF hat Deutschland in der letzten Berichtsperiode, für die jetzt der Bericht vorliegt, gefragt, ob man entsprechende Erfolgsmeldungen vorzuweisen hat, wo man aus eigener Kraft solche Strukturen gesprengt hat. Deutschland konnte keinen Fall vorlegen. Das war vielleicht etwas übertrieben. Ich glaube, wenn man etwas großzügig ist, könnte man einige Erfolge z. B. des LKA Berlin durchaus vorlegen. Die Fälle kann man aber an einer Hand abzählen. Das ist das Problem. Da brauchen wir nicht am Gesetz herumdoktern. Da können wir den Geldwäschetatbestand noch fünfmal ändern. Bevor diese Strukturen nicht existieren, wird das nichts.

Abg. **Pascal Meiser** (DIE LINKE.): Noch eine Frage an Herrn Prof. Dr. Wegner. Ich wechsele ein wenig den Blickwinkel. Wie beurteilen Sie rechtlich und politisch die Rechtsauffassung der Deutschen Bundesbank zu folgender Thematik: Unternehmen, die sich zu 100 Prozent im Eigentum einer sanktionierten Person befinden, aber selbst nicht auf den Sanktionslisten der EU zu finden sind, fallen nach Auffassung der Deutschen Bundesbank nicht unter das Sanktionsregime. Dementsprechend haben sie auch keine Einfrierung ihres Vermögens zu befürchten.

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Diese Rechtsauffassung ist auf jeden Fall geeignet, die Öffentlichkeit sehr zu verwirren. Alles, worüber wir hier die ganze Zeit sprechen, Jachten und Immobilien, sind in der Praxis fast nie sanktioniert. Nach der Auffassung der Bundesbank wird nur sanktioniert, wenn die Person selbst oder die Gesellschaft, die den Vermögensgegenstand hält, auf der Liste steht, nur dann wird eingefroren. Ansonsten kann es ganz normal weiter bewirtschaftet werden. Privat genutzt werden darf es ja sowieso. Das haben wir von Herrn Prof. Dr. Pelz ganz zu Recht gehört. Diese Gesellschaft kann am Rechtsverkehr weiter ganz normal teilnehmen. Das Bereitstellungsverbot gilt also nicht, weil die Bundesbank sagt: Bei Unternehmen, die in der EU operieren, kann man grundsätzlich



davon ausgehen, dass sie legal operieren und das Geld nicht an den Sanktionierten weitergeben können. Weil die meisten Sanktionierten ihre Assets in Holdings halten, heißt das faktisch, dass diese Holdings und Assets überhaupt nicht den Sanktionen unterfallen. Wir reden eigentlich nur über eine sehr kleine Anzahl von Fällen, denen wir hier überhaupt beikommen können.

Abg. **Pascal Meiser** (DIE LINKE.): Ich glaube, hier besteht dringender Handlungsbedarf. Man muss klären, ob hier auf rechtlicher oder auf der Ebene der Durchsetzung Handlungsbedarf besteht. Herr Wegner, könnten Sie dazu noch einmal kurz ausführen?

Sv **Prof. Dr. Kilian Wegner** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)): Das geht auch ein bisschen in die Richtung, was Herr Hauer vorhin schon mit den Nutzungsverboten angesprochen hatte. Könnte Deutschland nicht einfach sagen: „Es mag ja sein, dass die EU-Verordnung das so oder so regelt, aber wir machen eben noch zusätzliche Sanktionen“? Wir sagen, private Nutzung ist nicht zulässig oder wir sagen, auch über Holdings gehaltene Assets sind eingefroren. Ob man das machen kann, ist eine Frage, die man am besten mit dem Rat und der EU-Kommission klärt. Grundsätzlich

ist das Verhängen von außenpolitischen Sanktionen Sache der Europäischen Union. Es gibt aber im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union auch Ausnahmeregelungen. In bestimmten Fällen können die Mitgliedstaaten auch zusätzlich nationale Sanktionen verhängen. Mir ist nicht bekannt, wie die Debatte zwischen den Mitgliedstaaten und auch der EU-Kommission ist. Ob das im Fall dieses Angriffskriegs auf die Ukraine für gerechtfertigt gehalten wird. Es scheint jedenfalls so zu sein, wenn man nach Italien blickt. Die Italiener – ich weiß nicht, ob sie gefragt haben – machen eigene nationale Sanktionen. Da müssten die Abgeordneten oder die Regierung vielleicht nachfragen, wie solche Alleingänge bei den anderen Mitgliedstaaten gesehen werden.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Wir sind jetzt am Ende der Fragen und Antworten angelangt. Die Sitzung ist geschlossen.

Schluss der Sitzung: 15:09 Uhr

Alois Rainer, MdB
Vorsitzender



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme des Bundes Deutscher Kriminalbeamter e.V.
- Anlage 2:** Stellungnahme der Bundesnotarkammer
- Anlage 3:** Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei – Bezirksgruppe Zoll
- Anlage 4:** Stellungnahme der Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbH
- Anlage 5:** Stellungnahme des Vereins zur Förderung der Steuergerechtigkeit e.V.
- Anlage 6:** Stellungnahme von Prof. Dr. Kilian Wegner, Europa-Universität Viadrina
Frankfurt (Oder)

BDK | Wollankstraße 135 | D-13187 Berlin

Alois Rainer MdB
Vorsitzender des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11001 Berlin

Bundevorsitzender

Ansprechpartner/in: Dirk Peglow
Funktion: Bundesvorsitzender

E-Mail: dirk.peglow@bdk.de
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 20.11.2022

**Nur per E-Mail: alois.rainer@bundestag.de
finanzausschuss@bundestag.de**

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II)

Sehr geehrter Herr Rainer,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung als Sachverständige und Übersendung des vorbezeichneten Gesetzesentwurfes der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP. Anliegend übersenden wir dazu unsere ergänzende Stellungnahme.

Zusammenfassung:

Der BDK begrüßt die Ziele des vorliegenden Gesetzesentwurfes zur Verbesserung der Sanktionsdurchsetzung und Geldwäschebekämpfung.

Nach den Ergebnissen des FATF-Berichtes vom 25.08.2022 werden schon Fortschritte in der Geldwäschebekämpfung in Deutschland gesehen, aber auch noch deutliche Defizite der Geldwäsche-Aufsicht gerade im Bereich des Nicht-Finanzsektors, insbesondere aufgrund deren Zersplitterung auf Bundes- und Landesebene benannt. Es fehlt danach u.a. an einer Zentralstelle sowie Beschränkungen des Bargeldverkehrs.

Der Gesetzesentwurf ist auch im Kontext des geplanten EU-Ratsbeschlusses über die Feststellung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union zielführend. Die EU möchte die Sanktionsumsetzung in den Mitgliedsstaaten und die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten durch entsprechende Richtlinien zunehmend harmonisieren. Deutschland erscheint hier mit Verlaub – etwas getrieben von diesen EU-Maßnahmen.

Im Ergebnis begrüßen wir den vorliegenden Gesetzesentwurf zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen und der Bekämpfung von Geldwäsche in Deutschland. Er bringt viele weitere Verbesserungen zur Sanktionsdurchsetzung, insbesondere durch die beabsichtigte Schaffung einer Zentralstelle für die Sanktionsdurchsetzung, Einführung eines Verwaltungsverfahrens zur Ermittlung von Vermögen sanktionierter Personen sowie gleichermaßen zur Geldwäschebekämpfung, insbesondere durch Bargeldbeschränkungen für Immobilientransaktionen und Schaffung von mehr Transparenz.

Im **Detail** sehen wir folgenden **Anpassungsbedarf**:

- Die kurzfristige **Einrichtung einer neuen Behörde** in Form eines Bundesfinanzkriminalamtes ist **in der vorgesehenen Form weder erforderlich, praktikabel, noch zielführend**.
- Die Einrichtung einer Zentralstelle des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen ist richtig. Es sollten hier allerdings vielmehr die bestehenden behördlichen Strukturen der Generalzolldirektion genutzt und personell quantitativ und qualitativ ausgebaut werden. Im Ergebnis sollte dazu das Zollkriminalamt mit seinen Zollfahndungsämtern (ZFÄ), die Financial Intelligence Unit (FIU), die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) genutzt und ertüchtigt werden. Eine zusätzliche Einheit für die Durchsetzung von Sanktionen und eine zentrale Hinweisannahmestelle kann hier aufgebaut und etabliert werden. Die bestehende Zusammenarbeit mit den Gemeinsamen Finanzausschüssen des Bundes und der Länder können genutzt und ebenfalls gestärkt werden. Erst in einem späteren Schritt kann diese Zentralstelle dann organisatorisch herausgelöst und als eigenständige Bundesbehörde etabliert werden.

Weiterhin verweisen wir ergänzend darauf, dass der Gesetzgeber grundsätzlich bessere Rahmenbedingungen zur **Bekämpfung von Geldwäsche** geschaffen hat, deren **Umsetzung/Vollzug** nicht in der notwendigen Art und Umfang erfolgt. Wir bedauern, dass das im Jahr 2013 beschlossene Datenbankgrundbuch nicht realisiert wurde und das Transparenzregister in der jetzigen technischen Umsetzung nicht geeignet ist, belastbare und zielführende Informationen für Ermittlungen aller Art zu ermöglichen. Der aktuelle Mehrwert des Transparenzregisters ist aus Sicht der polizeilichen Ermittlungen überschaubar.

Natürlich ist es aus unserer Sicht weiterhin dringend geboten, die unzählige Meldepflichten nach dem Geldwäschegesetz und deren Bearbeitungsaufwand durch die Einführung einer grundsätzlichen Bargeldobergrenze von 10.000 EUR in Deutschland gemäß dem Maßnahmenpaket der EU vom 20.07.2021 in deutsches Recht umzusetzen. Dies ist auch geeignet, um das weiterhin ansteigende und zu bewältigende Volumen von Geldwäscheverdachtsmeldungen einzudämmen und dadurch die damit befassten Institutionen zu entlasten.

Erläuterungen im Einzelnen:

1. Einrichtung einer Zentralstelle auf Bundesebene

Die Einrichtung einer Zentralstelle des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen halten wir für richtig. Kritisch sehen wir hier, in Anbetracht des bestehenden und zeitkritischen Handlungsbedarfes, die Einrichtung einer neuen Bundesbehörde. Für eine neue Behörde ist ein jahrelanger, ressourcenintensiver Aufbau erforderlich, um die notwendigen Kompetenzen dort abbilden zu können. Bereits aus den Erfahrungen zur Einrichtung der FIU und Verlagerung von entsprechenden Zuständigkeiten sollte der Bundesregierung noch bewusst sein, welche Herausforderungen mit einer Neueinrichtung einer Behörde verbunden waren und wie schmerzlich deren Defizite die Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung gelähmt haben. Aus unserer Sicht sollten vielmehr die bestehenden behördlichen Strukturen genutzt und personell ausgebaut werden.

Das Zollkriminalamt aus dem Bereich der Generalzolldirektion kann zunächst genutzt und ausgebaut werden und erst in einem gesonderten 2. Schritt als eigenständige Bundesbehörde einer „Finanzpolizei“ etabliert werden. Es besitzt mit seinen Zollfahndungsämtern geeignete Strukturen, die gestärkt werden können. Eine zusätzliche neu einzurichtende Stelle für die Durchsetzung von Sanktionen kann hier angegliedert werden. Gleichzeitig ist hier eine Zusammenarbeit mit den Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) des Bundes und der Länder vorhanden, die ebenfalls gestärkt werden könnte. Daneben existieren mit der Financial Intelligence Unit (FIU) und mit Einschränkungen, der FKS weitere Verwaltungsstränge, die ebenfalls an eine zentrale Einheit im Zollkriminalamt angegliedert werden können oder sollten.

Einer der Kritikpunkte der FATF war, dass in Deutschland bei Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Bedeutung zu wenige Verfahren insbesondere im Bereich der Finanzkriminalität geführt werden. Der Bericht zeigt hingegen keine systematischen Schwächen bei den Strafverfolgungsbehörden auf. Die Probleme werden hier somit im Bereich der Ressourcenausstattung der Strafverfolgungsbehörden und im Bereich der Verdachtsschöpfung gesehen. Die Ergebnisse der Bearbeitung von Geldwäscheverdachtsanzeigen auf Bundesebene (FIU/BKA) sowie auf Landesebene (GFG/LKÄ) sind hier von zentraler Bedeutung.

Zusätzlich ist die Öffnung des Datenaustausches zwischen der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung mit anderen öffentlichen Stellen u.a. für Zwecke der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr zu begrüßen.

2. Beschränkung des Geldverkehrs für Immobiliengeschäfte

Die beabsichtigte Einführung eines Verbotes des Einsatzes von Bargeld, Kryptowährungen oder Rohstoffen im Zusammenhang mit Immobiliengeschäften zur Verhinderung von Geldwäscheaktivitäten ist zwingend erforderlich. Dies greift aus unserer Sicht jedoch nicht weit genug, da z. B. der Begriff „Rohstoffe“ zu eng gefasst ist. Solange keine allgemeine Bargeldobergrenze von 10.000 EUR in Deutschland gilt, kann eine Bezahlung nach Einführung des SDG II auch in Form von hochwertigen Fahrzeugen, Schmuck oder gegen Verrechnung von durch Bargeld generierten Darlehensverträgen erfolgen.

3. Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz

Die grundsätzliche Verknüpfung des Transparenzregisters mit dem Immobilienregister ist ein zielführender Ansatz. Allerdings sollte auch die zeitgerechte und vollständige Umsetzung betrachtet werden. Wir bedauern, dass das im Jahr 2013 beschlossene Datenbankgrundbuch nicht realisiert wurde und das Transparenzregister in der jetzigen technischen Umsetzung nicht geeignet ist, belastbare und zielführende Informationen für polizeiliche Ermittlungen zu ermöglichen. Der aktuelle Mehrwert des Transparenzregisters ist aus Sicht der polizeilichen Praxis überschaubar. Es bedarf einer (echten) Suchfunktion in und zwischen den Registern, Sicherstellung der Datenqualität und deren Belastbarkeit sowie zielgruppenorientierte Informationsbereitstellung innerhalb der Ermittlungsbehörden. Nach unserer Wahrnehmung wird das Transparenzregister für Ermittlungen aus den vorgenannten Gründen in der aktuellen Form kaum genutzt und hier auf das Handelsregister, Grundbuchinformationen oder externe Anbieter wie North Data zurückgegriffen.

Die Datenquantität und -qualität des Transparenzregisters muss zukünftig weiter ausgebaut werden. Hier kann eine strukturierte Datenanlieferung durch das Handelsregister und Notare, auch hinsichtlich von Gesellschaften bürgerlichen Rechts/Bruchteilsgemeinschaften etc. aus den Immobiliengeschäften eine geeignete Möglichkeit sein. Zudem sollten Prüfungsmöglichkeiten oder eine Koppelung an eine Unternehmens-ID realisiert werden, auf die zur Identifizierung von Unternehmen und deren Zuordnung auch weitere Behörden wie z.B. Finanzämter (diese dürfen dann allerdings ihre Kenntnisse bisher nicht an die Zentralstelle zurückspiegeln!) zugreifen können.

Einheitliche Bestimmungen von juristischen Personen und weiteren Gesellschaften sind hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Berechtigten von großer Bedeutung. In Deutschland gilt seit 2017 das Transparenzregister, in welches fast alle Unternehmen eingetragen werden müssen. Wer aber wirklich hinter einem Unternehmen steht, lässt sich trotz Transparenzregister immer noch vernebeln. Ist der Eigentümer hinter der „Briefkastenfirma“ nicht zu ermitteln, kann stattdessen der sogenannte fiktive wirtschaftliche Berechtigte wie z.B. der Geschäftsführer ins Transparenzregister eingetragen werden. Ziel muss es sein, dass Rechtsgeschäfte ab einer bestimmten Größenordnung in Deutschland nur noch mit Personen- oder Kapitalgesellschaften gemacht werden dürfen, die vollständig, d. h. unter Benennung des tatsächlichen Eigentümers im Transparenzregister eingetragen sind. Nach einer Übergangsfrist sollte daher grundsätzlich ein zivilrechtliches Vertragsverbot in Bezug auf Verträge mit Vertragspartner:innen gelten, die ihre:n Eigentümer verschleiern.

Das zusätzlich nach § 14 SDG II einzuführende nationale Register für Vermögen unklarer Herkunft und sanktionierte Vermögenswerte sowie Angaben zu bestimmten Personen und Personengesellschaften sollte ebenfalls mit den Daten des Transparenzregisters verknüpft und abgeglichen werden.

4. Hinweisannahmestellen

Hinweisannahmestellen sind grundsätzlich sehr geeignete Mittel, um eine verbesserte Informationslage oder Verdachtsmeldungen zu erhalten.

Hier ist zunächst zu betrachten, dass wir bisher eine Hinweisannahmestelle der BaFin haben, die allerdings eine andere Zielrichtung (Marktaufsicht/Verbraucher-/Anlagerschutz) verfolgt und kaum kriminalistische Expertise besitzt. Vor diesem Hintergrund halten wir es für geboten, eine entsprechende kompetente Hinweisannahmestelle für den Bereich der Sanktionsumsetzung und Geldwäschebekämpfung einzurichten sowie deren Datenaustausch mit der BaFin, BAFA und weiteren Institutionen zu ermöglichen.

Nach der Einrichtung der Hinweisannahmestelle können durch eine gesonderte Befassung des Gesetzgebers hier weitere Schritte zur Stärkung des Hinweisgeberschutzes und der Implementierung von Anreizsystemen auch in Deutschland geprüft und umgesetzt werden.

5. Weiterentwicklung der Geldwäschebekämpfung

Das Aufspüren und die Sicherung von inkriminiertem Vermögen und Vermögen ungeklärter Herkunft ist ein wirksames Instrument nicht nur im Hinblick auf Sanktionen, sondern auch bei der Bekämpfung der Phänomene Organisierte Kriminalität, Geldwäsche, der Steuerhinterziehung sowie der Terrorismusfinanzierung. Finanzermittlungen ausschließlich und nur anlassbezogen bei der Suche und Sicherung von sanktioniertem Vermögen zuzulassen, greift deutlich zu kurz. Insofern ist hier zusätzlich eine gesetzliche Regelung erforderlich, die entsprechende klare Meldewege und Maßnahmen zum Aufspüren und zur Sicherung von Vermögenswerten unklarer Herkunft in einen umfassenderen Kontext möglich macht.

Die Debatten um die Russland-Sanktionen haben gezeigt: Der Staat kann Finanzströme oft nicht nachvollziehen – mit verheerenden Folgen für die innere und äußere Sicherheit.

Wir verweisen insoweit auf den Reformvorschlag zur perspektivischen Einführung einer "Suspicious Wealth Order" von Prof. Dr. Mohamad El-Ghazi, Prof. Dr. Kilian Wegner und Prof. Dr. Till Zimmermann zur Umsetzung eines staatlichen Auskunft- und Einziehungsrechts.

Dirk Peglow
Bundsvorsitzender

Denny Vorbrücken
Sprecher der Fachkommission Recht

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

Stellungnahme der Bundesnotarkammer

16. November 2022

Zusammenfassung:

Die **Bundesnotarkammer unterstützt die Bestrebungen** des Gesetzgebers, die **Geldwäschebekämpfung und Sanktionsdurchsetzung in Deutschland zu verbessern**. Hierzu leisten **Notare¹** seit jeher **wichtige Beiträge**. Durch die jüngsten Reformen des Geldwäschegesetzes ist ihre Rolle weiter gestärkt worden. Insbesondere wurden ihre Meldepflichten erweitert. Dies führte dazu, dass Notare im Jahr 2021 mit Abstand die größte Meldegruppe außerhalb des Finanzsektors waren und weit mehr Verdachtsmeldungen abgaben als alle anderen (teils deutlich größeren) Berufsgruppen im Nichtfinanzsektor zusammen.

Wir **begrüßen** daher auch den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (**Sanktionsdurchsetzungsgesetz II**), der einige weitere Verbesserungen vorsieht, insbesondere durch die Schaffung einer Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung und eines Verwaltungsverfahrens zur Ermittlung von Vermögen sanktionierter Personen. Auch die Geldwäschebekämpfung im Immobiliensektor wird – nicht zuletzt mit Hilfe der Notare – weiter verbessert.

Lediglich **im Detail** sehen wir noch gewissen **Anpassungsbedarf**:

2

- Die Bundesnotarkammer unterstützt die Einführung eines **Barzahlungsverbots** bei Immobiliengeschäften (§ 16a GwG-E). Hierfür hat sie sich schon vor langem ausgesprochen. Wir unterstützen auch, trotz des damit verbundenen Mehraufwands für die Notarbüros, im Interesse einer effektiven Durchsetzung des Verbots die vorgesehenen Kontrollpflichten der Notare. **Kritisch** sehen wir jedoch den Vorschlag, Notaren **auch nach Eigentumsumschreibung Kontrollpflichten** (§ 16a Abs. 4 GwG-E) aufzuerlegen. Eine solche Pflicht führt zu praktischen Problemen und verursacht erheblichen Aufwand ohne wirklichen Nutzen. Wir schlagen daher **alternativ** eine **Meldepflicht** vor für Fälle, in denen der Kaufpreis ohne nachvollziehbaren Grund nach Eigentumsumschreibung gezahlt werden soll. Unser Vorschlag ist nicht nur **für die Vertragsparteien interessengerechter**, sondern **auch aus Sicht der Geldwäschebekämpfung zielführender** (unter A.).
- Wir unterstützen das Ziel, eine bundesweite Suche nach Immobilienvermögen zu verbessern. Wir bedauern jedoch, dass das bereits im Jahr 2013 beschlossene Datenbankgrundbuch nicht in absehbarer Zeit realisiert wird und daher mit der „**Verknüpfung² von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister** (§ 19a GwG-E) eine Übergangslösung geschaffen werden muss. Zumindest die damit zusammenhängende Pflicht der Notare (wie auch bestimmter Behörden und Kreditinstitute) nach **§ 23b GwG-E**,

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen das generische Maskulinum gewählt. Entsprechende Begriffe gelten selbstverständlich für alle Geschlechter.

² In der Begründung des Entwurfs wird das Vorhaben als „Verknüpfung“ von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister bezeichnet. Die Bezeichnung ist jedoch etwas irreführend, weil es sich gerade nicht um eine Verknüpfung des Grundbuchs mit dem Transparenzregister handelt, sondern die Daten vielmehr von den Grundbuchämtern manuell übermittelt werden müssen.

Abweichungen zwischen den Grundbuchdaten im Transparenzregister und ihren eigenen Erkenntnissen melden zu müssen, sollte jedoch **gestrichen werden**. Denn von der Vorschrift geht ein **falsches politisches Signal** aus. Die Meldepflicht nach § 23b GwG-E könnte so gedeutet werden, dass der Staat nicht mehr an die ordnungsgemäße Erfüllung von Pflichten durch seine eigenen Stellen glaubt. Schlimmstenfalls könnte die Meldepflicht gar das **Vertrauen in die Politik beschädigen**, da dadurch Versäumnisse des Staates bei der Digitalisierung (hier beim Datenbankgrundbuch) zulasten Dritter gehen würden (hier der Notare und der Kreditinstitute) (unter B.).

- Die Bundesnotarkammer begrüßt, dass ihre Idee einer **Immobilientransaktionsdatenbank** realisiert werden soll. Eine solche Datenbank würde es ermöglichen, die Transparenz im Immobiliensektor zu erhöhen und geldwäscherelevante Vorgänge besser aufzudecken. Die Bundesnotarkammer steht zu dem Vorhaben bereits in einem konstruktiven Austausch mit der Bundesregierung. Einige rechtliche wie technische Fragen gilt es allerdings noch zu klären. Damit das Vorhaben bestmöglich ausgereift ist, sollte eine solche Datenbank (bzw. eine entsprechende Verordnungsermächtigung, die sich am Wesentlichkeitsgrundsatz messen lassen muss) **nicht noch im parlamentarischen Verfahren eingeführt werden** (unter C.).

Im Einzelnen:

A. Barzahlungsverbot bei Immobilienerwerb

§ 16a GwG-E führt ein Barzahlungsverbot ein.

I. Grundsätzliche Bewertung

Das Barzahlungsverbot unterstützen wir ausdrücklich. Wir haben uns hierfür bereits seit langem ausgesprochen und aktiv dafür eingesetzt. Da Bargeld aufgrund seiner Anonymität grundsätzlich zur Geldwäsche geeignet ist, ist es richtig, dass die Bundesregierung zumindest für den als besonders geldwäscherelevant erachteten Bereich der Immobiliengeschäfte Barzahlungen verbieten möchte.

Wir unterstützen auch, trotz des damit verbundenen Mehraufwands für die Notarbüros, die zur Durchsetzung des Verbots vorgesehenen Kontrollpflichten der Notare. So müssen die Beteiligten dem Notar zukünftig nachweisen, dass sie die Gegenleistung unter Beachtung des Barzahlungsverbots erbracht haben (§ 16a Abs. 2 GwG-E). Der Notar darf den Antrag auf Eigentumsumschreibung grundsätzlich erst dann stellen, wenn er die Schlüssigkeit des Nachweises festgestellt hat (§ 16a Abs. 3 GwG-E).

II. Kontrollpflichten nach Eigentumsumschreibung (§ 16a Abs. 4 GwG-E)

Nach dem Gesetzentwurf soll der Notar die Kaufpreiszahlung auch insoweit überwachen müssen, wie diese nach der Eigentumsumschreibung erfolgt (§ 16a Abs. 4 GwG-E). Dies sehen wir kritisch.

1. Kritik an der Regelung

Die vorgeschlagene Regelung begegnet einigen Bedenken:

Die nachgelagerte Kontrollpflicht ist systemwidrig. Die geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten beschränken sich auf die Dauer der Geschäftsbeziehung (siehe insbesondere § 10 Abs. 1 Nr. 5 GwG). Demgegenüber sollen nunmehr Notare – als einzige Verpflichtete – eine geldwäscherechtliche Sorgfaltspflicht auch nach Eigentumsumschreibung und damit nach Beendigung der Geschäftsbeziehung erfüllen müssen.

Die Überwachungspflicht führt auch zu ganz praktischen Problemen. Der Notar muss demnach in vielen Fällen erst zwei Jahre nach dem letzten Kontakt mit Mandanten die Gegenleistung überprüfen. Dies führt zu Unverständnis bei Beteiligten. Sind Beteiligte mittlerweile verstorben oder hat der Notar sein Amt niedergelegt, führt das zu weiteren Problemen. Soweit keine Nachweise beigebracht werden, ist eine Meldung abzugeben. Konsequenz wären wertlose Verdachtsmeldungen, die unnötig die Kapazitäten der Behörden in Anspruch nehmen.

Schließlich steht diesem erheblichen Aufwand kein wirklicher Nutzen gegenüber, da Umgehungsmöglichkeiten bestehen. Insbesondere kann, ganz gleich welcher „Überwachungszeitraum“ geregelt wird, zur Umgehung eine Fälligkeit von „plus einem Tag“ vereinbart werden. Dabei steht es den Parteien offen, den Kaufpreis auch jederzeit vorher (in bar) zu erfüllen.

Die Regelung wird daher im Wesentlichen nur unbescholtene Bürger und damit die Falschen treffen. Man denke insbesondere an betagte Personen, die ihre Eigentumswohnung gegen Zahlung einer monatlichen Leibrente verkaufen. In diesen – völlig unkritischen – Fällen müssten zukünftig nach Ablauf von zwei Jahren alle Belege aus diesem Zeitraum zusammengetragen werden, um nachzuweisen, dass die monatlichen Raten unbar erbracht wurden. Erforderlich sind damit 24 Belege. Dies ist den Beteiligten nicht zu vermitteln und bedeutet für diese wie den Notar erheblichen und unnötigen Mehraufwand.

Zudem ist eine Meldung zwei Jahre nach Ende der Transaktion auch unter ermittlungstechnischen Gesichtspunkten unsinnig, da sie wesentlich zu spät kommt (siehe dazu sogleich).

2. Alternativvorschlag

Wir möchten deshalb einen Alternativvorschlag unterbreiten, den wir für überlegen halten. Er ist nicht nur für die Vertragsparteien interessengerechter, sondern auch aus Sicht der Geldwäschebekämpfung zielführender.

Vorgesehen werden sollte eine Meldepflicht für den Fall, dass eine Kaufpreiszahlung nach Eigentumsumschreibung vereinbart wird, ohne dass es hierfür einen nachvollziehbaren Grund gibt. Eine solche Meldepflicht würde gegenüber einer nachgelagerten Überwachungspflicht deutlich weniger Bürokratie bedeuten. Die Meldepflicht unmittelbar mit Abschluss eines solchen Kaufvertrags ist zudem aus Sicht der Geldwäschebekämpfung überlegen. Denn Kriminelle könnten sich während des Überwachungszeitraums absetzen. Eine Meldung nach zwei Jahren wegen fehlender Nachweise über die unbare Zahlung kommt dann zu spät, wie folgendes Beispiel zeigt:

Beispiel: Der Geldwäscher G will einen Teil des Kaufpreises bar bezahlen. Vereinbart wird eine Kaufpreiszahlung binnen zwei Jahren nach Eigentumsumschreibung (was nach „Kriminellenlogik“ schon ungeschickt wäre, da man besser zwei Jahre und einen Tag vereinbart hätte). Der Geldwäscher zahlt den Kaufpreis aber schon vorher. Er hat dann bis zu zwei Jahre Zeit, die in bar erworbene Immobilie weiterzuveräußern und sich mit dem gewaschenen Geld ins Ausland abzusetzen.

Eine solche Meldepflicht hält offensichtlich auch der Gesetzentwurf für sinnvoll, wie sich der Begründung entnehmen lässt. Es ist dann aber erst recht nicht einzusehen, warum *zusätzlich* die Kontrollpflichten nach § 16a Abs. 4 GwG-E bestehen sollen. Dem Bedürfnis nach einer effektiven Geldwäschebekämpfung wird ausreichend durch die Meldepflicht Rechnung getragen.

3. Zumindest: Anpassung des § 16a Abs. 5 Satz 3 GwG-E

Sollte unserem Vorschlag nicht gefolgt werden, müsste zumindest die erst im Regierungsentwurf aufgenommene Regelung des § 16a Abs. 5 Satz 3 GwG-E angepasst werden. Danach gelten die Kontrollpflichten nach Eigentumsumschreibung nicht, wenn „*es nach der Vertragsgestaltung ausgeschlossen erscheint*“, dass die Vereinbarung der nachträglichen Erbringung der Gegenleistung darauf beruht, dass die Gegenleistung aus einer strafbaren Handlung stammt. Der Wortlaut dieser Regelung ist zu eng, weshalb die Vorschrift keinen Anwendungsbereich hat. Denn durch die Vertragsgestaltung kann nicht beeinflusst werden, woher die Gegenleistung stammt, weshalb auch nie „*ausgeschlossen*“ ist, dass diese aus einer strafbaren Handlung stammt. Um einen sinnvollen Anwendungsbereich zu haben, müsste die Vorschrift näher an dem Wortlaut des § 7 GwGMeldV-Immobilien angelehnt werden – an der sich ausweislich der Begründung die Vorschrift ohnehin orientiert.

B. „Verknüpfung“ von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister

Nach § 19a GwG-E sollen zukünftig Immobiliendaten von Vereinigungen im Transparenzregister eingetragen werden, die gemäß § 19b GwG-E von den Grundbuchämtern zu übermitteln sind.

I. Grundsätzliche Bewertung

Wir unterstützen das Ziel, eine bundesweite Suche nach Immobilienvermögen zu verbessern. Es ist allerdings bedauerlich, dass es hierfür nicht gelingt, das Datenbankgrundbuch zu realisieren, dessen gesetzliche Grundlagen bereits seit 2013 bestehen. Stattdessen werden nun Immobiliendaten in das Transparenzregister aufgenommen und damit parallele und fehleranfällige Datenbestände geschaffen. Dies widerspricht dem Once-only-Prinzip. Zudem führt dies zu einer Mehrbelastung der Grundbuchämter, die für die Datenübermittlung verantwortlich sind.

Es sollten deshalb dringend – trotz der vorgesehenen „Verknüpfung“ der Immobiliendaten mit dem Transparenzregister – die Bemühungen um die Einführung des Datenbankgrundbuchs intensiviert werden.

II. Beschränkung des Datensatzes

Wir regen an, die zu übersendenden und im Transparenzregister aufzunehmenden Daten zu den Immobilien zu beschränken auf das Amtsgericht, den Grundbuchbezirk und die Nummer des Grundbuchblatts. Zweck des Vorhabens ist es schließlich (nur), eine schnellere Ermittlung von Immobilienvermögen zu ermöglichen. Hierfür genügt es, wenn an einem zentralen Ort, dem Transparenzregister, erfasst ist, in welchem Grundbuchblatt bei welchem Amtsgericht eine Immobilie von einer Gesellschaft verzeichnet ist. Weitere Daten sind hierfür nicht erforderlich und erhöhen unter Verstoß gegen das Prinzip der Datensparsamkeit nur das Fehlerpotenzial.

III. Pflicht nach § 23b GwG-E

Im Übrigen sollte zumindest die mit dem Vorhaben verbundene Pflicht der Notare nach § 23b GwG-E, Abweichungen zwischen den Grundbuchdaten im Transparenzregister und ihren eigenen Erkenntnissen zu melden, entfallen. Von ihr gehen falsche politische Signale aus.

Die Vorschrift ist an die Unstimmigkeitsmeldung angelehnt (§ 23a GwG). Wesentlicher Unterschied ist aber, dass es bei § 23b GwG-E um Daten geht, die von den Grundbuchämtern – also staatlichen Stellen – an das im staatlichen Auftrag geführte Transparenzregister gemeldet werden. Mit der Meldepflicht nach § 23b GwG-E würde daher zum Ausdruck gebracht, der Staat glaube nicht mehr an die ordnungsgemäße Erfüllung von Pflichten durch seine eigenen Stellen. Zudem könnte die Meldepflicht das Vertrauen in die Politik beschädigen, da dadurch Versäumnisse des Staates bei der Digitalisierung (hier beim Datenbankgrundbuch) zulasten

Dritter gehen würden (hier der Notare und der Kreditinstitute). Gerade vor dem Hintergrund erheblicher eigener – und erfolgreicher – Bestrebungen der Notare bei der Digitalisierung halten wir dies nicht für das richtige Zeichen.

Den Notarbüros müssen ausreichend Kapazitäten für die Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben verbleiben. Damit nicht im Sachzusammenhang stehende Pflichten sollten den Notaren daher nur dort auferlegt werden, wo dies unbedingt erforderlich ist. Aus diesem Grund sollten jedenfalls Notare und Kreditinstitute von § 23b GwG-E ausgenommen werden, wenn die Vorschrift nicht ganz entfallen kann.

Im Übrigen sollte zumindest die irreführende Überschrift der Vorschrift („*Prüfung der Erfassung und Zuordnung von Immobilien*“) angepasst werden. Denn die Vorschrift regelt nur eine Meldepflicht, aber nicht – ebenso wenig wie § 23a GwG für die Unstimmigkeitsmeldung³ – eine Prüfpflicht.

C. Immobilientransaktionsdatenbank

Wir begrüßen, dass unsere Idee einer Immobilientransaktionsdatenbank realisiert werden soll.

I. Vorteile der Datenbank

In einer solchen Datenbank könnten die Kerndaten einer Immobilientransaktion gespeichert werden wie etwa die Angaben zu den Beteiligten und zum Grundstück sowie der Kaufpreis.

Diese Daten übermitteln die Notare seit jeher an staatliche Stellen, nämlich an die Finanzämter durch die Grunderwerbsteuerlichen Anzeigen (§§ 18, 20 GrEStG). Das Potenzial dieser Daten für Zwecke der Geldwäschebekämpfung wird bislang jedoch nicht ausgeschöpft. Vielmehr kann die FIU derzeit auf diese Informationen nur durch manuelle Abfragen bei den Finanzämtern zugreifen (siehe § 31b Abs. 1 Nr. 5 AO i. V. m. § 31 Abs. 5 Satz 1 GwG), was erhebliche zeitliche und personelle Aufwände auf beiden Seiten verursacht.

Durch die zentrale Speicherung dieser Daten würde zum einen ein Anliegen des Finanzausschusses umgesetzt.⁴ Zum anderen könnten durch automatisierte Auswertungen dieser Datenbank geldwäschekritische Fälle, wie insbesondere Kettenverträge, besser aufgedeckt werden. Denn die Erkenntnismöglichkeiten des einzelnen Notars sind beschränkt. Häufig können geldwäscherelevante Fälle erst durch das Zusammenführen von Informationen erkannt werden. Ihr volles Potenzial würde die Datenbank durch Schnittstellen zu weiteren Datenbanken

³ Siehe hierzu BT-Drucks. 19/13827, S. 91: „Mit der neu aufgenommenen Regelung in § 23a Absatz 1 ist keine neue Prüfpflicht, sondern lediglich eine neue Meldepflicht verbunden.“

⁴ BT-Drucks. 19/30443, S. 60.

entfalten, insbesondere durch einen Abgleich mit dem Datenpool der FIU und mit dem polizeilichen Informationsverbund des Bundeskriminalamts.

Das Vorhaben wäre damit eine ideale Ergänzung zu den erweiterten Meldepflichten der Notare (siehe § 43 Abs. 6 GwG i. V. m. der GwGMeldV-Immobilien). Die Datenbank könnte sich aus Mitteilungen der Notare speisen, sodass keine (technische) Einbindung der Finanzämter und damit der Länder erforderlich wäre.

II. Offene Fragen

Einige Fragen sind jedoch noch offen:

- Wie verhält sich dieses Vorhaben zur vorgeschlagenen „Verknüpfung“ von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister (§ 19a und § 19b GwG-E)?
- Was ist der genaue Zweck der Datenbank? Soll es (nur) eine Art „Recherche-Tool“ sein, in das berechnete Stellen Einsicht nehmen können, um für laufende Ermittlungen weitere Erkenntnisse zu gewinnen? Und/oder soll die Datenbank eine Art „Alarm-Tool“ sein, das automatisch verdächtige Konstellationen erkennt und eine Verdachtsmeldung generiert?
- Wie kann die Datenbank datenschutzkonform ausgestaltet werden?
- Wer soll die Datenbank führen?
- Wie wird die Datenbank finanziert?

Angesichts der offenen Fragen sollte die Immobilientransaktionsdatenbank nur in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingeführt werden, damit das Vorhaben ausgereift ist und auf soliden gesetzlichen Grundlagen steht. In Betracht kommt insbesondere das geplante Maßnahmenpaket zur Geldwäschekämpfung. Die Datenbank sollte unseres Erachtens jedoch nicht im Wege der Formulierungshilfe in das aktuelle Gesetzgebungsverfahren aufgenommen werden. Insbesondere ist es nicht möglich, im aktuellen Gesetzgebungsverfahren eine umfassende Verordnungsermächtigung aufzunehmen und alle oben genannten, grundlegenden Fragen dem Verordnungsgeber zu überlassen. Dies widerspräche angesichts der deutlich grundrechtsrelevanten Auswirkungen einer solchen Maßnahme dem verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz.

Schließlich weisen wir aufgrund unserer langjährigen Erfahrung mit der Umsetzung von IT-Anwendungen darauf hin, dass für den Erfolg einer IT-Anwendung – wie sie die Immobilientransaktionsdatenbank technisch betrachtet ist – die Rechtsgrundlagen nicht im Wege einer „Trockenschwimmübung“ entstehen sollten. Es erschiene uns nicht seriös, grundsätzliche Weichenstellungen für eine solche Datenbank im parlamentarischen Verfahren zu treffen,

ohne zumindest die wesentlichen Fragen der späteren IT-Umsetzung mit IT-Experten erörtert zu haben. Gute IT-Gesetzgebung sollte Hand in Hand gehen mit der Entwicklung von Prototypen, anhand derer greifbar wird, welche Regelungen sinnvoll und notwendig sind.

* * *

Kontakt:

Bundesnotarkammer K.d.ö.R.

Mohrenstraße 34
10117 Berlin

Telefon: +49 30 383866 – 0
Telefax: +49 30 383866 – 66
E-Mail: bnotk@bnotk.de

Büro Brüssel:
Avenue de Cortenbergh 172
B-1000 Bruxelles

Telefon: +32 2 7379000
Telefax: +32 2 7379009
E-Mail: buero.bruessel@bnotk.de



Gewerkschaft der Polizei • BZG Zoll • Forststr. 3a • 40721 Hilden

**Forststraße 3a
40721 Hilden****gdp@gdpzoll.de
www.gdp-zoll.de**Frank Buckenhofer
Vorsitzender
0171 / 2163546
buckenhofer@gdpzoll.deAn den
Vorsitzenden des
Finanzausschusses
im Deutschen Bundestag
Herrn
Alois Rainer, MdBper Mail

14.11.2022

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Sanktionsdurchsetzungsgesetzes II

Ihr Gz.: 2022/0955756

Sehr geehrter Herr Abgeordneter Alois Rainer,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung als Sachverständiger und die Übersendung des Referentenentwurfs zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz II und die damit einhergehende Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme.

Die Durchsetzung von Sanktionen sollte ausnahmslos in der Verantwortung des Bundes liegen

Wir verweisen zunächst auf unsere Stellungnahme vom 12.05.2022 mit Gz. FB/ST/220002, die wir im Rahmen der Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz I vorgelegt haben. Im Hinblick auf unsere damalige Empfehlung, dass Maßnahmen der Sanktionsdurchsetzung dem Bund obliegen und nicht den Ländern oder gar kommunalen Gebietskörperschaften überantwortet werden können, begrüßen wir die Aufhebung des erst im Mai eingeführten § 13 Absatz 2a des Außenwirtschaftsgesetzes.

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) empfiehlt nach wie vor, dass Sanktionsdurchsetzungsaufgaben in der Verantwortung des Bundes liegen und damit auch in der Zuständigkeit von unmittelbaren Bundesbehörden durchzuführen sind, die einer direkten Weisung durch die Bundesregierung und deren oberste Bundesbehörden unterliegen.

Sanktionsbedingte Verwaltungsakte und deren ggf. nötige zwangsweise Durchsetzung sind oftmals von besonderem öffentlichem Interesse, werden dabei auch von ausländischen Regierungen und Medien genau beobachtet und nicht selten in den besonderen Kontext der jeweiligen außenpolitischen Lage gestellt. Bedeutend ist hier in besonderem Maße die Verantwortung des Bundes.

Die Aufgabe der Durchsetzung von Sanktionen ist erfahrungsgemäß auch keine Dauerlast für die Behörden. Solche verwaltungsseitigen Anforderungen finden eher selten und kaum planbar statt und unterliegen stark den aktuellen politischen Entwicklungen. Sie stellen in der Regel eine Ausnahmesituation für die mit dieser Aufgabe zu betrauenden Behörden dar. Von daher ist eine regelmäßige personelle Bevorratung von Personal nicht angezeigt. Vielmehr müssen im Bedarfsfall erfahrene und ausgerüstete Behörden für diese Aufgabe aktiviert und sensibilisiert werden.

2. Es bedarf dazu keiner neuen bzw. weiteren Behörde auf Bundesebene

Die Errichtung einer Zentralstelle als neue Behörde für die Durchsetzung von Sanktionen ist entbehrlich. Stattdessen ist es nach Auffassung der GdP deutlich sinnvoller, auf der Zeitschiene wesentlich schneller realisierbar und in der Wirkung effektiver, bereits bestehende Behördenstrukturen zu ertüchtigen und ihnen diese Aufgabe zu übertragen. In diesem Falle könnte auf bereits erfahrene Ermittlungsbeamtinnen und –beamte sofort zurückgegriffen werden, die unmittelbar nach Inkrafttreten der gesetzlichen Aufgabenübertragung und Befugniszuweisung mit dem Aufspüren sanktionierter Vermögen beginnen können. Langwierige Errichtungsprozesse bis zum ersten Tätigwerden der neuen Behörde wären entbehrlich.

Unser Vorschlag ist, statt einer neuen Direktion in der Generalzolldirektion, den Zollfahndungsdienst mit seinem Zollkriminalamt (ZKA) und den nachgeordneten Zollfahndungsämtern mit der Durchsetzung der Sanktionen bei beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenständen zu beauftragen und entsprechend auszurüsten und personell auszustatten. Der Zollfahndungsdienst verfügt bereits über die nötigen Erfahrungen bei den erforderlichen Finanz- und Vermögensermittlungen (Follow the money) und sonstigen Ermittlungen zur Aufdeckung komplexer Lebensachverhalte sowie bei der Sicherung von Vermögen. Ferner verfügt er mit seinen Vollzugsbeamtinnen und -beamten des Bundes (§§ 6 und 9 UZwG) als materiell-rechtliche polizeiliche Vollzugsbehörde auch über die Möglichkeiten und Rechte, die erforderlichen Verwaltungsakte zur Sicherung der Durchsetzung der Sanktionen (Sicherstellungen, Durchsuchungen etc.) jederzeit auch zwangsweise nach dem UZwG durchzusetzen. Zudem ist der Zoll in der Fläche für eine solche Aufgabe auch ausreichend präsent aufgestellt und dadurch auch schnell und kompetent überall handlungsfähig.

3. Präventive Finanzermittlungen und die Sicherung von Vermögen müssen deutlich umfassender sein

Die nunmehr angedachten Befugnisse im Artikel 1 des Entwurfs regeln nun und leider nur im Sanktionsdurchsetzungsgesetz die Befugnisse zur Ermittlung und Sicherung von Vermögenswerten. Damit sind die Befugnisse auf das Vorhandensein von Sanktionssachverhalten beschränkt. In der Folge darf dann aber nur im Rahmen der Sanktionsdurchsetzung nach entsprechendem Vermögen gesucht werden, nicht aber aus anderen Gründen, wie z.B. zur Kriminalitätsbekämpfung, was jedoch aus Sicht der GdP dringend angezeigt ist. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Erkenntnisse für andere Tatbestände verwertet werden dürfen. Anlass für die Befugniswahrnehmung ist aber immer nur ein Sachverhalt aus dem Sanktionsdurchsetzungsrecht. Deutschland braucht jedoch – auch im Kampf gegen Geldwäsche – zeitnah Regelungen, mittels derer umfassend in behördlichen Verwaltungsverfahren und nicht nur im Strafverfahren nach kriminellen Vermögen und Vermögen ungeklärter Herkunft gefahndet werden darf. Daher empfehlen wir stattdessen eine Art „suspicious wealth order“.

Das Aufspüren und die Sicherung solcher verdächtigen Vermögen und Vermögen ungeklärter Herkunft ist ein wirksames Instrument gegen die Organisierte Kriminalität, die Geldwäsche, Steuerhinterziehungen und auch gegen die Terrorismusfinanzierung. Solche präventiven Finanzermittlungen ausschließlich und nur anlassbezogen bei der Suche und Sicherung von

sanktioniertem Vermögen zuzulassen, ist deutlich zu kurz gedacht. Insofern ist diese gesetzliche Regelung hier unnötig auf sanktionsrechtliche Sachverhalte beschränkt und folglich auch im falschen Gesetz geregelt.

Solche Maßnahmen zum Aufspüren und zur Sicherung von suspekten Vermögen müssen in einen wesentlich umfassenderen Kontext gestellt und eben nicht auf Sanktionen beschränkt werden.

Folgt man grundsätzlich dem Gedanken, dass das Aufspüren und die Sicherung von Vermögen auch in anderen Zusammenhängen erforderlich sind, wäre es rechtlich undurchsichtig, wenn solche Befugnisse sich in einer Art Patchworkgesetzgebung in verschiedenen Gesetzen mit im Zweifel noch unterschiedlichen Formulierungen wiederfinden würden, statt umfassend in einer generellen und eindeutigen gesetzlichen Regelung verankert zu werden, die mit einer konkreten Verantwortungszuweisung auf eine Behörde verbunden ist, die zum Aufspüren krimineller und sanktionierter Vermögen sowie Vermögen ungeklärter Herkunft auch im Verwaltungsverfahren berufen ist.

4. Sanktionen müssen Sanktionierte auch empfindlich treffen, um die gewünschte Wirkung zu erzielen

Das Sanktionsdurchsetzungsgesetz führt mit den unter 3. bereits erwähnten Befugnissen nicht zu einem ausdrücklichen Nutzungsverbot des Vermögens, soweit es sich um bewegliche und unbewegliche Vermögensgegenstände handelt. Das in der Sanktionsverordnung verhängte Einfrieren wirkt zwar immer ipso iure, führt aber in der Realität zu unterschiedlichen Rechtsfolgen. Während Vermögen auf Konten (Geldkonten etc.) unmittelbar eingefroren sind und damit jegliche Nutzung der Vermögen ausgeschlossen ist, können eingefrorene bewegliche und unbewegliche Vermögensgegenstände (Immobilien, Yachten, Autos etc.) weiter genutzt werden. Schon das ist zumindest ein fragwürdiger Zustand mit unterschiedlich empfindlichen Rechtsfolgen für die Sanktionsadressaten. Insofern ist die Rechtsfolge einer Sanktion, die bewegliche und unbewegliche Vermögensgegenstände nur einfriert, für den Sanktionierten nicht wirklich oder nur mäßig spürbar.

Eine Regelung, wie sie im italienischen Decreto Legislativo Nr. 109 aus 2007 vorgesehen ist, die die Sicherstellung bzw. Beschlagnahme derartiger Vermögen erlaubt, fehlt in Deutschland nach wie vor. Hier kann die Guardia di Finanza (italienische Finanzpolizei) offensichtlich weitergehende Maßnahmen zur Nutzungsunterbindung treffen als deutsche Behörden.

5. Empfehlung der GdP

Der Bundesminister der Finanzen Christian Lindner hat kürzlich auf der Zolljahrespressekonferenz Anfang Mai zurecht betont, dass er den Zoll bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Geldwäsche deutlich stärken und modernisieren sowie effektiver und effizienter aufstellen will. Dieses richtige und nötige Vorhaben verlangt ohnehin in Bälde, dass zumindest die polizeilichen Teile des Zolls hinsichtlich ihrer inneren Aufbau- und Ablauforganisation, ihrer strategischen Ausrichtung, ihrer Digitalisierung sowie sonstiger technischer Ausrüstung überplant werden müssen. Die bisherigen Strukturen, strategischen Ausrichtungen und technischen Ausrüstungen sind nicht mehr zeitgemäß.

Die Ankündigungen des Ministers vom Mai dieses Jahres müssten – wenn sie das Ziel einer wirksamen Bekämpfung von Geldwäsche, Schmuggel und anderen Delikten der Finanzkriminalität und des Betruges und sonstigen illegalen Gewinnerzielens verfolgen – dazu führen, dass seine Zollbehörden ertüchtigt werden und nicht weitere Behörden daneben entstehen.

Die GdP empfiehlt bereits seit langer Zeit, den Zoll viel stärker in die übrige polizeiliche Sicherheitsarchitektur des Bundes zu integrieren. Der Zoll ist mit seinen polizeilichen Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung eine bedeutende und unverzichtbare materiell-rechtliche Polizeibehörde des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen und eben nicht nur eine Finanzbehörde zur Erhebung und Verwaltung von Steuern und Zöllen.

Die engagierte und wirksame Schmuggel- und Geldwäschebekämpfung sowie die Bekämpfung von Steuer-, Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktkriminalität durch den zuständigen Zoll sind im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität (OK) unerlässlich. Triebfeder Nummer eins der Organisierten Kriminalität ist das große illegale Geldverdien. Schon deshalb empfiehlt die GdP – zur schlagkräftigen Bekämpfung von OK, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung –, den Zoll zukünftig auch mit dem polizeilichen Aufspüren und der Sicherung von kriminellen Vermögen und auch sanktioniertem Vermögen sowie Vermögen ungeklärter Herkunft – auch im Verwaltungsverfahren – zu beauftragen (suspicious wealth order).

Mit dieser gesetzlichen Aufgabenzuweisung in der Dauerlast an den Zoll wäre auch in den Zeiten eines ausnahmsweise durchzuführenden Sanktionsregimes die Aufgabe der Sanktionsdurchsetzung konkret behördlich an erfahrene Kräfte zugewiesen und zugleich in der Verantwortlichkeit beim Bund.

Die GdP unterstützt daher alle politischen Bemühungen, die dem Prinzip „Follow the money“ bei Ermittlungen dienlich sind. Gerade eine Finanzpolizei, wie sie von der GdP gefordert wird, könnte hier als hybride Behörde (Polizei- und Finanzbehörde) im Geschäftsbereich des BMF wesentliche Beiträge im Kampf gegen diese Formen der Kriminalität leisten. Ein ausdrücklich gewünschter Nebeneffekt wäre dann zudem, dass durch Sicherstellungen von Vermögen mit späteren Einziehungen auch Einnahmen für öffentliche Haushalte generiert werden würden.

Die Errichtung einer Zoll- oder Finanzpolizei dieses Zuschnittes dürfte im politischen Raum nach Einschätzung der GdP aufgrund der bestehenden Beschlusslagen der Parteien SPD, Grüne, FDP, CDU/CSU und der Partei Die Linke kaum strittig – sondern eher allgemein anerkannt – sein.

6. Die Beschlüsse der Parteien SPD, Bündnis90/Die Grünen, FDP, CDU/CSU und Die Linke hierzu:

SPD: Beschluss des Parteivorstands vom 21.06.2021 „Freiheit und Sicherheit“

„Erscheinungsformen, die unsere Sicherheit in besonderem Maße bedrohen, nehmen wir auch besonders ins Visier. Die Organisierte Kriminalität ist ein gravierendes und facettenreiches Kriminalitätsphänomen. Die sogenannte ‚Clankriminalität‘ sorgt mitunter für Verunsicherung im öffentlichen Raum und nimmt für sich in Anspruch, nach eigenen Gesetzen zu leben. Dies lassen wir nicht zu. Die Geschäfte von Organisierter Kriminalität werden wir genauestens kontrollieren und Geldwäsche vereiteln. Notwendig sind ausdauernde und flächenübergreifende Strukturermittlungen der Länderpolizeien, der Bundespolizei und des Zolls zusammen mit BKA und Europol. Mittelfristig wollen wir den Zoll zu einer Bundesfinanzpolizei weiterentwickeln, die insbesondere gegen illegale Beschäftigung/Schwarzarbeit, organisierte Kriminalität und Geldwäsche, u.a. durch Vermögensabschöpfung, wirkungsvoll einschreitet.“

SPD: Beschluss des Parteitags vom 25.06.2017 „Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit“

Auch der Zoll leistet wertvolle Arbeit bei der Bekämpfung von Kriminalität. Das gilt für die erfolgreichen Ermittlungen von kriminellen Waffenhandel genauso wie für die Bereiche Finanz- und Steuerbetrug und die Mindestlohnkontrolle. Der Zoll muss – besonders im Interesse des Handwerks – in die Lage versetzt

werden, noch besser als bisher gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung vorzugehen. Deshalb werden wir den Zoll stärken und zu einer effektiven Finanzpolizei des Bundes weiterentwickeln.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Bundestagswahlprogramm 2021 Deutschland. Alles ist drin.

„Wir brauchen eine Finanzaufsicht mit Zähnen, die Missstände aufzeigt, statt sie zu ermöglichen. Bei Wirecard hat auch die deutsche Finanzaufsicht (BaFin), wie so häufig zuvor kläglich versagt. Als Aufseherin verbot die BaFin Leerverkäufe gegen Wirecard und zeigte Journalist*innen an, die Unregelmäßigkeiten aufdeckten. Das kam einem Persilschein für Wirecard gleich. Anleger*innen haben im Ergebnis nicht nur ihr Geld, sondern zugleich auch das Vertrauen in den Finanzplatz Deutschland und seine Aufsicht verloren. Für ehrliche Unternehmen wird die Finanzierung so künftig schwieriger und teurer. Kultur und Selbstverständnis der BaFin müssen sich deshalb komplett ändern. Es braucht eine Fehlerkultur innerhalb der Aufsicht und eine Kultur der Skepsis und des Hinterfragens. Wir wollen eine Finanzpolizei mit umfassenden Prüfungsrechten schaffen, die Informationen mit allen zuständigen Behörden im In- und Ausland austauscht. Dem Zoll als Bundesbehörde kommen wichtige Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Geldwäsche zu. Momentan ist er personell und organisatorisch nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen. Wir werden ihn besser und mit den notwendigen rechtsstaatlich abgesicherten Befugnissen ausstatten, damit er künftig schwere Finanzkriminalität effektiv bekämpfen kann.“

FDP: Antrag/Beschluss 62. Ord. Bundesparteitag, 13.-15.05.2011,

Antrag 35; „überwiesen an den Bundesvorstand“:

„Die Finanzverwaltung muss nach Art. 87 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 1 des Grundgesetzes als bundeseigene Verwaltung, an deren Spitze gem. Art. 108 GG der Bundesfinanzminister zu stehen hat, geführt werden. Der Zoll als Teil der Bundesfinanzverwaltung nimmt jedoch in Form des Zollfahndungsdienstes und des Zollkriminalamts als „Finanzpolizei“ auch die Annexkompetenz der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im Bereich der Zuständigkeiten der Finanzverwaltung wahr, soweit ihr diese Aufgabe durch Gesetz übertragen wurde. Die Aufgaben und Befugnisse dieser Sonderpolizei des Bundes im Bereich der Fiskalkriminalität überschneiden sich dabei zum Teil mit denen der Polizeien der Länder sowie der anderen Sonderpolizeien des Bundes BKA und Bundespolizei. Da es sich bei den Aufgaben des Zollfahndungsdienstes und des Zollkriminalamts weniger um fiskalische Zuständigkeiten handelt, denn um einen Beitrag zur Inneren Sicherheit im Bereich der Bekämpfung von Verbrechen, sollten sie dem Bundesministerium des Innern unterstellt werden. Dies gilt umso mehr, als beim Zollkriminalamt und beim Zollfahndungsdienst umfassende Expertise im Hinblick auf die Sicherheit an Flughäfen und EU-Grenzen vorhanden ist. Personelle Ressourcen werden nicht sinnvoll und effektiv eingesetzt, wenn z.B. zur Kriminalitätsbekämpfung an den Grenzen neben der Landespolizei und der Bundespolizei auch der Zoll tätig wird.“

Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 08.11.2022:

Sanktionierte russische Oligarchen schnellstens wirksam zur Verantwortung ziehen und Zollpolizei schaffen

In diesem Antrag heißt es unter anderem:

Zuvorderst ist die Schaffung einer schlagkräftigen Zollpolizei im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen notwendig. Die Zollpolizei würde zum Abbau bisher bestehender Doppel- und Dreifachstrukturen zwischen den Kontrolleinheiten, dem Zollfahndungsdienst und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit führen. Die zentrale Verantwortung des Zolls für das Aufspüren und die Sicherung sanktionierter und verdächtiger Vermögen würde zu einer operativen Effizienzsteigerung führen. Zudem soll

die Zollpolizei operative Aufgaben in der Geldwäschebekämpfung übernehmen, um diese zu vereinheitlichen und bestehende Gesetze konsequent durchzusetzen.

Die Ansiedelung von Befugnissen zur Sanktionsdurchsetzung gehört in den Verantwortungsbereich des Bundes, da Sanktionen ein Instrument der Außenpolitik darstellen. Dies ist außerdem deshalb erforderlich, weil die bis dato zuständigen Landesbehörden nicht über die für eine effektive Umsetzung der Sanktionen erforderlichen Kapazitäten verfügen. Auf beide Aspekte wurde in den Beratungen zum SDG I eindringlich hingewiesen. Die ausschließliche Verantwortung für die Sanktionsdurchsetzung durch den Zoll würde einen bundesweit einheitlichen Vollzug sicherstellen und zudem einen operativen Knotenpunkt schaffen, der einen effizienten Austausch mit Behörden anderer EU-Mitgliedsstaaten sicherstellt.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

...

2. die bisherigen polizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdienste im Zoll zu einer geschlossenen und schlagkräftigen Zollpolizei im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen gebündelt werden;

3. eine eigene gesetzliche Regelung geschaffen wird, die die neu geschaffene Zollpolizei zum Aufspüren und zur Sicherung nicht nur von sanktioniertem, sondern auch generell verdächtigem Vermögen sowie Vermögen ungeklärter Herkunft – auch im Rahmen von Verwaltungsverfahren – ermächtigt;

...

Beschluss der Bundestagsfraktion Die Linke vom 27.02.2013

Mit einer Bundesfinanzpolizei will DIE LINKE Steuerbetrug und Geldwäsche nun effektiv eindämmen. Die zentrale Aufgabe der neuen Einheit: Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Geldwäsche und Außenwirtschaftskriminalität. Je nach Berechnungsgrundlage könnten so zwischen 4 bis 50 Milliarden Euro eingetrieben werden. „Diese Gelder könnten in Gesundheit und Soziales fließen“, sagt Frank Tempel, Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE und ehemaliger Polizist.

Die neue Finanzpolizei soll dem deutschen Finanzministerium unterstellt sein. Zusätzliche Verstärkung soll diese neue Einheit von Bundespolizei und Bundeskriminalamt erhalten. Die dort teilweise unabhängig voneinander arbeitenden Ermittler für Wirtschafts- und Finanzkriminalität sollen ihre Kräfte in der neuen Bundesfinanzpolizei bündeln. Der Vorteil: Das bisherige Neben- und Durcheinander von Ermittlungen wird beendet, und alle Kräfte kommen koordiniert zum Einsatz.

Wahlprogramm 2021 der Partei Die Linke

Geldwäsche und Subventionsbetrug wollen wir wirksamer bekämpfen und somit Steueroasen – auch »made in Germany« – austrocknen. Dafür wollen wir eine Bundesfinanzpolizei aufbauen.

7. Zu guter Letzt

Die aktuelle Notwendigkeit der konsequenten Durchsetzung von Sanktionen, die ebenso bestehende Notwendigkeit des Aufspürens verdächtiger Vermögen, die Notwendigkeit wirksamer Bekämpfung von Geldwäsche, Finanzkriminalität, Schmuggel etc. legt nahe, zeitnah den Zollfahndungsdienst zu einer deutschen Finanzpolizei im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen auf- und auszubauen und ihm das Personal, die Mittel und Befugnisse zum Aufspüren sanktionierter und inkriminierter Vermögen zu geben. Die Erfahrung für diese Aufgabe hat der Zollfahndungsdienst allemal.

Mit freundlichen Grüßen

Frank Buckenhofer

STELLUNGNAHME
zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen
(Sanktionsdurchsetzungsgesetz II), BT-Drs. 20/4326

Gegenstand dieser Stellungnahme sind ausschließlich die geplanten Neuregelungen in Art. 1 (Sanktionsdurchsetzungsgesetz -SanktDG) sowie Art. 2 und 3 (Änderungen des Außenwirtschaftsgesetzes).

I. Schaffung einer neuen Bundesbehörde

Maßnahmen zu einer Verbesserung der Effektivität der Überwachung und Durchsetzung von Sanktionen sind zu begrüßen. Angesichts des Umstandes, dass der Aufbau einer neuen Bundesbehörde mit einem erheblichen Zeitbedarf verbunden ist¹ und die neue Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse ohnehin auf eine enge Zusammenarbeit mit anderen Bundes- und Landesbehörden angewiesen ist, wäre zu prüfen, ob nicht die stärkere Nutzung bestehender Instrumente der Zusammenarbeit vorzugswürdig ist, zumal bei einer Vielzahl von Behörden bereits umfangreiche Expertise in Finanzermittlungen vorhanden ist.

II. Aufgaben und Befugnisse der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung

1. Aufgaben der Zentralstelle

Es besteht ein Gleichlauf zwischen der gefahrenrechtlichen Aufgabe der Ermittlung und Sicherstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen durch die neu zu schaffende Zentralstelle mit identischen Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden. Da Verstöße gegen das Einfrierge- und Bereitstellungsverbot bereits Straftaten nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c) bzw. Nr. 2 Buchst. c AWG sind, besteht für die Ermittlung und Sicherstellung solcher Vermögenswerte bereits eine Zuständigkeit und Befugnis der Strafverfolgungsbehörden. Soweit hingegen keine strafrechtlich relevanten Verstöße gegen Einfrierge- und Bereitstellungsverbote zu erkennen sind, ist ein Bedürfnis nach einer präventiven gefahrenabwehrrechtlichen Sicherstellung fraglich.

¹ Begründung Gesetzentwurf BT-Drs. 20/4326, S. 45.

Bei der Aufgabe nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b SanktDG-E, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zu ermitteln, die gelisteten Personen oder Personengesellschaften zur Verfügung gestellt oder zu Gute kommen sollen, ist zweifelhaft, ob diese noch als gefahrenabwehrrechtlich qualifiziert werden kann. Da nach § 18 Abs. 6 AWG auch schon der Versuch des Verstoßes gegen ein (mittelbares) Bereitstellungsverbot strafbar ist, dürfte immer dann, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen gelisteten Personen zur Verfügung gestellt werden oder ihnen zu Gute kommen sollen, auch ein Anfangsverdacht nach § 152 StPO für die Begehung einer Straftat vorliegen, so dass sich etwaige Ermittlungstätigkeiten der Zentralstelle der Sache nach als Strafverfolgungstätigkeiten darstellen, zumal die Zentralstelle nach § 1 Abs. 3 und § 6 Abs. 1 Nr. 2 SanktDG-E zur Übermittlung ihrer Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet ist.

2. Befugnisse der Zentralstelle

Nach § 2 Abs. 5 SanktDG-E dürften betroffene Personen und Personenvereinigungen die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Unterlagen verweigern, wenn sie sich oder Angehörige hierdurch die Gefahr der Verfolgung wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit aussetzen würden. Zu Klarstellungszwecken sollte ergänzt werden, dass in diesem Fall die Vorname einer Durchsuchung nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 SanktDG-E unzulässig ist. Die Durchsuchung dient gefahrenabwehrrechtlich nämlich nur zur Erzwingung einer Maßnahme, die der Verpflichtete hätte vornehmen müssen. Soweit keine Auskunft- oder Vorlagepflicht besteht, müssen auch Maßnahmen zu deren zwangsweiser Durchsetzung entfallen.

§ 3 Abs. 1 Satz 1 SanktDG-E enthält die Befugnis, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen sicherzustellen, um zu verhindern, dass über diese unter Verstoß gegen ein Einfrierge- oder Bereitstellungsverbot verfügt oder diese genutzt werden. Ungeachtet von Sanktionsmaßnahmen dürfen gelistete Personen eingefrorene wirtschaftliche Ressourcen weiterhin zum persönlichen Gebrauch nutzen², sofern sie hieraus keine Gelder oder sonstige Vermögenswerte erzielen. Ferner führen Sanktionsmaßnahmen auch nicht zu einer Enteignung der gelisteten Personen.³ Gefahrenabwehrrechtlich ist eine Befugnis zu einer Sicherstellung und damit einer Wegnahme daher nicht schon dann gerechtfertigt, wenn Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen einer gelisteten Person zuzuordnen sind, sondern allenfalls dann, wenn auf Tatsachen gestützten

² EU Best Practices, Document 8519/18, Tz. 54.

³ Commission Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No. 833/2014 and Council Regulation 269/2014 (Update November 2022), Question B. 1. No. 14.

Anhaltspunkte vorliegen, dass diese Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen entgegen einem Einfrierge- oder Bereitstellungsverbot genutzt werden sollen. Ebenso wie bei § 3 Abs. 2 Satz 1 SanktDG-E sollte daher bei Abs. 1 Satz 1 ergänzt werden, dass Tatsachen eine derartige Annahme einer Sanktionsverletzung rechtfertigen müssen.

Da die Sicherstellung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt, sollte sowohl bei Abs. 1 als auch bei Abs. 2 ergänzt werden, dass eine Sicherstellung nur dann erfolgen darf, wenn Maßnahmen nach § 9 SanktDG-E nicht ausreichend sind.

3. Verwertung sichergestellter Vermögenswerte

Ogleich ein Notveräußerungsrecht verwarhrtter Gegenstände gemäß § 4 Abs. 4 SanktDG-E sinnvoll ist, wird hierbei und auch bei der Regelung zur Unbrauchbarmachung und Vernichtung nach Abs. 9 nicht hinreichend berücksichtigt, dass restriktive Maßnahmen das Eigentumsrecht der gelisteten Personen unangetastet lassen, Gelder und wirtschaftliche Ressourcen nach Aufhebung der Sanktionen wieder zurückzugewähren sind und diese auch während der Sanktionen zu rein privaten Zwecken genutzt werden dürfen.⁴ Eine Verwertung greift vor diesem Hintergrund weit tiefer in das Grundrecht auf Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG ein als in anderen Konstellationen. Dies auch deshalb, weil betroffene Vermögenswerte oftmals keine Massenartikel, sondern Unikate sein dürften, die nicht mehr wiederbeschaffbar sind bzw. bei denen ein etwaiger Versteigerungserlös nach § 4 Abs. 7 SanktDG-E weit hinter dem tatsächlichen Wert zurückbleiben kann. Eine Verwertung sollte daher nur als ultima ratio zulässig sein und ausscheiden, wenn andere Überwachungsmaßnahmen, auch solche nach § 9 SanktDG-E möglich sind.

III. Löschung personenbezogener Daten

§ 5 Abs. 5 SanktDG-E sieht vor, dass von der Zentralstelle erhobene Daten nach Ablauf von 6 Monaten nach Aufhebung der Sanktionsmaßnahme zu löschen sind. Es ist kein Grund erkennbar, warum nach Abs. 3 erhobene projektbezogene Datenbanken nicht ebenfalls nach dieser Frist gelöscht werden müssen. Mit Wegfall der Sanktionsmaßnahme besteht keine Notwendigkeit dieser projektgebundenen – nur für das Aufspüren sanktionierten Vermögens zulässigen – Datenbank mehr.

⁴ Siehe Fußnoten 3 und 4.

IV. Besondere Überwachungsmaßnahmen

Die besonderen Überwachungsmaßnahmen haben einen in die Zukunft gerichteten Charakter, der die Einhaltung der Sanktionsmaßnahmen im künftigen Geschäftsbetrieb sicherstellen soll. Überwachungsmaßnahmen können dabei an einen bereits stattgefundenen Verstoß anknüpfen („*verstoßen hat*“). Die Zentralstelle oder ein von ihr beauftragter Dritter kann nach § 9 Abs. 1 Satz 3 SanktDG-E u.a. Auskünfte und Unterlagen anfordern. Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 SanktDG-E ist die Zentralstelle zur Übermittlung dieser Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet. Da eine gesetzliche Auskunfts- und Vorlagepflicht besteht, bedarf es zum Schutz vor Selbstbelastung eines Verwendungsverbots für infolge von Überwachungsmaßnahmen erlangter Auskünfte und Unterlagen für ein Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren entsprechend der Regelung des § 97 Abs. 1 Satz 3 InsO. Zumindest muss für Auskünfte und Vorlage von Unterlagen § 2 Abs. 5 Satz 3 und 4 SanktDG-E entsprechend anzuwenden sein.

§ 9 Abs. 3 und 5 SanktDG-E enthalten Vorgaben für die Möglichkeit, Dritte mit der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen zu betrauen. Abs. 7 enthält eine Verordnungsermächtigung für die nähere Ausgestaltung, u.a. der an Dritte zu stellenden Anforderungen. Wegen der besonderen Bedeutung ist bereits durch Gesetz in § 9 SanktDG-E zu bestimmen, dass der Dritte Geschäftsgeheimnisse des überwachten Unternehmens zu wahren und bezüglich aller Erkenntnisse aus der Überwachungstätigkeit gegenüber anderen Personen als der Zentralstelle zur Verschwiegenheit verpflichtet ist.

Abs. 4 soll es Unternehmen ermöglichen, sich auf eigenen Antrag hin unter Überwachung zu stellen. Da das Unternehmen ein Wahlrecht zur Einleitung eines solchen Verfahrens hat, sollte es ebenfalls die Möglichkeit haben, einen Antrag auf Beendigung der Überwachungsmaßnahme zu stellen. Die Zentralstelle sollte zur Beendigung verpflichtet sein, sofern nicht die Voraussetzungen des Abs. 1 vorliegen, d.h. nicht von Amts wegen erneut ein Überwachungsverfahren anzuordnen wäre.

V. Vermögensermittlungen

Die Vermögensermittlungen nach §§ 11 und 12 SanktDG-E dienen dazu, festzustellen, ob im Inland Gelder oder Vermögenswerte belegen sind, die im Eigentum oder unter Kontrolle einer gelisteten Person stehen. Wenn Ermittlungen nach § 11 SanktDG-E nicht feststellen konnten, dass Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen im Eigentum oder unter Kontrolle einer gelisteten Person stehen, gibt es keinen Grund mehr, vermögensbezogene Ermittlungen nach § 12 SanktDG-E zu führen. Wenn nämlich kein hinreichender Zusammenhang mit einer gelisteten Person festgestellt werden konnte, ist es zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht erforderlich festzustellen,

welche andere Person Eigentümer oder wirtschaftlich Berechtigter ist, zumal derartige Ermittlungen ohnehin bereits Teil der Ermittlungen nach § 11 SanktDG-E sein werden. § 11 Abs. 6 sowie § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SanktDG-E sind daher zu streichen.

VI. Register

Die Aufnahme von Vermögenswerten, bei denen der Eigentümer und wirtschaftlich Berechtigte nicht zweifelsfrei ermittelt werden konnte nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 SanktDG-E, begegnet Bedenken. Das SanktDG-E dient nach seinem § 1 der Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen der EU. Haben jedoch Ermittlungen nach § 11 SanktDG-E gerade keine Eigentümerstellung oder Kontrolle von Vermögenswerten durch eine gelistete Person feststellen können, stellt ein Eintrag in ein Register einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, zumal dieser Registereintrag auch noch weiteren – wenngleich lediglich staatlichen – Stellen zugänglich gemacht werden soll.

VII. Strafvorschrift und Einziehung

Die Ausgestaltung der Zuwiderhandlung gegen die Anzeigepflicht des § 10 SanktDG-E als Straftat steht in Widerspruch zu der sonstigen Einordnung von Verstößen gegen Melde-, Anzeige- und Mitteilungspflichten im Außenwirtschaftsrecht. Derartige Zuwiderhandlungen werden in § 19 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 4, Abs. 5 Nr. 1, 2 oder 4 AWG lediglich als Ordnungswidrigkeiten gewertet.

§ 18 Ziff. 1 SanktDG-E sieht vor, dass Gegenstände, auf die sich die Straftat (der unterbliebenen, unrichtigen, unvollständigen oder verspäteten) Anzeige nach § 10 bezieht, der Einziehung unterliegen. Diese Regelung lehnt sich an § 20 AWG bzw. § 74 StGB an. § 20 AWG bedarf es, damit neben den Erlösen für Exportkontrollverstöße auch Waren oder Güter, die Gegenstand unerlaubter Ausfuhren, Einfuhren, Verbringungen, etc. ist, also Gegenstände, die zum Zwecke der Straftatbegehung verwendet werden, eingezogen werden können, wenn es noch zu keiner Zahlung von Erlösen gekommen ist, die also im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen stehen. Ein derartiger Zusammenhang besteht bei der Anzeigepflicht des § 10 SanktDG-E hingegen nicht. Zum einen stellen die hiervon betroffenen Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen hingegen typischerweise legale Vermögensgegenstände dar.⁵ Zum anderen sehen die Sanktionen der EU gerade vor, dass von restriktiven Maßnahmen betroffene wirtschaftlichen Ressourcen nicht enteignet, sondern nach Ende der Sanktionsmaßnahme der gelisteten Person wieder zur Verfügung stehen, er diese sogar während der Geltung der Sanktionsmaßnahme zu privaten Zwecken nutzen darf. Da

⁵ Sofern ein Verdacht krimineller Herkunft besteht, besteht die Möglichkeit, diese Vermögensgegenstände als Geldwäscheobjekte gemäß § 261 Abs. 10 StGB einzuziehen.

diese Gegenstände ohnehin nach § 3 SanktDG-E gefahrenabwehrrechtlich sichergestellt werden dürfen, ist zweifelhaft, ob die Einziehung dem Übermaßverbot standhält.

VIII. Geltung von Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Alle Maßnahmen, die einer raschen Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen in deutsches Recht dienen, sind zu begrüßen. Da Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen stets durch Rechtsakte der EU umgesetzt werden, bestehen auch keine grundlegenden Bedenken gegen die Einführung von § 5a AWG-E, diese Resolutionen bereits vor einem entsprechenden Umsetzungsrechtsakt für verbindlich zu erklären, zumal die davon betroffenen Resolutionen enumerativ aufgezählt sind. Allerdings bestehen rechtsstaatliche Bedenken im Hinblick auf die gewählte Gesetzstechnik. Amts- und Gesetzessprache ist Deutsch. Sowohl die im Internat abrufbare konsolidierte Sanktionsliste als auch die Pressemitteilungen des Sicherheitsrats sind jedoch nicht in deutscher Sprache verfügbar. Nicht alle Bürgerinnen und Bürger verfügen aber über ausreichende Kenntnisse der englischen Sprache.



Gemeinsam für gerechte, solidarische
und nachhaltige Finanzsysteme

Gegen Steuerflucht und
Schattenfinanzwirtschaft weltweit

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)



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 Vermögensentziehung („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 Vermögensentziehung (Vermögensentziehungsgesetz).

⁸ Vgl. BMF/BMWK, Verbändeansprechen 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.