

15. Mai 2022

**Öffentliche Anhörung: Entwurf eines ersten Gesetzes zur effektiven Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz I)****Stellungnahme der Bürgerbewegung Finanzwende zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – (BT-Drucksache 20/1740)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Finanzausschusses,

die Bürgerbewegung Finanzwende möchte sich angesichts des Zeitdrucks darauf beschränken, in der morgigen Anhörung einige praktische Vorschläge zum Gesetzesentwurf zu machen, damit dieser optimiert und trotzdem als Teil 1 des geplanten Gesamtpakets schnell verabschiedet werden kann.

**1. Artikel 1 – Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes  
Vorschlag von Finanzwende zu § 9a AWG Abs. 2 AWG (E)**

Die Schaffung von speziellen Befugnissen zur Ermittlung bzw. Aufspürung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen sowie die Befugnisse zu deren Sicherstellung sind als begleitende Maßnahme zu den strafbewehrten Anzeigepflichten der Zielperson nach § 23a AWG (E) grundsätzlich zu unterstützen.

Auskunfts- und Vorlegungsersuchen sowie Sicherstellungsrechte sind im Recht der Finanzsanktionen nicht nur als Aufklärungs- und Durchsetzungsinstrument zur Umsetzung der Sanktionspakete der EU-Verordnungen wegen des völkerrechtswidrigen Angriffs der Russischen Föderation nötig. Sie gehören in jeden Instrumentenkasten des Rechts der Finanzsanktionen. Dies müsste in den Folgegesetzen zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz I regulatorisch aufgegriffen werden.

Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um den Sanktionsmechanismus des VN-Sicherheitsrats, von EU-Verordnungen, die auf Grundlage von Beschlüssen des Rates der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergehen oder auch um nationale Sanktionen handelt. Spätestens seit den Maßnahmen, die im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 auch in Deutschland zunächst über den VN-Sanktionsmechanismus zu treffen waren, hat sich die Notwendigkeit solcher Befugnisse im nationalen Recht gezeigt. Wegen Kompetenz- und Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Ressorts im Recht der Finanzsanktionen blieb jedoch Vieles seit 2002 liegen und damit unreguliert - unter verschiedenen Bundesregierungen. Es ist deshalb, nachdem 20 Jahre ins Land gegangen sind, Zeit, diese Befugnisse nun gesetzlich für alle Finanzsanktionsmechanismen festzuschreiben.

**Bürgerbewegung  
Finanzwende e. V.**  
Geschäftsstelle  
Motzstr. 32  
10777 Berlin

T. +49 30 208 3708-0  
F. +49 30 208 3708-29  
info@finanzwende.de  
www.finanzwende.de

**Spendenkonto**  
GLS Bank IBAN:  
DE03430609671226545200  
BIC: GENODEM1GLS

**Vorstand**  
Dr. Gerhard Schick  
Gläubiger ID:  
DE59ZZZ00002143189

**Amtsgericht**  
Berlin/Charlottenburg  
VR 36803 B

Die notwendigen Auskunfts- und Sicherungsinstrumente sind jedoch nur der erste Schritt. Die Folgeinstrumente des Sanktionsrechts, insbesondere für den Fall, dass die Person, die einer Verfügungsbeschränkung nach den EU-Sanktionsverordnungen unterliegt, ihre Anzeigepflichten nach § 23a AWG (E) nicht oder nicht vollständig erfüllt, sollten jedoch so bald wie möglich in den Folgegesetzen normiert werden. Wir halten es für erforderlich, dass diese Instrumente auch **Inhalt und Voraussetzungen eines Nutzungsverbots des Vermögensgegenstands und der endgültigen Einziehung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen** regeln. Bei der endgültigen Einziehung und Verwertung des einzelnen Vermögensgegenstands sollte nach unserer Auffassung der Erlös nur ausnahmsweise der Staatskasse zufallen, sondern für gesellschaftliche Projekte mit Bezug auf Sinn und Zweck der jeweiligen Finanzsanktion verwendet werden, im konkreten Fall bspw. des Wiederaufbaus der Ukraine oder der Betreuung von ukrainischen Flüchtlingen. Einen vergleichbaren Weg hat der italienische Staat bei der Einziehung von Vermögensgegenständen von Mafiaorganisationen beschritten.

### **Was den Verpflichtetenkreis und die Eingriffsanforderungen anbelangt, sollte der Vorschlag zu § 9a Abs. 2 AWG (E) überarbeitet werden.**

Die Kompetenzen sind im Entwurf als **Jedermannspflicht** ausgestaltet. Dies ist nicht zielführend und verwischt auch für die zuständigen Behörden den eigentlichen Kreis der Pflichtenträger, die tatsächlich Informationen über Vermögensgegenstände der Zielpersonen beisteuern können. Es ist im Übrigen verfassungsrechtlich fragwürdig, wenn Auskunfts- und Vorlegungsersuchen nach Abs. 2 Nr. 1 AWG (E) gegen jedermann, also im Prinzip gegen 83 Millionen Bundesbürgerinnen und -bürger angeordnet werden können, ohne dass - wie bei der Vorladung oder Vernehmung nach Nr. 2 - Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person überhaupt sachdienliche Angaben zur Ermittlung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen machen kann. Es handelt sich bei Auskunfts- und Vorlegungsersuchen schließlich um belastende Verwaltungsakte, die mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden können und einen Eingriff in Persönlichkeitsrechte darstellen.

Auskünfte können in erster Linie diejenigen natürlichen und juristischen Personen geben bzw. Unterlagen zur Verfügung stellen, bei denen das abstrakte Risiko aufgrund ihrer angebotenen Dienstleistungen besteht, dass sie mit der gelisteten Zielperson in geschäftlichen Beziehungen stehen oder standen. Dies ist weniger der Dritte, der mit der Zielperson vielleicht in einem Restaurant diniert hat oder der Grundstücksnachbar eines Villengrundstücks am Starnberger See, das möglicherweise einem Oligarchen gehört.

Verpflichtete sind in erster Linie diejenigen Unternehmen, die aufgrund ihrer geldwäscherrechtlichen Risikostruktur bereits Adressaten des Geldwäschegesetzes sind. Dies gilt in erster Linie für Verpflichtete des Finanz- und Immobiliensektors sowie für beratende und freie Berufe. Diese sind bereits nach dem GwG Auskunfts- und Vorlegungspflichten gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde unterworfen und die Verpflichteten des Finanzsektors zusätzlich auch vor einem solvenzrechtlichen Hintergrund gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in den einzelnen Aufsichtsgesetzen. Nun geht es darum, denjenigen Behörden, die für die Durchsetzung der Finanzsanktionen zuständig sind, vergleichbare Kompetenzen über § 9a Abs. 2 AWG (E) einzuräumen.

**§ 9a Abs. 2 AWG (E) sollte wie folgt formuliert werden:**

**Die nach § 13 Abs. 2a zuständige Behörde**

**1a) von Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 Nr. 1-3, 6- 14 GwG sowie Kunstermittler und Kunstlagerhalter nach Nr. 15 GwG,**

**1b) von sonstigen natürlichen oder juristischen Personen, Personengesellschaften Auskünfte sowie die Vorlage von Unterlagen verlangen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person sachdienliche Angaben zur Ermittlung von Geldern und wirtschaftliche Ressourcen im Sinne des Absatzes 1 machen kann,**

**1c) von Behörden, ...**

Die unter Risikogesichtspunkten bezüglich der geschäftlichen Aktivitäten sich anbietende Bezugnahme auf den Verpflichtetenkreis des GwG hätte auch den Vorteil, **Geldwäschekämpfung und das Recht der Finanzsanktionen besser zu verzahnen.**

Oligarchen sind die (zumindest) zweieiigen Zwillinge der großen Geldwäscher und organisierten Kriminellen. Wir brauchen als Instrument zur Ermittlung von Vermögensgegenständen ebenso wie für eine effektive Geldwäschekämpfung nicht nur ein für Gesellschaften bereits bestehendes Transparenzregister, sondern auch ein Immobilienregister, das die wirtschaftlichen Berechtigten enthält, die im Grundbuch, etwa in einer eigenen Abteilung, auch durch das neue Datenbankgrundbuch nicht erfasst sind. Gleiche Transparenzanforderungen müssen etwa auch für den Wertpapierbesitz einschließlich Fondsanteilen und sonstigen Beteiligungen geschaffen werden. Dies geht mit der Forderung einher, in den folgenden Gesetzesinitiativen ein zunächst nationales, aber einheitliches **Finanzregister für verdächtige Finanzaktivitäten** zu schaffen, das Daten aus dem Bereich der Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und der Finanzsanktionen und ggf. weiterer Daten aus dem Bereich der Straftatbestände der Korruption oder der Finanzkriminalität einschließlich der Steuerkriminalität bündelt (Suspicious Wealth Register). In diese Richtung geht ein Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU vom 10. Mai 2022 (BT-Drucksache 20/1726, Ziffer 11) oder die Debatte unter Nichtregierungsorganisationen bzw. unter Ökonomen wie Thomas Piketty (Le Monde 15. Februar 2022).

## **2. Artikel 2 – Änderung des Geldwäschegesetzes**

Die vorgeschlagenen Änderungen des Geldwäschegesetzes können von Vorteil auch bei der Durchsetzung von Finanzsanktionen sein. Dies gilt etwa für die Übermittlung von Informationen aus dem Transparenzregister an einen größeren Kreis von Behörden.

Auch die vorgeschlagene Erweiterung des § 40 Absatz 1 Satz 1 GwG macht Sinn. Mittels einer Sofortmaßnahme kann die FIU bereits nach gegenwärtiger Rechtslage die Durchführung einer Transaktion untersagen, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass eine Transaktion im Zusammenhang mit Geldwäsche steht oder der Terrorismusfinanzierung dient. Dies gibt der FIU die Möglichkeit, bis zu einer abschließenden Bewertung des Sachverhaltes, Anhaltspunkte

ten nachzugehen und die Transaktion zu analysieren, ohne dass inkriminierte Gelder etwa durch Abverfügungen vom Konto abfließen und dann nicht eingezogen werden können. Gleiches soll nach § 40 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs für eine Straftat nach § 18 Abs. 1 AWG gelten.

Die Tatsache, dass die FIU laut Jahresbericht 2020 (S. 28) ganze 14 Sofortmaßnahmen in einem Jahr ergriffen hat, lässt die Bedeutung dieses Vorschlags jedoch etwas verblassen. Vielmehr ist er ein beredtes Beispiel dafür, wie ein gesetzlicher Anspruch und die Implementierungswirklichkeit in Deutschland bei der Geldwäschebekämpfung auseinanderklaffen. Bei den Finanzsanktionen wird es nicht anders sein, wenn der Staat die Durchsetzung der Finanzsanktionen ebenso wie die Implementierung des Geldwäschegesetzes nicht mit ausreichend qualifiziertem Personal unterfüttert- nicht nur bei der FIU. Auch die wirksame Umsetzung von Finanzsanktionen ist nicht zum Nulltarif zu haben.

Ob sich hier etwas von Regierungsseite ändern soll, ist offen. Der Gesetzesentwurf ist in seinen Ausführungen zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung in diesem Zusammenhang eher kryptisch. Der Deutsche Bundestag sollte deshalb die Bundesregierung nach Verabschiedung des Gesetzes auffordern, regelmäßig über den Einsatz der personellen und sachlichen Mittel zur Umsetzung des Gesetzes gegenüber dem Deutschen Bundestag zu berichten.

### **3. Artikel 3 Änderung des Kreditwesengesetzes - Zugriff von mehr Bedarfsträgern auf das Kontoabrufsystem gem. § 24c KWG**

Der Informationsaustausch soll auch über die Nutzung des bei der BaFin geführten Kontoabrufsystems auf weitere Bedarfsträger wie etwa dem Zollkriminalamt und die nach dem AWG zuständigen Behörden genutzt werden. Letztere hatten schon zum Teil diesen Zugriff nach § 24c Abs. 3 Nr. 3 KWG.

Das in der Europäischen Union einzigartige und bewährte Kontenabrufsystem ist ohne Zweifel erfolgreich gegen Terrorismusfinanziers, Geldwäscher und gegen Täter sonstiger Vermögensdelikte. Ob Gelder von Oligarchen ebenso erfolgreich mit diesem Instrument aufgespürt werden können, ist jedoch offen, da deren Geschäftsbeziehungen mit dem kontoführenden Institut anders gestaltet und im sog. Private Banking andere Finanzdienstleistungen im Anlagemanagement nachgefragt werden. Daran ändert sich auch nichts, dass inzwischen die konto- und depotführenden Institute den abweichend wirtschaftlich Berechtigten dokumentieren müssen. Jedenfalls werden Konten und Geschäftsbeziehungen kaum unter dem Namen eines Oligarchen geführt, sondern in der Regel unter dem Firmennamen einer im Nicht EU-Ausland domizilierenden Sitzgesellschaft. Geschäftsverbindungen fokussieren sich im Übrigen nicht nur auf Einlagenkreditinstitute, die berechtigt sind, Zahlungsdienste anzubieten, sondern auch auf Finanzdienstleistungsinstitute oder Spezialinstitute, die gar keine Konten oder Zahlungsdienstleistungen anbieten dürfen. Bei der Ermittlung der Gelder von Zielpersonen nach § 9a AWG (E) dürfte deshalb das Abrufsystem trotz der Erweiterung des Kreises der Bedarfsträger eher eine sekundäre Rolle spielen.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Findeisen  
Fellow der Bürgerbewegung Finanzwende