

November 2022

**Stellungnahme
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Entwurf ei-
nes Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von
Sanktionen (Sanktionsdurchführungsgesetz II)
-BR Drucksache 541/22**

von MR a.D. Michael Findeisen, Fellow von Finanzwende e.V., ehemaliger Refe-
ratsleiter im Bereich Geldwäsche und Zahlungsverkehr im Bundesministerium
der Finanzen (BMF) sowie für Grundsatzfragen der Geldwäschebekämpfung in
der Bankenaufsicht (BAKred, jetzt BaFin)

**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

Inhalt

I. Einleitung2

II. Welche Immobiliendaten müssen notwendigerweise verknüpft werden?4

III. Spezifische Auskunftspflicht des rechtlichen Grundstückseigentümers als Interimslösung
.....6

IV. Erweiterung des automatisierten Abrufs von Institutsinformationen durch die BaFin auf
spezifische Versicherungsverträge der Versicherungsunternehmen – Schaffung
eines Versicherungsregisters.....10

V. Nachbesserung sonstiger geldwäscherechtlicher Regelungen, die von der FATF im
Deutschland-Prüfungsbericht vom August 2022 moniert worden sind12

Vorstand
Dr. Gerhard Schick
Gläubiger ID:
DE59ZZZ00002143189

Amtsgericht
Berlin/Charlottenburg
VR 36803 B

Das Bundeskabinett hat am 26. Oktober 2022 den Entwurf eines Zweiten Sanktionsdurchsetzungsgesetzes (SDG II) verabschiedet. Hierzu gebe ich nachfolgende Stellungnahme ab:

I. Einleitung

Der Gesetzesentwurf bleibt weit hinter den notwendigen strukturellen Änderungen im deutschen Sanktions- und Anti-Geldwäscheregime zurück. Weitere Schritte zum Aufbau eines Vermögensregisters in Deutschland wären nötig. Diese Änderungen wären auch technisch umsetzbar **und** würden nicht gegen EU-Recht verstoßen bzw. auf EU-Seite geplante Regelungen nicht vorwegnehmen.

Nach der Gesetzesbegründung sollen mit dem Gesetzesentwurf zum SDG II strukturelle Verbesserungen bei der Sanktionsdurchsetzung und bei der Bekämpfung der Geldwäsche in Deutschland auf den Weg gebracht werden. Artikel 1 sieht als organisatorische Verbesserung die Schaffung einer Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung vor, um organisatorisch durch eine allgemeine Überwachungszuständigkeit den insbesondere durch die bisherigen Länderkompetenzen vorhandenen Flickenteppich bei den Zuständigkeiten bei der Sanktionsdurchsetzung zu minimieren. **Ein Großteil der damit verbundenen materiellen Befugnisse und Verfahren war jedoch bereits im SDG I (§§ 9a ff. AWG) enthalten.** Sie sollen lediglich auf die neue Zentralstelle übertragen werden. Allerdings mit teilweise erweiterten Kompetenzen bei der Sicherstellung und einer notwendigen Verlängerung der Sicherstellungsfrist. Zu begrüßen ist die geplante Schaffung einer Hinweisannahmestelle für Whistleblower.

Nicht nur bei diesen organisatorischen Reformvorschlägen in Art. 1, sondern auch bei der Änderung des Geldwäschegesetzes (Art. 3) enthält der Entwurf **Regulierungsvorschläge, die zwar in die richtige Richtung, aber nicht weit genug gehen.** Die geplante **Einführung eines Barzahlungsverbot bei Immobilientransaktionen (§ 16a GwG-E)** ist ein längst überfälliger Schritt. Nicht-Regierungsorganisationen wie Finanzwende oder mafianeidanke haben schon seit langem auf eine Gesetzesänderung gedrungen. Kein EU-Land hat in seinen geldwäscherechtlichen Regelungen ein solches Einfallstor für Geldwäsche im Immobiliensektor zugelassen. Vor dem Hintergrund des auch in diesem Zusammenhang kritischen FATF-Deutschlandberichts vom August 2022 ist die Bundesregierung aus Reputationsgründen nunmehr zur Schließung dieser Regelungslücke gezwungen. Zu begrüßen ist, dass im Entwurf das Barzahlungsverbot auf Kryptowerte und Rohstoffe ausgedehnt werden soll.

Die im Regierungsentwurf vorgeschlagene, zusätzliche Verknüpfung von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister ist in Fällen von Umfirmierungen, Verschmelzungen und anderen gesellschaftliche Veränderungen sinnvoll, da solche Veränderungen in den Grundbüchern nicht nachvollzogen werden können. Auch die Ausdehnung der bereits im GwG geregelten Mitteilungspflicht für den Neuerwerb durch Vereinigungen mit Sitz im Ausland, die Immobilieneigentum in Deutschland halten, auf sog. Bestandsfälle macht, isoliert betrachtet, Sinn.

Es handelt sich jedoch nur um bloße **Bausteine auf dem Weg zur Schaffung eines überfälligen Vermögensregisters**, das für die Ermittlung von Vermögenswerten sanktionierter natürlicher Personen und Personengesellschaften ebenso wie für Finanzermittlungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche und anderer Formen von Finanzkriminalität unverzichtbar ist.

Die Bundesregierung wäre durch das noch nicht abgeschlossene Verfahren auf EU-Ebene zu einem von der EU-Kommission vorgeschlagenen AML/CFT Gesetzgebungspaket vom 20.7.2021 (https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en) auch nicht gehindert, bereits zum jetzigen Zeitpunkt im Regierungsentwurf regulatorisch erheblich weiterzugehen, auf EU-Ebene beim Vermögensregister die Führung zu übernehmen und damit substantielle Fortschritte bei der Ermittlung von Vermögenswerten auf nationaler Ebene zu erzielen.

Ohne die Schaffung eines nationalen bzw. EU-weiten Vermögensregisters lassen sich bei der Umsetzung von Sanktionen gegen Oligarchen und von sonstigen Individualsanktionen der EU keine signifikanten Erfolge erzielen. Wenn die notwendigen Informationen in Dateien und staatlichen Registern über Vermögenswerte und Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten weitgehend fehlen, können diese Datenbanken nicht wirksam miteinander verknüpft werden. Dadurch laufen Finanzermittlungen, die schnelle und durchgreifende Ergebnisse zeitigen sollen, mangels Transparenz weitgehend in's Leere. Ohne das Vorhandensein und den Zugriff auf diese Daten ähneln Finanzermittlungen zur Aufspürung von Vermögenswerten auch in Zukunft der Suche nach der Nadel im Heuhaufen. Dies gilt nicht nur bei Finanzsanktionen gegen Oligarchen, sondern auch für die Einziehung von illegal generiertem Vermögen bei der Geldwäschebekämpfung und der Steuerhinterziehung. Und damit für die Finanzkriminalität insgesamt.

Bei der Herstellung von Transparenz geht es nicht nur, wie es der Regierungsentwurf nahelegt, um eine bessere Erfassung von immobilienbezogenen Daten. Vielmehr sind die **aus verschiedenen Quellen des Vermögens stammende Informationen, die u. a. neben Immobilienregistern, in Unternehmensregistern, Trust- und Stiftungsregistern, kontobezogenen Registern, zentralen Wertpapierregistern und sowie in weiteren Datenbeständen erfasst sind, miteinander elektronisch zu verknüpfen.**

Die vom federführenden Bundesministerium der Finanzen im Regierungsentwurf vorgeschlagene Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung bzw. in einem Eckpunktepapier vom 23.8.2022 in Reaktion auf den FATF-Deutschlandbericht noch vage angekündigte „Zentrale Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität“ können die erhofften Synergieeffekte, mit denen die Verlagerung der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen bzw. der angekündigten zentralen Bundesbehörde für Finanzkriminalität begründet worden ist, nur dann erzielen, wenn diesen beiden Oberbehörden die genannten umfassenden Daten in diesen Registern zur Verfügung stehen.

II. Welche Immobiliendaten müssen notwendigerweise verknüpft werden?

Durch die §§ 19a ff. GwG-E will die Bundesregierung einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Registerdaten im Transparenzregister leisten. In diesem Register sollen in diesem Zusammenhang im Hinblick auf Vereinigungen mit Immobilieneigentum spezifische Daten zu Immobilien und Angaben zu Art und Umfang der rechtlichen Beziehung zugänglich sein. § 19b und c GwG-E ergänzen diesen Ansatz. Es soll zudem durch Änderung des § 20 Abs. 1 Satz 2 GwG gegenüber dem Transparenzregister für Vereinigungen mit Sitz im Ausland, die Immobilieneigentum in Deutschland halten, die Mitteilungspflicht zukünftig nicht nur auf den Neuwwerb, sondern auch auf Bestandsfälle ausgedehnt werden.

Die Bundesregierung hat sich zu diesen Maßnahmen nicht zuletzt deshalb entschlossen, weil sich die Operabilität des digitalisierten Grundbuchs in Deutschland noch erheblich verzögern wird. **Die von der Bundesregierung mit diesem Gesetzesentwurf intendierte Verknüpfung mit dem Transparenzregister wird allerdings aus mehreren Gründen nicht ausreichen, die erforderliche Transparenz bezüglich des wirtschaftlich Berechtigten der jeweiligen Immobilie herzustellen.**

Dies wäre selbst dann nicht der Fall, wenn das mit dem Gesetz zur Einführung eines Datenbankgrundbuchs (DaBAGG) vom 1. Oktober 2013 geplante Datenbankgrundbuch bereits operabel wäre. Über die Bundesländergrenzen hinaus wird ohnehin keine Verknüpfung angestrebt. Das digitalisierte Grundbuch soll, was die erfassten Daten anbelangt, im Übrigen nicht mehr als die papierförmigen Informationen der ca. 530 Grundbücher in Deutschland enthalten. Diese sind zwar inzwischen in den Grundbuchämtern weitgehend eingescannt. Sie konnten aber bisher nicht überall digitalisiert und miteinander in einem digitalisierten Grundbuch verknüpft werden, weil es mit dem dafür beauftragten Dienstleister Probleme gibt.

Nach gegenwärtiger Rechtslage erfasst das Grundbuch nach der Grundbuchordnung (GBO) in Abteilung I ausschließlich den juristischen Eigentümer, der nicht mit dem wirtschaftlichen Berechtigten identisch sein muss. **Eine wirksame Aufspürung von in Immobilien angelegten Vermögenswerten von Geldwäschern und Oligarchen lässt sich nur durch eine materielle Reform des Grundbuchrechts erreichen.**

Der Aufbau des Grundbuchs ist dahingehend zu ändern, dass der wirtschaftlich Berechtigte eines Grundstücks, nachdem dieser erfragt und von der eintragenden oder einer anderen Stelle abgeklärt worden ist, in einer speziell dafür geschaffenen Abteilung ebenfalls in das Grundbuch eingetragen wird.

An dieser kosten- und insbesondere zeitintensiven Reform - für Bestandsfälle und Neueintragen im Grundbuch - kommt der Gesetzgeber mittelfristig nicht vorbei. Es gibt auch keinen vernünftigen Grund, bei Erfüllung des Transparenzgebots in Bezug auf ein Immobilienregister,

wie es das digitalisierte Grundbuch mit der Erfassung des wirtschaftlich Berechtigten darstellen würde, einen geringeren Maßstab als für juristische Personen und einzutragende Personen im Transparenzregister gem. §§ 18 ff. GwG anzulegen. **Ende 2020 belief sich das in Wohnbauten investierte Vermögen allein der privaten Haushalte in Deutschland auf eine Summe von rund 5 Billionen Euro. Hinzu kommt, dass in Deutschland nach Schätzungen 15 bis 30 Prozent aller inkriminierten Vermögenswerte im Immobiliensektor investiert werden.**

Andere Wege bei der Herstellung von Transparenz im Immobiliensektor gibt es nicht. Hier hilft auch der Einsatz von privaten Datenbanken, etwa des Dienstleisters Orbis, nicht weiter, die Finanzinformationen über Einzelunternehmen und Entitäten sowie über Beteiligungsstrukturen, vorhalten. Über die tatsächliche Eigentümerstellung und damit die wirtschaftlich Berechtigten bei Immobilien liegen diesen Unternehmen keine Informationen vor.

§ 20 Abs. 1 Satz 2 GwG und die hierzu vorgeschlagene Reform der Bundesregierung reduzieren den Focus auf Oligarchen und Kriminelle des Finanzsektors, die bei Investitionen im Immobiliensektor ihren Sitz im Ausland haben. Diese Norm zielt insbesondere auf Briefkastengesellschaften mit Sitz in einem Offshore-Zentrum wie Panama oder den Seychellen bzw. in US-Bundesstaaten Delaware, Nevada und Wyoming, wo Gesellschaften schnell errichtet oder als Shell Company benutzt werden.

Diese von dieser Norm erfassten Gesellschaften spielen bei der Verschleierung der Zuordnung von Vermögenswerten, insbesondere von Immobilien, unbestritten eine zentrale Rolle - sowohl was die Vermögenswerte von Oligarchen als auch diejenigen von Finanzkriminellen angeht.

Der Gesetzgeber kommt aber nicht darum herum, ein Immobilienregister einzurichten, das auch natürliche Personen unabhängig von ihrem Sitz und Gesellschaften mit Sitz in Deutschland enthält und sicherstellt, dass **auch natürliche Personen nicht als Strohmänner in Abteilung I des Grundbuchs eingetragen werden können. Die Nutzung von Strohmännern, die den tatsächlichen wirtschaftlichen Berechtigten verschleiern sollen, ist keine Seltenheit, gerade in Russland und Osteuropa – mit den unterschiedlichsten Varianten, die in Zusammenhang mit Geldwäsche und anderen Finanzverbrechen genutzt werden.** Selbst eine Off-Shore-Gesellschaft kann eine natürliche Person oder eine Gesellschaft mit Sitz in Deutschland als juristische Eigentümerin als juristische Eigentümerin eintragen lassen, deren wirtschaftliche Berechtigten aber diese Offshore-Gesellschaft ist. Die regulatorische Konzentrierung des Gesetzgebers auf Gesellschaften mit Sitz in einem Drittstaat kann im Übrigen dazu führen, dass Oligarchen und Finanzkriminelle genau diese **Regelungslücke als Umgehung nutzen**, um durch das Verschieben von Strohmännern als juristische Eigentümer nicht zur Zielperson von Finanzermittlungen werden.

Die Realisierung des digitalisierten Grundbuchs und die Erfassung des wirtschaftlich Berechtigten im Grundbuch werden mehrere Jahre benötigen. Deshalb muss bis zur Herstellung der

Operabilität eine kurzfristig nutzbare Interimslösung im GwG geregelt werden, um Verbesserungen bei der Transparenz im Immobiliensektor herzustellen.

III. Spezifische Auskunftspflicht des rechtlichen Grundstückseigentümers als Interimslösung

Nötig ist dafür die Schaffung einer im GwG normierte **Auskunftspflicht des im Grundbuch eingetragenen Grundstückseigentümers**, die verlangt, dass dieser Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten gegenüber der FIU und anderen im Gesetz bezeichneten Behörden nach Aufforderung durch eine berechnigte Stelle macht. Auch Kommunen müssen u. a. aus steuerrechtlichen bzw. bauplanungs- und ordnungsrechtlichen Gründen wissen, wer tatsächlicher Eigentümer eines in der Kommune belegenden Grundstücks ist. Bei Nichtoffenlegung des wirtschaftlich Berechtigten sollte neben den üblichen Mitteln des Verwaltungszwangs zusätzlich eine **administrative Beschlagnahme eines Grundstücks und ggf. unter bestimmten Voraussetzungen dessen Einziehung im GwG** vorgesehen werden. Die in Artikel 1 Abschnitt 1 § 2 Abs. 2 Nr. 1 des Regierungsentwurfs vorgesehenen Befugnisse zur Ermittlung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen reichen insoweit nicht aus, weil sich diese nur auf das Recht der Finanzsanktionen, jedoch nicht auf andre Rechtsbereiche wie etwa des Anti-Geldwäscherechts beziehen.

III a): Formulierungsvorschlag

Nach § 23 [b] GwG wird folgender § 23[c] eingefügt:

§ 23 [c] Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten eines Grundstücks

(1) Der im Grundbuch eingetragene Eigentümer eines Grundstücks hat gegenüber einer berechtigten inländischen Stelle nach Absatz 3 auf deren Aufforderung Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten des Grundstücks zu machen und hierzu Urkunden oder sonstige Dokumente vorzulegen.

(2) Angaben gemäß Absatz 1 sind:

1. Vor- und Zuname,

2. Geburtsdatum

3. Wohnort und

4. Angaben zu Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses, die zeigen, woraus die Stellung als wirtschaftlich Berechtigter gem. § 3 Absatz 1 bis 4 folgt.

(3) Berechnigte inländische Stellen sind

1. die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen,

2. der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung,
3. die Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (Arbeitstitel des BMF- im Projektstadium)
4. inländische öffentliche Stellen, die für das Besteuerungsverfahren zuständig sind,
5. Aufsichtsbehörden nach § 50 zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und
6. die Gemeinde, in der das Grundstück liegt.

Die Stellen gemäß Satz 1 Nrn. 2 bis 6 informieren die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen unverzüglich über die von ihnen nach Absatz 1 angeordneten Auskunfts- und Vorlegungsverlangen. Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen unterrichtet die anderen Stellen gemäß Satz 1 Nrn. 2 bis 5 auf deren Ersuchen über von ihr für einzelne Grundstücke angeordnete oder ihr bekannt gewordene Auskunfts- und Vorlegungsverlangen nach Absatz 1. Werden mehrere Stellen bezüglich desselben Grundstücks tätig, entscheidet die Stelle, die zuerst ein Auskunfts- und Vorlegungsverlangen angeordnet hat. Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen kann das Verfahren durch Mitteilung an die andere Stelle an sich ziehen und wird dadurch für das weitere Verfahren zuständig.

(4) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung des Auskunfts- und Vorlegungsverlangens haben keine aufschiebende Wirkung.

(5) Das Auskunfts- und Vorlegungsverlangen nach Absatz 1 kann im Falle, dass der Eigentümer des Grundstücks Angaben, Urkunden oder sonstige Dokumente nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht oder vorlegt, durch ein Zwangsgeld durchgesetzt werden. Die Höhe des einzelnen Zwangsgeldes darf 20 % des Einheitswerts des Grundstücks nicht überschreiten. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes haben keine aufschiebende Wirkung. Das Zwangsgeld steht der Behörde zu, die das Zwangsgeld festgesetzt hat.

(6) Bei Vorliegen der Voraussetzungen des Abs. 5 Satz 1 kann die berechtigte Stelle die administrative Beschlagnahme des Grundstücks anordnen. Auch die Gemeinde, in der das Grundstück liegt, hat aus mehreren Gründen ein Interesse an der Abklärung des wirtschaftlich Berechtigten. Sie erhebt kommunale Steuern mit Grundstücksbezug wie die Grundsteuer und hat auch ein stadtplanerisches Interesse.

Liegen einer berechtigten Stelle Anhaltspunkte dafür vor, dass der Eigentümer vor Erfüllung des Auskunfts- und Vorlegungsverlangens über das Eigentum am Grundstück durch Rechtsgeschäft verfügen will, soll die berechtigte Stelle die administrative Beschlagnahme des Grundstücks anordnen. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung der administrativen Beschlagnahme haben keine aufschiebende Wirkung. Die administrative Beschlagnahme

wird auf Ersuchen der berechtigten Stelle im Grundbuch eingetragen. Sie hat die Rechtswirkung eines absoluten Verfügungsverbots. Die administrative Beschlagnahme des Grundstücks wird mit dem Zeitpunkt wirksam, in welchem der Verwaltungsakt, durch den sie angeordnet wird, dem Eigentümer zugestellt wird. Sie wird auch wirksam mit dem Zeitpunkt, in welchem das Ersuchen um Eintragung der administrativen Beschlagnahme dem Grundbuchamt zugeht. Die Vorschriften des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung gelten entsprechend.

(7) Eine Anordnung nach Absatz 1 oder Abs. 6 ist aufzuheben, sobald und soweit der Anordnungsgrund nicht mehr vorliegt.

8) Hat eine administrative Beschlagnahme gemäß Absatz 6 mindestens zwei Jahre bestanden, ohne dass der im Grundbuch eingetragene Eigentümer dem Auskunfts- und Vorlegungsverlangen richtig und vollständig nachgekommen ist, gilt dies als Aufgabe des Eigentums im Sinne von § 928 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Die berechtigte Stelle stellt dies durch Bescheid fest. Gegen den Bescheid kann der Betroffene Widerspruch und Anfechtungsklage erheben. Nach Bestandskraft des Bescheids wird der Verzicht auf Ersuchen der berechtigten Stelle im Grundbuch eingetragen. Das Recht zur Aneignung steht der Gemeinde zu, in der das Grundstück liegt.

(9) Die für die Grundstücksbewertung zuständigen Finanzbehörden teilen den berechtigten Stellen auf Anforderung Einheitswerte mit.

III b) Begründung:

Der Formulierungsvorschlag soll der FIU und anderen vom Gesetz erfassten Stellen umfassende Sachverhaltsermittlungsrechte in Bezug auf die wirtschaftlich Berechtigten eines Grundstücks einräumen. Diese grundstücksbezogenen Informationsrechte orientieren sich an Art und Umfang der Informationen, die dem Transparenzregister zur Erfassung und Zugänglichmachung von Informationen von juristischen Personen des Privatrechts und eingetragener Personengesellschaften der registerführenden Stelle nach § 20 Abs. 1 GwG zur Eintragung in das Transparenzregister entsprechen.

Der Absatz Abs. 1 führt abschließend die zuständigen Stellen auf, die ein Auskunfts- oder Vorlegungsverlangen als Verwaltungsakt erlassen können. Mit ihrer zentralen Koordinierungsfunktion, u. a. gegenüber den Aufsichtsbehörden der Länder und den sog. Freien Berufen hat die FIU die Möglichkeit, risikobasierte Informationen auch bei deren Erhebung zu steuern und damit die Aufsichtstätigkeit gerade im Nicht-Finanzsektor zu unterstützen. Es handelt sich insoweit auch um eine Behörde, die organisatorisch und institutionell seit 2017 fest etabliert ist.

Den berechtigten inländischen Stellen sollten, was den wirtschaftlich Berechtigten anbelangt, im Ergebnis die gleichen Rechte gegenüber dem Grundstückseigentümer eingeräumt werden,

die der registerführenden Stelle nach § 18 ff. GwG gegenüber juristischen Personen des Privatrechts und eingetragenen Personengesellschaften zustehen. Auch eine Kommune, in der das Grundstück liegt, hat ein solches Interesse an der Abklärung des wirtschaftlich Berechtigten. Dieses Interesse folgt bereits daraus, dass sie kommunale Steuern wie die Grundsteuer erhebt und bauplanungs- wie bauordnungsrechtlich Informationen über die tatsächliche Eigentümerstruktur benötigt.

In der Norm soll im GwG ähnlich wie in § 40 Abs. 1 Nr. 3 GwG zunächst das Institut der **administrativen Beschlagnahme** geregelt werden, mit dem konsequent Transparenz auf dem Immobilienmarkt in Bezug auf den wirtschaftlich Berechtigten hergestellt werden soll. Diese stellt – wie bei der polizeilichen Beschlagnahme – eine vorläufige „polizeilich/gewerberechtliche Maßnahme“ als Sicherungsmittel dar, die bei Zweckerreichung auch wieder aufzuheben ist (Absatz 7). Als Sicherungsinstrument wird die administrative Beschlagnahme in das Grundbuch eingetragen und bei Zweckerreichung wieder gelöscht. Kommt der Verpflichtete seinen Auskunftspflichten innerhalb des in Abs. 8 geregelten Zeitraums nicht bzw. nicht vollständig nach, kann das Grundstück über die in diesem Absatz geregelte Fiktion endgültig eingezogen werden.

Eine administrative Beschlagnahme ist zur polizeilichen Gefahrenabwehr in einigen Polizeigesetzen der Länder bzw. für eine Sache in § 40 Zollfahndungsdienstgesetz (ZfdG) vorgesehen, allerdings nur für bewegliche Gegenstände. Es besteht jedoch kein nationales Rechtshindernis, dieses Instrument sanktionsrechtlich bzw. geldwäscherechtlich auf Immobilien auszudehnen. Das Anti-Geldwäscherecht, das Sanktionsrecht oder das Finanzmarktaufsichtsrecht ist seinem Charakter nach nichts anderes als eine spezielle Form des Polizei- und Ordnungsrechts.

Das „Übereinkommen des Europarats über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus“¹ definiert in Art. 1 g) das Einfrieren oder die „Beschlagnahme“ relativ weit als ein vorübergehendes Verbot der Übertragung, Vernichtung, Umwandlung oder Bewegung von Vermögensgegenständen oder der Verfügung darüber oder die vorübergehende Verwahrung oder Kontrolle von Vermögensgegenständen aufgrund einer von einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde getroffenen Entscheidung; Es kann insoweit europarechtlich dahingestellt werden, ob diese Maßnahmen einen strafprozessual repressiven oder wie hier vorgeschlagen einen administrativ präventiven Charakter haben.

Deutschland hat bereits zur Verhinderung der Geldwäsche im Allgemeinen und der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten im Besonderen im KWG (§ 6a) oder im GwG (§ 40) bzw. in § 12a ZollVG solche Sofortmaßnahmen mit administrativem Charakter geschaffen. Es geht jetzt darum, diesen rechtlichen Ansatz auf den Immobiliensektor auszudehnen und folgerichtig auch die Einziehung eines Grundstücks nach Maßgabe des Absatzes 8 zu erfassen.

¹ https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Uebereinkommen-Europarats-ueber-Geldwaesche-sowie-Ermittlung-Beschlagnahme-und-Einziehung-von-Ertraegen-aus-Straftaten-und-ueber-Finanzierung-Terrorismus.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

In Ergänzung zu § 23 (c) GwG (E) sollte ein begleitender Bußgeldtatbestand geschaffen werden:

III c) Änderung des § 56 GwG (Schaffung eines neuen Bußgeldtatbestands)

In § 56 Absatz. 1 wird hinter der Nr. [56d] folgende Nr. [56e] eingefügt:

56e. entgegen § 23[(c) Abs. 1 einem Auskunfts- und Vorlegungsverlangen nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt

IV. Erweiterung des automatisierten Abrufs von Institutsinformationen durch die BaFin auf spezifische Versicherungsverträge der Versicherungsunternehmen – Schaffung eines Versicherungsregisters

Bei der Generierung der **aus verschiedenen Quellen des Vermögens stammende Informationen und deren elektronischer Verknüpfung spielen kontobezogenen Daten eine besondere Rolle**. Mit der Schaffung des automatisierten Abrufs von Kontoinformationen gem. § 24c KWG hat der deutsche Gesetzgeber im Jahr 2003 ein vorbildhaftes System geschaffen, um in Bezug auf eine Zielperson Stammdaten ohne Mitwirkung des dateiführenden Instituts abzurufen.

Kreditinstitute, Zahlungsinstitute und Kapitalverwaltungsgesellschaften, die Investmentfonds verwalten, sind bereits dazu verpflichtet, eine Datei zu führen, in der sie bestimmte Kontostammdaten wie Kontonummer, Kontoinhaber und Verfügungsberechtigte bzw. den abweichend wirtschaftlich Berechtigten speichern. Diese sind taggenau bereitzustellen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erteilt auf Ersuchen Auskunft aus der Datei den in dieser Norm genannten Adressaten, wobei der Löwenanteil der Auskünfte auf Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften fällt. Das Kontoabrufsystem hat sich für die Aufklärung von Fällen der Finanz- und Wirtschaftskriminalität bewährt, soweit diese einen Kontenbezug aufweisen. Für die Ermittlung der Vermögenswerte von Oligarchen spielt es eine eher sekundäre Rolle. Ob § 24c KWG bei Vermögenswerten, die bei Kapitalverwaltungsgesellschaften angelegt sind, so wirksam umgesetzt wie bei den anderen Verpflichteten ist allerdings offen, weil die BaFin nach den Feststellungen der FATF im Deutschlandbericht vom August 2022 die geldwäscherechtl. Aufsicht in diesem Bereich vernachlässigt. Bei Kapitalanlagegesellschaften unternimmt die BaFin kaum geldwäscherechtl. Prüfungen vor Ort und die Jahresabschlussberichte der Wirtschaftsprüfer sind insoweit wenig aussagekräftig. Dies gilt auch für die Umsetzung des § 24c KWG. Hier ist die BaFin aufgrund der Rechtsaufsicht des BMF gezwungen, nachzusteuern.

Versicherungen in Deutschland verwalten ein Vermögen von ca. 18 Billionen Euro. Bei den jährlichen Beitragseinnahmen der Lebensversicherungen, Pensionskassen und Pensionsfonds

in Höhe von 109 Mrd. Euro (1919) haben Einmalzahlungen, die nicht den klassischen Versicherungsvertrag betreffen, einen Anteil von 38 Mrd. Euro. Bei Lebensversicherungen werden von Versicherungsnehmern nicht nur standardisierte Produkte „von der Stange“ nachgefragt. Über Versicherungsunternehmen erfolgen oftmals Investments von Vermögenswerten nach einer von Versicherungsnehmern (Privatkunden) vorgegebenen spezifischen Anlagestrategie. Gerade solche Produkte machen den Versicherungsvertrag auch für Oligarchen und Finanzkriminelle attraktiv.

Es gibt nach Sinn und Zweck der Finanzsanktionen keinen triftigen Grund, Versicherungsunternehmen gegenüber Einlagenkreditinstituten und Zahlungsinstituten, die im Kontenabrufsystem Daten für den Abruf vorhalten müssen, zu privilegieren. Erfasst werden sollten von dieser Pflicht auch die Versicherungen nach Artikel 13 Nummer 1 der Richtlinie 2009/138/EG vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II, ABl. L 335 vom 17.12.2009, S. 1) und im Inland gelegene Niederlassungen solcher Unternehmen mit Sitz im Ausland, soweit Versicherungsunternehmen nach Artikel 13 Nummer 1 der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II, ABl. L 335 vom 17.12.2009, S. 1) und im Inland gelegene Niederlassungen solcher Unternehmen mit Sitz im Ausland, soweit sie jeweils

- a) Lebensversicherungstätigkeiten, die unter diese Richtlinie fallen, anbieten,
- b) Unfallversicherungen mit Prämienrückgewähr anbieten,
- c) Darlehen im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 des Kreditwesengesetzes vergeben oder
- d) Kapitalisierungsprodukte anbieten.

Ohne großen technischen und organisatorischen Aufwand ließe sich somit ein solches Abrufsystem nach dem Modell des § 24c KWG auch für den Verpflichtetenkreis der Versicherungsunternehmen gem. § 2 Abs. 1 Nr. 7 a-d GwG schaffen und im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) installieren (§ 56 E). Die nach dem GwG verpflichteten Versicherungsunternehmen müssen bereits nach aktueller Rechtslage im Rahmen des Kundenidentifizierungsprozesses genau die Daten erheben, die die Verpflichteten des Kontoabrufsystems nach § 24c Abs. 1 Nr. 2 KWG bereits erheben, welche ebenfalls in eine Datei für ein Abrufsystem eingestellt werden können. Zusätzlich müssen Versicherungen die Daten der abweichenden Bezugsberechtigten (§ 54 VAG) erfassen. In § 56 E VAG könnten im Übrigen die organisatorischen und datenschutzrechtlichen Regelungen des § 24c Abs. 1 S. 2 ff, 2ff KWG weitgehend gespiegelt werden.

Anzuknüpfen wäre nicht – wie in § 24c KWG – am Zahlungskonto gem. § 1 Abs. 17 ZAG und des damit in Zusammenhang stehenden Girovertrages, sondern am Versicherungsvertrag und der bei Vertragsschluss festgelegten Versicherungssumme, soweit Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 a-g GwG mit einem Versicherungsnehmer einen solchen Vertrag geschlossen haben.

Es besteht allerdings nach Sinn und Zweck der vorgeschlagenen Regelung **keine Notwendigkeit, jeden Versicherungsvertrag in die Datei einzustellen**. Standardisierte Versicherungsprodukte von der Stange im Privatkundengeschäft wie einfache Lebensversicherungsverträge mit einer geringen Versicherungssumme brauchen vom Gesetzgeber durch einen auf die Versicherungssumme zugeschnittenen **Schwellenwert** nicht erfasst werden. Bei dem sich aus der Versicherungssumme ergebenden Schwellenwert wäre zu berücksichtigen, dass auch Geschäftsbeziehungen dann in das Versicherungsregister einzustellen sind, wenn zwar mehrere Vermögenswerte jeweils unterhalb der festzulegenden Schwellenwerte bleiben, zwischen ihnen aber aufgrund entsprechender Anhaltspunkte eine Verbindung zu bestehen scheint (sog. „Smurfing“ bzw. „Structuring“) und in der Gesamtsumme der Vermögenswerte der Schwellenwert erreicht wird.

V. Nachbesserung sonstiger geldwäscherechtlicher Regelungen, die von der FATF im Deutschland-Prüfungsbericht vom August 2022 moniert worden sind

Artikel X Änderung des Zollverwaltungsgesetzes (§ 12a)

Das Anti-Geldwäscherecht in der EU steht, sofern es die präventiv-aufsichtsrechtlichen Elemente der Maßnahmen gegen Geldwäsche betrifft, vor substantiellen Reformen. **Dem neuen EU-Rechtsrahmen kann Deutschland nicht vorgreifen, da ein einheitlicher Standard in der EU und dessen harmonisierte Umsetzung in der EU unerlässlich ist.** Die Europäische Kommission hat im Juli 2021 ein Paket von 4 Gesetzgebungsvorschlägen vorgelegt (AML/CF/-Package), das drei EU-Verordnungen und eine EU-Richtlinie umfasst. Dieses Paket ist gegenwärtig mit dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament in der Abstimmung. Soweit die Monita der FATF den Regelungsinhalt des Pakets nicht ansprechen und die FATF-Kritik den Zuständigkeitsbereich der Länder in der Strafrechtspflege tangiert, ist der Bund nicht daran gehindert, die von der FATF gerügten Mängel bereits in diesem Gesetzgebungsverfahren zu beseitigen. In diesem Zusammenhang könnten auch Änderungen des Zollverwaltungsgesetzes erfolgen.

Nach den Feststellungen der FATF zur Einhaltung der FATF- Empfehlung 32 (cash couriers) sind die **Sanktionen wegen Verstößen gegen die EU-Verordnung (EU) 2018/1672** (Verordnung über die Überwachung von Barmitteln, die in die EU oder aus der EU verbracht werden) und § 12a Zollverwaltungsgesetz (ZollVG), der die Verordnung flankiert, **ineffizient**. Die Volumina, die im Rahmen der Überwachung der grenzüberschreitenden Bargeld- und Barmittelverkehrs sichergestellt werden, bewegen sich seit Jahren auf einem niedrigen Niveau von durchschnittlich 8 Mio. Euro p. a. (BT-Drucksache 19/7708, S. 2ff; FATF-Prüfungsbericht 2022 <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-germany-2022.html> S. 56ff. 299)

Die Erfolglosigkeit der Instrumente des Zolls bei der Bargeldkontrolle wird noch deutlicher bei der endgültigen Einziehung von Barmitteln nach Durchlaufen eines Clearingverfahrens.

Solche Einziehungen erfolgen p. a. im unteren einstelligen Bereich. In den Jahren 2013 bis 2016 fand überhaupt keine Einziehung statt, im Jahr 2022 bisher nur in einem Fall. Der Grund dafür ist, dass § 12a Abs. 7 Nr. 3 a-c ZollVG trotz des uneindeutigen Wortlauts einen (strafprozessualen) Verdacht voraussetzt. Dies hohe Hürde kann in der Verwaltungspraxis von den Zollbediensteten – gerade bei aufgefundenen Barmitteln – in der Regel nicht genommen werden. Anders ist es bei administrativen Maßnahmen der Sicherstellung und Einziehung von Vermögensgegenständen, wo es als Voraussetzung des Eingriffs ausreicht, dass Tatsachen vorliegen, die darauf schließen lassen, dass ein bestimmtes deliktsrelevantes Verhalten vorliegt (vgl. § 6a KWG und die hierzu ergangene Rechtsprechung).

Die Verordnung (EU) 2018/1672 verlangt von den Mitgliedsstaaten (Art. 14) in solchen Fällen, dass Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. **Der Verordnungsgeber stellt es jedoch den Mitgliedsstaaten frei, welche Sanktionen sie dafür einsetzen. Diese müssen nicht strafprozessualen Anforderungen entsprechen.** Deutschland kann auch Sanktionen und Verfahren nutzen, die verwaltungsverfahrens- und prozessualen Maximen entsprechen. Im Verwaltungsverfahren und -prozess gilt die Untersuchungsmaxime, nach der auch der Beschwerter die Obliegenheit hat, Tatsachen im Verfahren vorzutragen. Im Strafprozess kann er schweigen. Im Strafprozess kann entgegen einer in den Medien oft verbreiteten Ansicht bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen bei der Gewinnabschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten die Beweislastumkehr nicht etabliert werden. Deutschland sollte sich nicht nur vor diesem Hintergrund – wie im italienischen Rechtssystem – aus Gründen der Effizienz verstärkt für administrative Maßnahmen und Sanktionen entscheiden, die bisher nur ein randständiges Dasein bei der administrativen Einziehung von Vermögenswerten (bspw. § 51 Bundesnaturschutzgesetz) oder bei der Sicherstellung von Vermögenswerten (§ 6a KWG, § 40 Abs. 1 GwG) fristen. In den Fällen der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung sollte zusätzlich zur Sicherstellung eine **Ermächtigungsgrundlage für die administrative Einziehung** im Zollverwaltungsgesetz geschaffen werden. Die Verankerung der administrativen Einziehung in diesem Gesetz könnte ein Modell für andere Rechtsbereiche werden. Bei Barmittelbewegungen unter Verletzung der Anzeigepflicht bei Grenzübertritt spielt der Hintergrund dieser Delikte erfahrungsgemäß die größte Rolle. Bezüge zu diesen Delikten sind für Zollbedienstete leichter erkennbar und Clearingverfahren erfolgreicher. Über administrative Sicherstellungen und Einziehungen sollten im Übrigen ausschließlich die Verwaltungsgerichte entscheiden.

Deshalb ist § 12a ZollVG zu ändern. Dessen Absatz 7 sollte folgenden Wortlaut erhalten:

(7) 1 Werden Barmittel oder gleichgestellte Zahlungsmittel sowie die zugehörigen Behältnisse und Umschließungen in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht, können die Zollbediensteten diese bis zu 90 Tage nach dem Auffinden durch einen auch formlosen Verwaltungsakt sicherstellen und in zollamtliche Verwahrung nehmen, um die Herkunft oder den Verwendungszweck aufzuklären, wenn

1. die Anmeldepflicht für begleitete Barmittel nach Artikel 3 oder die Offenlegungspflicht für unbegleitete Barmittel nach Artikel 4 der Verordnung (EU) 2018/1672 nicht eingehalten wird,

2. die Anzeigepflicht für begleitete Barmittel nach Absatz 1 oder die Offenlegungspflicht für unbegleitete Barmittel nach Absatz 2 nicht eingehalten wird oder

3. wenn Grund zu der Annahme besteht, dass die Barmittel oder gleichgestellten Zahlungsmittel

a) zum Zweck der Geldwäsche nach § 261 des Strafgesetzbuchs,

b) zum Zweck der Terrorismusfinanzierung nach § 89a Absatz 2a, § 89c des Strafgesetzbuchs,

c) zum Zweck der Finanzierung einer terroristischen Vereinigung nach § 129a, auch in Verbindung mit § 129b des Strafgesetzbuchs oder

d) im Zusammenhang mit einer kriminellen Tätigkeit nach Artikel 3 Nummer 4 der Richtlinie (EU) 2015/849 verbracht werden.

2 Sobald die Voraussetzungen für die Sicherstellung weggefallen sind, sind die Barmittel oder gleichgestellten Zahlungsmittel an denjenigen herauszugeben, bei dem sie sichergestellt worden sind. 3 Ist die Herausgabe an ihn nicht möglich, können sie an einen anderen herausgegeben werden, der seine Berechtigung glaubhaft macht. 4 In den Fällen des Satzes 1 Nr 3 a-c können Barmittel oder gleichgestellte Zahlungsmittel eingezogen werden, wenn Tatsachen darauf hindeuten, dass sie aus einer der in den Nrn. 3 a-c) genannten Straftaten herrühren. 5 Die Einziehung erfolgt durch Verwaltungsakt. 6 In den Fällen des Satzes 1 und 4 haben Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung. 7 Zuständig ist das für den Ort des Auffindens der Mittel zuständige Verwaltungsgericht.