

BDK | Wollankstraße 135 | D-13187 Berlin

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

### **Bundsvorsitzender**

Ansprechpartner/in: Dirk Peglow  
Funktion: Bundsvorsitzender

E-Mail: [dirk.peglow@bdk.de](mailto:dirk.peglow@bdk.de)  
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 20.11.2022

**Nur per E-Mail: [alois.rainer@bundestag.de](mailto:alois.rainer@bundestag.de)  
[finanzausschuss@bundestag.de](mailto:finanzausschuss@bundestag.de)**

## **Geszentwurf 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 Finanzermittlungsgruppen 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