Geopolitische Situation als Entwicklungstreiber der Geldwäscheprävention –

Wie die EU-Sanktionen die deutsche Geldwäschebekämpfung ankurbeln

Deutschland wird in der medialen Landschaft und in der Politik gerne als Paradies für internationale Geldwäscher dargestellt. Dazu beigetragen haben unter anderem die in 2015 veröffentlichte „Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren“ von Prof. Dr. jur. Kai-D. Bussmann, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, aber auch ein Bericht der Financial Action Task Force (FATF) aus dem Jahr 2010, der Deutschland eine nur unzureichende Bekämpfung des Geldwäscheproblems attestierte.

In der Folgezeit wurden die Bemühungen um die deutsche Geldwäscheprävention deutlich erhöht. Nicht zuletzt die fünf vorangegangenen EU-Richtlinien haben zu zahlreichen Änderungen des Geldwäschegesetzes (GWG) und auch zu wesentlichen Änderungen des Strafgesetzbuchs beigetragen. Eine Ausweitung des Straftatbestandes der Geldwäsche, eine Verschärfung des Strafrahmens, eine Erweiterung der nach dem GWG Verpflichteten, eine Erhöhung von Bußgeldern, verstärkte Meldepflichten sowie die Errichtung eines Transparenzregisters.

Die FATF stellte dazu im Rahmen der erneuten Prüfung Deutschlands im letzten Jahr fest, Deutschland habe im Hinblick auf die Geldwäscheprävention Fortschritte gemacht. Gemessen an der Wirtschaftskraft und der vermuteten hohen Frequenz an Geldwäscheaktivitäten liege aber die Verfolgung solcher Straftaten im minimalen prozentualen Bereich. Dies liege unter anderem an strukturellen Problemen, die eine effizientere Bekämpfung erschweren. Die Möglichkeit, auch höhere Vermögenswerte mit Bargeld zu erwerben, wurde als ein wesentliches Problem ausgemacht. Auch die dezentrale Informationslage sei ein Problem: Informationen seien in verschiedenen Registern über verschiedene Behörde hinweg verstreut.

Es zeigt sich also, dass eine Verschärfung der Gesetzeslage allein nicht ausreichend ist, um kriminelle Geldwäscheaktivitäten zu verhindern. Vielmehr müssen Strukturen geschaffen werden, die eine effektive Verfolgung ermöglichen. Dazu zählen unter anderem aber nicht abschließend Daten, die zentral zur Verfügung stehen, personell und technisch gut ausgestattete Behörden, die den aus der Privatwirtschaft eingehenden Hinweisen zu kriminellen Aktivitäten zeitnah und mit Nachdruck nachgehen können und dabei einheitlich geführt sind.

Das hat die Bundesregierung mittlerweile erkannt. Wesentlicher Treiber dieser Erkenntnis ist – neben der Prüfung durch die FATF – insbesondere die aktuelle schwierige geopolitische Situation. Die EU erließ im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine zahlreiche Sanktionen gegen das russische Regime und vereinzelte natürliche Personen. Hier galt es in erster Linie, den Rechtsrahmen zu verschärfen, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen: das Einfrieren von Vermögenswerten gelisteter Personen, Reisebeschränkungen, Begrenzungen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie Im- und Exportrestriktionen.

Um die Einhaltung dieser Sanktionen sicherstellen zu können, war es erforderlich, erst einmal Vermögen als sanktioniertes zu erkennen und beschlagnahmen zu können. Es musste also die Handlungsfähigkeit des Staates hergestellt werden.

Im Mai 2022 erging hierzu das Sanktionsdurchsetzungsgesetz (SDG) I. Es sah unter anderem vor,

- den Behörden erweiterte Befugnisse zur Aufklärung von Eigentumsverhältnissen einzuräumen,

- sanktionierte Personen, mit einer strafbewehrten Anzeigepflicht zur Angabe von Eigentum gegenüber der Deutschen Bundesbank bzw. dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zu belegen, wobei die Folge bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe oder Geldstrafe sein kann,
- Gelder und andere wirtschaftliche Ressourcen bis zur Aufklärung der Eigentumsverhältnisse sicherstellen zu dürfen,
- dass die Länder für die Anwendung und Durchsetzung außenwirtschaftsrechtlicher Bestimmungen zuständig sind,
- den Austausch von sanktionsrelevanten Informationen zwischen der Deutschen Bundesbank, BaFin, FIU, Zollkriminalamt und dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zu stärken.

In einem weiteren Schritt wurde im Dezember 2022 das Sanktionsdurchsetzungsgesetz II beschlossen, welches bereits in Kraft getreten ist. Mit dem Gesetzentwurf löst die Bundesregierung ihre Zusage gegenüber den Ländern ein, die mit dem Sanktionsdurchsetzungsgesetz I eingeführten Vermögensermittlungs- und Sicherstellungsbefugnisse auf eine zentrale Stelle des Bundes zu übertragen. Durch einen weiteren Abbau von strukturellen Hürden soll die Durchsetzung der Sanktionen verbessert werden, als „Nebeneffekt“ führt das SDG II zugleich zu erheblichen strukturellen Änderungen im Hinblick auf die Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

1. Einrichtung einer Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung (ZfS)

Im Mittelpunkt steht dabei die Einrichtung einer Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung (ZfS) mit umfangreichen Befugnissen. Sie soll bundesweit den einheitlichen Vollzug der Maßnahmen zur Einhaltung der Sanktionen sicherstellen und das neu eingeführte Vermögensregister führen. Daneben soll sie Hinweise entgegennehmen über Sanktionsverstöße und die Bestellung von Sonderbeauftragten (Monitor) zur Überwachung von Sanktionen in Unternehmen bestimmen dürfen.

Die ZfS soll im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums in der Generalzolldirektion angesiedelt werden. Der Austausch mit der Financial Intelligence Unit (FIU) soll Synergieeffekte mit der Geldwäschebekämpfung erzielen.

Perspektivisch soll im Bundefinanzministerium eine neue Bundesstelle für Finanzkriminalität entstehen, welche sich aus einem Bundesfinanzkriminalamt, der sich neu aufstellenden FIU, der ZfS und einer neuen Zentralstelle für die Geldwäscheaufsicht zusammensetzt – wenn es nach dem Willen des Bundesfinanzministers geht.

2. Vermögen sanktionierter Personen / Vermögensregister

Das SDG II ermächtigt die ZfS zur Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens zur Ermittlung von Eigentümern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle gelisteter Personen stehen, und flankiert damit die mit dem SDG I eingeführte Meldepflicht der sanktionierten Personen. Die dabei gewonnenen Informationen sollen in einem neu zu errichtenden Vermögensregister erfasst werden. Dieses enthält Angaben zu gelisteten Personen und von diesen Personen kontrollierten Vermögenswerten. Auch sollen Informationen über solche Vermögenswerte aufgenommen werden, bei denen Zweifel an der Eigentümerstellung bzw. wirtschaftlichen

Berechtigung bestehen. Das Vermögensregister soll auf der Internetseite der ZfS öffentlich zugänglich sein.

3. Immobiliendaten im Transparenzregister

Das SDG II nimmt eine entscheidende Weichenstellung in Bezug auf verfügbare Informationen vor. Immobiliendaten in Deutschland finden sich derzeit in über 500 Grundbuch- und Katasterämter der Länder wieder. Eine zentrale Datenbank, die wirtschaftlich Berechtigte und zugrundliegendes Eigentum enthält, ist für die Geldwäschebekämpfung ein großer Schritt. Um die Zeit bis zur Fertigstellung der Pläne über eine gemeinsame Grundbuchdatenbank der Länder zu überbrücken, sollen nach dem SDG II Informationen zu Immobilien, die im Eigentum von juristischen Personen oder Personengesellschaften stehen, über das Transparenzregister zugänglich sein. Hierzu sollen die Amtsgerichte und Grundbuchämter wesentliche Angaben zu Immobilieneigentum bis zum 31. Juni 2023 an das Transparenzregister übermitteln. Die nach dem GWG Verpflichteten, Behörden und Notare sollen ab dem 1. Januar 2026 verpflichtet werden, bei einer Diskrepanz zwischen den Informationen aus dem Transparenzregister und den vom Vertragspartner bereitgestellten Angaben über Immobilien eine Meldung bei der registerführenden Stelle zu machen.

Darüber hinaus werden Vereinigungen mit Sitz im Ausland verpflichtet, ihr Bestandsimmobilieneigentum in Deutschland und Informationen zu den wirtschaftlichen Berechtigten mitzuteilen, damit diese Informationen ins Transparenzregister aufgenommen werden können. Bislang galt diese Verpflichtung nur bei neu zu erwerbenden Immobilien.

4. Immobilien – Verbot von Barzahlungen, Kryptowährung, Rohstoffen

Eine wesentliche, stark diskutierte und erforderte Neuerung im Bereich der Geldwäscheprävention ist das Verbot, Immobilien mittels Bargeld, Kryptowährung oder sonstiger Rohstoffe wie Gold zu erwerben. Dies gilt auch für Share Deals, bei denen Anteile an Gesellschaften erworben werden, die Immobilien halten. Notare werden dazu verpflichtet, das für die Immobilientransaktion eingesetzte Zahlungsmittel schlüssig zu prüfen, bevor die Transaktion vollzogen werden kann.

5. Erhöhte Transparenz bei der Figur des fiktiven wirtschaftlich Berechtigten

Das SDG II schafft Transparenz in Bezug auf die Figur des fiktiven wirtschaftlichen Berechtigten. Bislang galt: Wenn auch nach Durchführung umfassender Prüfungen kein wirtschaftlich Berechtigter ermittelt werden kann, gilt als wirtschaftlich Berechtigter der gesetzliche Vertreter, der geschäftsführende Gesellschafter oder der Partner des Vertragspartners (Fiktiver wirtschaftlich Berechtigter). Gesellschaften genügten dieser Anforderung schon mit der Aussage, es gebe keinen wirtschaftlich Berechtigten. Zukünftig müssen Gesellschaften begründen, warum sie von der Figur des fiktiven wirtschaftlich Berechtigten Gebrauch machen. Es ist zwingend anzugeben, dass (1) entweder keine natürliche Person die Voraussetzungen eines wirtschaftlich Berechtigten erfüllt („Streueigentum“) oder (2), dass der wirtschaftlich Berechtigte nicht ermittelbar ist.

6. Verfügbarkeit von Eigentums- und Kontrollstrukturübersichten für Behörden

Für die Behörden und die nach dem GWG Verpflichteten sollen Eigentums- und Kontrollstrukturübersichten, die das Transparenzregister im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung einer Unstimmigkeitsmeldung nach § 23 Abs. 3a GwG erstellt, nutzbar sein.

7. Anpassung der Zuverlässigkeitsregelungen in den Finanzaufsichtsgesetzen

Das SDG II hat darüber hinaus Auswirkungen auf die Finanzaufsichtsgesetze. Für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften, die selbst in einer EU-Sanktionsliste aufgeführt sind, soll künftig eine Fiktion der Unzuverlässigkeit greifen. Etwas anderes gilt für Personen, die für Sanktionierte tätig sind oder die deren Interessen wahrnehmen. Solche Personen sollen in der Regel als unzuverlässig gelten – mit der Möglichkeit einer Exkulpation.

8. Unmittelbare Anwendbarkeit von UN-Listungen

Um zeitliche Lücken bei der Umsetzung von Neulistungen durch die Vereinten Nationen zu vermeiden, werden mit dem SDG II solche Listungen im Inland automatisch für anwendbar erklärt.

Fazit:

Das SDG II greift entscheidende Punkte für eine effektivere Geldwäscheprävention und -bekämpfung auf. Im Zentrum steht dabei die Zentralisierung und Verfügbarkeit von Informationen durch die Verknüpfung verschiedener Register. Gelingt es, die wesentlichen Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten und die von diesen gehaltenen Vermögenswerte in einem Register zu vereinen, erhöht dies die Effektivität der Geldwäschebekämpfung durch die Behörden. Wird das Transparenzregister in der Konsequenz zu einem Vollregister, auf das die GWG Verpflichteten vertrauen dürfen, erleichtert es den Aufwand der Wirtschaftsakteure, insbesondere auch der Beteiligten in der Immobilienbranche sehr. In dem Zusammenhang sind auch die Pläne des Bundesfinanzministers, eine einheitliche Bundesbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität zu errichten zu begrüßen. Die verschiedenen Ressourcen aus Strafverfolgung, intelligenter Analyse, Sanktionsdurchsetzung und Geldwäscheaufsicht zusammenzubringen, ist der richtige Weg. Besonders die Vereinheitlichung der Geldwäscheaufsicht ist aus Sicht der Immobilienwirtschaft zu begrüßen.

Wie immer wird es entscheidend darauf ankommen, die Behörden mit den notwendigen personellen und vor allem technischen Ressourcen auszustatten und den Austausch mit den Wirtschaftakteuren des Finanz- und Nichtfinanzsektors zu intensivieren.

General Counsel DACH, Nordics, CEE, Legal & Compliance Jones Lang LaSalle SE
Leiter des ICG Arbeitskreises Compliance