

Antrag

der Abgeordneten Lisa Paus, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Anja Hajduk, Canan Bayram, Christian Kühn (Tübingen), Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Stefan Schmidt, Dr. Danyal Bayaz, Corinna Rüffer, Britta Haßelmann, Kerstin Andreae, Katharina Dröge, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Sven Lehmann, Beate Müller-Gemmeke, Stefan Gelbhaar, Dr. Bettina Hoffmann, Oliver Krischer, Stephan Kühn (Dresden), Renate Künast, Steffi Lemke, Tabea Rößner, Daniela Wagner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Geldwäsche im Immobiliensektor stoppen, Mieterinnen und Mieter vor Organisierter Kriminalität und steigenden Mieten schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Immobilienmarkt ist einer der größten Wirtschaftszweige Deutschlands. Er erlebt seit Jahren einen enormen Aufschwung. Zwischen 2009 und 2016 sind die Umsätze, die mit Wirtschafts- und Wohnimmobilien erzielt wurden, mit einem Anstieg um 80 % von 129,8 auf 237,5 Mrd. Euro geradezu explodiert (vgl. BT-Drucksache 19/2449). Die hohen und stabilen Renditen machen den Immobilienmarkt für in- und ausländische Investoren und Investorinnen attraktiv und führen zu erheblichen Verschiebungen in der Eigentümerstruktur. Fonds, Gesellschaften und Vermögende aus aller Welt nutzen die günstigen Bedingungen, um ihre Gelder sicher und gewinnbringend anzulegen und von den steigenden Immobilien- und Mietpreisen zu profitieren (vgl. von Einem 2016, Der Wohnungsmarkt im Fadenkreuz nationaler und internationaler Kapitalanleger).

Diese boomende und unübersichtliche Marktlage nutzen auch Kriminelle, die illegale Erlöse reinwaschen und Gewinne sichern wollen: Immobilien eignen sich dem Geldwäscheexperten Prof. Dr. Bussmann vom Crime Research Center der Universität Halle zufolge hervorragend zum Zwecke der Geldwäsche: Mit dem Kauf und Verkauf von Immobilien lässt sich viel Geld umsetzen, die Anlage ist wertbeständig und kann leicht gehandelt werden (BUSINESS INSIDER, Wie Kriminelle mit Geldwäsche die Immobilienpreise in Deutschland nach oben treiben, 14.11.2018).

Bislang wird zu wenig getan, um Geldwäsche im Immobiliensektor gezielt und wirksam zu unterbinden: Aufgrund ständig neuer und komplexer Reformvorgaben, mangelnder Transparenz, einer uneinheitlichen und schlecht ausgestatteten Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzsektor und gravierender Defizite bei der Prävention und Verfolgung ist der boomende Immobiliensektor in Deutschland sehr anfällig für Geldwä-

sche. Es bieten sich zahlreiche Möglichkeiten, die wahre Eigentümerschaft zu verschleiern und sich der Strafverfolgung zu entziehen. Diese reichen vom simplen Koffer mit Bargeld über den Einsatz von Strohmännern und -frauen bis hin zu komplizierten Unternehmenskonstruktionen und Finanzierungsmodellen (vgl. Bussmann 2018, Geldwäscheprävention im Markt, passim).

Dabei ist Geldwäsche im Immobiliensektor kein Bagatelldelikt, sondern strafbewehrt und ein ernstzunehmendes gesellschaftliches Problem. Zudem ist Geldwäsche eng mit der Organisierten Kriminalität verbunden. Deren illegale Aktivitäten werden erst lukrativ, wenn die Gewinne in den legalen Geldkreislauf geschleust werden können. Häufig investieren Kriminelle eher in Immobilien in anonymen Großstädten als auf dem Land oder in Kleinstädten (vgl. Transparency International Deutschland, Studie „Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland“, 7.12.2018). Damit treiben inkriminierte Gelder Preise und Mieten in den ohnehin schon überhitzten Ballungsgebieten zusätzlich in die Höhe und verschärfen dort die Wohnungsnot, wie Europol warnte (BR24, Mafia-Käufe lassen Immobilienpreise explodieren, 28.03.2018).

Auch um Mieterinnen und Mieter vor steigenden Mieten zu schützen und gleichzeitig die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen, gilt es, mit zielgerichteten Maßnahmen die wichtigsten Defizite beim Vorgehen gegen Geldwäsche im Immobiliensektor zu beheben und die Transparenz in dem Feld zu erhöhen. Hierfür ist ein grundlegendes Umdenken erforderlich: Es darf nicht länger möglich sein, dass sich Geldwaschende hinter verschachtelten Firmenkonstruktionen verstecken. Unternehmen, die in Deutschland Immobilien kaufen, müssen ihren wahren Eigentümer offenlegen. Ohne Transparenz kein Immobilienkauf – nur so kann Geldwäsche der Boden entzogen werden.

Dabei gilt es zu beachten, dass im demokratischen Rechtsstaat die Verfolgung von Straftaten der Geldwäsche – ebenso wie anderer Straftaten zum Schutz der Beteiligten – engen gesetzlichen wie grundrechtlichen Bindungen unterliegt und sowohl die Persönlichkeitsrechte von betroffenen Personen als auch der Datenschutz völlig Unbeteiligter gewährleistet werden müssen. Die Europäische Union hat unlängst durch zwei Richtlinien in drei Jahren sowie zahlreiche weitere geplante Vorhaben die Bedeutung staatlicher Anstrengungen bei der Verfolgung von Geldwäsche unterstrichen und zugleich auf das Spannungsfeld mit den Datenschutzinteressen sowohl unmittelbar Betroffener als auch unbeteiligter Personen aufmerksam gemacht. Der nationale Gesetzgeber ist in dieser Situation gehalten, sowohl durch eindeutige und klare Umsetzungsregeln zur Akzeptanz beizutragen, als auch mit verhältnismäßigen Maßnahmen den widerstreitenden Rechtspositionen der Beteiligten Rechnung zu tragen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- (1) Transparenz im Immobiliensektor über Zahlungsströme sowie die wahren Immobilieneigentümer und -eigentümerinnen herzustellen und dazu umgehend folgende Maßnahmen zu treffen bzw. nötige Gesetzentwürfe vorzulegen:
 1. sicherzustellen, dass die wirtschaftlich Berechtigten aller Unternehmen, die in Deutschland Eigentümer einer Immobilie sind oder Eigentümerin werden oder dingliche Rechte an Immobilien begründen wollen, bekannt und im deutschen Transparenzregister eingetragen sind und hierzu insbesondere
 - a. mit einer Identifikationsnummer, die ins Grundbuch eingetragen wird, zu versehen und kenntlich zu machen;
 - b. die Fiktion des wirtschaftlich Berechtigten in § 3 Abs. 2 Satz 5 GwG zu streichen und zu prüfen, ob es zur Verifizierung der Angaben des eingetragenen wirtschaftlich Berechtigten unter gemeinschaftsrechtlichen Gesichtspunkten möglich ist, die entsprechende Dokumentation

- bei der registerführenden Stelle zu hinterlegen, auf Anfrage Verpflichteten und Personen mit berechtigtem Interesse im Sinne des GwG zugänglich zu machen und dabei datenschutzrechtliche Anforderungen zu beachten;
- c. das Bundesverwaltungsamt mit dem nötigen Personal und Ressourcen auszustatten, um Verstöße gegen das GwG zu verfolgen und zu sanktionieren;
 - d. mit angemessenem zeitlichem Abstand zu evaluieren, ob die in Ziff. 2 a) - c) genannten Maßnahmen hinreichend Wirkung gezeigt haben und ggf. weitere Maßnahmen vorzuschlagen, die sicherstellen, dass Verstöße gegen Transparenz- und Offenlegungspflichten aus dem GwG – für den wirtschaftlich Berechtigten wirkungsvoll – sanktioniert werden;
2. Barzahlungen bei Immobiliengeschäften ab einem Schwellenwert von relevanter Größenordnung generell zu untersagen, um einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Zahlungsströme zwischen Käufer und Verkäuferin für die Geldwäscheverpflichteten nachvollzieh- und die Herkunft der Gelder überprüfbar gemacht werden;
- (2) Registerdaten zur Prävention und Aufdeckung von Geldwäsche im Immobiliensektor einfach und umfassend bereitzustellen und dazu
- 3. ein Portal zu schaffen, um die Informationen der Abteilung 1 der dezentralen Grundbücher für Personen mit berechtigtem Interesse einfach und kostenfrei zugänglich zu machen und eine Durchsuchung nach wirtschaftlich Berechtigten über die Identifikationsnummer datenschutzkonform zu ermöglichen;
 - 4. das Transparenzregister zeitnah öffentlich zugänglich zu machen;
 - 5. in § 12 Abs. 1 GBO in verfassungskonformer Weise zu regeln, dass interessierte NGOs und Journalistinnen und Journalisten ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme in das Grundbuch haben können;
 - 6. Verpflichteten im Sinne des GwG den Zugang zu den prüfungsrelevanten Datenbanken zu erleichtern;
- (3) die geldwäscherechtliche Aufsicht im Immobiliensektor zu vereinheitlichen und zu stärken und dazu
- 7. in enger Zusammenarbeit mit den Ländern darauf hinzuwirken, dass die bereits jetzt möglichen anlasslosen Prüfungen von Notarinnen und Notaren sowie Immobilienmaklerinnen und Immobilienmaklern durch die zuständigen Aufsichtsbehörden entsprechend § 51 Abs. 3 Satz 2 GwG in zweckdienlicher Weise tatsächlich zur Anwendung kommen sowie entsprechend darauf hinzuwirken, dass ausreichend Ressourcen zur Überprüfung und zur angemessenen Sanktionierung bei Verstößen gegen die Sorgfalts- und Organisationspflichten zur Verfügung stehen;
 - 8. in Abstimmung zwischen Bund und Ländern konkrete Personalziel- und Mindestzahlen für Prüfungen sowie weitere bundesweite Mindeststandards für einen funktionierenden Vollzug der Aufsicht festzulegen;
 - 9. in Abstimmung mit den Ländern auf weitere Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzsektor hinzuwirken;
 - 10. zu prüfen, inwiefern mit Immobilientransaktionen befasste kommunale Verwaltungen wie Stadtentwicklungs-, Wohnungs- oder Bauämter die Möglichkeit zur Abgabe einer Verdachtsmeldung mit Blick auf Geldwäschesachverhalte erhalten können;

- (4) die Sorgfaltspflichten sowie die Aus- und Fortbildung für Immobilienmaklerinnen und -makler sowie Notarinnen und Notare zu überarbeiten und ggf. zu erweitern und dazu
11. in gemeinschaftsrechtskonformer Weise zu regeln, dass beim Kauf von Immobilien durch Unternehmen seitens des/der zu beurkundenden Notars/Notarin grundsätzlich verstärkte Sorgfaltspflichten gemäß § 15 GwG zur Anwendung kommen sowie ferner in gemeinschaftsrechtskonformer Weise zu regeln, dass die Geschäftsbeziehung – sollte der/die Notar/in nicht in der Lage sein, diese verstärkten Sorgfaltspflichten zu erfüllen – nicht begründet bzw. nicht fortgesetzt werden darf;
 12. Notarinnen und Notaren in gemeinschaftsrechtskonformer Weise und unter Berücksichtigung notarieller Verschwiegenheitsverpflichtungen klare gesetzliche Vorgaben zu machen, in welchen Fällen sie – auch ohne positiv zu wissen, dass der Vertragspartner das Mandatsverhältnis für den Zweck der Geldwäsche oder eine andere Straftat genutzt hat oder nutzt – zur Abgabe von Verdachtsmeldungen berechtigt und verpflichtet sind – beispielsweise, wenn ihnen die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten nicht möglich ist;
 13. die zuständigen Kammern und Berufsverbände durch die Bundesregierung zu veranlassen, allen Notarinnen und Notaren über ihre Kammern und Immobilienmaklerinnen und -maklern über deren Berufsverbände regelmäßig aktualisierte immobilienspezifische Risikoleitfäden mit einem Katalog von standardisierten Geldwäsche-Verdachtsmomenten zur leichteren Identifizierung von Geldwäsche-Verdachtsfällen zur Verfügung zu stellen;
 14. entsprechende Lehrinhalte ausführlich im obligatorischen Fortbildungsprogramm für Immobilienmaklerinnen und -makler gemäß § 34c Abs. 2a GewO sowie § 15b der Makler- und Bauträgerverordnung (MaBV) zu implementieren;
 15. das Fortbildungsgebot für Notarinnen und Notare in § 14 Abs. 6 BNotO mindestens um entsprechende Inhalte zu konkretisieren sowie zu prüfen, ob es insoweit als obligatorisch nachzuweisen ausgestaltet werden sollte;
- (5) die Kooperation und die verfügbaren Ressourcen in Prävention und Strafverfolgung von Geldwäsche zu verbessern und dazu
16. basierend auf einer unabhängigen Evaluierung der Rechtsstaatlichkeit und Effektivität der neu geschaffenen FIU gegebenenfalls notwendige gesetzliche und/oder organisatorische Konsequenzen zu ziehen;
 17. abhängig vom Evaluierungsergebnis ggf. die grenzüberschreitende und internationale Zusammenarbeit der FIU und der deutschen Strafverfolgungsbehörden mit ausländischen entsprechenden Partnerbehörden zu stärken;
- (6) die Informations- und Erkenntnisgrundlage zur Bekämpfung von Geldwäsche im Immobiliensektor sowie Organisierter Kriminalität zu verbessern und dazu
18. in enger Zusammenarbeit mit den Ländern die öffentliche Verfügbarkeit von Strafverfolgungsstatistiken zur Vermögensabschöpfung in Deutschland zu verbessern sowie die Schaffung einer separaten, öffentlich zugänglichen Strafverfolgungsstatistik zu den Tatbestands-Alternativen der Geldwäsche zu veranlassen;
 19. ein gesondertes Lagebild (z. B. anlehnend an die Fachstudie des Bundeskriminalamts „Geldwäsche im Immobiliensektor in Deutschland“ von 2012) zu erstellen, das auf Basis der neuen Statistiken die Eigentumsverhältnisse und die Problematik der Geldwäsche in Deutschland bewertet, und dieses regelmäßig weiterzuentwickeln;

20. im Rahmen einer Neuauflage des Periodischen Sicherheitsberichts auch das Thema Geldwäsche zu behandeln.

Berlin, den 14. Mai 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1.

Aufgrund der Vielzahl rechtlicher Gestaltungsoptionen für in- und ausländische juristische Personen und die Möglichkeit zur Verschleierung von Mittelherkunft und zugehöriger Eigentumsverhältnisse handelt es sich beim Immobiliensektor um einen Bereich mit herausgehobenem Geldwäscherisiko. Werden beispielsweise Unternehmensgeflechte, Investmentfirmen oder Stiftungen im Rahmen von Transaktionen genutzt, ist die Ermittlung des dahinter stehenden wirtschaftlich Berechtigten erheblich erschwert – und damit auch die Strafverfolgung (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 4 auf BT-Drucksache 19/2449).

Die Herstellung von Transparenz über die Eigentümerinnen und Eigentümer und wirtschaftlich kontrollierenden Akteure aller Unternehmen, die in Deutschland eine Immobilie besitzen, stellt deswegen einen entscheidenden Schritt dar, um Geldwäsche im Immobiliensektor vorzubeugen und deren Strafverfolgung zu erleichtern.

Das Geldwäschegesetz erlegt juristischen Personen des Privatrechts und Personengesellschaften mit Sitz in Deutschland rechtlich weitreichende Transparenzpflichten auf. So sind sie nach § 20 und § 21 GwG dazu verpflichtet, Angaben wie Name, Geburtsdatum und Wohnort ihres wirtschaftlich Berechtigten zu ermitteln und nach § 19 GwG in das Transparenzregister eintragen zu lassen, sofern sie nicht schon aus anderen Registern wie dem Handels-, Vereins- oder Genossenschaftsregister hervorgehen.

Bislang gibt der Blick ins Transparenzregister allerdings nach wie vor nicht verlässliche Auskunft über die letztlich wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen, die in Deutschland Eigentümer von Immobilien sind oder Immobilien bzw. dingliche Rechte hieran erwerben wollen. Denn trotz Bußgeldandrohung in § 56 Abs. 1 Nr. 57 GwG kommen gerade viele im Immobiliensektor tätige Unternehmen ihrer Pflicht zur Offenlegung ihres wirtschaftlich Berechtigten offenbar nicht oder nicht ausreichend nach. Erste Recherchen, wonach führende Immobilienfirmen offenbar gegen die Vorgaben des neuen Transparenzregisters verstoßen und 19 der 20 geprüften Firmen zu diesem Zeitpunkt keine oder nur unvollständige Angaben machten, zeigen dies exemplarisch (stern: Führende Immobilien-Firmen verstoßen offenbar gegen neues Transparenz- und Geldwäschegesetz, 4. April 2018). Außerdem führen Ausnahmeregelungen bei der Identifizierung und Kenntlichmachung des wirtschaftlich Berechtigten und fehlende Überprüfungen der Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben dazu, dass in wichtigen Fällen die Eintragung des letzten wirtschaftlich Berechtigten durch die Zwischenschaltung von Gesellschaften in Steueroasen oder die Einsetzung von Scheindirektorinnen und -direktoren im Register umgangen werden kann. Zudem werden Unternehmen und Personengesellschaften mit Sitz im Ausland bislang nicht von der Pflicht erfasst, sich ins deutsche Transparenzregister einzutragen.

Um die Landnutzung durch ausländische Unternehmen zum Zwecke der Geldwäsche oder der Anlage illegaler Gelder zu verhindern und zu bekämpfen, wurde in Großbritannien die Einführung eines zentralen Registers für ausländische juristische Personen beschlossen, die im Vereinigten Königreich Eigentümer von Immobilien sind oder Immobilien kaufen wollen. Dieses „register of Overseas Entities“ soll das bereits im Juni 2016 eingeführte zentrale und öffentlich zugängliche Register der wirtschaftlich Berechtigten („people with significant control register“) ergänzen, in das sich bislang nur Unternehmen mit Sitz im Vereinigten Königreich eintragen lassen müssen. Mit Einführung des neuen Registers wird es ausländischen Unternehmen (nichtbritischen juristischen Personen), die in Großbritannien Immobilien erwerben wollen, auferlegt, Maßnahmen zu ergreifen, den wirtschaftlich Berechtigten zu ermitteln und beim Handelsregisteramt („Companies House“) zu registrieren.

Nach Überprüfung der Angaben stellt das Handelsregisteramt dem ausländischen Unternehmen eine Identifikationsnummer („overseas entity ID“) aus, die für die Eintragung im Grundbuch/Immobilienregister („land registry“) benötigt wird. Ohne Identifikationsnummer ist keine Eintragung im Immobilienregister als Eigentümer und damit kein Erwerb von Immobilien möglich. Bereits im Immobilienregister eingetragene ausländische Unternehmen haben 18 Monate Zeit, den wirtschaftlich Berechtigten zu registrieren. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, begehen sie eine Straftat und bekommen Einschränkungen in Bezug auf Verkauf, Verpachtung und Aufnahme von Hypotheken auferlegt. Einmal im Jahr müssen die ausländischen Unternehmen die Angaben zu ihrem wirtschaftlich Berechtigten aktualisieren (vgl. WD 7 – 3000 – 184/18 und Departement for Business Energy and Industry Strategy 2018 – Register of Overseas Entities).

Auch wenn sich diese Regelungen nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen lassen, liefern sie Anhaltspunkte, welche Maßnahmen ergriffen und Gesetzesanpassungen vorgenommen werden müssen, um sicherzustellen, dass die Eigentümer und wirtschaftlich kontrollierenden Akteure aller Unternehmen, die in Deutschland Eigentümer einer Immobilie sind oder sich als Eigentümer oder Eigentümerin ins Grundbuch eintragen lassen wollen, bekannt sind.

Zu a)

Die Pflicht zur Offenlegung und Eintragung des letztlich wirtschaftlich Berechtigten ins Transparenz- oder vergleichbare Register muss auf alle juristischen Personen und Personengesellschaften ausgeweitet werden, die in Deutschland Eigentümer oder Eigentümerin einer Immobilie sind oder eine Immobilie bzw. dingliche Rechte hieran erwerben wollen. Letzteres lässt sich durch die Tatsache begründen, dass bemakeltes Schwarzgeld nicht nur zum Erwerb von Grund und Boden oder Wohneigentum, sondern ebenso zum Erwerb von dinglichen Rechten hieran – beispielsweise dem Erwerb eines Erbbaurechts, eines dinglich besicherten Wohnrechts oder anderer Dienstbarkeiten, dinglich besichertem Bruchteilseigentum an Ferienwohnungen, Bürogebäuden o. Ä. – eingesetzt werden kann. Die letztlich wirtschaftlich Berechtigten sind mit einer Identifikationsnummer zu versehen, die durch die registerführende Stelle ausgestellt und ins Grundbuch eingetragen und bei Abschluss eines Kaufvertrags dem/der zu beurkundenden Notar/Notarin vorzulegen ist. Sollte die Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten nicht möglich sein, muss dies durch entsprechende Dokumente plausibilisiert werden.

Die Vorteile einer solchen Regelung liegen auf der Hand:

- Die Funktion des Grundbuchs, zivilrechtliche Grundstückstransaktionen rechtssicher zu ermöglichen, würde vollumfänglich bewahrt.
- Eine Überfrachtung des Grundbuchinhalts würde vermieden und die Grundbuchämter nicht zusätzlich belastet (vgl. Antwort der Bundesregierung vom 4.6.2018, BT-Drs. 19/2449 auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/1956(neu)).
- Gleichzeitig würde sichergestellt, dass die wirtschaftlich kontrollierenden Akteure aller Unternehmen, die in Deutschland Eigentümer einer Immobilie sind oder eine solche kaufen wollen, bekannt und im Grundbuch vermerkt sind.

Zu b)

Seit Einführung steht das Transparenzregister in der Kritik, die Identifizierung des letzten wirtschaftlichen Berechtigten nicht ausreichend sicherzustellen. Zum einen werden anders als z. B. beim Handelsregister die Eintragungen im Register nicht noch einmal von offizieller Seite geprüft. Die Richtigkeit der Angaben soll hauptsächlich durch Stichproben, Androhung empfindlicher Sanktionen und die Selbstverpflichtung der Unternehmen sichergestellt werden.

Zum anderen führen vor allem die Ausnahmeregelungen bei der Identifizierung und Kenntlichmachung des wirtschaftlich Berechtigten dazu, dass in wichtigen Fällen die Eintragung des letzten wirtschaftlich Berechtigten im Register umgangen werden kann. Vor allem die Umgehung mittels der Einsetzung eines gesetzlichen Vertreters, geschäftsführenden Gesellschafters oder Partners des Vertragspartners“ (Klausel der Leitungsebene), sowie „die Umgehung durch die Zwischenschaltung einer ausländischen Organisation (Klausel der unmittelbaren Kontrolle) stellen dabei schwerwiegende Lücken bei der Definition des wirtschaftlich Berechtigten dar“ (Stellungnahme von Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 24. April 2017).

Bestehende Umgehungsmöglichkeiten und Ausnahmeregelungen in der Definition des wirtschaftlich Berechtigten müssen beseitigt und der letzte wirtschaftlich Berechtigte nachweislich transparent gemacht werden, so dass

u. a. Umgehungsformen wie die Zwischenschaltung von komplexen Beteiligungsketten ohne wirtschaftlichen Zweck mit dem Ziel der Eigentümersverschleierung leerlaufen. Hierzu muss bei der Definition und Erfassung des wirtschaftlich Berechtigten die Fiktion des wirtschaftlich Berechtigten in § 3 Abs. 2 GWG gestrichen und die deutschen Rechtspersonen verpflichtet werden, den letzten wirtschaftlich Berechtigten auch bei unmittelbarer Kontrolle und komplexen Beteiligungsstrukturen zu ermitteln.

Zur Überprüfbarkeit der Angaben bezüglich des letztlich wirtschaftlich Berechtigten sollte geprüft werden, wie die entsprechende Dokumentation bei der registerführenden Stelle EU-rechtskonform hinterlegt und auf Anfrage Verpflichteten des Geldwäschegesetzes und Personen mit berechtigtem Interesse im Sinne des § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GwG zur Verfügung gestellt werden kann. Zur Darlegung des berechtigten Interesses muss nach § 8 TrEinV bei Nichtregierungsorganisationen aus ihrer Satzung ein Einsatz gegen Geldwäsche, gegen damit zusammenhängende Vorfälle wie Korruption oder gegen Terrorismusfinanzierung hervorgehen und bei Journalistinnen und Journalisten ein Journalistenausweis und eine Darstellung von bereits getätigten oder geplanten Recherchen im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgelegt werden.

Sowohl bei der Hinterlegung der Dokumentation bei der registerführenden Stelle als auch bei der Verfügbarmachung der Dokumentation für Verpflichtete und Personen mit berechtigtem Interesse sind datenschutzrechtliche Anforderungen zu beachten und insbesondere der Schutz personenbezogener Daten von Dritten sicherzustellen.

Zu c)

Verstöße gegen die Offenlegungs- und Transparenzpflichten von Unternehmen und Sorgfaltspflichten von Verpflichteten des GwG gelten als Ordnungswidrigkeit und können nach § 56 GwG mit Geldbußen bis zu einer Million Euro (für Verpflichtete im Finanzsektor bis zu 5 Mio. Euro) geahndet werden. Für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und das Durchführen von Bußgeldverfahren wegen Verstößen von Unternehmen gegen ihre Transparenzverpflichtungen ist das Bundesverwaltungsamt zuständig. Für die Bearbeitung von Bußgeldverfahren stehen dem Bundesverwaltungsamt derzeit (Stand Oktober 2018) 4,5 Vollzeitäquivalent-Stellen zur Verfügung, davon eine im höheren und 3,5 im gehobenen Dienst (vgl. BT-Drucksache 19/5354). Um die Vollständigkeit des Transparenzregister zu gewährleisten und sicherzustellen, dass alle Unternehmen, die in Deutschland Eigentümer einer Immobilie sind, mit ihrem wirtschaftlich Berechtigten im Transparenzregister eingetragen sind, müssen dem Bundesverwaltungsamt ausreichend Personal und Ressourcen zur Verfügung stehen.

Zu d)

Falls sich nach Ablauf einer angemessenen Frist auf Basis einer Evaluierung der Vollständigkeit des Transparenzregisters herausstellen sollte, dass Unternehmen mit Immobilieneigentum in Deutschland ihren Transparenzpflichten zur Offenlegung des letztlich wirtschaftlich Berechtigten nicht ausreichend nachkommen, muss über eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten nachgedacht werden, um die Anreize für die betroffenen Unternehmen, den wirtschaftlich Berechtigten wahrheitsgetreu anzugeben und ihren Offenlegungspflichten nachzukommen, zu erhöhen.

Zu 2.

Die Barzahlung zählt zu den Handlungsfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger. Sie zu erhalten, verhindert unnötige Abhängigkeiten von Mittlern aller Art und zählt zu den grundrechtlich geschützten Freiheiten des täglichen Lebens. Zugleich zählt sie zu den klassischen Mitteln der Geldwäsche. Der Erwerb einer Immobilie mit einem Aktenkoffer voller Bargeld stellt ein einfaches Mittel dar, die Herkunft von Geldern zu verschleiern und illegale Erlöse mittels Immobilien reinzuwaschen. Der Kaufpreis wird nach Erfüllung der im Kaufvertrag vereinbarten Bedingungen von der Käuferin in diesem Fall unmittelbar an den Verkäufer bezahlt. Damit werden die Zahlungsströme der Kontrolle durch Bankmitarbeiter oder Notarinnen entzogen und es wird verhindert, dass diese in Erfüllung ihrer geldwäscherechtlichen Pflichten die Geldströme und die Herkunft der Gelder (z. B. aus sog. „Hochrisikoländern“) analysieren.

Barzahlungen bei Immobiliengeschäften sollten unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ab einem Schwellenwert von geldwäscherelevanter Größenordnung deshalb verboten und verpflichtend über ein Bank- oder Notaranderkonto (Letzteres, falls ein berechtigtes Sicherheitsinteresse besteht) abgewickelt werden. Damit wird die Transparenz der Zahlungsströme im Immobiliensektor verbessert und zugleich erschwert, dass anonyme Barzahlungen zwischen Verkäuferin und Käufer beim Kauf eines Grundstücks um sich greifen; Bankmitarbeiterinnen bzw. Notare sind bei allen Immobilientransaktionen in der Lage, die Herkunft und das Ziel von Zahlungen festzustellen und bei Auffälligkeiten weitere risikogemessene Schritte zur Aufklärung zu ergreifen.

Zu 3.

Die Führung der Grundbücher fällt in die Zuständigkeit der Länder und obliegt dezentral den bei den Amtsgerichten eingerichteten Grundbuchämtern. Statt eines zentralen Bundesregisters existieren derzeit 214 einzelne Register, die nicht einmal in allen Ländern landesweit abrufbar sind. Diese Besonderheit des deutschen Grundbuchwesens stellt eine Herausforderung bei der Bekämpfung von Geldwäsche im Immobiliensektor dar. Selbst Behörden müssen für Ermittlungen, wie zum Beispiel, ob und ggf. welche Immobilien einer Person in Deutschland gehören, an alle Register einzeln herantreten (vgl. Transparency International Deutschland 2018).

Mit der im Jahr 2013 beschlossenen Einführung eines Datenbankgrundbuchs wurde ein erster Schritt getan, diese Defizite zu beheben. Das Projekt umfasst die Realisierung eines bundesweit einheitlichen Softwaresystems zur Speicherung und Bearbeitung der fast 40 Mio. Grundbuchblätter in voll strukturierter Form. Ziel des frühestens 2020 zur Verfügung stehenden elektronischen Grundbuchs ist es u. a., die Recherchemöglichkeiten zu verbessern. Die Abfrage von Daten soll zentral möglich sein, darunter die Recherche nach Eigentümern und nach Inhabern eingetragener dinglicher Rechte. Da alle Grundbuchinformationen vollständig strukturiert in getrennten Datenbankfeldern abgelegt werden, besteht die Möglichkeit, die Anzeige des Grundbuchs je nach Bedürfnissen der jeweiligen Nutzergruppe nur auf bestimmte Inhalte zu beschränken (vgl. BT-Drs. 17/12635).

Die Einführung des Datenbankgrundbuchs sollte zum Anlass genommen werden, die Transparenz über die Immobilieneigentumsverhältnisse in Deutschland zu erhöhen. Hierzu sollte die Bundesregierung im Umsetzungsprozess des Datenbankgrundbuchs darauf hinwirken, ein elektronisches Portal zu schaffen, um die Inhalte des Eigentümerverzeichnisses in Abteilung 1 des Grundbuchs für Personen mit berechtigtem Interesse einfach und kostenfrei zugänglich zu machen. Außerdem soll sich die Bundesregierung dafür einsetzen, die technischen und rechtlichen Voraussetzungen für eine datenschutzkonforme Durchsuchung der Grundbuchinhalte nach wirtschaftlich Berechtigtem über die Identifikationsnummer zu schaffen.

Zu 4.

Durch die „Fünfte Geldwäscherichtlinie“ (Richtlinie [EU] 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018) wurde die „Vierte Geldwäscherichtlinie“ (Richtlinie [EU] 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015) teilweise überarbeitet und ergänzt. Gemäß Artikel 1 Nr. 15 c) der RL [EU] 2018/843 wird den Mitgliedstaaten nunmehr über den dort neu gefassten Artikel 30 Abs. 5 c) vorgegeben, den Zugang zum Transparenzregister im Grundsatz auf „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ auszuweiten. Damit bliebe die Beschränkung des Zuganges auf Personen „mit berechtigtem Interesse“ allein noch für wirtschaftliche Eigentümer und Eigentümerinnen von Trusts und ähnlichen Rechtsvereinbarungen erhalten, vgl. Artikel 1 Nr. 16 d) der RL [EU] 2018/843 zur Änderung des Artikels 31 Abs. 4. Die Zugangsbeschränkungen des Transparenzregisters wurden bereits bei der Einführung des Registers kontrovers diskutiert und viele der damals angeführten Argumente scheinen heute gleichermaßen relevant. Letztlich gilt es, in diesem Fall eine politische Abwägungsentscheidung zwischen datenschutzrechtlichen, wettbewerbsrechtlichen und strafverfolgungsrechtlichen Überlegungen zu treffen. Das Bekenntnis der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und einer entscheidenden Anzahl an Mitgliedstaaten für ein öffentliches Transparenzregister trägt dem gesteigerten öffentlichen Interesse an mehr Transparenz und einer effektiven Geldwäschebekämpfung Rechnung. Die zahlreichen Enthüllungen der vergangenen Jahre von den „Panama Papers“ über die „Paradise Papers“ bis hin zum Leak des zypriotischen Handelsregisters haben immer wieder für punktuelle Transparenz gesorgt, strukturelle Publizität wird aber erst nach und nach aufgebaut. Viele Länder vollziehen diese Entwicklung nun nach; so ist zum Beispiel das Transparenzregister für wirtschaftlich Berechtigte in europäischen Nachbarstaaten wie dem Vereinigten Königreich bereits seit längerem öffentlich, kostenfrei und in einem Open-Data-Standard zugänglich (www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2019/01/Beneficial-ownership-verification_Tax-Justice-Network_Jan-2019.pdf).

Zugleich bleibt der verpflichtende Zugang der Öffentlichkeit unter Berücksichtigung der europäischen Datenschutzvorgaben, insbesondere der Datenschutzgrundverordnung, auf bestimmte Mindestangaben zur Identifizierung beschränkt, vgl. Art. 1 Nr. 15 c) der RL [EU] 2018/843 der Änderungs-RiL zur Richtlinie 2015/849 vom 30. Mai 2018, und sieht weiterhin die Möglichkeit des Schutzes wirtschaftlicher Eigentümer für den Fall besonderer Risiken von Straftaten gegen diesen Personenkreis vor, vgl. Art. 1 Nr. 15 g) der RL [EU] 2018/843.

Die Beschränkung des Zugriffs stellt eine wirtschafts- und wettbewerbsfeindliche Verzerrung dar, die den Wettbewerb zum Vorteil intransparenter, verschachtelter Firmenkonstrukte und zum Nachteil inländischer Wettbewerbsteilnehmer gestaltet. Für die meisten Rechtspersonen ist es bereits heute in Deutschland üblich, den wahren

wirtschaftlich Berechtigten – etwa in Gestalt des Gesellschafters bei einer GmbH – im Handelsregister zu veröffentlichen. Durch die Einführung eines öffentlichen – also echten – Transparenzregisters würde es damit erst zu gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen bereits transparenten GmbHs und den bisher intransparenten GmbHs (mit ausländischen Rechtspersonen als Gesellschafter) sowie Aktiengesellschaften kommen.

Es gilt, damit dafür Sorge zu tragen, dass Deutschland die europäischen Vorgaben in dieser Hinsicht vollumfänglich einhält, zeitnah umsetzt und nicht weitere Beschränkungen durch die Hintertür einführt.

Zu 5.

Da journalistische Recherchenetzwerke und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bei der Aufdeckung von Immobiliennetzwerken und Geldwäscheverdachtsfällen eine wichtige Rolle spielen, ist in § 12 Abs. 1 GBO – mit Blick auf die Entscheidung BVerfG NJW 2001, 503 unter Abwägung der Rechtsposition des im Grundbuch Eingetragenen (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) und der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) – in verfassungskonformer Weise klarzustellen, dass sie ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme ins Grundbuch haben.

Zu 6.

Den Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz obliegen nach § 10 GWG eine Reihe an Prüf- und Sorgfaltspflichten. Im Sinne des risikobasierten Ansatzes des GWG wird vor allem aufgrund des Geldwäscherisikos zwischen den Erfordernissen einer vereinfachten und verstärkten Sorgfaltspflichten bei einer Transaktion entschieden und nicht primär nach der Ressourcenausstattung der Verpflichteten selbst. Das heißt, dass im Grundsatz die gleichen Pflichten für die diversen Adressaten („Verpflichtete“) gelten. Datenabgleiche bei prüfungsrelevanten Datenbanken (Handelsregister, Transparenzregister, Daten zu Politische-Exponierten-Personen (PEP-Datenbank) etc.) sind jedoch in vielen Fällen kostenpflichtig und mit weiterem Erfüllungsaufwand verbunden. Für den Zugang zu Datenbanken von privaten Anbietern werden zum Teil hohe Gebühren verlangt, sodass sich nur einige wenige solche Zugänge leisten können. Zusätzlich wird der Zugriff dadurch erschwert, dass die notwendigen Informationen und prüfungsrelevanten Datenbanken häufig nicht einfach und in einem verwertbaren Format (Open-Data-Standards) zugänglich sind. Dazu kommt, dass nicht in jedem Fall klar ist, welche Datenbanken auch einen rechtssicheren Abgleich erlauben. Auf diese Weise werden falsche Anreize gesetzt und die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten mit zum Teil übermäßigen Kosten versehen.

Da die Mitwirkung der Verpflichteten zentral für Aufdeckung und die Stärkung des präventiven Ansatzes ist, sollte besonders Augenmerk auf den Abbau praktischer und finanzieller Hürden bei der Erfüllung der Prüfpflichten gerichtet werden.

Zu 7.

Das Meldeaufkommen der Verpflichteten im Immobilienbereich liegt deutlich unter dem der Verpflichteten im Finanzsektor. Im Jahr 2017 entfielen von insgesamt 59.845 abgegebenen Verdachtsmeldungen nach § 43 Abs. 2 GwG lediglich fünf auf Notarinne und Notare und 21 auf Immobilienmaklerinnen und Immobilienmakler (FIU-Jahresbericht 2017). Um das Meldeaufkommen zu erhöhen, müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit Notarinnen und Notare sowie Immobilienmaklerinnen und -makler ihren Sorgfaltspflichten nachkommen können. Zugleich ist deren Aufsicht durch die zuständigen Aufsichtsbehörden zu verbessern. Um die Sensibilisierung der Verpflichteten für geldwäscherechtliche Belange in der kurzen Frist zu verstärken und das Meldeaufkommen im Immobiliensektor zu erhöhen, sollte in enger Zusammenarbeit mit den Ländern eine Reihe kurzfristig umzusetzender Maßnahmen beschlossen werden. Eine dieser Maßnahmen sollte darin bestehen, in den zuständigen Aufsichtsbehörden zeitnah Prüfungsteams zu bilden, um anlasslose Sofortprüfungen von Notarinnen und Notaren sowie Immobilienmaklerinnen und -maklern nach § 51 Abs. 3 GwG durchzuführen.

Zu 8.

Während im Finanzsektor die geldwäscherechtliche Beaufsichtigung zentral bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) angesiedelt ist, sind für die Aufsicht im Nichtfinanzsektor die Länder verantwortlich. Die Organisation und Ausstattung der Aufsichtsbehörden variieren stark zwischen den Bundesländern. Dementsprechend unterschiedlich fällt auch die Bilanz ihrer Aufsichtstätigkeit aus. Insgesamt liegen die gemeldeten Verdachtsmeldungen und verhängten Bußgelder wegen Verletzung der Sorgfaltspflichten seitens der Aufsichtsbehörden im Immobiliensektor deutlich unter denen der Aufsichtsbehörden für Finanzunternehmen (BT-Drs. 19/2449). Insbesondere die Aufsicht über Notarinnen und Notare durch die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesgerichte nach § 50 Nr. 5 GwG hat sich nach Ansicht der Antragsteller als defizitär erwiesen. Aber

auch bei den gemäß § 2 Satz 1 Nr. 14 GwG meldeverpflichteten Immobilienmaklerinnen und -maklern ist eine spezialisiertere und wirksamere Aufsicht als derzeit durch die nach Landesrecht je zuständigen Gewerbeaufsichtsämter sicherzustellen.

Die Erfahrungen aus dem Finanzsektor zeigen, dass eine konsequente Beaufsichtigung der pflichtigen Unternehmen für die korrekte Ausübung der Sorgfaltspflichten unverzichtbar ist. Dazu gehört neben Prüfungen des Implementierungsstands vor Ort („on site visits“) auch die bußgeldrechtliche bzw. strafrechtliche Sanktionierung von Verstößen.

Um den Vollzug der geldwäscherechtlichen Aufsicht in allen Ländern zu gewährleisten und eine Sanktionierung bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten sicherzustellen, müssen die Aufsichtsbehörden angemessen ausgestattet sein. Hierzu müssen in Abstimmung zwischen Bund und Ländern der Personalbedarf für einen funktionierenden Vollzug der Aufsicht ermittelt und konkrete Personalzielzahlen festgelegt werden. Zudem sollte über Möglichkeiten verhandelt werden, die Kosten fair zwischen den Ebenen zu verteilen.

Darüber hinaus braucht es ein öffentliches Benchmarking und Mindeststandards bei der Umsetzung der Geldwäschenormen durch die Länder. Diese Standards sollten u. a. eine Mindestzahl an Prüfungen zur Einhaltung der im GwG festgelegten Anforderungen, die Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden (§ 55 GwG), die Ausarbeitung einheitlicher Standards für interne Sicherungsmaßnahmen (§ 6 GwG) und die Gestellung von regelmäßig aktualisierten Auslegungs- und Anwendungshinweisen für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten und der internen Sicherungsmaßnahmen enthalten.

Zu 9.

Mittelfristig ist über Wege zur Vereinheitlichung der Geldwäschaufsicht im Nichtfinanzsektor bspw. durch eine stärkere Koordinierung der Aufsichtsbehörden auf Bundesebene oder deren Bündelung analog zur BaFin im Finanzbereich nachzudenken. Die Bundesregierung braucht eine Gesamtstrategie gegen Geldwäsche.

Zu 10.

Bestimmte – mit Immobilientransaktionen unmittelbar oder mittelbar befasste – Behörden (Stadtentwicklungs-, Wohnungs- und Bauämter) erhalten im Rahmen ihrer Tätigkeiten Einblicke in die Finanzierungskonzepte von Immobilienprojekten und kommen mit Informationen zu potentiellen Geldwäschestraftaten in Kontakt. Anders als Banken oder Immobilienmaklerinnen und -makler, die als Verpflichtete nach dem GwG bei Hinweisen auf Geldwäsche zur Abgabe einer Verdachtsmeldungen verpflichtet sind, dürfen diese Behörden verdächtige Informationen nicht ohne weiteres weitergeben. Angesichts der niedrigen Zahl von Verdachtsmeldungen seitens Verpflichteter aus dem Immobiliensektor sollte die Möglichkeit der Meldung im Verdachtsfall an die FIU unter Beachtung rechtsstaatlich angemessener Schwellen geschaffen werden.

Zu 11.

Zu den Sorgfaltspflichten eines Notares/einer Notarin als Verpflichtetem/Verpflichteter gehört es nach § 11 Abs. 5 GwG, den wirtschaftlich Berechtigten eines Unternehmens, dem er/sie seine/ihre notariellen Dienste zur Beglaubigung eines Kaufvertrags und zur Veranlassung der Eintragung ins Grundbuch zur Verfügung stellt, zu identifizieren. Zur Feststellung der Identität eines wirtschaftlich Berechtigten sind dessen Name und dessen Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift zu erheben. Zudem hat der Notar/die Notarin sich zu vergewissern, dass die erhobenen Daten zutreffend sind. Hat der Notar/die Notarin Zweifel an der Richtigkeit der Angaben der Beteiligten oder stellt er/sie im Rahmen der konkreten Risikobewertung ein höheres Geldwäscherisiko fest, kann er/sie zur Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten Handelsregisterauszüge, Gesellschafterlisten (GmbH) oder vergleichbare Registerdokumente bzw. Gesellschaftsverträge/Satzungen oder Gesellschafterbeschlüsse oder Treuhandverträge einsehen und in der Nebenakte oder elektronisch ablegen.

Gemäß dem risikobasierten Ansatz des Geldwäschegesetzes haben die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten und die Überprüfung der Angaben „risikoangemessen“ zu erfolgen. Nach Anwendungsempfehlung der Bundesnotarkammer zum GwG (Stand März 2018) kann sich der/die Notar/Notarin im Regelfall auf die Angaben der Beteiligten zum Namen des wirtschaftlich Berechtigten verlassen. Nach Ansicht der Bundesnotarkammer ist die Prüfung der Angaben durch den/die Notar/Notarin im Regelfall also nicht notwendig.

Beim Immobiliensektor handelt es sich aufgrund der Vielzahl rechtlicher Gestaltungsoptionen für in- und ausländische juristische Personen und die Möglichkeit zur Verschleierung von Mittelherkunft und zugehöriger Eigentumsverhältnisse um einen Bereich mit herausgehobenem Geldwäscherisiko (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 4 auf BT-Drucksache 19/2449). Vor diesem Hintergrund scheint es in Bezug auf den Kauf von

Immobilien durch Unternehmen nicht angemessen, dass im Regelfall faktisch auf die Überprüfung der Angaben des wirtschaftlich Berechtigten durch die Notarin verzichtet werden kann. Stattdessen sollten in diesen Fällen verstärkte Sorgfaltspflichten nach § 15 GwG zur Anwendung kommen, bei denen der Notar/die Notarin anhand geeigneter Dokumente und Einsichtnahmen in die entsprechenden Register die Beteiligten genauer zu prüfen und daneben auch die Mittelherkunft mit dem Risiko angemessenen Maßnahmen zu bestimmen hat.

Ist die Identifizierung und Überprüfung des wirtschaftlich Berechtigten nicht möglich – der Notar also nicht in der Lage, seine Sorgfaltspflichten zu erfüllen –, so sollte die Geschäftsbeziehung wie bei anderen Verpflichteten des GwG nach § 10 Absatz 9 GwG nicht begründet bzw. fortgesetzt werden dürfen. Das heißt, dass die Notarin den Kaufvertrag nicht beurkunden und eine Eintragung ins Grundbuch nicht veranlassen darf. Hierzu müssen § 10 Abs. 9 Satz 3 GwG entsprechend angepasst und eventuelle Kollisionen der Sorgfaltspflichten mit dem Urkundengewährungsanspruch des Notars durch geeignete Gesetzesanpassungen ausgeräumt werden.

Zu 12.

Verdachtsmeldungen von Notarinnen und Notaren sind als Mitglieder der freien Berufe an besondere Voraussetzungen geknüpft. Während Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz zunächst grundsätzlich zur Abgabe einer Verdachtsmeldung verpflichtet sind, sobald Tatsachen auf Geldwäsche hindeuten (§ 43 Abs. 1 GwG), ist die Schwelle für Verdachtsmeldungen von Notarinnen und Notaren wegen ihrer Verschwiegenheitsverpflichtungen höher: Nach § 43 Abs. 2 Satz 1 GwG sind sie nicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung verpflichtet, wenn sich der meldepflichtige Sachverhalt auf Informationen bezieht, die sie im Rahmen eines der Schweigepflicht unterliegenden Mandatsverhältnisses erhalten haben. Die Meldepflicht bleibt jedoch bestehen, wenn der Verpflichtete weiß, also sichere/positive Kenntnis davon hat, dass das Mandatsverhältnis für Geldwäschezwecke genutzt wird (vgl. § 43 Abs. 2 Satz 2 GwG).

Dies führt bei Notarinnen und Notaren zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit, da ein Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht auf der einen Seite ernsthafte berufs- und ggf. strafrechtliche Konsequenzen nach sich zieht, auf der anderen Seite eine scharfe Abgrenzung zwischen lediglich einem „Verdacht“ und der „positiven Kenntnis“ von Geldwäsche in der Praxis schwer zu treffen und zu begründen ist. Zur Unterstützung der Ausübung ihrer Sorgfaltspflichten sollten Notarinnen und Notare klare gesetzliche Vorgaben erhalten, in welchen Fällen sie – auch ohne positiv zu wissen, dass der Vertragspartner das Mandatsverhältnis für den Zweck der Geldwäsche genutzt hat oder nutzt – zur Abgabe von Verdachtsmeldungen berechtigt und verpflichtet sind, beispielsweise, wenn ihnen die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten nicht möglich ist.

Zu 13.

Um Notarinne und Notare sowie Immobilienmaklerinnen und -makler bei der Ausübung ihrer Sorgfaltspflichten zu unterstützen, muss ihnen das nötige Werkzeug an die Hand gegeben werden, Geldwäscheverdachtsfälle zu erkennen und Verdachtsmomente zu begründen. Hierzu sind ihnen von geeigneter Stelle immobiliensektorspezifische Risikoleitfäden zur Verfügung zu stellen, die einen Katalog an konkreten und detaillierten geldwäscherelevanten Indikatoren enthalten, die regelmäßig zu aktualisieren und neuen Entwicklungen und Gegebenheiten im Immobiliensektor anzupassen sind.

Zu 14. und 15.

Die vom Bundeskriminalamt in Auftrag gegebene Fachstudie „Geldwäsche im Immobiliensektor in Deutschland“ stellt den Verpflichteten und weiteren Vertretern des Immobiliensektors eine mangelnde Sensibilität für die besondere Gefährdung des Immobiliensektors für Geldwäscheaktivitäten aus. Um die Sensibilität zum Erkennen von geldwäscherelevanten Vorgängen zu steigern, schlägt die Studie die Schaffung von Schulungsangeboten mit Immobilienbezug vor. Für Immobilienmaklerinnen und -makler sollten diese regelmäßigen Schulungsangebote verpflichtender Bestandteil ihres obligatorischen Fortbildungsprogrammes sein. Für Notarinnen und Notare sollten Geldwäscheschulungen ebenfalls in das Fortbildungsangebot mitaufgenommen werden und es sollte geprüft werden, inwieweit sie zur Teilnahme an diesen Schulungen verpflichtet werden können.

Zu 16.

Die FIU hatte nach der Übertragung der Zuständigkeit auf den Zoll mit großen Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen (www.spiegel.de/panorama/justiz/zoll-geldwaesche-spezialeinheit-raeumt-schwere-fehler-ein-a-1249904.html). Die Bundesregierung selbst musste in diesem Zusammenhang daraufhin eine erhebliche „Dysfunktionalität“ und die Tatsache, dass „Arbeitsabläufe bei der FIU zunächst stark beeinträchtigt“ waren (BT-Drs. 19/2449), einräumen. Auch von den Strafverfolgungsbehörden, den Adressaten der angereicherten und vorgefilterten Verdachtsmeldungen der FIU, gab es immer wieder Kritik an der Qualität und Bearbeitungsdauer der einzelnen Meldungen (www.spiegel.de/panorama/justiz/fiu-chaos-bei-geldwaesche-spezialeinheit-des-zolls-a-1230340.html). Nach einem Leitungswechsel bei der FIU und als Konsequenz hierauf wurde eine interne Evaluation der Vorgänge durch die beim Zoll angesiedelte „Bescheinigende Stelle“ in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse hierzu liegen seit Dezember 2018 vor. Nach den Ankündigungen, eine deutliche personelle Aufstockung und weitere organisatorische Anpassungen vornehmen zu wollen, sind dennoch bislang nicht alle Zweifel ausgeräumt, dass die FIU über alle strukturellen, gesetzlichen und organisatorischen Kompetenzen verfügt, um die ihr übertragenen Aufgaben und die im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung notwendigen Analysen in einer angemessenen und international vergleichbaren Qualität ausführen zu können.

Als Folge der massiven Kritik aus dem Deutschen Bundestag, aber auch von den Strafverfolgungsbehörden, veranlasste die neue Leitung der FIU eine Evaluierung durch die „Bescheinigende Stelle“ des Zolls. Die Aufarbeitung der ersten Monate bildet eine erste Bestandaufnahme. Dennoch wurde von verschiedener Seite immer wieder die Forderung erhoben, noch eine weitere, unabhängige Evaluierung der Arbeit der FIU mit einem gewissen zeitlichen Abstand anzustreben. Dies scheint geboten, um weitere Verbesserungsmöglichkeiten und gegebenenfalls organisatorischen und gesetzlichen Anpassungsbedarf zu identifizieren.

Der FIU kommt bei Verhütung und Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine wichtige Aufgabe zu. Denn nach wie vor ist vor allem das Entdeckungsrisiko deutlich zu gering. Geldwäscheverdachtsmeldungen können dabei wertvolle Indizien für weitere strafrechtliche Vorfälle liefern. Neben der geringen Abgabe von Verdachtsmeldungen im Nichtfinanzsektor, was speziell auch für den Hochrisikosektor des Immobilienmarktes gilt, stellt vor allem auch die geringe Analysetiefe und die fehlende Verknüpfung von relevanten Informationen weiterhin ein Problem dar. Dazu müssen die etablierten, länderübergreifenden Bundesbehörden BaFin, BKA, BZSt und Zoll effizient und bundesweit gegen Geldwäsche vorgehen. Davon unabhängig gilt es, vermeidbare interne und organisatorische Probleme bei der FIU zügig abzustellen und eine bessere Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden zu forcieren. Im Zuge eines erhöhten Meldeaufkommens seitens der Verpflichteten des Geldwäschegesetzes und einer erhöhten Aufdeckung potentieller Fälle sind auch die Strafverfolgungsbehörden angemessen personell und technisch auszustatten.

Zu 17.

Die Strafverfolgung von Geldwäsche wird erheblich durch das Ausnutzen von internationalen Strukturen und durch grenzüberschreitende Transaktionen erschwert. Dabei kann es vorkommen, dass sich Täter die Rechtsunsicherheit und nicht stattfindende Strafverfolgung in einem Land zu Nutze machen und daneben von den rechtsstaatlichen Strukturen und der Wertstabilität in einem anderen Land in für sie vorteilhafter Weise Gebrauch machen. Eine wirksame Bekämpfung der Geldwäsche in Deutschland ist daher nur durch eine gute und grenzüberschreitende Zusammenarbeit der FIUs und Strafverfolgungsbehörden zu erreichen. Hierfür sind zum Beispiel vorhandene Austauschprogramme der Polizeien zu intensivieren und bei Bedarf die Anzahl der Verbindungsbeamtinnen und -beamten zu erhöhen, denn nur Ermittlerinnen und Ermittler, die in Kontakt stehen, können zusammen erfolgreich arbeiten. Ein anderes Instrument könnte die Stärkung der gemeinsamen Zentren der internationalen Zoll- und Polizeibehörden sein. Darüber hinaus sind die Einrichtung von Joint Investigation Teams und die Durchführung von Spiegelverfahren als wichtige Zukunftsprojekte angemessen zu fördern.

Zu 18.

Die Effektivität der strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche im Allgemeinen und der Vermögensabschöpfung im Speziellen lässt sich nach Auffassung der Antragsteller aufgrund der mangelhaften statistischen Erhebung derzeit nur unzureichend bewerten (vgl. auch BT-Drs. 19/3801). Das Gleiche gilt für die Bewertung der Effektivität einzelner Maßnahmen im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Andere Statistiken wie etwa die Polizeiliche Kriminalstatistik oder das Bundeslagebild OK sind als Momentaufnahmen polizeilicher Erkenntnisse statistisch nicht belastbar und zur Bewertung des Ablaufes eines Strafverfahrens in seiner Gesamtheit nicht geeignet. Außerdem wird durch das Fehlen von aussagekräftigen Strafverfolgungsstatistiken

im Bereich der Geldwäsche die Erstellung einer aussagekräftigen Risikoanalyse in Deutschland erheblich erschwert. Die Bundesregierung muss sich deshalb bei der Bewertung der Typologien und des Umfangs der Geldwäsche in Deutschland im Wesentlichen auf die von ihr in Auftrag gegebenen Dunkelfeldforschungen stützen. Bislang hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz eine solche Erfassung für den Bereich der Geldwäsche nach Abstimmung mit den Ländern „aus Kostengründen“ abgelehnt.

Die bestehenden Erkenntnisdefizite können zu verzerrten oder, im schlimmsten Fall, gar falschen politischen Rückschlüssen führen. Ermittlungsbehörden, politische Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit haben damit ein vitales Interesse daran, eine umfassende, differenzierte und belastbare Statistik für den Deliktbereich Geldwäsche zu führen.

In der Statistik „Staatsanwaltschaften“ der Fachserie 10 Reihe 2.6. des Statistischen Bundesamts werden Geldwäschedelikte nach § 261 StGB zwar als eigenständige Sachgebietsgruppe erhoben. Erfasst sind allerdings nur die Zahl der eingeleiteten (Neuzugänge) und die erledigten Ermittlungsverfahren. Für den Fall, dass neben der Verurteilung wegen Geldwäsche zugleich eine weitere Straftat mit einer schwereren Strafdrohung abgeurteilt wurde, was der Regelfall ist, wird diese Entscheidung ausschließlich bei diesem Delikt erfasst. Damit taucht lediglich ein verschwindend geringer Teil von Verurteilungen aus der Bagatellkriminalität (sog. „Agentenfälle“), bei denen in der Regel keinerlei OK-Bezug feststellbar ist, in der Strafverfolgungsstatistik unter der Rubrik „Verurteilungen wegen Geldwäsche gem. § 261 StGB“ auf.

Es gilt daher, den Tatbestand der Geldwäsche (§ 261 StGB) in seinem Charakter als Rechtspfledgedelikt und dem spezifischen Verhältnis zu seinen Vortaten auch statistisch differenziert abzubilden.

Eine ähnliche Problematik herrscht bei der gesonderten Erfassung in Bezug auf die Wirksamkeit und den Umfang des strafrechtlichen Instruments der Vermögenabschöpfung. Auch hier werden bisher nicht alle Verfahrensschritte statistisch abgebildet. Im Einzelfall gilt es, eine deliktsspezifische Zuordnung der Vermögensabschöpfung mit einem spezifischen, OK-relevanten Straftatbestand sicherzustellen (Geldwäsche nach § 261 und die damit in Zusammenhang stehenden Vortaten bzw. einer Straftat nach § 129 StGB). Liegt ein Fall des § 129 StGB vor, sind Kategorien zu entwickeln, die eine spezifische Erfassung nach Tätergruppierungen ermöglichen.

Zu 19.

Die Fachstudie des BKA „Geldwäsche im Immobiliensektor in Deutschland“ untersucht den Immobiliensektor auf das Potential einer möglichen Geldwäschegefährdung. Auf Grundlage von Befragungen werden dabei Schwachstellen bei der Geldwäscheverdachtsmeldung und mögliche Ursachen für Schwachstellen identifiziert. Des Weiteren werden umfangreiche Typologien der Geldwäsche im Immobiliensektor dargestellt (z. B. im Rahmen der Finanzierung). Die Fachstudie identifiziert sowohl Handlungsbedarfe als auch konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Immobiliensektor. Aufgrund der hohen Relevanz von Geldwäsche im Immobiliensektor sowie der ständigen Veränderungen der Operationsmodi im Bereich Geldwäsche bedarf es einer Neuauflage der Studie von 2012 sowie einer weiteren Fortschreibung in der Zukunft.

Zu 20.

Wirksame Kriminalitätsbekämpfung lässt sich nur durch eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik erreichen, die auf einer regelmäßigen Analyse der Kriminalitätslage beruht (vgl. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/2000). Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung müssen dabei regelmäßig evaluiert und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zeitnah berücksichtigt werden können. Dies gilt auch für die innenpolitischen Instrumente zur Bekämpfung von Geldwäsche und OK. Beides muss auch im Hinblick auf bestehende Wechselbeziehungen in der nötigen Tiefe untersucht werden, wobei – stärker als früher – auch der „Nichtfinanzsektor“ in den Blick zu nehmen sein wird.

