

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II)

Stellungnahme der Bundesnotarkammer

16. November 2022



Zusammenfassung:

Die **Bundesnotarkammer unterstützt die Bestrebungen** des Gesetzgebers, die **Geldwäschebekämpfung und Sanktionsdurchsetzung in Deutschland zu verbessern**. Hierzu leisten **Notare¹** seit jeher **wichtige Beiträge**. Durch die jüngsten Reformen des Geldwäschegesetzes ist ihre Rolle weiter gestärkt worden. Insbesondere wurden ihre Meldepflichten erweitert. Dies führte dazu, dass Notare im Jahr 2021 mit Abstand die größte Meldegruppe außerhalb des Finanzsektors waren und weit mehr Verdachtsmeldungen abgaben als alle anderen (teils deutlich größeren) Berufsgruppen im Nichtfinanzsektor zusammen.

Wir **begrüßen** daher auch den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (**Sanktionsdurchsetzungsgesetz II**), der einige weitere Verbesserungen vorsieht, insbesondere durch die Schaffung einer Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung und eines Verwaltungsverfahrens zur Ermittlung von Vermögen sanktionierter Personen. Auch die Geldwäschebekämpfung im Immobiliensektor wird – nicht zuletzt mit Hilfe der Notare – weiter verbessert.

Lediglich **im Detail** sehen wir noch gewissen **Anpassungsbedarf**:

2

- Die Bundesnotarkammer unterstützt die Einführung eines **Barzahlungsverbots** bei Immobiliengeschäften (§ 16a GwG-E). Hierfür hat sie sich schon vor langem ausgesprochen. Wir unterstützen auch, trotz des damit verbundenen Mehraufwands für die Notarbüros, im Interesse einer effektiven Durchsetzung des Verbots die vorgesehenen Kontrollpflichten der Notare. **Kritisch** sehen wir jedoch den Vorschlag, Notaren **auch nach Eigentumsumschreibung Kontrollpflichten** (§ 16a Abs. 4 GwG-E) aufzuerlegen. Eine solche Pflicht führt zu praktischen Problemen und verursacht erheblichen Aufwand ohne wirklichen Nutzen. Wir schlagen daher **alternativ** eine **Meldepflicht** vor für Fälle, in denen der Kaufpreis ohne nachvollziehbaren Grund nach Eigentumsumschreibung gezahlt werden soll. Unser Vorschlag ist nicht nur **für die Vertragsparteien interessengerechter**, sondern **auch aus Sicht der Geldwäschebekämpfung zielführender** (unter A.).
- Wir unterstützen das Ziel, eine bundesweite Suche nach Immobilienvermögen zu verbessern. Wir bedauern jedoch, dass das bereits im Jahr 2013 beschlossene Datenbankgrundbuch nicht in absehbarer Zeit realisiert wird und daher mit der „**Verknüpfung² von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister** (§ 19a GwG-E) eine Übergangslösung geschaffen werden muss. Zumindest die damit zusammenhängende Pflicht der Notare (wie auch bestimmter Behörden und Kreditinstitute) nach **§ 23b GwG-E**,

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen das generische Maskulinum gewählt. Entsprechende Begriffe gelten selbstverständlich für alle Geschlechter.

² In der Begründung des Entwurfs wird das Vorhaben als „Verknüpfung“ von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister bezeichnet. Die Bezeichnung ist jedoch etwas irreführend, weil es sich gerade nicht um eine Verknüpfung des Grundbuchs mit dem Transparenzregister handelt, sondern die Daten vielmehr von den Grundbuchämtern manuell übermittelt werden müssen.

Abweichungen zwischen den Grundbuchdaten im Transparenzregister und ihren eigenen Erkenntnissen melden zu müssen, sollte jedoch **gestrichen werden**. Denn von der Vorschrift geht ein **falsches politisches Signal** aus. Die Meldepflicht nach § 23b GwG-E könnte so gedeutet werden, dass der Staat nicht mehr an die ordnungsgemäße Erfüllung von Pflichten durch seine eigenen Stellen glaubt. Schlimmstenfalls könnte die Meldepflicht gar das **Vertrauen in die Politik beschädigen**, da dadurch Versäumnisse des Staates bei der Digitalisierung (hier beim Datenbankgrundbuch) zulasten Dritter gehen würden (hier der Notare und der Kreditinstitute) (unter B.).

- Die Bundesnotarkammer begrüßt, dass ihre Idee einer **Immobilientransaktionsdatenbank** realisiert werden soll. Eine solche Datenbank würde es ermöglichen, die Transparenz im Immobiliensektor zu erhöhen und geldwäscherelevante Vorgänge besser aufzudecken. Die Bundesnotarkammer steht zu dem Vorhaben bereits in einem konstruktiven Austausch mit der Bundesregierung. Einige rechtliche wie technische Fragen gilt es allerdings noch zu klären. Damit das Vorhaben bestmöglich ausgereift ist, sollte eine solche Datenbank (bzw. eine entsprechende Verordnungsermächtigung, die sich am Wesentlichkeitsgrundsatz messen lassen muss) **nicht noch im parlamentarischen Verfahren eingeführt werden** (unter C.).

Im Einzelnen:

A. Barzahlungsverbot bei Immobilienerwerb

§ 16a GwG-E führt ein Barzahlungsverbot ein.

I. Grundsätzliche Bewertung

Das Barzahlungsverbot unterstützen wir ausdrücklich. Wir haben uns hierfür bereits seit langem ausgesprochen und aktiv dafür eingesetzt. Da Bargeld aufgrund seiner Anonymität grundsätzlich zur Geldwäsche geeignet ist, ist es richtig, dass die Bundesregierung zumindest für den als besonders geldwäscherelevant erachteten Bereich der Immobiliengeschäfte Barzahlungen verbieten möchte.

Wir unterstützen auch, trotz des damit verbundenen Mehraufwands für die Notarbüros, die zur Durchsetzung des Verbots vorgesehenen Kontrollpflichten der Notare. So müssen die Beteiligten dem Notar zukünftig nachweisen, dass sie die Gegenleistung unter Beachtung des Barzahlungsverbots erbracht haben (§ 16a Abs. 2 GwG-E). Der Notar darf den Antrag auf Eigentumsumschreibung grundsätzlich erst dann stellen, wenn er die Schlüssigkeit des Nachweises festgestellt hat (§ 16a Abs. 3 GwG-E).

II. Kontrollpflichten nach Eigentumsumschreibung (§ 16a Abs. 4 GwG-E)

Nach dem Gesetzentwurf soll der Notar die Kaufpreiszahlung auch insoweit überwachen müssen, wie diese nach der Eigentumsumschreibung erfolgt (§ 16a Abs. 4 GwG-E). Dies sehen wir kritisch.

1. Kritik an der Regelung

Die vorgeschlagene Regelung begegnet einigen Bedenken:

Die nachgelagerte Kontrollpflicht ist systemwidrig. Die geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten beschränken sich auf die Dauer der Geschäftsbeziehung (siehe insbesondere § 10 Abs. 1 Nr. 5 GwG). Demgegenüber sollen nunmehr Notare – als einzige Verpflichtete – eine geldwäscherechtliche Sorgfaltspflicht auch nach Eigentumsumschreibung und damit nach Beendigung der Geschäftsbeziehung erfüllen müssen.

Die Überwachungspflicht führt auch zu ganz praktischen Problemen. Der Notar muss demnach in vielen Fällen erst zwei Jahre nach dem letzten Kontakt mit Mandanten die Gegenleistung überprüfen. Dies führt zu Unverständnis bei Beteiligten. Sind Beteiligte mittlerweile verstorben oder hat der Notar sein Amt niedergelegt, führt das zu weiteren Problemen. Soweit keine Nachweise beigebracht werden, ist eine Meldung abzugeben. Konsequenz wären wertlose Verdachtsmeldungen, die unnötig die Kapazitäten der Behörden in Anspruch nehmen.

Schließlich steht diesem erheblichen Aufwand kein wirklicher Nutzen gegenüber, da Umgehungsmöglichkeiten bestehen. Insbesondere kann, ganz gleich welcher „Überwachungszeitraum“ geregelt wird, zur Umgehung eine Fälligkeit von „plus einem Tag“ vereinbart werden. Dabei steht es den Parteien offen, den Kaufpreis auch jederzeit vorher (in bar) zu erfüllen.

Die Regelung wird daher im Wesentlichen nur unbescholtene Bürger und damit die Falschen treffen. Man denke insbesondere an betagte Personen, die ihre Eigentumswohnung gegen Zahlung einer monatlichen Leibrente verkaufen. In diesen – völlig unkritischen – Fällen müssten zukünftig nach Ablauf von zwei Jahren alle Belege aus diesem Zeitraum zusammengetragen werden, um nachzuweisen, dass die monatlichen Raten unbar erbracht wurden. Erforderlich sind damit 24 Belege. Dies ist den Beteiligten nicht zu vermitteln und bedeutet für diese wie den Notar erheblichen und unnötigen Mehraufwand.

Zudem ist eine Meldung zwei Jahre nach Ende der Transaktion auch unter ermittlungstechnischen Gesichtspunkten unsinnig, da sie wesentlich zu spät kommt (siehe dazu sogleich).

2. Alternativvorschlag

Wir möchten deshalb einen Alternativvorschlag unterbreiten, den wir für überlegen halten. Er ist nicht nur für die Vertragsparteien interessengerechter, sondern auch aus Sicht der Geldwäschebekämpfung zielführender.

Vorgesehen werden sollte eine Meldepflicht für den Fall, dass eine Kaufpreiszahlung nach Eigentumsumschreibung vereinbart wird, ohne dass es hierfür einen nachvollziehbaren Grund gibt. Eine solche Meldepflicht würde gegenüber einer nachgelagerten Überwachungspflicht deutlich weniger Bürokratie bedeuten. Die Meldepflicht unmittelbar mit Abschluss eines solchen Kaufvertrags ist zudem aus Sicht der Geldwäschebekämpfung überlegen. Denn Kriminelle könnten sich während des Überwachungszeitraums absetzen. Eine Meldung nach zwei Jahren wegen fehlender Nachweise über die unbare Zahlung kommt dann zu spät, wie folgendes Beispiel zeigt:

Beispiel: Der Geldwäscher G will einen Teil des Kaufpreises bar bezahlen. Vereinbart wird eine Kaufpreiszahlung binnen zwei Jahren nach Eigentumsumschreibung (was nach „Kriminellenlogik“ schon ungeschickt wäre, da man besser zwei Jahre und einen Tag vereinbart hätte). Der Geldwäscher zahlt den Kaufpreis aber schon vorher. Er hat dann bis zu zwei Jahre Zeit, die in bar erworbene Immobilie weiterzuveräußern und sich mit dem gewaschenen Geld ins Ausland abzusetzen.

Eine solche Meldepflicht hält offensichtlich auch der Gesetzentwurf für sinnvoll, wie sich der Begründung entnehmen lässt. Es ist dann aber erst recht nicht einzusehen, warum *zusätzlich* die Kontrollpflichten nach § 16a Abs. 4 GwG-E bestehen sollen. Dem Bedürfnis nach einer effektiven Geldwäschebekämpfung wird ausreichend durch die Meldepflicht Rechnung getragen.

3. Zumindest: Anpassung des § 16a Abs. 5 Satz 3 GwG-E

Sollte unserem Vorschlag nicht gefolgt werden, müsste zumindest die erst im Regierungsentwurf aufgenommene Regelung des § 16a Abs. 5 Satz 3 GwG-E angepasst werden. Danach gelten die Kontrollpflichten nach Eigentumsumschreibung nicht, wenn „*es nach der Vertragsgestaltung ausgeschlossen erscheint*“, dass die Vereinbarung der nachträglichen Erbringung der Gegenleistung darauf beruht, dass die Gegenleistung aus einer strafbaren Handlung stammt. Der Wortlaut dieser Regelung ist zu eng, weshalb die Vorschrift keinen Anwendungsbereich hat. Denn durch die Vertragsgestaltung kann nicht beeinflusst werden, woher die Gegenleistung stammt, weshalb auch nie „*ausgeschlossen*“ ist, dass diese aus einer strafbaren Handlung stammt. Um einen sinnvollen Anwendungsbereich zu haben, müsste die Vorschrift näher an dem Wortlaut des § 7 GwGMeldV-Immobilien angelehnt werden – an der sich ausweislich der Begründung die Vorschrift ohnehin orientiert.

B. „Verknüpfung“ von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister

Nach § 19a GwG-E sollen zukünftig Immobiliendaten von Vereinigungen im Transparenzregister eingetragen werden, die gemäß § 19b GwG-E von den Grundbuchämtern zu übermitteln sind.

I. Grundsätzliche Bewertung

Wir unterstützen das Ziel, eine bundesweite Suche nach Immobilienvermögen zu verbessern. Es ist allerdings bedauerlich, dass es hierfür nicht gelingt, das Datenbankgrundbuch zu realisieren, dessen gesetzliche Grundlagen bereits seit 2013 bestehen. Stattdessen werden nun Immobiliendaten in das Transparenzregister aufgenommen und damit parallele und fehleranfällige Datenbestände geschaffen. Dies widerspricht dem Once-only-Prinzip. Zudem führt dies zu einer Mehrbelastung der Grundbuchämter, die für die Datenübermittlung verantwortlich sind.

Es sollten deshalb dringend – trotz der vorgesehenen „Verknüpfung“ der Immobiliendaten mit dem Transparenzregister – die Bemühungen um die Einführung des Datenbankgrundbuchs intensiviert werden.

II. Beschränkung des Datensatzes

Wir regen an, die zu übersendenden und im Transparenzregister aufzunehmenden Daten zu den Immobilien zu beschränken auf das Amtsgericht, den Grundbuchbezirk und die Nummer des Grundbuchblatts. Zweck des Vorhabens ist es schließlich (nur), eine schnellere Ermittlung von Immobilienvermögen zu ermöglichen. Hierfür genügt es, wenn an einem zentralen Ort, dem Transparenzregister, erfasst ist, in welchem Grundbuchblatt bei welchem Amtsgericht eine Immobilie von einer Gesellschaft verzeichnet ist. Weitere Daten sind hierfür nicht erforderlich und erhöhen unter Verstoß gegen das Prinzip der Datensparsamkeit nur das Fehlerpotenzial.

III. Pflicht nach § 23b GwG-E

Im Übrigen sollte zumindest die mit dem Vorhaben verbundene Pflicht der Notare nach § 23b GwG-E, Abweichungen zwischen den Grundbuchdaten im Transparenzregister und ihren eigenen Erkenntnissen zu melden, entfallen. Von ihr gehen falsche politische Signale aus.

Die Vorschrift ist an die Unstimmigkeitsmeldung angelehnt (§ 23a GwG). Wesentlicher Unterschied ist aber, dass es bei § 23b GwG-E um Daten geht, die von den Grundbuchämtern – also staatlichen Stellen – an das im staatlichen Auftrag geführte Transparenzregister gemeldet werden. Mit der Meldepflicht nach § 23b GwG-E würde daher zum Ausdruck gebracht, der Staat glaube nicht mehr an die ordnungsgemäße Erfüllung von Pflichten durch seine eigenen Stellen. Zudem könnte die Meldepflicht das Vertrauen in die Politik beschädigen, da dadurch Versäumnisse des Staates bei der Digitalisierung (hier beim Datenbankgrundbuch) zulasten

Dritter gehen würden (hier der Notare und der Kreditinstitute). Gerade vor dem Hintergrund erheblicher eigener – und erfolgreicher – Bestrebungen der Notare bei der Digitalisierung halten wir dies nicht für das richtige Zeichen.

Den Notarbüros müssen ausreichend Kapazitäten für die Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben verbleiben. Damit nicht im Sachzusammenhang stehende Pflichten sollten den Notaren daher nur dort auferlegt werden, wo dies unbedingt erforderlich ist. Aus diesem Grund sollten jedenfalls Notare und Kreditinstitute von § 23b GwG-E ausgenommen werden, wenn die Vorschrift nicht ganz entfallen kann.

Im Übrigen sollte zumindest die irreführende Überschrift der Vorschrift („*Prüfung der Erfassung und Zuordnung von Immobilien*“) angepasst werden. Denn die Vorschrift regelt nur eine Meldepflicht, aber nicht – ebenso wenig wie § 23a GwG für die Unstimmigkeitsmeldung³ – eine Prüfpflicht.

C. Immobilientransaktionsdatenbank

Wir begrüßen, dass unsere Idee einer Immobilientransaktionsdatenbank realisiert werden soll.

I. Vorteile der Datenbank

In einer solchen Datenbank könnten die Kerndaten einer Immobilientransaktion gespeichert werden wie etwa die Angaben zu den Beteiligten und zum Grundstück sowie der Kaufpreis.

Diese Daten übermitteln die Notare seit jeher an staatliche Stellen, nämlich an die Finanzämter durch die Grunderwerbsteuerlichen Anzeigen (§§ 18, 20 GrEStG). Das Potenzial dieser Daten für Zwecke der Geldwäschebekämpfung wird bislang jedoch nicht ausgeschöpft. Vielmehr kann die FIU derzeit auf diese Informationen nur durch manuelle Abfragen bei den Finanzämtern zugreifen (siehe § 31b Abs. 1 Nr. 5 AO i. V. m. § 31 Abs. 5 Satz 1 GwG), was erhebliche zeitliche und personelle Aufwände auf beiden Seiten verursacht.

Durch die zentrale Speicherung dieser Daten würde zum einen ein Anliegen des Finanzausschusses umgesetzt.⁴ Zum anderen könnten durch automatisierte Auswertungen dieser Datenbank geldwäschekritische Fälle, wie insbesondere Kettenverträge, besser aufgedeckt werden. Denn die Erkenntnismöglichkeiten des einzelnen Notars sind beschränkt. Häufig können geldwäscherelevante Fälle erst durch das Zusammenführen von Informationen erkannt werden. Ihr volles Potenzial würde die Datenbank durch Schnittstellen zu weiteren Datenbanken

³ Siehe hierzu BT-Drucks. 19/13827, S. 91: „Mit der neu aufgenommenen Regelung in § 23a Absatz 1 ist keine neue Prüfpflicht, sondern lediglich eine neue Meldepflicht verbunden.“

⁴ BT-Drucks. 19/30443, S. 60.

entfalten, insbesondere durch einen Abgleich mit dem Datenpool der FIU und mit dem polizeilichen Informationsverbund des Bundeskriminalamts.

Das Vorhaben wäre damit eine ideale Ergänzung zu den erweiterten Meldepflichten der Notare (siehe § 43 Abs. 6 GwG i. V. m. der GwGMeldV-Immobilien). Die Datenbank könnte sich aus Mitteilungen der Notare speisen, sodass keine (technische) Einbindung der Finanzämter und damit der Länder erforderlich wäre.

II. Offene Fragen

Einige Fragen sind jedoch noch offen:

- Wie verhält sich dieses Vorhaben zur vorgeschlagenen „Verknüpfung“ von Immobiliendaten mit dem Transparenzregister (§ 19a und § 19b GwG-E)?
- Was ist der genaue Zweck der Datenbank? Soll es (nur) eine Art „Recherche-Tool“ sein, in das berechnete Stellen Einsicht nehmen können, um für laufende Ermittlungen weitere Erkenntnisse zu gewinnen? Und/oder soll die Datenbank eine Art „Alarm-Tool“ sein, das automatisch verdächtige Konstellationen erkennt und eine Verdachtsmeldung generiert?
- Wie kann die Datenbank datenschutzkonform ausgestaltet werden?
- Wer soll die Datenbank führen?
- Wie wird die Datenbank finanziert?

Angesichts der offenen Fragen sollte die Immobilientransaktionsdatenbank nur in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingeführt werden, damit das Vorhaben ausgereift ist und auf soliden gesetzlichen Grundlagen steht. In Betracht kommt insbesondere das geplante Maßnahmenpaket zur Geldwäschekämpfung. Die Datenbank sollte unseres Erachtens jedoch nicht im Wege der Formulierungshilfe in das aktuelle Gesetzgebungsverfahren aufgenommen werden. Insbesondere ist es nicht möglich, im aktuellen Gesetzgebungsverfahren eine umfassende Verordnungsermächtigung aufzunehmen und alle oben genannten, grundlegenden Fragen dem Verordnungsgeber zu überlassen. Dies widerspräche angesichts der deutlich grundrechtsrelevanten Auswirkungen einer solchen Maßnahme dem verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitsgrundsatz.

Schließlich weisen wir aufgrund unserer langjährigen Erfahrung mit der Umsetzung von IT-Anwendungen darauf hin, dass für den Erfolg einer IT-Anwendung – wie sie die Immobilientransaktionsdatenbank technisch betrachtet ist – die Rechtsgrundlagen nicht im Wege einer „Trockenschwimmübung“ entstehen sollten. Es erschiene uns nicht seriös, grundsätzliche Weichenstellungen für eine solche Datenbank im parlamentarischen Verfahren zu treffen,

ohne zumindest die wesentlichen Fragen der späteren IT-Umsetzung mit IT-Experten erörtert zu haben. Gute IT-Gesetzgebung sollte Hand in Hand gehen mit der Entwicklung von Prototypen, anhand derer greifbar wird, welche Regelungen sinnvoll und notwendig sind.

* * *

Kontakt:

Bundesnotarkammer K.d.ö.R.

Mohrenstraße 34
10117 Berlin

Telefon: +49 30 383866 – 0
Telefax: +49 30 383866 – 66
E-Mail: bnotk@bnotk.de

Büro Brüssel:
Avenue de Cortenbergh 172
B-1000 Bruxelles

Telefon: +32 2 7379000
Telefax: +32 2 7379009
E-Mail: buero.bruessel@bnotk.de