

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG)

Stellungnahme der Bundesnotarkammer

22. September 2023



Zusammenfassung:

Die Bundesnotarkammer unterstützt die Bestrebungen des Gesetzgebers, die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland weiter zu verbessern. Hierzu leisten Notarinnen und Notare als öffentliche Amtsträgerinnen und Amtsträger seit jeher wichtige Beiträge. Sie erfüllen zahlreichen geldwäscherechtlichen Verpflichtungen und werden so in vielfältiger Weise als öffentliche Kontrollinstanz tätig. Dabei unterliegen sie strengen berufsrechtlichen Vorgaben und einer engmaschigen aufsichtlichen Überprüfung. Die Notarinnen und Notare nehmen damit im Nichtfinanzsektor die zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Finanzkriminalität ein. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der hohen Anzahl der abgegebenen Geldwäscheverdachtsmeldungen wieder. Im Jahr 2021 wurden 6.471 und damit fast 80% der Verdachtsmeldungen aus dem Nichtfinanzsektor von Notarinnen und Notaren abgegeben.¹

Wir begrüßen daher auch das Anliegen des vorliegenden Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG). Die Einrichtung eines neuen Bundesamtes zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) und die Bündelung verwaltungs- und polizeirechtlicher Geldwäschekompetenzen unter einem Dach dürfte zu einem Mehrwert im Kampf gegen Geldwäsche führen. Zudem ist die Umsetzung der Idee einer Immobilientransaktionsdatenbank grundsätzlich geeignet, die ohnehin im Rahmen der Veräußerungsanzeigen erhobenen Daten im Sinne des Once-Only-Prinzips für die Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche und die Sanktionsdurchsetzung nutzbar zu machen.

Gleichwohl regen wir aus notarieller Sicht verschiedene Nachbesserungen an dem vorliegenden Referentenentwurf an. Die Umsetzung der Idee einer Immobilientransaktionsdatenbank in Form eines „Immobilientransaktionsregisters“ nach der Konzeption des Referentenentwurfs (§§ 26b ff. GwG-E) kann Grunderwerbsteuerdaten für die Zwecke der Geldwäschebekämpfung nutzbar machen, die von Gerichten, Behörden sowie Notarinnen und Notaren ohnehin an die Finanzämter übermittelt werden. Die an das Immobilientransaktionsregister zu übermittelnden Daten sollten sich auf den Datenkranz der Veräußerungsanzeige beschränken (A.I.1). Die im Immobilientransaktionsregister enthaltenen Daten sollten nach Ablauf einer Löschfrist vollständig gelöscht werden, um doppelte Datenhaltung zu vermeiden (A.I.2). Hinsichtlich der in § 26c Abs. 1 Satz 1 GwG-E vorgesehenen Erheblichkeitsschwelle ist eine Klarstellung im Wortlaut erforderlich (A.I.3). Die maßgeblichen Datensätze und Schnittstellen dürfen nur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden (A.II.1). Die Übermittlung von Daten an das Immobilientransaktionsregister muss sich in eine ganzheitliche elektronische Kommunikation zwischen Gerichten, Behörden sowie Notarinnen und Notaren einfügen (A.II.2).

¹ Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU), Jahresbericht 2021, S. 17; der Jahresbericht für das Jahr 2022 ist von der FIU aktuell noch nicht veröffentlicht worden.

Auskunftsrechte aus dem Register sollten restriktiv gehandhabt werden (A.III). Eine Übertragung der Registerführung auf die Bundesnotarkammer kommt nur bei gesicherter und kalkulierter Finanzierung im Sinne einer Gebührenfinanzierung in Betracht (A.IV.1). Bei der Übertragung auf juristische Personen des Privatrechts sollten genauere Regelungen zum Schutz der im Immobilientransaktionsregister enthaltenen Daten und zur Verschwiegenheit getroffen werden (A.IV.2).

Hinsichtlich der Verlagerung der Geldwäscheaufsicht über die Notarinnen und Notare auf die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte sollte die Delegationsbefugnis der Landesjustizverwaltungen auch auf die zu verhängenden Maßnahmen erstreckt werden, um unnötige Bürokratie und unrechtmäßige Doppelbestrafungen zu vermeiden (B.).

In Bezug auf die Zentralstelle für Geldwäschebekämpfung und die Koordinierenden Stellen von Bund und Ländern ist zu begrüßen, dass diese lediglich koordinierende und unterstützende Aufgaben haben und die eigentliche Aufsichtszuständigkeit unberührt lassen (C).

Hinsichtlich des in § 56 Abs. 1 Nr. 69a GwG-E neu eingeführten Bußgeldtatbestands bei unterbliebener Registrierung bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (elektronisches Meldeportal goAML Web) sollte eine verhältnismäßige Übergangsfrist vorgesehen werden (D.).

Im Einzelnen:

A. Einführung eines Immobilientransaktionsregisters (§§ 26b ff. GwG-E)

Die Bundesnotarkammer unterstützt das Anliegen, die Möglichkeiten einer bundesweiten Suche nach Immobilienvermögen zur Bekämpfung von Geldwäsche zu verbessern. Neben der Verwirklichung des Datenbankgrundbuchs kann hierzu auch die Einführung eines Immobilientransaktionsregisters, das die in den Veräußerungsanzeigen enthaltenen Daten enthält, einen wertvollen Beitrag leisten. Die Bundesnotarkammer hat die Einführung einer solchen Datenbank bereits in der Vergangenheit unterstützt.²

Die wesentlichen Daten zu Immobilientransaktionen werden von Gerichten, Behörden sowie Notarinnen und Notaren durch die grunderwerbsteuerlichen Anzeigen (§§ 18, 20 GrEStG) an die Finanzverwaltung übermittelt. Bislang kann die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen auf diese Informationen nur durch manuelle Abfrage bei den einzelnen Finanzämtern zugreifen (siehe § 31b Abs. 1 Nr. 5 AO i.V.m. § 31 Abs. 5 Satz 1 GwG), was erhebliche zeitliche und personelle Aufwände bei der Abfrage und Verarbeitung verursacht und daher in der Praxis kaum Anwendung findet. Eine zentrale Datenbank, die die Daten dieser Veräußerungsanzeigen enthält und die sich in die elektronische Kommunikation zwischen den

² Siehe Stellungnahme der Bundesnotarkammer, Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II), 20.10.2022, S. 22 f.; Stellungnahme der Bundesnotarkammer, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz II), 16.11.2022, S. 7 ff.

beteiligten Stellen einfügt, kann – ähnlich wie die erweiterten Meldepflichten der Notarinnen und Notare (§ 43 Abs. 6 GwG i.V.m. der GwGMeldV-Immobilien) und als Ergänzung zu den Vorgaben des Barzahlungsverbots (§ 16a GwG) – daher einen großen Beitrag zur Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche und zur Sanktionsdurchsetzung leisten.³

Hinsichtlich der in den §§ 26b ff. GwG-E vorgesehenen konkreten Umsetzung der Idee eines Immobilientransaktionsregisters regen wir die folgenden Änderungen an. Um eine effiziente Befüllung der Datenbank zu gewährleisten ist – auch angesichts der sonstigen geldwäscherrechtlichen Verpflichtungen von Gerichten, Behörden sowie Notarinnen und Notaren – insbesondere auf eine praxisnahe Ausgestaltung des zu übermittelnden Datenkranzes und des Übermittlungsweges zu achten.

I. Inhalt des Registers (§ 26c Abs. 1 GwG-E)

1. An das Register zu übermittelnde Daten (§ 26c Abs. 1 Satz 2 GwG-E)

Nach § 26c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 4 GwG-E sollen in das Immobilientransaktionsregister aufgenommen werden

- die Daten aus der Veräußerungsanzeige (mit Ausnahme der Steueridentifikationsnummer nach § 139b AO),
- die einheitliche und kontinuierliche Rechtseinheitsnummer aus dem Transparenzregister (EKRN),
- die der Notarin oder dem Notar mitgeteilte Staatsangehörigkeit und der Geburtsort des Veräußerers und Erwerbers sowie
- die persönlichen Angaben der für den Veräußerer oder Erwerber auftretenden Person.

Wir regen an, den zu übermittelnden Datenkranz jedenfalls vorerst nicht über die in den Veräußerungsanzeigen enthaltenen wichtigsten Daten hinaus zu erweitern. Da die Grunderwerbsteuerdaten von Gerichten, Behörden sowie Notarinnen und Notaren ohnehin erhoben und – künftig elektronisch – an die Finanzämter übermittelt werden, ließe sich das Immobilientransaktionsregister ohne bürokratischen Mehraufwand im Sinne des Once-Only-Prinzips verwirklichen. Soweit in § 26c Abs. 1 Satz 2 GwG-E hingegen vorgesehen ist, auch Daten an das Register zu übermitteln, die nicht bereits nach § 20 GrEStG in der Veräußerungsanzeige enthalten sind, verursacht dies erhebliche Mehraufwände und Ineffizienzen für Gerichte, Behörden sowie Notarinnen und Notare – zu Lasten einer effizienten Rechtsprechung, Verwaltung bzw. vorsorgenden Rechtspflege.

Das Ziel des Immobilientransaktionsregisters, die Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche und die Sanktionsdurchsetzung zu stärken, ließe sich bereits durch die zentrale Speicherung

³ Vgl. zum Mehrwert einer zentralen elektronischen Speicherung der Grunderwerbsteuerdaten bereits BT-Drucks. 19/30443, S. 60.

der Grunderwerbsteuerdaten erreichen.⁴ Insbesondere ermöglicht der in den Veräußerungsanzeigen enthaltene Kaufpreis (§ 20 Abs. 1 Nr. 5 GrEStG) etwa das Überprüfen verdächtiger Kettentransaktionen. Für die Entwicklung und Umsetzung von Digitalisierungsprojekten wie dem Immobilientransaktionsregister ist es außerdem häufig förderlich, mit einem „Minimum Viable Product“ zu starten, sich also zunächst in einem geringeren Umfang auf die Umsetzung der Kernfunktionen zu konzentrieren. Eine Erweiterung der zu übermittelnden Daten könnte sodann nach erfolgreicher Entwicklung und Inbetriebnahme unter Berücksichtigung der konkret vorliegenden technischen Rahmenbedingungen sachgerecht erörtert werden.

Die in § 26c Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GwG-E vorgesehene Übermittlung der im Transparenzregister enthaltenen EKRN widerspricht dem Once-Only-Prinzip und ist unnötig bürokratisch. Sie verpflichtet die übermittelnden Gerichte, Behörden sowie Notarinnen und Notare dazu, Einsicht in das Transparenzregister zu nehmen, die EKRN abzurufen, ggf. in einen neuen Datensatz einzupflegen und diesen dann an die das Immobilientransaktionsregister führende Stelle zu übermitteln. Sofern die Berücksichtigung der EKRN im Immobilientransaktionsregister überhaupt einen Mehrwert für die Verhütung und Verfolgung haben sollte, muss im Sinne einer digitalisierten Verwaltung zumindest eine direkte Übermittlung des Datums vom Transparenzregister an das Immobilientransaktionsregister vorgesehen werden.

Die nach § 26c Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GwG-E zu übermittelnden Angaben von Staatsangehörigkeit und Geburtsort des Veräußerers und Erwerbers werden ausweislich der Entwurfsbegründung auch mit statistischen Zwecken begründet.⁵ Im Hinblick auf die hohen verfassungsrechtlichen Hürden der zum großen Teil anlasslosen Speicherung der Daten zu Immobilientransaktionen muss die Aufnahme von Daten mit der Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche begründet werden (vgl. § 26b Abs. 3 GwG-E). Zudem sollte der Grundsatz der Datenminimierung Beachtung finden. Ob die anlasslose Aufnahme von Staatsangehörigkeit und Geburtsort in das Immobilientransaktionsregister vor diesem Hintergrund erforderlich ist, erscheint zweifelhaft. Ohnehin ist nach § 43 GwG i.V.m. § 3 GwGMeldV-Immobilien bereits heute eine Geldwäscheverdachtsmeldung an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen abzugeben, wenn ein an dem Erwerbsvorgang Beteiligter in einem Risikostaat ansässig ist oder einen gleichermaßen engen Bezug zu einem solchen Land hat. Sofern der Gesetzgeber gleichwohl an der Aufnahme von Staatsangehörigkeit und Geburtsort in das Register festhalten wollte, sollte zum Zwecke der einheitlichen Abwicklung erwogen werden, unmittelbar den Datenkranz der Veräußerungsanzeige (§ 20 GrEStG) um Staatsangehörigkeit und Geburtsort zu erweitern. Redaktionell sollte im Wortlaut von § 26c Abs. 1 Nr. 3 GwG-E zudem klargestellt werden, dass auch Gerichte und Behörden lediglich die ihnen mitgeteilten Daten übermitteln müssen. Sprachlich sollte außerdem zum Ausdruck kommen, dass auch hinsichtlich des Geburtsortes nur das jeweils mitgeteilte Datum zu übermitteln ist.

⁴ Vgl. BT-Drucks. 19/30443, S. 60.

⁵ Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG), S. 171.

Hinsichtlich der in § 26c Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 GwG-E vorgesehenen Übermittlung der personenbezogenen Daten der für den Veräußerer oder Erwerber auftretenden Person sollte klargestellt werden, dass hierunter jedenfalls in Bezug auf die Übermittlungspflicht von Notarinnen und Notaren formell Beteiligte im Sinne des § 6 Abs. 2 BeurkG zu verstehen sind.

2. Regelung zur Datenverarbeitung (§ 26e GwG-E)

Nach § 26e Abs. 1 GwG-E kann die registerführende Stelle Datenabrufe lediglich zur Aufrechterhaltung und Pflege des Registerbetriebs vornehmen. Angesichts der hohen Schutzbedürftigkeit der anlasslos im Immobilientransaktionsregister gespeicherten Daten ist dies grundsätzlich zu begrüßen. Der Zugriff auf die Daten ist sowohl hinsichtlich des Kreises der Zugriffsberechtigten als auch hinsichtlich des Zugriffsumfangs auf das für die Verfolgung und Verhütung von Geldwäsche und für die Sanktionsdurchsetzung notwendige Mindestmaß zu begrenzen.

Gemäß § 26e Abs. 2 GwG-E ist der Datensatz nach Ablauf des zehnten Kalenderjahres nach Aufnahme in das Register auf die im Grundbuch enthaltenen Daten zu reduzieren. Die über das Grundbuch hinausgehenden Daten sind nach Ablauf des zehnten Kalenderjahres unverzüglich zu löschen.

Um dem Grundsatz der Datenminimierung gerecht zu werden, sollte nach zehn Jahren eine *vollständige* Löschung des Datensatzes erfolgen. Eine Reduzierung des Datenbestands auf die im Grundbuch enthaltenen Daten (§ 26e Abs. 2 Satz 1 GwG-E) widerspricht dem Once-Only-Prinzip und führt zu einer unnötigen bürokratischen doppelten Datenhaltung – 1:1 im Grundbuch und im Immobilientransaktionsregister. Die im Grundbuch enthaltenen Daten werden nach den Vorgaben des Gesetzgebers künftig bundesweit abrufbar im Datenbankgrundbuch vorgehalten, dessen Umsetzung die Bundesnotarkammer ebenfalls unterstützt. Das Datenbankgrundbuch ermöglicht den Behörden den zentralen Zugriff auf den gesamten Datenbestand des Immobilienvermögens natürlicher und juristischer Personen und zwar unabhängig davon, ob die jeweilige Immobilie zuletzt Gegenstand einer Transaktion war. Für die Verfolgung und Verhütung von Geldwäsche und die Sanktionsdurchsetzung ist es daher nicht erforderlich, die im Grundbuch enthaltenen Daten parallel weiter im Immobilientransaktionsregister vorzuhalten. Durch die doppelte Datenhaltung würden außerdem parallele Datenbanken entstehen, die unterschiedlichen regulatorischen Vorgaben, unterschiedlichen Regelungen zur Einsichtnahme und unterschiedlichen Aufsichten unterliegen. Auch aus Sicht der registerführenden Stelle erscheint eine vollständige Löschung des Datensatzes in dem Immobilientransaktionsregister vorteilhaft, da die Notwendigkeit des Abgleichs mit den Grundbuchdaten entfällt.

3. Erheblichkeitsschwelle für die betroffenen Rechtsgeschäfte (§ 26c Abs. 1 Satz 1 GwG-E)

§ 26c Abs. 1 Satz 1 GwG-E sieht vor, dass in das Register nur die Daten zu Rechtsvorgängen aufgenommen werden sollen, die nach § 18 Abs. 1 und 2 GrEStG von Gerichten, Behörden sowie Notarinnen und Notaren anzuzeigen sind und bei denen der bezahlte oder zu bezahlende Kaufpreis mehr als 100.000 Euro beträgt. Die Einführung einer Erheblichkeitsschwelle dient der Verhältnismäßigkeit der Übermittlung der Daten an das Immobilientransaktionsregister und nimmt solche Fälle aus, bei denen aufgrund des Transaktionsvolumens in der Regel nicht mit dem Missbrauch zur Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zu rechnen ist. Indem auf eine der Höhe nach bestimmte Zahlung abgestellt wird, ist für die zur Übermittlung verpflichteten Stellen und für die an der Transaktion Beteiligten auch rechtssicher feststellbar, ob eine Übermittlung an das Immobilientransaktionsregister erforderlich ist.

Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass § 26c Abs. 1 GwG-E nicht nur bezahlte oder zu zahlende Kaufpreise betreffen soll, sondern insgesamt sämtliche aufgrund der Transaktion zu leistenden Zahlungen erfasst. Dies könnte im Wortlaut der Norm insbesondere mit Hinblick auf die für Geldwäsche besonders anfälligen Zwangsversteigerungen klargestellt werden.

II. Übermittlung der Daten an das Immobilientransaktionsregister

1. Art und Weise der Datenübermittlung (§ 26c Abs. 2 GwG-E)

Die Übermittlung der Daten soll nach amtlich vorgeschriebenen Datensätzen über die amtlich bestimmte Schnittstelle durch Gerichte, Behörden sowie Notarinnen und Notare erfolgen (§ 26c Abs. 2 GwG-E). Regelungen zur Zuständigkeit für die amtliche Bestimmung der Datensätze und Schnittstellen, zu dem dabei zu beachtenden Verfahren und zum Verfahren der Bekanntmachung sind in § 26c Abs. 2 GwG-E allerdings nicht enthalten. Die Begründung des Referentenentwurfs enthält lediglich den Hinweis, dass hierbei das Verfahren genutzt werden soll, welches auch für die künftige elektronische Übermittlung der Veräußerungsanzeigen der Gerichte, Behörden sowie Notarinnen und Notare an die Finanzverwaltung genutzt wird.⁶ Das derzeit noch nicht eingerichtete Verfahren zur elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeige an die Finanzverwaltung bestimmt allerdings weder den Datensatz für die Übermittlung von Daten an das Immobilientransaktionsregister – zumal dessen Inhalt nach § 26c Abs. 1 GwG-E in problematischer Weise über den Inhalt der Veräußerungsanzeigen hinausgehen soll – noch die Schnittstelle zur Übermittlung an die registerführende Behörde, die nicht mit dem Empfänger der Veräußerungsanzeige übereinstimmt.

Wir regen an, dass die Datensätze und Schnittstellen nur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt

⁶ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG), S. 171.

werden können. Insofern bietet sich eine Regelung nach dem Vorbild von § 26f Abs. 2 GwG-E an. Denn die § 26f Abs. 2 GwG-E zugrunde liegenden Erwägungen gelten hier gleichermaßen.

Die Daten sollen gemäß § 26c Abs. 2 GwG-E u.a. durch die nach § 18 Abs. 1 Satz 1 GrEStG zuständigen Gerichte (u.a. Zwangsversteigerungsgerichte, Registergerichte und sonstige Gerichte, beispielsweise nach Abschluss eines Vergleichs über Immobilien) und Notarinnen und Notare an die registerführende Stelle übermittelt werden. Die Ausgestaltung der Datensätze und Schnittstellen hat damit erhebliche Auswirkungen auf die Abläufe und Aufwände bei den Gerichten und den Notarinnen und Notaren. Da die Tätigkeit der Gerichte und der Notarinnen und Notare in das Ressort des Bundesministeriums der Justiz fällt, ist dessen Zustimmung unbedingt erforderlich, damit die Belange der Gerichte und der notariellen Praxis ausreichend berücksichtigt werden. Gleichzeitig sind mit den Gerichten und Behörden Einrichtungen der Bundesländer betroffen, sodass die Zustimmung des Bundesrates erforderlich sein muss.

Es ist zwingende Voraussetzung, dass die Daten ohne Mehraufwand an das Immobilientransaktionsregister übersendet werden können. Hierfür ist einerseits ein Datensatz erforderlich, der sich am Grundsatz der Datensparsamkeit orientiert, sich im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen hält und ohne Mehraufwand aus dem für die elektronischen Veräußerungsanzeigen ohnehin vorhandenen Datensatz erstellt werden kann. Andererseits ist eine praxistaugliche Schnittstelle entscheidend, die vor Eintritt der Übermittlungspflicht in den Fachanwendungen der Gerichte und der Notarinnen und Notare implementiert ist. Unnötig bürokratisch und nicht zeitgemäß wäre hingegen die – auch nur übergangsweise – Nutzung einer neben der Fachanwendung stehenden bloßen Eingabemaske, beispielsweise in einer Webanwendung. Es muss ein automatisierter Weg zur Mitteilung vorgesehen werden.

Sowohl der Datensatz als auch die Schnittstelle müssen deshalb vor Inkrafttreten der Übermittlungspflicht mit den Verpflichteten abgestimmt sein. Dies wird durch die Notwendigkeit einer Zustimmung von Bundesministerium der Justiz und Bundesrat gewährleistet.

2. Beginn der Datenübermittlung (§ 59 Abs. 15 GwG-E)

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass das Immobilientransaktionsregister erst Daten aufnehmen soll, sobald eine elektronische Übermittlung der Veräußerungsanzeigen an die Finanzbehörden nicht mehr ausgeschlossen ist (§ 59 Abs. 15 GwG-E). Die elektronische Übermittlung der Veräußerungsanzeigen ist nach § 22a Satz 3 GrEStG ausgeschlossen, solange das Bundesministerium der Finanzen nicht von der bereits seit 2011 existierenden Ermächtigung zur Einführung der elektronischen Veräußerungsanzeigen nach § 22a Satz 1 GrEStG Gebrauch gemacht hat.

Die geplante Einführung einer elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeige begrüßen wir. Dabei sollte die elektronische Übermittlung der Veräußerungsanzeigen im Sinne der Bürgerinnen und Bürger unbedingt als Teil einer ganzheitlichen Digitalisierung der

Kommunikation zwischen den Gerichten, der Finanzverwaltung sowie den Notarinnen und Notaren eingeführt werden. Dies bedeutet, dass nicht nur die elektronische Übermittlung der Veräußerungsanzeige, sondern auch der „Rückweg“ der Unbedenklichkeitsbescheinigung gleichzeitig zu digitalisieren sind. Nur so lassen sich Effizienzgewinne erreichen und unnötige bürokratische Mehrbelastungen vermeiden.

Die Bundesnotarkammer fördert die beschriebene ganzheitliche Digitalisierung im Rahmen des eNoVA-Gesetzgebungsprojekts des Bundesministeriums der Justiz. Dieses Projekt sollte auch im Sinne einer schnellen und effizienten Inbetriebnahme des Immobilientransaktionsregisters zeitnah umgesetzt werden. ENoVA (elektronischer Notar-Verwaltung-Austausch) ist das Projekt zur Digitalisierung des Vollzugs notarieller Urkunden, insbesondere von Grundstückskaufverträgen, um Eigentumsumschreibungen im Sinne der Bürgerinnen und Bürger schneller, effizienter und kostengünstiger herbeizuführen. Dazu gehört neben der elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeigen eine gleichzeitige Digitalisierung der Unbedenklichkeitsbescheinigung, die zur Eigentumsumschreibung im Grundbuch zwingend erforderlich ist (§ 22 GrEStG) und derzeit häufig zu Verfahrensverzögerungen führt.

Irreführend ist insofern, dass die Begründung zu § 59 Abs. 15 GwG-E suggeriert, zur Einführung der elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeige sei nur die Umsetzung im Gesamtvorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) erforderlich, die nach derzeitiger Planung in 2024 den Finanzverwaltungen zur Verfügung gestellt wird.⁷ Bei KONSENS handelt es sich lediglich um das Fachverfahren, welches aufseiten der Finanzverwaltung zum Einsatz kommt. Zur Einführung der elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeige ist darüber hinaus aber auch eine Einigung zwischen der Finanzverwaltung und den Gerichten, den Behörden sowie den Notarinnen und Notaren über die zum Einsatz kommende Schnittstelle und die zu übermittelnden Datensätze erforderlich. Auch die Übermittlung von Daten an das Immobilientransaktionsregister kann frühestens erfolgen, wenn eine entsprechende Einigung erfolgt ist.

Eine solche Einigung steht derzeit noch aus, da – obwohl bei allen Beteiligten mit der EGVP-Infrastruktur grundsätzlich ein tauglicher elektronischer Übermittlungsweg bereits vorhanden ist – bislang keine Einigung mit der Finanzverwaltung zu deren Nutzung erzielt werden konnte. Insoweit regen wir dringend eine zeitnahe Bestimmung des Datensatzes sowie der Schnittstellen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz an. Anderenfalls drohen Verzögerungen sowohl bei dem Projekt eNoVA zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger als auch bei der Einführung des Immobilientransaktionsregisters zu Lasten einer effizienten Geldwäschebekämpfung.

⁷ Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG), S. 194.

III. Auskunft aus dem Register (§ 26d GwG-E)

Das geplante Immobilientransaktionsregister bildet einen großen Pool anlasslos gespeicherter, sehr sensibler Daten von privaten und gewerblichen Immobilientransaktionen. Der Zugriff auf diese umfassende Datenbank muss daher auch zum Schutz vor Missbrauch zwingend restriktiv gehandhabt werden. Richtig ist vor diesem Hintergrund der enge Kreis der Zugriffsberechtigten gemäß § 26d Abs. 1 GwG-E, wonach Auskunft aus dem Immobilientransaktionsregister nur der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung, dem Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung, den Strafverfolgungsbehörden sowie Gerichten gewährt wird. Eine eventuelle Ausweitung der Zugriffsberechtigung auf weitere Stellen im Gesetzgebungsverfahren hat vor dem Hintergrund des Gebots der restriktiven Handhabung bereits generell auszuscheiden.

Die in § 26d Abs. 2 GwG-E vorgesehene Einrichtung eines automatisierten Zugriffs, der die Suche nach Immobilientransaktionsdaten erlaubt, erscheint grundsätzlich sinnvoll. Soweit in § 26d Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 lit. d GwG-E vorgesehen ist, dass dies auch die Suche nach den persönlichen Daten eines „vom Veräußerer oder Erwerber abweichenden wirtschaftlich Berechtigten“ ermöglichen soll, ist nicht ersichtlich, inwieweit das Immobilientransaktionsregister diese Information überhaupt bereithält. § 26d Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 lit. d GwG-E sollte daher gestrichen werden.

Die in § 26d Abs. 2 Satz 3 GwG-E vorgesehene Möglichkeit, Auskunft aus dem Register ggf. abseits des automatisierten Abrufs und in schriftlicher Form (S. 172 der Entwurfsbegründung) zu erteilen, erscheint nicht zeitgemäß und sollte gestrichen werden. Die schriftliche Auskunft würde einen hohen Bürokratie- und Verwaltungsaufwand für die registerführende Stelle bedeuten.

IV. Mögliche Übertragung der Führung des Immobilientransaktionsregisters

1. Möglichkeit zur Übertragung auf eine juristische Person des Privatrechts (§ 26g Abs. 1 und 2 GwG-E)

Nach § 26g Abs. 1 und 2 GwG-E kann das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, eine juristische Person des Privatrechts mit den Aufgaben der registerführenden Stelle und mit den hierfür erforderlichen Befugnissen beleihen.

Das vorgesehene Immobilientransaktionsregister bildet einen zentralen und umfangreichen Pool sensibler und schützenswerter personenbezogener Daten. Der unbefugte Zugriff auf diese Daten und insbesondere eine Preisgabe der Informationen an Drittunternehmer muss ausgeschlossen sein. Zur Vermeidung praktischer Schutzlücken muss insbesondere sichergestellt sein, dass die Mitarbeitenden des Beleihenen auch persönlich zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. § 26g Abs. 2 Nr. 4 GwG-E sieht lediglich allgemein vor, dass die juristische Person

des Privatrechts die notwendige Gewähr dafür bieten muss, sicherzustellen, dass sie die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten einhält. Zum Schutz der Privatsphäre der Beteiligten und um ein Unterlaufen des für die vorsorgende Rechtspflege zentralen notariellen Berufsgeheimnisses zu verhindern, sollte § 26g Abs. 2 Nr. 4 GwG-E konkreter gefasst und jedenfalls um Vorgaben zur Verschwiegenheit und zur Beauftragung von Drittunternehmen ergänzt werden.

2. Möglichkeit zur Übertragung auf die Bundesnotarkammer (§ 26g Abs. 7 GwG-E)

Die Führung des Immobilientransaktionsregisters durch die neu zu errichtende Bundesoberbehörde BBF (§ 26b Abs. 2 GwG-E) erscheint sachgerecht. Das BBF wird alle relevanten Kompetenzen zur Bekämpfung von Geldwäsche unter einem Dach bündeln und ist daher entsprechend der Zweckausrichtung der Datenbank geeignete registerführende Stelle.

§ 26g Abs. 7 GwG-E sieht daneben die Möglichkeit vor, die Aufgabe auf die Bundesnotarkammer zu übertragen. Dies ist nur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz möglich. Die Bundesnotarkammer würde als registerführende Stelle weiterhin nur der Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium der Justiz unterliegen (§ 77 Abs. 2 BNotO). Die Bundesnotarkammer nimmt bereits jetzt verschiedene Aufgaben im Bereich der Digitalisierung der vorsorgenden Rechtspflege wahr und verfügt über das für die Entwicklung und den Betrieb von Digitalisierungsprojekten notwendige Know-how. Einer Übertragung der Führung des Immobilientransaktionsregisters auf die Bundesnotarkammer müsste eine interne Machbarkeitsstudie vorausgehen, die auch die Sicherstellung erforderlicher und geeigneter Schnittstellen beinhaltet. Die nutzenden Behörden müssten ihrerseits die technischen Voraussetzungen für die Einsichtnahme in die Datenbank schaffen.

Eine Übertragung der Entwicklung und des Betriebs des Immobilientransaktionsregisters bei der Bundesnotarkammer würde außerdem voraussetzen, dass eine kalkulierbare und realistische Finanzierung gesichert ist. § 26g Abs. 5 und Abs. 7 Satz 2 GwG-E sieht hierfür eine Erstattung der mit der Führung und der Nutzung des Registers verbundenen Aufwendungen durch den Bund vor. Für die technische Entwicklung und Führung einer Immobilientransaktionsdatenbank durch die Bundesnotarkammer käme eine kalkulierbare und realistische Finanzierung hingegen allenfalls auf Grundlage von gesetzlich geregelten Gebühren in Betracht. Eine voregreifliche gesetzliche Festlegung gegen eine Gebührenfinanzierung⁸ überzeugt nicht und erscheint auch nicht erforderlich. Insofern sollte der Gesetzentwurf in Bezug auf die Finanzierung methodenoffen bleiben.

Der Referentenentwurf berücksichtigt bislang außerdem noch nicht, dass neben dem für die Einrichtung und Führung des Immobilientransaktionsregisters Zuständigen auch den übermittelnden Stellen (§ 26c Abs. 1 GwG-E, d.h. Gerichte, Behörden und Notare) nicht unerhebliche

⁸ Vgl. auch Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG), S. 176.

Aufwendungen und Kosten für die Entwicklung, Einrichtung, Inbetriebnahme und Führung der Schnittstellen sowie Übermittlung der Daten im öffentlichen Interesse entstehen. Unabhängig von der Verortung des Immobilientransaktionsregisters sollte daher auch insoweit eine Kosten-/Finanzierungsregelung getroffen werden.

B. Verlagerung der Geldwäschaufsicht und Bußgeldbehörde (§ 50 Nr. 5 GwG-E, § 56 Abs. 5 Satz 1 GwG-E)

I. Verlagerung der Geldwäschaufsicht (§ 50 Nr. 5 GwG-E)

§ 50 Nr. 5 lit. a GwG-E sieht vor, dass für die Geldwäschaufsicht ab dem 1. Januar 2024 grundsätzlich die jeweilige Präsidentin bzw. der jeweilige Präsident des Oberlandesgerichts zuständig ist, in dessen Bezirk die Notarin bzw. der Notar den Amtssitz hat. Nach § 50 Nr. 5 lit. a Hs. 2 GwG-E besteht für die Landesjustizverwaltung darüber hinaus die Möglichkeit, die Befugnisse zur Durchführung einer geldwäscherechtlichen Sonderprüfung auf die örtlich zuständige Präsidentin bzw. den örtlich zuständigen Präsidenten des Landgerichts zu übertragen.

Vor dem Hintergrund der durch den FATF-Deutschlandbericht angemahnten Notwendigkeit der Reduzierung der zuständigen Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor sprechen wir uns nicht grundsätzlich gegen eine Verlagerung der geldwäscherechtlichen Aufsicht über die Notarinnen und Notare auf die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte aus. Jedoch wollen wir darauf hinweisen, dass die bisherige Zuständigkeitsverteilung eine effektive und einheitliche Geldwäschaufsicht über Notarinnen und Notare gewährleistet und eine sehr hohe Kontrolldichte ermöglicht:

- Die geldwäscherechtliche Aufsicht über die Notarinnen und Notare wird bislang durch die Landgerichtspräsidentinnen und -präsidenten ausgeübt (§ 50 Nr. 5 GwG). Es besteht damit ein Gleichlauf mit der allgemeinen berufsrechtlichen Aufsicht (§ 92 Abs. 1 Nr. 1 BNotO), sodass die geldwäscherechtliche Aufsicht von Richterinnen und Richtern durchgeführt wird, die mit der allgemeinen notariellen Geschäftsprüfung betraut sind. Dies gewährleistet bereits jetzt eine effiziente Aufsicht. Dadurch ist nämlich gewährleistet, dass die Aufsichtsbehörden auch die erforderliche Fachexpertise über die notarielle Praxis haben. Nur wer ein Verständnis für die Abläufe in den Notarbüros vor Ort hat, kann angemessene Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung beurteilen. Zudem besteht bei der Geldwäschaufsicht eine besondere räumliche Nähe, was für eine effektive und nachhaltige Aufsicht förderlich ist. Die mit der Aufsicht betrauten Richterinnen und Richter sind mit den örtlichen Gegebenheiten besonders vertraut und die Wege kurz.
- Die geldwäscherechtliche Aufsicht über die Notarinnen und Notare erfolgt auch jetzt schon nach bundesweit einheitlichen Standards. Unter Federführung der Landesjustizverwaltung Nordrhein-Westfalen hat die Bundesnotarkammer gemäß § 51 Abs. 8 Satz 2 GwG Auslegungs- und Anwendungshinweise für die Umsetzung der

Sorgfaltspflichten und der internen Sicherungsmaßnahmen nach dem Geldwäschegesetz im Bereich des Notariats erarbeitet.⁹ Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landgerichte haben diese Auslegungs- und Anwendungshinweise genehmigt, wodurch eine einheitliche Anwendung der geldwäscherechtlichen Vorschriften gesichert wird. Gerade im sehr heterogenen Nichtfinanzsektor nimmt die homogene geldwäscherechtliche Aufsicht über Notarinnen und Notare damit eine besonders hervorzuhebende Stellung ein.

- Des Weiteren ist durch das derzeitige Aufsichtssystem eine regelmäßige Kontrolle gewährleistet. Nach Angaben des Bundesrechnungshofs ist bei den Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz mit einer Vor-Ort-Prüfung durchschnittlich nur alle 200 Jahre zu rechnen.¹⁰ Bei Notarinnen und Notaren erfolgt die Überprüfung der geldwäscherechtlichen Vorgaben hingegen standardmäßig als Teil der regelmäßigen Geschäftsprüfungen. Notarinnen und Notare werden nach ihrer erstmaligen Bestellung innerhalb von zwei Jahren (§ 93 Abs. 1 Satz 3 BNotO), danach in der Regel alle vier Jahre vor Ort überprüft (vgl. etwa § 15 Abs. 1 DONot NRW). Die Erfahrung zeigt, dass die Überprüfung der Einhaltung der geldwäscherechtlichen Pflichten dabei regelmäßig einen Schwerpunkt darstellt. Zusätzlich können von der Aufsichtsbehörde jederzeit spezielle geldwäscherechtliche Prüfungen durchgeführt werden (§ 51 Abs. 3 Satz 1 und 2 GwG). Die hohe Kontrolldichte bei der Notaraufsicht wird daher auch in dem FATF-Bericht zur Geldwäsche in Deutschland besonders hervorgehoben und gewürdigt.¹¹

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich die in § 50 Nr. 5 lit. a Hs. 2 GwG-E vorgesehene Delegationsmöglichkeit auf die Präsidentinnen und Präsidenten der Landgerichte. Hierdurch kann auch weiterhin ein Gleichlauf zwischen der geldwäscherechtlichen und der berufsrechtlichen Notaraufsicht gewährleistet werden.

Änderungsbedarf sehen wir allerdings noch hinsichtlich des Umfangs der Delegationsbefugnis. § 50 Nr. 5 lit. a) Hs. 2 GwG-E bezieht die Delegationsmöglichkeit der Landesjustizverwaltung nur auf die Befugnisse des § 51 Abs. 3 GwG. Mangels Verweises auf § 51 Abs. 2 GwG hätte dies zur Folge, dass die Durchführung der GwG-Prüfung zwar durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landgerichts erfolgen könnte, aber die hieran anknüpfenden Maßnahmen weiterhin von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Oberlandesgerichts ergriffen werden müssten. Dies führt zu einem künstlich erhöhten Verwaltungsaufwand und bürokratischen Mehrbelastungen. Zudem besteht die Gefahr von unzulässigen¹² doppelten Sanktionierungen von Verstößen. Denn ein Verstoß gegen eine geldwäscherechtliche Pflicht stellt regelmäßig

⁹ Abrufbar unter <https://www.bnotk.de/intern/geldwaeschebekaempfung>.

¹⁰ Siehe <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr/bargeld-obergrenze-bundesrechnungshof-101.html>.

¹¹ Vgl. FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Germany, August 2022, S. 183.

¹² Siehe § 14 Bundesdisziplinargesetz (BDG).

auch eine berufsrechtliche Amtspflichtverletzung dar, gegen die dann auch die Präsidentin bzw. der Präsident des Landgerichts als berufsrechtliche Aufsichtsbehörde vorgehen könnte.

Die Landesjustizverwaltungen sollten daher befugt werden, auch die Zuständigkeit für die Anordnung von Aufsichtsmaßnahmen (§ 51 Abs. 2 GwG) auf die Präsidentin bzw. den Präsidenten des jeweiligen Landgerichts zu übertragen, um insoweit ebenfalls einen Gleichlauf zu gewährleisten. Auf diesem Weg würden die Durchführung der Geldwäscheprüfung und der Erlass der Maßnahmen in einer Hand bleiben.

II. Bußgeldbehörde (§ 56 Abs. 5 Satz 1 GwG-E)

Die Verlagerung der Bußgeldstelle entsprechend der Verlagerung der Geldwäscheaufsicht nach § 56 Abs. 5 Satz 1 GwG-E auf die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte ist konsequent und dürfte zu einer Harmonisierung der Sanktionsmaßnahmen führen.

C. Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht (§§ 50a, 50b GwG-E), Koordinierende Stellen von Bund und Ländern (§ 50c GwG-E)

Mit der Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht (§§ 50a, 50b GwG-E) und den Koordinierenden Stellen von Bund und Ländern (§ 50c GwG-E) werden neue Stellen eingeführt, die die Aufgabe haben, die Tätigkeit der für die Geldwäscheaufsicht zuständigen Behörden zu unterstützen und zu koordinieren. Die Bundesnotarkammer unterstützt das Ziel einer effektiven und nach einheitlichen Standards erfolgenden Geldwäschebekämpfung. Dieses Ziel wird auch grundsätzlich bereits durch die bestehenden Aufsichtsbehörden erreicht (vgl. o.).

Es ist daher insbesondere zu begrüßen, dass die Errichtung der Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht und der Koordinierenden Stellen von Bund und Ländern die originäre Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden unberührt lässt (§ 50a Abs. 1 Satz 2 GwG-E): Die Maßnahmen der Stellen sind keine Instrumente der Rechts- oder Fachaufsicht (S. 185 der Entwurfsbegründung); die Maßnahmen der Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht werden der ersuchenden Aufsichtsbehörde zugerechnet, der die Zentralstelle auch weisungsunterworfen ist (§ 50b Abs. 2 Satz 2 und 3 GwG-E).

Die Einführung einer bundesweit zuständigen zentralen Aufsichtsbehörde wäre aus den oben dargestellten Gründen hingegen ineffizient und der Qualität der Aufsicht abträglich.

D. Bußgeldvorschrift (§ 56 Abs. 1 Nr. 69a GwG-E)

Nach § 56 Abs. 1 Nr. 69a GwG-E wird ein Bußgeldtatbestand bei einer fehlenden Registrierung im elektronischen Meldeportal goAML Web der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen eingeführt. In Anbetracht der bisherigen Regelungslücke¹³ erscheint die Einführung

¹³ Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG), S. 192.

eines neuen Bußgeldtatbestands nachvollziehbar. Obwohl eine Pflicht zur Registrierung erst ab dem 1. Januar 2024 besteht, ist die überwiegende Anzahl der Notarinnen und Notare bereits bei goAML Web registriert.

Wir regen allerdings an, eine Übergangsvorschrift für den neuen Bußgeldtatbestand einzufügen oder das Inkrafttreten zu verschieben, damit die Pflicht zur Registrierung und der Bußgeldtatbestand nicht ab dem gleichen Tag ihre Wirkung entfalten. Dies ist insbesondere auch für sonstige Änderungen in § 56 GwG-E nach Artikel 27 des Referentenentwurfs vorgesehen.

* * *

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