

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 16.05.2022 zum „Entwurf eines ersten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz I)“ BT-Drucksache 20/174)

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

Sanktionen durchsetzen: Eine staatliche (Bundes)Aufgabe

Bereits die nationale Risikoanalyse von 2019 hält fest, dass bisher „die Prozesse für die Erhebung und Zusammenführung von Informationen über eingefrorene wirtschaftliche Ressourcen (Immobilien oder bewegliche Wertgegenstände, die nicht dem persönlichen Gebrauch dienen) und über eingefrorenes Bargeld nicht konkret genug spezifiziert“ sind und empfiehlt für den Fall, dass Sensibilisierung nicht ausreicht, dass „unter Effektivitätsgesichtspunkten weitere Maßnahmen geprüft werden. Hierzu könnte zum Beispiel auch das Schaffen einer zentralen Stelle gehören, welche bundesweit dafür zuständig ist, das Vermögen gelisteter Personen zu erheben und aufzuspüren.“ ([NRA](#); Seite 51). Die bisherige Erfahrung mit den Sanktionen gegen politisch exponierte Personen aus Russland bestätigt diese Feststellung: die Sanktionsdurchsetzung wird weitgehend privaten wirtschaftlichen Akteuren und lokalen Behörden überlassen, die oft entweder nicht in der Lage sind oder kein ausreichendes Interesse daran haben, die häufig verwendeten komplexen Eigentümerstrukturen richtig zu interpretieren. Dies erfordert regelmäßig umfangreiche staatliche Ermittlungen. Deswegen ist die Zielrichtung des ersten Sanktionsdurchsetzungsgesetzes grundlegend zu begrüßen. Allerdings greifen die neu geschaffenen Ermittlungsbefugnisse und Strukturen (noch) deutlich zu kurz.

Der Anhaltspunkt: Vermögen ungeklärter Herkunft

Das den Sanktionen unterliegende Vermögen lässt sich grob in drei Teile teilen:

- a) Vermögen, für das wirtschaftlich Berechtigte einigermaßen stringent erfasst und kontrolliert werden, wie deutsche Bankkonten und große, mitteilungsspflichtige¹ Unternehmensbeteiligungen.
- b) Vermögen mit einer relativ offensichtlichen Verbindung zu einer sanktionierten Person, wie Yachten, Villen oder große Unternehmensbeteiligungen bei denen die sanktionierte Person als Nutzer oder z.B. als Aufsichtsrat öffentlich in Erscheinung tritt.
- c) Vermögen, bei dem wirtschaftlich Berechtigte bisher unerkannt bleiben und kein automatisierter Abgleich mit Sanktionslisten erfolgt, wie bei als Investition gehaltenen Immobilien, Unternehmensbeteiligungen oder in Deutschland gelagerte Gemälde und Wertgegenstände.

¹ Für börsennotierte Gesellschaften besteht eine Mitteilungspflicht gegenüber der Gesellschaft bei Anteilen über 3 Prozent, die Informationen über den finalen wirtschaftlich Berechtigten umfasst. Bei einem DAX-Unternehmen wie BMW entspricht das einem Anteil mit einem Wert von etwa 1,5 Milliarden Euro. Für alle Unternehmen mit einer Bilanzsumme von mehr als 3 Millionen Euro besteht eine [Mitteilungspflicht](#) gegenüber der Bundesbank bei Beteiligung von mehr als 10 Prozent, dabei muss allerdings nicht in allen Fällen der finale wirtschaftlich Berechtigte gemeldet werden.

Die im April eingefrorene Jacht im Hamburger Hafen zeigt beispielhaft, wie das Sanktionsdurchsetzungsgesetz die Rechtslage in Bezug auf Kategorie b verbessert. Die Verbindung zu einer sanktionierten Person war offensichtlich und Gegenstand öffentlicher Diskussion, aber erst das Tätigwerden der Ermittler vom BKA hat dazu geführt, dass die Eigentümerin identifiziert und als zu sanktionierende politisch exponierte Person auf die Sanktionsliste hinzugefügt werden konnte. Das vorliegende Gesetz schafft eine Rechtsgrundlage für derartige Ermittlungen auch ohne den regelmäßig nicht ausreichend konkreten strafrechtlichen Anfangsverdacht.

Die im ersten Sanktionsdurchsetzungsgesetz vorgeschlagenen Ermittlungsbefugnisse sind jedoch nach §9a Absatz 1 auf den Geltungsbereich des Außenwirtschaftsgesetzes beschränkt. Auch wenn in Absatz 2 Nummer 1 (Auskunftsersuchen) und 6 (Einsicht in Grundbuch und andere öffentliche Register) anders als bei den Nummer 2 bis 5 nicht explizit auf Tatsachen und Zwecke aus Absatz 1 verwiesen wird, muss für die Ermittlung zumindest ein Anhaltspunkt für einen Bezug zu einer sanktionierten Person vorliegen. Bei Vermögen der Kategorie c fehlt dieser Anhaltspunkt aber regelmäßig. Deswegen bleibt der Sanktionsbezug beim Mietshaus im Eigentum der anonymen BVI-Gesellschaft genauso wie bei der über den Vermögensverwalter in Dubai gehaltene Aktie weiterhin unerkannt. Dabei ist es bei den betroffenen Milliardären wahrscheinlich, dass der Anteil dieses Vermögens deutlich größer ist als das Gebrauchsvermögen. Auch darauf, dass das oft im Ausland gelegene Konto auf dem Mieteinnahmen und Dividenden eingehen eingefroren ist oder dass der deutsche Logistikdienstleister den Sanktionsbezug des bei ihm gelagerten Gemäldes erkennt, können sich die deutschen Behörden nachgewiesenermaßen nicht verlassen.

Es ist deswegen für eine effektive Sanktionsdurchsetzung unerlässlich und auch darüber hinaus wünschenswert, dass im zweiten Sanktionsdurchsetzungsgesetz eine Behörde mit angemessener personeller Ausstattung, ein Verfahren und eine ausreichende Datengrundlage geschaffen werden um unabhängig von einem Anhaltspunkt für einen Sanktionsbezug systematisch nach Vermögen verdächtiger Herkunft zu suchen und zu ermitteln ob dieser Bezug besteht oder nicht.

Die verantwortliche Behörde: Nachrichtendienstliche Aufgabe und polizeiliche Kompetenz

Mit 31 Booten überwacht der Zoll die deutsche Küstenlinie und das Küstenmeer. Jede Jacht, die nach Deutschland eingeführt wird, muss beim Zoll angemeldet werden. Trotzdem war es das BKA, das mittlerweile für zwei Jachten im Hamburger Hafen die Eigentümerstruktur ermittelt und eine Einfrierung erwirkt hat. Auf die Frage zum Stand der Identifikation russischer Immobilien in Berlin verwies der Berliner Senat auf die Bundesregierung und hielt fest, dass „das anzuwendende Bundesrecht ein Tätigwerden allenfalls in Amtshilfe für andere Behörden zulässt [...] Eigene Länderkompetenzen in diesem Bereich bestehen nicht“.

Mit dem Verweis auf die von den Ländern bestimmten Behörden in §13 Absatz 2a im Außenwirtschaftsgesetz füllt der Gesetzesentwurf letztere Lücke. Allerdings bleiben die Rolle der Länderbehörden und die Ausgestaltung ihrer Tätigkeit unklar und die teilweise Übertragung einer außenpolitisch so sensiblen Aufgabe auf die Länder fraglich.

Mit dem neuen § 28 Absatz 1a im Geldwäschegesetz beauftragt der Gesetzesentwurf außerdem die FIU mit der Mitwirkung bei der Feststellung von zu sanktionierenden Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen. Angesichts dessen, dass häufig die gleichen Strukturen zur Verschleierung von Eigentum zur Geldwäsche und zur Sanktionsumgehung verwendet werden dürften, erscheint das eine sinnvolle Ergänzung.

Darüber hinaus hat die FIU als Verwaltungsbehörde die Möglichkeit ohne strafrechtlichen Anfangsverdacht und jenseits der formellen Rechtshilfverfahren Daten zu analysieren und auszutauschen. Bei den oft politisch hoch sensiblen und besonders sorgfältig verschleierte Informationen erscheint dies nötig. Es wäre zu überprüfen ob passend zur neuen Aufgabe der FIU auch die Meldeverpflichtung für sanktionsrelevante Sachverhalte (Sanktionsverstoß als rechtswidrige Vortat) ausreichend definiert und bekannt ist oder ob ggf. zusätzliche Meldeverpflichtungen nötig sind.

Im zweiten Sanktionsdurchsetzungsgesetz sollte, wie in der nationalen Risikoanalyse gefordert, eine zentrale Stelle zur Erhebung und zum Aufspüren von zu sanktionierendem Vermögen bestimmt werden. Der Zoll als Verwaltungsbehörde mit bundesweiter Präsenz, polizeilich geschulten Ermittlern und bestehenden Aufgaben im Bereich der Bekämpfung von Kriminalität und Geldwäsche erscheint hierfür die geeignete Behörde, wenn die von Bundesfinanzminister Lindner [angekündigte](#) Weiterentwicklung der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Geldwäsche gelingt. Übergangsweise oder begleitend könnte man prüfen die koordinierende Rolle der Task Force weiterzuentwickeln.

Das Verfahren: Erst Klärung der Herkunft dann ggf. Beschlagnahmung

Einer aktuellen [Schätzung](#) zu Folge hat das Offshore-Finanzvermögen ein Volumen von etwa 10 Billionen US-Dollar. Keinem Land der Welt gelingt es bisher die Herkunft des dort angelegten Vermögens systematisch zu klären. Deswegen ist bis jetzt nur ein kleiner Teil der Vermögen der im arabischen Frühling abgesetzten Despoten gefunden und es werden weniger als ein Prozent der Erträge aus dem Kokainhandel aufgespürt. Und auch die Sanktionen gegen Russland scheitern bisher zumindest teilweise am globalen Schattenfinanzsystem.

Das Basel Institut listet in einer [Studie von 2021](#) Gesetze zum Umgang mit illegaler Bereicherung aus 103 Rechtsgebieten, die es erlauben eine Strafe zu erlassen (Vermögen zu beschlagnahmen), ohne dass eine Straftat abschließend nachgewiesen werden muss. Auch Deutschland hat seit 2017 eine ähnliche Regelung. Wie schon ausgeführt, scheitert die Sanktionsdurchsetzung genauso wie die Geldwäschebekämpfung in Deutschland aber regelmäßig schon am fehlenden Anhaltspunkt für Ermittlungen. Dieses Problem löst auch der oft als Vorbild zitierte britische „[Unexplained Wealth Order](#)“ nur teilweise. Eine solche Anordnung verpflichtet die Zielperson Informationen über die Beteiligung am und die Herkunft des betroffenen Vermögens zur Verfügung zu stellen. Allerdings muss auch dafür das Vermögen erst einmal einem wahrscheinlichen Eigentümer zugeordnet werden.

Stattdessen benötigen die deutschen Behörden zunächst ein von einer möglichen Straftat und der Kenntnis des Eigentümers unabhängiges Auskunftsrecht in Form eines „[Suspicious Wealth Orders](#)“ um möglicherweise mit einer sanktionierten Person in Verbindung stehende Vermögensgegenstände zu identifizieren. Dieses würde die formellen Inhaber des Vermögens zur Bereitstellung von weitergehenden Informationen über die Eigentümer- und Kontrollstruktur und die Mittelherkunft für den Erwerb des Vermögensgegenstandes verpflichten und die Behörden zu einer weitergehenden Überprüfung ermächtigen, wenn bezüglich des Vermögensgegenstandes zu definierende Risikomerkmale vorliegen. Ein solches Verfahren ähnelt den etablierten Suspicious Transaction Report bzw. Geldwäscheverdachtsmeldungen, weicht aber an zwei wesentlichen Punkten davon ab: a) die Erklärungspflicht besteht direkt gegenüber der zuständigen Behörde, die anders als die bisherigen Empfänger der Erklärung weitreichendere Ermittlungs- und Überprüfungsbefugnisse und Kapazitäten hat b) sie ist nicht transaktionsbezogen.

Die Datengrundlage: Systematische Auswertung bestehender Daten

Anstatt auf eine verdächtige Transaktion und deren Meldung durch einen Verpflichteten zu warten, sollte eine systematische Auswertung bestehender Daten Grundlage für die Identifikation verdächtigen Vermögens sein. Über diese Analyse sollten die Vermögensgegenstände, die definierte Risikomerkmale erfüllen, identifiziert werden. Beispielsweise [berichtete der RBB](#) kürzlich über mehrere Berliner Miethäuser, die in Berlin registrierten GmbHs gehörten, an denen ausweislich des Handelsregisters drei Gesellschaften aus den britischen Jungferninseln beteiligt waren. Geschäftsführer war ein Schweizer Vermögensverwalter mit Verbindungen zu einem russischen Oligarchen. Ein Eintrag im Transparenzregister lag zum Zeitpunkt des Berichts nicht vor. Weil sich das für das Transparenzregister zuständige Bundesverwaltungsamt auf Unstimmigkeitsmeldungen durch Notare und andere Verpflichtete verlässt, diese aber nur im Rahmen von einzelnen Transaktionen tätig werden, blieben die Eigentümer bisher unerkannt. Und auch wenn demnächst die Umstellung des Transparenzregisters auf ein Vollregister abgeschlossen ist, bietet das Register weiterhin so viele Lücken, dass ein möglicher Sanktionsbezug dort nicht direkt sichtbar werden dürfte. Erst eine Verknüpfung von Grundbuch, Handelsregister und Transparenzregister und eine systematische Auswertung der verknüpften Daten würde aller Wahrscheinlichkeit nach ausreichende Risikomerkmale ergeben, die dann Grundlage für eine vertiefte Ermittlung über einen „Suspicious Wealth Order“ sein könnten.

Weitere Anmerkungen zum Gesetzesvorschlag

Zu Artikel 1 Nummer 7 (§23a, AWG-E): Die vorgesehene Anzeigepflicht schafft eine niedrighschwellige Eingriffsmöglichkeit bei Verstößen gegen diese Pflicht und erhöht damit den Offenlegungsdruck. Allerdings ist unwahrscheinlich, dass sie ohne entsprechenden Ermittlungsaufwand zu umfangreicher freiwilliger Offenlegung durch die in Absatz 1 angeführten sanktionierten Personen selbst führen wird. Absatz 2 erstreckt die Anzeigepflicht auch auf Logistikdienstleister. Wie bereits erwähnt, sollte erwogen werden eine Anzeige- bzw. Meldepflicht auch für andere mit den sanktionierten Personen in vertraglichen oder geschäftlichen Beziehungen stehende Dritte, insbesondere Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz, überprüft werden.

Zu Artikel 2 Nummer 1b und c (§26a, GWG-E): Es ist zu begrüßen, dass weitere Behörden die Möglichkeit zur Rückwärtssuche im Transparenzregister erhalten. Wie bereits in anderen europäischen Ländern praktiziert, sollte das Transparenzregister als offener Datensatz zur Verfügung gestellt um wissenschaftliche Auswertungen und journalistische Analysen zu ermöglichen.

Zu Artikel 1 Nummer 8 (§24 AWG-E): Die vorgesehene Befugnis zur Informationsübermittlung von den für die Sanktionen zuständigen Behörden u.a. an die Strafverfolgungsbehörden, schafft eine wichtige Grundlage für weitergehende Maßnahmen.



Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und sind kein offizieller Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer:innen und –verwalter:innen ermöglichen, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stellen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen.

Der Trägerverein des Netzwerks ist unter der Nummer Ro02719 im Lobbyregister des Bundestages eingetragen.

Mail: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Homepage: www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:

Transparency International Deutschland
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Global Policy Forum

MISEREOR
Oxfam Deutschland
Attac Deutschland
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)