

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität

Stellungnahme der Bundesnotarkammer

23. Januar 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. Als öffentliche Kontrollinstanz erfüllen Notarinnen und Notare zahlreiche geldwäscherechtlichen Verpflichtungen, identifizieren die Beteiligten rechtssicher und kontrollieren die Einhaltung des Barzahlungsverbots. Damit nehmen die Notarinnen und Notare im Nichtfinanzsektor die zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Finanzkriminalität ein. Der kürzlich erschienene FIU-Jahresbericht 2022 bestätigt dies. Im Jahr 2022 wurden 7.223 und damit ca. 71% der Verdachtsmeldungen aus dem Nichtfinanzsektor von Notarinnen und Notaren abgegeben.¹

Wir begrüßen daher auch das Anliegen des vorliegenden Regierungsentwurfs 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.

Aus notarieller Sicht regen wir folgende Änderungen an dem vorliegenden Regierungsentwurf an:

- Die an das geplante Immobilientransaktionsregister zu übermittelnden Daten sollten sich auf den Datenkranz der künftig elektronisch erfolgenden Veräußerungsanzeige beschränken (A.I.). Die zentrale Speicherung der in der elektronischen Veräußerungsanzeige enthaltenen Daten würde die Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche und die Sanktionsdurchsetzung stärken. Soweit der Regierungsentwurf daneben vorsieht, weitere Daten an das Register zu übermitteln, droht allerdings ein bürokratischer Medienbruch, der dem Once-Only-Prinzip widerspricht und der die Umsetzung des Registers verkompliziert.
- Die im Immobilientransaktionsregister enthaltenen Daten sollten nach Ablauf einer Löschfrist vollständig gelöscht werden, um doppelte Datenhaltung zu vermeiden (A.II.).
- Um die Verhältnismäßigkeit der Übermittlung der Daten an das Immobilientransaktionsregister zu wahren, sollte erwogen werden, die für die Übermittlung der Daten vorgesehene Erheblichkeitsschwelle, wie im Referentenentwurf vorgesehen, bei 100.000 Euro zu belassen (A.III.).
- Für die Rechtsverordnung, mit der nähere Einzelheiten zu den Datenformaten und Schnittstellen geregelt werden, die für die Übermittlung an das Immobilientransaktionsregister zu verwenden sind, sollte eine Zustimmungspflicht des Bundesrates

¹ Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU), Jahresbericht 2022, S. 18.

vorgesehen werden (B.I.). Denn die vorgesehene Pflicht zur Übermittlung von Daten betrifft auch Landesbehörden.

- Damit das Immobilientransaktionsregister zeitnah und effizient zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung genutzt werden kann, muss sich die Übermittlung von Daten an das Register in eine ganzheitliche elektronische Kommunikation zwischen Gerichten, Behörden sowie Notarinnen und Notaren einfügen (B.II.). Die hierfür erforderliche Einigung zwischen Finanzverwaltung und den Gerichten, Behörden sowie Notarinnen und Notaren über die zum Einsatz kommenden Schnittstellen und Datensätze steht derzeit noch aus. Insoweit regen wir eine zeitnahe Bestimmung des Datensatzes sowie der Schnittstellen in Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz an.

Im Einzelnen:

Die Bundesnotarkammer unterstützt das Anliegen, die Möglichkeiten einer bundesweiten Suche nach Immobilienvermögen zur Bekämpfung von Geldwäsche zu verbessern und hat die Einführung einer solchen Datenbank bereits in der Vergangenheit unterstützt.² Notarinnen und Notare sowie Gerichte und Behörden übermitteln die wesentlichen Daten von Immobilientransaktionen bereits jetzt im Rahmen der grunderwerbsteuerlichen Anzeigen (§§ 18, 20 GrEStG) an die Finanzverwaltung. Das Potenzial dieser Daten für Zwecke der Geldwäschebekämpfung wird bislang jedoch nicht ausgeschöpft. Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU) kann 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 verursacht. Das Immobilientransaktionsregister als zentrale Datenbank, die die Daten der Veräußerungsanzeigen enthält, kann somit die in den Veräußerungsanzeigen enthaltenen Transaktionsdaten für die Zwecke der Geldwäschebekämpfung nutzbar machen.³ Um eine effiziente Befüllung der Datenbank zu gewährleisten, ist jedoch auf eine praxisgerechte Ausgestaltung des Registerinhalts zu achten.

A. Inhalt des Immobilientransaktionsregisters (§ 26c Abs. 1 GwG-E)

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

Nach § 26c Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 GwG-E sollen in das Immobilientransaktionsregister die folgenden Daten aufgenommen werden:

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.

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

- die Daten aus der Veräußerungsanzeige (mit Ausnahme der Steueridentifikationsnummer nach § 139b AO),
- der Geburtsort des an der Immobilientransaktion beteiligten Veräußerers und Erwerbers,
- der Name, Vorname, das Geburtsdatum, der Geburtsort, Wohnort und die Staatsangehörigkeit einer für den Veräußerer oder Erwerber auftretenden natürlichen Person sowie
- die einheitliche und kontinuierliche Rechtseinheitsnummer aus dem Transparenzregister (EKRN).

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 Medienbrüche und erhebliche Mehraufwände sowie 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 der Grunderwerbsteuerdaten erreichen. Insbesondere ermöglicht der in den Veräußerungsanzeigen enthaltene Kaufpreis (§ 20 Abs. 1 Nr. 5 GrEStG) etwa das Überprüfen verdächtiger Kettentransaktionen. Für eine realisierbare Entwicklung und Umsetzung von Digitalisierungsprojekten wie dem Immobilientransaktionsregister ist es außerdem regelmäßig förderlich, mit einem „Minimum Viable Product“ zu starten, sich also zunächst in einem reduzierten 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 sowie der ersten gesammelten Erfahrungen sachgerecht erörtert werden.

Die in § 26c Abs. 1 Satz 2 GwG-E vorgesehene Übermittlung der im Transparenzregister enthaltenen EKRN widerspricht im Übrigen dem Once-Only-Prinzip und damit ebenjener Zielrichtung des Abbaus von überflüssiger Bürokratie, wie dies unter anderem der derzeit parallel vorliegende Referentenentwurf eines Bürokratieentlastungsgesetzes IV des Bundesministeriums der Justiz verfolgt.⁴ Die vorgesehene Regelung verpflichtet die übermittelnden Gerichte, Behörden sowie Notarinnen und Notare dazu, Einsicht in das Transparenzregister zu nehmen,

⁴ Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Viertes Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratieentlastungsgesetz) vom 11. Januar 2024. S. 1 ff.

die EKRN abzurufen, ggf. in einen neuen Datensatz einzupflegen und diesen dann an die das Immobilientransaktionsregister führende Stelle zu übermitteln. Die EKRN trifft dabei für sich genommen keinerlei Aussage über das mit einer konkreten Transaktion verbundenen Geldwäscherisiko, sondern soll der registerführenden Stelle lediglich ermöglichen, die im Transparenzregister enthaltenen Daten einem korrespondierenden Datensatz im Immobilientransaktionsregister zuzuordnen. Dies erscheint unnötig bürokratisch, denn eine solche Zuordnung der in den beiden Registern enthaltenen Datensätze zueinander dürfte sich regelmäßig bereits ohne die EKRN anhand übereinstimmender sonstiger Daten wie insbesondere der Firma der beteiligten juristischen Person erreichen lassen, zumal der Regierungsentwurf zurecht eine Schnittstelle zwischen Transparenzregister und Immobilientransaktionsregister vorsieht (§ 26d Abs. 5 Satz 2 GwG-E).

II. Paralleler Datenbestand zum Grundbuch (§ 26e Abs. 2 GwG-E)

Gemäß § 26e Abs. 2 GwG-E ist der Datensatz nach Ablauf des zehnten Kalenderjahres nach Aufnahme in das Immobilientransaktionsregister 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 und Speicherbegrenzung gerecht zu werden, sollte nach zehn Jahren eine *vollständige* Löschung des Datensatzes erfolgen. Eine Reduzierung des Datenbestands auf die im Grundbuch enthaltenen Daten widerspricht dem Once-Only-Prinzip und führt zu einer vermeidbaren bürokratischen doppelten Datenhaltung derselben Daten sowohl im Grundbuch als auch 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.

III. 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 20.000 Euro beträgt. Im Referentenentwurf war die Erheblichkeitsschwelle bei 100.000 Euro festgelegt.

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 und bei denen die Datenerhebung somit nicht angemessen wäre. 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.

Dies vorausgeschickt sollte die Absenkung der Erheblichkeitsschwelle auf 20.000 Euro überdacht werden. Es ist davon auszugehen, dass hierdurch an das Immobilientransaktionsregister vor allem Daten zu Kaufverträgen übermittelt werden, bei denen in der Regel kein besonderes Geldwäscherisiko besteht. Erfasst wären regelmäßig insbesondere etwa Kaufverträge über unbebaute Bauplätze junger Familien. Der Umfang der zu übermittelnden Daten ist insoweit auch unter den Gesichtspunkten der Erforderlichkeit und Geeignetheit zu betrachten, muss somit auf das für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bzw. der Verarbeitung notwendige Maß begrenzt sein. Auch mit Blick auf die datenschutzrechtlichen Prinzipien – konkret dem Grundsatz der Zweckbindung und der Datenminimierung, Art. 5 Abs. 1 lit. b bzw. c DS-GVO – erscheint eine derart niedrige Erheblichkeitsschwelle jedenfalls bedenklich. Unabhängig hiervon stellt die Übermittlung solcher Transaktionsdaten an das Immobilientransaktionsregister einen Bearbeitungsaufwand sowohl für die registerführende als auch für die übermittelnde Stelle dar, ohne dass hiermit ein Mehrwert für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einherginge. Auch die in der Begründung des Regierungsentwurfs aufgeführten Fälle, wie etwa der Erwerb von Immobilien in strukturschwächeren oder ländlichen Regionen Deutschlands, dürften eine Absenkung der Erheblichkeitsschwelle auf 20.000 Euro nicht erfordern.

B. Übermittlung der Daten an das Immobilientransaktionsregister

I. Art und Weise der Datenübermittlung; Verordnungsermächtigung (§§ 26c Abs. 2, 26f Abs. 1 GwG-E)

Wir begrüßen, dass in § 26c Abs. 2 Satz 2 GwG-E nunmehr vorgesehen ist, dass die näheren Einzelheiten zu den Datenformaten und Schnittstellen, die für die Übermittlung an das Immobilientransaktionsregister zu verwenden sind, in einer Rechtsverordnung nach § 26f Abs. 1

GwG-E geregelt werden, die das Einvernehmen des Bundesministeriums der Justiz erfordert. Hierdurch dürfte eine praxisgerechte Ausgestaltung der Schnittstellen und Dateiformate sichergestellt werden, welche die Interessen von Gerichten und Notarinnen und Notaren ausreichend wahrt. Da die Verpflichtung zur Datenübermittlung auch Landesbehörden (z.B. Grundbuchämter) trifft, sollte zusätzlich eine Zustimmungspflicht des Bundesrates vorgesehen werden.

Da § 26c Abs. 2 Satz 2 GwG-E auf § 26f Abs. 1 GwG-E verweist, sollte die Datenübermittlung durch Behörden, Gerichte sowie Notarinnen und Notare noch in § 26f Abs. 1 Nr. 2 GwG-E ausdrücklich ergänzt werden. Insoweit dürfte es sich lediglich um eine redaktionelle Anpassung handeln.

II. 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 Veräußerungsanzeige ist Teil des Projekts „elektronischer Notar-Verwaltungs-Austausch“ (eNoVA), durch welches der Vollzug von Grundstücksverträgen digitalisiert werden soll. Dies ermöglicht nicht nur schnellere, effizientere und kostengünstigere Eigentumsumschreibungen im Sinne der Bürgerinnen und Bürger sowie der Notarinnen und Notare, sondern auch eine medienbruchfreie und mithin effizientere Bearbeitung bei den im Vollzug von Grundstücksverträgen beteiligten Stellen.

Zur Einführung der elektronischen Veräußerungsanzeige ist eine Einigung zwischen der Finanzverwaltung und den Gerichten, den Behörden sowie den Notarinnen und Notaren über die zum Einsatz kommenden Schnittstellen und die zu übermittelnden Datensätze erforderlich. 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 sowie der Verwaltung als auch bei der Einführung des Immobilientransaktionsregisters zu Lasten einer effizienten Geldwäschebekämpfung.

* * *

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