



Sachstand

Durchsetzung von Sanktionen bei Immobilien

Rechtslage in Deutschland und ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU

Durchsetzung von Sanktionen bei Immobilien

Rechtslage in Deutschland und ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 039/22
Abschluss der Arbeit: 10.06.2022
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtslage in Deutschland	4
3.	Rechtslage in ausgewählten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union	6
3.1.	Estland	6
3.2.	Frankreich	6
3.3.	Lettland	7
3.4.	Litauen	7
3.5.	Österreich	8
3.6.	Spanien	9

1. Einleitung

Der Rat der Europäischen Union kann im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach seinen Sanktionsleitlinien¹ restriktive Maßnahmen gegenüber Ländern, Einzelpersonen oder Organisationen beschließen. Dadurch soll eine den festgelegten Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entsprechende Änderung der Politik oder des Handelns des jeweils Betroffenen bewirkt werden.

Als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verhängte der Rat der Europäischen Union Sanktionen gegen ausgewählte russische Unternehmen und Staatsbürger.² Durch diese Sanktionen wurde unter anderem auch Immobilieneigentum der Betroffenen in europäischen Mitgliedsstaaten eingefroren.³

Vor diesem Hintergrund wurde die Frage aufgeworfen, ob in Deutschland Regelungen und Verfahrensweisen bestehen, die sicherstellen können, dass die Sanktionsbeschlüsse des Rates der Europäischen Union im Bereich des Immobilieneigentums auch tatsächlich umgesetzt werden und wie sich die einschlägige Rechtslage in ausgewählten anderen Staaten der Europäischen Union darstellt.

2. Rechtslage in Deutschland

Als Mitglied der Europäischen Union ist die Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik nach Artikel 29

1 Sanktionsleitlinien des Rates der Europäischen Union, Ratsdokument 5664/18 vom 04.05.2018, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/de/pdf> (Stand dieser und sämtlicher nachfolgender Internet-Quellen: 10.06.2022).

2 Vgl. zur Übersicht der Sanktionsmaßnahmen gegen Russland die Information des Europäischen Rats und des Rates der Europäischen Union, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>.

3 Vgl. etwa: Preuß: „Illegale Finanzierung – Jagd auf Villen sanktionierter Russen“, Süddeutsche Zeitung, 16.03.2022, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/oligarchen-russland-sanktionen-immobilien-ukrainekrieg-1.5548938>.

EUV⁴ und Artikel 215 AEUV⁵ verpflichtet.⁶ Die europäischen Sanktionen gelten in Deutschland unmittelbar; es bedarf mithin keiner weiteren nationalen Umsetzung.

Zur effektiven Durchsetzung der Sanktionen in Deutschland hat das Bundeskabinett jüngst den Entwurf für ein erstes Sanktionsdurchsetzungsgesetz (SDG I) erarbeitet.⁷ Beabsichtigt ist die Schaffung rechtlicher Grundlagen für den Zugriff auf bereits bestehende Verwaltungsinformationen sowie die Klarstellung der Rechtslage. Darüber hinaus sollen auch die Befugnisse der Behörden zur Aufklärung von Eigentumsverhältnissen erweitert werden.⁸

Für die praktische Durchsetzung der Sanktionen des Rates der Europäischen Union müssen die zuständigen nationalen Behörden zunächst Kenntnis über die Eigentümer oder die wirtschaftlich Berechtigten haben. Dies wird durch das Grundbuch und das Transparenzregister sichergestellt.

Grundsätzlich gibt das Grundbuch Auskunft über den dinglichen Rechtszustand an Grundstücken und damit auch über die Eigentumsverhältnisse. Denn für jede Rechtsänderung an einem Grundstück ist gemäß § 873 BGB⁹ die Eintragung in das Grundbuch erforderlich, soweit nicht das Gesetz ausnahmsweise etwas anderes vorschreibt. Nach § 12 GBO¹⁰ ist die Einsicht in das Grundbuch grundsätzlich jedem gestattet, der ein berechtigtes Interesse darlegen kann. Für Behörden folgt ein Interesse an der Einsicht jedoch bereits aus ihrer Tätigkeit in Ausübung einer Amtspflicht selbst. Daher sind Beauftragte inländischer öffentlicher Behörden gemäß § 43 Abs. 1

-
- 4 Vertrag über die Europäische Union, Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008.
 - 5 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 01.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008.
 - 6 Vgl. zu Sanktionen grundlegend Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Unionsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen durch die Mitgliedsstaaten, Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 022/22 vom 29.04.2022; sowie Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sanktionen der Bundesrepublik Deutschland gegen Drittstaaten, Sachstand WD 2 – 3000 – 025/20 vom 06.04.2020, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/695586/6ece99658b0ff2531c831da97eae733/WD-2-025-20-pdf-data.pdf>.
 - 7 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Entwurf eines ersten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz I) vom 10.05.2022, Deutscher Bundestag, Drucksache 20/1740.
 - 8 Vgl. Pressemitteilung des Bundesministerium der Finanzen vom 10.05.2022 zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/05/2022-05-10-sanktionsdurchsetzungsgesetz.html>.
 - 9 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21.12.2021 (BGBl. I S. 5252) geändert worden ist.
 - 10 Grundbuchordnung (GBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.05.1994 (BGBl. I S. 1114), die zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 05.10.2021 (BGBl. I S. 4607) geändert worden ist.

GBV¹¹ befugt, das Grundbuch einzusehen und eine Abschrift zu verlangen, ohne dass es der Darlegung eines berechtigten Interesses bedürfte.

Indes sind die eingetragenen Eigentümer in den Grundbüchern in der Praxis nicht in jedem Fall personengleich mit den jeweils wirtschaftlich Berechtigten. Daher kommt neben dem Grundbuch auch dem Transparenzregister eine bedeutende Funktion zu. Das Transparenzregister dient der Erfassung und Zugänglichmachung von Angaben über den wirtschaftlich tatsächlich Berechtigten.¹² Fallen im Einzelfall also Eigentümer und tatsächlich wirtschaftlich Berechtigter an einem Grundstück auseinander, so kann der wirtschaftlich Berechtigte durch das Transparenzregister ermittelt werden.

3. Rechtslage in ausgewählten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union¹³

3.1. Estland

In Estland setzt das Gesetz über internationale Sanktionen (RSanS)¹⁴ die europäischen Sanktionsrichtlinien um. Nach den §§ 20, 21 RSanS obliegt etwa Kreditinstituten und Finanzinstituten nach einem Sanktionsbeschluss die Pflicht zur Prüfung, ob Geschäftspartner von den Sanktionen erfasst werden. Sind Geschäftspartner betroffen, haben die Kredit- und Finanzinstitute die Sanktionen umzusetzen und eine zuständige Meldestelle zu unterrichten. Dieselben Verpflichtungen treffen gemäß § 24 RSanS auch Notare, Rechtsanwälte, Vollstreckungsbeamte, Konkursverwalter und andere Rechtsdienstleister, wenn diese in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit im Zusammenhang mit Immobiliengeschäften tätig werden.

3.2. Frankreich

In Frankreich richtet sich das Verfahren nach dem Einfrieren von Vermögenswerten oder nach einem Veräußerungsverbot im Wesentlichen nach den Artikeln L 562-1 ff. des Währungs- und Finanzierungsgesetzes (CMF)¹⁵. Insbesondere sieht Artikel L 562-4-1 CMF auch eine Verfahrensvorschrift zur Durchführung europäischer Sanktionen vor.

Das Gesetz erfasst seinem Anwendungsbereich nach gemäß Artikel L561-2 CMF zunächst grundsätzlich Tätigkeiten im Zusammenhang mit Immobiliengeschäften und Betriebsvermögen sowie

11 Grundbuchverfügung (GBV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.01.1995 (BGBl. I S. 114), die zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 05.10.2021 (BGBl. I S. 4607) geändert worden ist.

12 Vgl. zu den Regelungen des Transparenzregisters grundlegend Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Möglichkeit des Transparenzregisters bei der Ermittlung wirtschaftlich Berechtigter von Vermögenswerten, Sachstand WD 4 – 3000 – 044/22 vom 28.04.2022, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/897284/16a004538ae82efae45d100ab86c8955/WD-4-044-22-pdf-data.pdf>.

13 Die in diesem Gliederungspunkt aufgeführten Angaben zur Rechtslage im Ausland beruhen auf Auskünften der jeweiligen Parlamentsverwaltungen.

14 Rahvusvahelise sanktsiooni seadus (RSanS) vom 20.02.2019, abrufbar unter: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508032022003/consolide>.

15 Code monétaire et financier (CMF), zuletzt geändert durch die Verordnung Nr. 2022-583 vom 20.04.2022, abrufbar unter: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072026/2022-06-03/.

die mit diesen Tätigkeiten betrauten Personen. Für Personen, die beruflich im Zusammenhang mit Immobiliengeschäften tätig sind, normiert Artikel L 562-4-1 CMF die Verpflichtung zur Einrichtung einer Organisation und eines internen Verfahrens zur Durchsetzung sowohl nationaler als auch europäischer Sanktionen. Die Vorschrift adressiert damit zuvorderst Immobilienmakler.

Jedoch erweitert Artikel 561-3 CMF den persönlichen Anwendungsbereich dieser Verpflichtung auch auf die in Artikel 561-2, Nr. 13 CMF aufgeführten Rechtsanwälte und Notare, soweit diese in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit entweder im Namen und auf Rechnung ihres Mandanten an Immobilientransaktionen teilnehmen oder als Treuhändler auftreten oder zumindest ihre Mandaten bei der Durchführung von Immobiliengeschäften beraten.

Die Adressaten des Artikel L 562-4-1 CMF müssen die Verpflichtung zur Einrichtung einer Organisation und eines internen Verfahrens in der Praxis so umsetzen, dass die sofortige Anwendung der Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögen und zum Verbot der Veräußerung sichergestellt ist. Im Einzelnen hängt die konkrete Reichweite der Verpflichtung auch von der Betriebsgröße der erfassten Immobilienmakler, Rechtsanwälte und Notare ab. In jedem Fall aber müssen dem Zwecker entsprechende materielle und personelle Mittel bereitgestellt werden. Hierfür muss das betraute Personal zunächst angemessen geschult werden. Weiter ist dem Personal ein hinreichender Zugriff auf die zur Erfüllung der Verpflichtung erforderlichen Informationen zu gewähren. Schließlich stellt auch das Wirtschaftsministerium eine von der Generaldirektion des Finanzministeriums modernisierte Datenbank zur Verfügung, in der derjenigen Personen geführt werden, deren Vermögenswerte eingefroren wurden.

3.3. Lettland

Die europäischen Sanktionsrichtlinien wurden in Lettland durch das Gesetz über internationale Sanktionen und nationale Sanktionen der Republik Lettland¹⁶ umgesetzt. Gemäß § 5 Abs. 2 dieses Gesetzes ist es einem von den Sanktionen Betroffenen verboten, materielle und immaterielle Gegenstände zu erwerben und zu veräußern, an denen Eigentumsrechte oder andere Vermögensrechte eingetragen, nachgewiesen oder in öffentlichen Registern veröffentlicht werden müssen. Nach § 11 Abs. 5 des Gesetzes legt das Kabinett allgemeine Verfahren für die Vollstreckung der Sanktionen fest. § 13 Abs. 5 des Gesetzes bestimmt die Grundbuchämter der Bezirksgerichte als zuständige Behörde, um die nationalen und internationalen Sanktionen hinsichtlich des Immobilieneigentums durchzusetzen.

3.4. Litauen

Die Umsetzung der europäischen Sanktionen erfolgt in Litauen durch das Gesetz über die Umsetzung wirtschaftlicher und anderer internationaler Sanktionen¹⁷. Das Gesetz erfasst ausdrücklich auch ökonomische und finanzielle Sanktionen und damit auch den Eigentumserwerb (Art. 2 des

16 Starptautisko un Latvijas Republikas nacionālo sankciju likums vom 04.02.2016, abrufbar unter: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/280278-law-on-international-sanctions-and-national-sanctions-of-the-republic-of-latvia>.

17 Ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymas vom 22.04.2004, abrufbar unter: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.256251?jfwid=bkaxmmvg#part_22f5ea4a3ca547aeb7a26ad80304229a.

Gesetzes). Gemäß Art. 9 des Gesetzes sind Zuwiderhandlungen gegen verhängte Sanktionen untersagt; die Einhaltung der Sanktionen wird nach Art. 11 Abs. 1 des Gesetzes durch das Außenministerium koordiniert.

3.5. Österreich

In Österreich wurden die europäischen Sanktionsleitlinien im Wesentlichen durch das Sanktionengesetz 2010 (SanktG)¹⁸ umgesetzt. Gemäß § 6 Abs. 1 SanktG hat die Bundesministerin für Inneres den zuständigen Gerichten mitzuteilen, wenn im Grundbuch oder im Firmenbuch Vermögenswerte ersichtlich sind, die aufgrund unmittelbar anwendbarer Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Union eingefroren sind. Infolge dieser Mitteilung hat das angerufenen Gericht im Grundbuch oder im Firmenbuch von Amts wegen einzutragen, dass das Vermögen der betroffenen Person eingefroren ist (§ 6 Abs. 2 SanktG). Eine Löschung dieser Eintragung erfolgt erst dann, wenn die Sanktionsmaßnahme aufgehoben wurde und das zuständige Gericht wiederum von der Bundesministerin des Inneren hierüber in Kenntnis gesetzt wurde. Auch die Überwachung der Durchführung der Sanktionsmaßnahmen obliegt der Bundesministerin für Inneres (§ 8 Abs. 1 SanktG).

Damit kommt auch in Österreich den Grundbüchern bei der Umsetzung europäischer Sanktionen eine Schlüsselfunktion zu. Für den Fall des Auseinanderfallens von Eigentümern und wirtschaftlich Berechtigten können diese Informationen durch das „Register der wirtschaftlichen Eigentümer“ der Registerbehörde des Bundesministeriums für Finanzen ergänzt werden. Dieses Register wurde zur Verhinderung von Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung eingerichtet und gibt Auskunft über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften, Stiftungen und Trusts.

Darüber hinaus normieren die Grundverkehrsgesetze der Bundesländer in Österreich spezielle Voraussetzungen für den Erwerb von Grundstücken. Jene sollen im Wesentlichen einen leistungsfähigen Bauernstand erhalten und ausreichenden Wohnraum für die Bevölkerung sicherstellen. Diesem Ziel entsprechend bedarf teilweise auch der Erwerb von Grundstücken durch Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft der Genehmigung durch die zuständige Grundverkehrsbehörde.¹⁹ Soweit europäische Sanktionen eine solche Person betreffen, ist auch eine solche Erwerbsgenehmigung zu versagen.

18 Bundesgesetz über die Durchführung internationaler Sanktionsmaßnahmen (Sanktionengesetz 2010 – SanktG), BGBl. I Nr. 36/2010, abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006805>.

19 Vgl. etwa § 12 Abs. 1 des Tiroler Grundverkehrsgesetzes 1996, Fassung vom 08.06.2022, abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000005>.

3.6. Spanien

In Spanien setzen das Gesetz zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung²⁰ (Gesetz 10/2010) und das gesetzesmodifizierende königliche Dekret 304/2014²¹ die Regelungen europäischer Finanzsanktionen um. Gemäß Art. 48 Abs. 1 des Dekrets 304/2014 können wirtschaftliche Ressourcen dann eingefroren werden, wenn eine europäische Sanktionsmaßnahme dies vorsieht. Zuständig für die Maßnahmen zum Einfrieren der Vermögenswerte ist das Generalsekretariat für das Schatzamt und die Finanzpolitik (Art. 48 Abs. 2 des Dekrets 304/2014).

Die hierfür wiederum zuständige Aufsichtsbehörde ist der Exekutivdienst der Kommission zur Verhinderung von Geldwäsche und Währungsdelikten (Art. 67 Abs. 1 des Dekrets 304/2014). Die Aufsichtsbehörde kann bei sämtlichen beaufsichtigten Unternehmen notwendige Inspektionen durchführen lassen, um die Einhaltung der Verpflichtungen nach europäischen Sanktionen zu prüfen (Art. 47 Abs. 1 des Gesetzes 10/2010). Darüber hinaus sieht das Gesetz in Art. 50 ff. Sanktionen für Verstöße gegen solche Maßnahmen vor.

20 Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo vom 28.04.2010, abrufbar unter: <https://www.tesoro.es/sites/default/files/leyes/pdf/Law10-2010.pdf>.

21 Royal Decree 304/2014 vom 05.05.2014 zur Anpassung des Gesetzes 10/2010 vom 28.04.2010, abrufbar unter: https://www.sepblac.es/wp-content/uploads/2018/03/royal_decree_304_2014.pdf.