

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail an rechtsausschuss@bundestag.de

12. November 2020

Stellungnahme des VAB zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche

Sehr geehrte Damen und Herren,

der von der Bundesregierung beschlossene Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche (BT Drucksache 19/24180 vom 9. November 2020) wurde zwischenzeitlich dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung zugeleitet. In diesem Gesetzgebungsverfahren hatte sich unser Verband bereits im Rahmen der Verbändeanhörung zum [Referentenentwurf](#) des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) mit einer [Stellungnahme](#) vom 7. September 2020 geäußert. Wir erlauben uns, Ihnen unsere Sichtweise und unsere Wertung des Regierungsentwurfs in dieser Stellungnahme zur Verfügung zu stellen.

Der Verband der Auslandsbanken in Deutschland e.V. (VAB) vertritt die Interessen von über 200 ausländischen Banken, Kapitalverwaltungsgesellschaften und Finanzdienstleistungsinstituten, die in Deutschland mit Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen, Repräsentanzen oder im Rahmen des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs tätig sind.

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedsinstitute sind Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz (GwG). Dies sind sowohl die genannten inländischen Tochtergesellschaften ausländischer Banken bzw. ausländischer Finanzunternehmen, die als Kreditinstitute nach § 1 Abs. 1 KWG, als Finanzdienstleistungsinstitute nach § 1 Abs. 1a KWG oder als Kapitalverwaltungsgesellschaften nach § 17 Abs. 1 KAGB reguliert sind, als auch die im Inland gelegenen Zweigstellen

Verband der Auslandsbanken
Weißfrauenstraße 12-16
60311 Frankfurt am Main
Tel: +49 69 975850 0
Fax: +49 69 975850 10
www.vab.de

Interessenvertretung
ausländischer Banken,
Kapitalverwaltungsgesellschaften,
Finanzdienstleistungsinstitute
und Repräsentanzen

Eingetragen im Transparenzregister
der Europäischen Kommission,
Registrierungsnummer:
95840804-38

und Zweigniederlassungen von Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten oder Kapitalverwaltungsgesellschaften mit Sitz im Ausland (§§ 53, 53b KWG, 51 KAGB).

Die mit der Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der angestrebte europäische Harmonisierung wird seitens des VAB ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Der vorliegende Regierungsentwurf zur Umsetzung dieser Richtlinienvorgaben sieht jedoch im Kern – wie auch der vorangegangene Referentenentwurf – eine grundlegende Neufassung des Geldwäschestraftatbestands in § 261 StGB vor, wonach sowohl im Vergleich zur gegenwärtigen Gesetzeslage als auch im Vergleich mit der definitorischen Aufzählung der sogenannten kriminellen Tätigkeiten nach Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie (EU) 2018/1673 ein umfassender Verzicht auf einen selektiven Vortatenkatalog vorgesehen ist; stattdessen ist die Aufnahme sämtlicher Straftaten des Kern- und Nebenstrafrechts in den Kreis der geldwäscherechtlich-relevanten Vortaten vorgesehen.

Im Vergleich zu den relevanten Regelungsinhalten der Richtlinie geht die vorgesehene Neufassung des § 261 StGB somit, wie es die Bundesregierung auch selbst feststellt, über die Mindestvorgaben der Richtlinie hinaus. Aus der Argumentation der Gesetzesbegründung heraus wird postuliert, dass dies geboten sei, um die strafrechtliche Verfolgung der Geldwäsche zu erleichtern. Aus unserer Sicht bleiben jedoch die massiven Schwierigkeiten, die sich durch die umfassende Erweiterung des Straftatbestands für die alltägliche Verhinderung und Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung der nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten außer Betracht und werden, so scheint es, billigend in Kauf genommen. Denn es steht leider zu erwarten, dass unsere Mitgliedsunternehmen als Verpflichtete nach dem GwG in Folge dieses „gold plating“ mit erschwerten Rahmenbedingungen in ihren Bemühungen zur Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung rechnen müssen. Denn in der Annahme, dass andere Mitgliedstaaten lediglich die Mindestinhalte der Richtlinie für die Definition von Straftatbeständen (und Sanktionen) im Bereich der Geldwäsche umsetzen, kann dies zu einem nicht einheitlichen und kaum vergleichbaren Rechtsumfeld im EU-Kontext führen; aus unserer Sicht wird sich dies auch auf die praktische Geldwäscheprevention der Verpflichteten auswirken, wie wir noch nachfolgend aufzeigen werden. Insgesamt verwundert der Ansatz aus dem Regierungsentwurf, derart umfassend über die Mindestinhalte der Richtlinie hinauszugehen, zielt die aktuelle politische Diskussion doch gerade auf eine stärkere Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit der gesetzlichen Vorgaben zur Geldwäschebekämpfung in der Europäischen Union ab. So sieht der Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (siehe Amtsblatt der Europäischen Union vom 13. Mai 2020, C 164/21) eine stärkere Vereinheitlichung des originären Rechts zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch Überführung bestimmter Regelungsinhalte der EU-Geldwäscherichtlinie in eine neu zu schaffende EU-Verordnung (siehe Kapitel III. des Aktionsplans) vor. Insbesondere für grenzüberschreitend tätige Unternehmensgruppen, die in mehreren Mitgliedstaaten mit Tochtergesellschaften oder Zweigstellen aktiv sind und dort jeweils einer nationalen Geldwäschegesetzgebung unterworfen sind, können in ihren Bemühungen zur Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von einer voranschreitenden Vereinheitlichung der gesetzlichen Grundlagen profitieren. Abweichende nationale Regelungen, wie nachfolgend dargestellt auch im Hinblick auf die strafrechtliche Definition von Geldwäsche, einschließlich relevanter Vortaten, erschweren hingegen die Bemühungen zur Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung innerhalb der grenzüberschreitend tätigen Unternehmensgruppen, insbesondere im Falle von

gruppenintern abgestimmten Durchführung von internen Sicherungsmaßnahmen oder im Falle der Durchführung von Sorgfaltspflichten durch gruppenangehörige Dritte.

Außerdem sind entgegen den Ausführungen in Abschnitt E.2 des Regierungsentwurfs im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, wonach weder ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch die vorgesehene gesetzliche Änderung noch mittelbare Auswirkungen auf die Sorgfalts- und Meldepflichten nach dem Geldwäschegesetz (GwG) zu erwarten seien, unsere Einschätzungen nach sehr wohl ein gesteigerter Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu erwarten. Denn eine derartige Ausweitung des Vortatenkatalogs wird eine **signifikante Steigerung des Verdachtsmeldeverfahrens der Verpflichteten** nach sich ziehen. Die Verpflichteten werden bei einer größeren Anzahl von Sachverhalten einen potentiellen Geldwäscheverdacht nicht kategorisch ausschließen können und diesen, um den Verpflichtungen des § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG nachzukommen, der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) melden. Gerade bei den verpflichteten Kredit- und Finanzinstituten wird bereits heute durch die Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz (AuAs) der BaFin deutlich, dass ein möglicher Spielraum bei der Entscheidung über die Abgabe einer Verdachtsmeldung stark eingeschränkt ist, da sie darin feststellt, dass der eventuell vorliegende Verdachtsgrad nach wie vor unterhalb des strafprozessualen Anfangsverdachts nach § 152 Abs. 2 i. V. m. § 160 StPO liegt. Weiterhin muss für den Verpflichteten und die für ihn handelnden Beschäftigten gerade keine Gewissheit darüber bestehen, dass ein entsprechender Vermögensgegenstand aus einer Vortat des § 261 StGB stammt oder im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung steht. So ist es aus Sicht der BaFin für das Vorliegen eines meldepflichtigen Sachverhalts erforderlich, aber auch ausreichend, dass Tatsachen vorliegen, die auf das Vorliegen der in § 43 Abs. 1 GwG genannten Sachverhalte hindeuten. Und zu beachten bleibt, dass die Sachverhaltsbewertung weiterhin unter Beachtung des Verbots der Informationsweitergabe nach § 47 GwG zu erfolgen hat. Die vorgesehene weitreichende Ausweitung des Vortatenkatalogs wird somit außerdem zu einem gesteigerten Verwaltungsaufwand bei den Verpflichteten führen, der aus der zu erwartenden signifikanten Steigerung der abzugebenden Verdachtsmeldungen resultiert. Denn jeder zu betrachtende Einzelfall benötigt eine gewisse Bearbeitungszeit und zieht die Dokumentationspflicht des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GwG nach sich, selbst in den Fällen, in denen letztendlich keine Verdachtsmeldung abgegeben wird. Setzt man diesen Umstand auch noch in den Kontext der Unverzüglichkeit der Verdachtsmeldung, welche die BaFin im Rahmen ihrer Aufsichts- und Verwaltungspraxis anhand des Beschlusses des OLG Frankfurt vom 10. April 2018 (Az. 2 Ss-OWi 1059/17) auslegt, wird leicht ersichtlich, dass sich die Verpflichteten in Folge einer Umsetzung des vorgesehenen gesetzlichen Neuregelung des § 261 StGB gestiegenen Verwaltungsaufwendungen aus dem Verdachtsmeldewesen gegenübersehen müssen. Außerdem sollte der Ausweitung des Geldwäschestraftatbestandes auch eine Zunahme der staatsanwaltschaftlichen Auskunftersuchen und Sicherungsmaßnahmen folgen, was wiederum zu gesteigertem Verwaltungsaufwand führen wird. (Eine Zunahme der Auskunftersuchen kann zu einem Anstieg der Verdachtsmeldungen beitragen, da im Einzelfall durch den Verpflichteten zu prüfen ist, ob durch die darin mitgeteilten Informationen zugleich die Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 GwG erstmals oder erneut ausgelöst wird.). Diese Argumente, die für einen steigenden Erfüllungsaufwand sprechen, hatten wir bereits in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf dargelegt. Leider wurden unsere Bedenken als auch die vieler weiterer Stake-Holder nicht berücksichtigt, wozu der Gesetzentwurf zudem ausführt: „Insgesamt ist entgegen der teilweise anderslautenden Stellungnahmen aus der Verbändeanhörung daher nicht mit spürbaren Auswirkungen zu rechnen. Diese Einschätzung wird vom Bundesverband der Geldwäschebeauftragten geteilt, der „keinen steigenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft“ erwartet“ (BT-Drs. 19/24180,

S. 25). Es ist für uns überhaupt nicht nachvollziehbar, dass im Regierungsentwurf die Unerheblichkeit der Einwände und Bedenken zum Erfüllungsaufwand einer Vielzahl von Verbänden und Stakeholdern damit begründet wird, dass ein bislang eigentlich unbekannter Verein, der erst am 4. Juni 2020 im Vereinsregister registriert wurde, eine andere Auffassung dazu vertritt.

Außerdem steht zu befürchten, dass der zu erwartende Anstieg von Verdachtsmeldungen die Geldwäschebekämpfung nicht unterstützen, sondern eher (weiter) behindern wird. Gemäß den Zahlen aus dem Jahresbericht 2019 der FIU wurde wieder ein neuer Rekord bei der Anzahl der von allen Verpflichteten abgegebenen Verdachtsmeldungen erreicht. Und von den in 2019 insgesamt 114.914 bei der FIU eingegangenen Verdachtsmeldungen stammen 103.697 alleine von den Kreditinstituten. Damit war im Vergleich zum Vorjahr 2018 Anzahl der Verdachtsmeldungen, die die FIU nur von den Kreditinstituten erhalten hatte, um 38.565 gestiegen. Bereits heute erscheint es sehr wahrscheinlich, dass der Trend jährlich steigender Zahlen anhalten wird, auch für das Jahr 2020. Sollte ab dem 3. Dezember 2020 die vorgesehene Neuregelung in der Fassung des nun vorliegenden Referentenentwurfs in Kraft treten, ist für das Jahr 2021 mit einer weiteren signifikanten Zunahme aus den oben genannten und vermutlich weiteren Gründen zu rechnen. Betrachtet man die gegenwärtige Personalausstattung der FIU, die bereits heute hinter ihren Zielvorstellungen zurückbleibt (zuletzt dargestellt in der Antwort der Bundesregierung vom 17. Januar 2020 (Drucksache 19/16595) auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 19/15650), dort Frage 16), so kommen Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer mutwillig herbeigeführten signifikanten Zunahme der Verdachtsmeldungen auf. Im Interesse aller Beteiligten sollte es liegen, dass sich nicht wieder ein Rückstau unbearbeiteter Verdachtsmeldungen bei der FIU bildet.

Darüber hinaus würde ein derartiger Anstieg der Verdachtsmeldungen es der FIU noch weiter erschweren, den Verpflichteten in Zukunft auch eine Rückmeldung zur Relevanz einzelner Verdachtsmeldungen geben zu können (§ 41 Abs. 2 GwG). Dabei wird dieses Erfordernis bereits als große Schwäche in der Geldwäschebekämpfung erkannt, siehe dazu Kapitel IV. Abs. 4 des Aktionsplans der EU-Kommission: *„Die zentralen Meldestellen müssen den Verpflichteten Rückmeldung zu ihren Meldungen zu geben. Dies geschieht jedoch nach wie vor nur selten. So gibt es fast gar keine Rückmeldungen zu Fällen, in denen die Meldungen von Verpflichteten einen anderen Mitgliedstaat betreffen. Infolgedessen verfügen die Verpflichteten auch nicht über die erforderlichen Instrumente, um ihre Präventivmaßnahmen anzupassen oder zielgerichtet auszurichten.“*

Aus diesen Gründen bitten wir darum, von der Aufnahme sämtlicher Straftaten des Kern- und Nebenstrafrechts in den Kreis der geldwäscherechtlich-relevanten Vortaten abzusehen. Wir empfehlen stattdessen eine an der Richtlinie orientierten Überprüfung des Vortatenkatalogs des § 261 StGB durch Abgleich mit der Aufzählung der sogenannten kriminellen Tätigkeiten nach Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie.

Für Rückfragen steht Ihnen der Rechtsunterzeichner gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Andreas Prechtel

Andreas Kastl