

BDK | Poststraße 4-5 | D-10178 Berlin

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Vorsitzende
Bettina Stark-Watzinger, MdB

Nur per E-Mail an:
finanzausschuss@bundestag.de

Bundvorsitzender

Ansprechpartner/in: Sebastian Fiedler
Funktion: Bundesvorsitzender

E-Mail: bdk.bgs@bdk.de
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 06.11.2019

Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843) vom 09.10.2019, (BT-Drs. 19/13827)

Anträge der Fraktionen Die LINKE (BT-Drs. 19/11098) und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN (BT-Drs. 19/10218)

1. Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 06.11.2019

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, zum o. g. Gesetzgebungsvorhaben sowie den o. g. Anträgen Stellung nehmen zu dürfen.

1. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf setzt die Vorgaben der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843) in nationales Recht um und enthält darüber hinaus weitere Änderungen, die insbesondere auf eine Stärkung der Befugnisse der FIU abzielen.

Die folgende Stellungnahme konzentriert sich auf die aus Sicht des BDK vier zentralen geplanten Änderungen und bezieht die vorliegenden Anträge in die Überlegungen mit ein.

2. Position des BDK

Bereits seit dem Jahr 2010 fordert der Bund Deutscher Kriminalbeamter die jeweilige Bundesregierung auf, eine **Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung** zu erarbeiten. Bis heute ist dies nicht geschehen. Das Problem ist nach wie vor virulent. Seriösen Studien und Schätzungen zufolge, müssen wir davon ausgehen, dass in Deutschland jedes Jahr inkriminierte Vermögenswerte in Höhe einer großen zweistelligen Milliarden-Euro-Summe erfolgreich (!) gewaschen werden.

Nahezu alle in den letzten zehn Jahren vorgenommenen gesetzlichen und politischen Initiativen waren Konsequenzen internationaler Vorgaben. Wie ich im Folgenden eingehender erläutern

werde, sollte sich aktuell das Augenmerk des Bundestages vornehmlich auf folgende internationale Vereinbarungen richten:

- Artikel 7 Abs. 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität
- Artikel 14 Abs. 1 b) des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption
- Artikel 12, 13 und 46 des Übereinkommens des Europarats über Geldwäsche
- Empfehlung 26 (insbesondere) der Financial Action Task Force (FATF) sowie
- Artikel 32 der EU-Geldwäscherichtlinie

Eine Gesamtstrategie gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollte u. a. folgende Elemente berücksichtigen:

- Qualifiziertes Personal bei Sicherheits- und Aufsichtsbehörden in hinreichender Anzahl
- Förderung von Wissenschaft und Forschung
- Sicherheitsarchitektur inkl. Struktur der FIU und Aufsichtsbehörden
- Fortentwicklung der europäischen Kriminalpolitik inkl. Erweiterung des Mandatsbereichs der Europäischen Staatsanwaltschaft, EU-FIU, operatives Europol, Ablösung der EU-Richtlinie durch eine Verordnung
- Regulierungen Bargeldverkehr
- Digitale Bezahlsysteme und Währungen
- Funktionable Register über wirtschaftlich Berechtigte sowie Immobilien
- Neuordnung der Aufsichtsstruktur im Nichtfinanzsektor. Bereits 2011 haben wir die Einrichtung einer „Finanzkontrolle Geldwäsche“ als eigenständige Organisationseinheit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen gefordert.

Seit Einführung des Geldwäschegesetzes kommt nur ein verschwindend geringer Anteil an Verdachtsmeldungen (früher Verdachtsanzeigen) aus dem sog. Nichtfinanzsektor. Wesentliche Ursache hierfür ist die bis heute effektiv kaum vorhandene Aufsichtsstruktur in Länderhoheit. Die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden verfügen über unzureichende Informationsmöglichkeiten über die Verpflichteten, sind personell mangelhaft ausgestattet und durch die (vertikal) unterschiedlich verteilten Zuständigkeiten bei den Verwaltungsbehörden nicht in der Lage, nachhaltige Expertise im hochkomplexen Umfeld der Geldwäschebekämpfung aufzubauen. Der Bundesrat hatte sich daher bereits 2012 unserem Vorstoß angeschlossen und die Bundesregierung aufgefordert, die Zuständigkeiten für die geldwäscherechtliche Aufsicht über den sog. Nichtfinanzsektor sowie das Online-Glücksspiel zu übernehmen.

- Beschluss des Bundesrates vom 21.09.2012, Drucksache 459/12
- Beschluss des Bundesrates vom 14.12.2012, Drucksache 701/12

Zitate:

„Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen der nächsten Änderung des Geldwäschegesetzes (GwG) die Zuständigkeit der Länder für die Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 3, 5, 9, 10 und 13 GwG aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung in eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch den Bund zu überführen.“

„Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die vorgesehene Zuständigkeit der Länder für die geldwäscherechtliche Aufsichtstätigkeit im Bereich des Online-Glücksspiels aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung in eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch den Bund zu überführen.“

2.1 Änderung von § 4 Abs. 5 Nr. 1b und § 10 Abs. 6a Nr. 1b – Herabsenkung von Schwellenwerten bei Edelmetallkäufen

Der BDK **teilt die Auffassung des Bundesrats** (BT-Drs. 19/13827, S. 131 f.) und spricht sich für eine Herabsenkung des Schwellenwertes von 10.000 EUR auf 1.000 EUR aus.

Ergänzend zu der dortigen Begründung kann auf den gemeinsamen Bericht von FATF und APG „Money laundering / terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold“ vom Juli 2015 verwiesen werden, der insbesondere Gold als extrem attraktives Mittel zur Geldwäsche bezeichnet.

Darüberhinausgehend fordert der BDK bereits seit Jahren eine allgemeine **Barzahlungsobergrenze** im gewerblichen Handel, d.h. einen Schwellenwert, ab dem Transaktionen nicht mehr mit Bargeld, sondern nur noch mit unbaren Zahlungsmitteln durchgeführt werden dürfen (dies beinhaltet explizit kein Bargeldverbot). Bisher haben 12 EU-Mitgliedstaaten nationale Barzahlungsobergrenzen eingeführt, die sich vor allem in der Höhe des Schwellenwertes (bspw. von 500 EUR in Griechenland bis zu umgerechnet rund 15 000 EUR in Polen und Kroatien)¹, aber auch durch unterschiedliche betroffene Personengruppen und Branchen unterscheiden (betroffen sind derzeit in erster Linie Transaktionen zwischen Gewerbetreibenden oder zwischen Gewerbetreibenden und Privatpersonen) und teils hinsichtlich Inländern und Ausländern differenzieren.²

Die Europäische Kommission kam in ihrem Bericht vom 12.6.2018 über Barzahlungsbeschränkungen³ zu dem Ergebnis, dass EU-weite Barzahlungsobergrenzen derzeit keine geeigneten Maßnahmen im Kampf gegen Terrorismusfinanzierung seien. Die betroffenen Beträge sind so gering, dass die Schwellenwerte auf ein äußerst niedriges Niveau gesetzt werden müssten.⁴ Inwieweit sie jedoch wirksam gegen Geldwäsche sein könnten, wurde dagegen nicht untersucht und soll einer künftigen Analyse unterzogen werden. Die ECORYS-Studie kommt hier beispielsweise zum klaren Ergebnis, dass sich eine Beschränkung oder Deklarationspflicht⁵ positiv auf die Bekämpfung der Geldwäsche auswirken wird – je niedriger die Schwelle desto schwieriger die Geldwäsche.⁶ Eine europaweit einheitliche Schwelle verhindert ferner die Ausnutzung von Schlupflöchern, die durch unterschiedliche Systeme entstehen.

¹ Sh. auch die Übersicht des Europäischen Verbraucherzentrums Deutschland, im Internet abrufbar unter <https://www.evz.de/de/verbraucherthemen/geld-kredite/im-ausland-bezahlen/hoechstgrenzen-bargeldzahlung/>

² Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2019, S. 46.

³ COM(2018) 483 final.

⁴ ECORYS / Centre for European Policy Studies, Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash, Final Report, 15.12.2017, S. 10 und 132.

⁵ Die Studie erwartet, dass die Compliance-Kosten einer Deklarationspflicht im Vergleich zur Barzahlungsbeschränkung höher ausfallen werden (aaO).

⁶ ECORYS / Centre for European Policy Studies, Study on an EU initiative for a re-restriction on payments in cash, Final Report, 15.12.2017, S. 10 und 132; die effektivste Schwelle sei die am wenigsten erforschte, nämlich die von 1.000 EUR.

2.2 Änderung von § 31 Abs. 4 GwG

Die beabsichtigte Änderung des § 31 Abs. 4 GwG (automatisierte Rückmeldung an die FIU über Treffer in sog. „kritischen Dateien“ inkl. des jeweiligen Datenbesitzers) **lehnen** wir aus polizeifachlichen Gründen entschieden **ab**. Dies entspricht der Haltung des Bundesrats (BT-Drs. 19/13827, S. 138)

Begründung:

Informationen aus polizeilichen Dateien der Länder sind für die Durchführung der operativen Analyse durch die FIU notwendig. Insofern besteht nach wie vor ein großes Defizit darin, dass die FIU nicht auf die Vorgangsbearbeitungssysteme der Länderpolizeien zugreifen kann, obwohl in diesen Systemen entscheidende Informationen für die operative Analyse vorliegen. Daran wird sich jedoch aufgrund datenschutzrechtlicher und IT-technischer Hürden zwischen dem Bund und den Ländern – auch nach eigener Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen in absehbarer Zeit nichts ändern.⁷ Der fehlende Zugriff der FIU auf diese Dateien ist der Verlagerung der FIU vom Bundeskriminalamt (BKA) zum Zoll und der Ausgestaltung als administrative Behörde geschuldet. Diese Verlagerung war bereits in der Planungsphase der neuen FIU von Experten (u.a. dem BDK) scharf kritisiert worden, von der Bundesregierung jedoch trotz eines entsprechenden Votums des Bundesrats unbeirrt durchgesetzt worden (BT-Drs. 18/11928, S. 38).

Bei der FIU hat sich mittlerweile ein Berg von über 50.000 unbearbeiteten Verdachtsmeldungen – mit stark steigender Tendenz – aufgebaut, der nicht mehr abgearbeitet werden kann. Es steht zigtausendfache Strafvereitelung im Raum.

Die Probleme der FIU werden durch den aktuellen Gesetzentwurf nicht behoben. Durch die beabsichtigte Änderung von § 31 Abs. 4 GwG wird insbesondere keine einzige Verdachtsmeldung schneller oder besser bearbeitet werden können.

Es besteht bereits **kein Bedarf an der beabsichtigten Änderung**: Erhält die datenbesitzende Dienststelle eine Treffermeldung, wird diese in aller Regel (selbstredend!) Interesse an den bei der FIU vorliegenden Informationen haben, da diese für die eigenen Ermittlungen wichtig sein können. Aus diesem Grunde ist die Rückmeldequote an die FIU bereits heute nahe 100 Prozent. Es gibt hier mithin kein Informationsdefizit für die FIU.

Die beabsichtigte Änderung von § 32 Abs. 4 GwG birgt umgekehrt große **Risiken**:

- a) Die Differenzierung in § 31 Abs. 4 GwG hinsichtlich „kritischer“ und „nicht-kritischer“ Dateien wurde vom Gesetzgeber wie auch der Bundesrat zutreffend feststellt (BT-Drs. 19/13827, S. 138) bewusst vorgenommen. Die beabsichtigte Gesetzesänderung würde diese Differenzierung umgehen und der FIU Informationen geben, die aufgrund der Sensibilität (zum Beispiel in laufenden Verfahren gegen organisierte kriminelle Vereinigungen mit eingesetzten Verdeckten Ermittlern) nur einem eng begrenzten Adressatenkreis zur Verfügung stehen dürfen. Bereits der bloße Rückschluss auf einen Treffer in einer „kritischen Datei“, den die FIU zunächst ohnehin nicht bewerten können würde, würde der besonderen Schutzbedürftigkeit der darin gespeicherten Daten im Einzelfall zuwiderlaufen.

⁷ Antwort auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Fabio de Masi u. a. und der Fraktion DIE LINKE („Krisenbewältigung bei der Financial Intelligence Unit“, BT-Drs. 19/8130 vom 5. März 2019, Antwort zu Frage 32, BT-Drs. 19/9326 vom 11. April 2019.

Die Datenhoheit und der Umgang mit den Treffermeldungen muss daher weiterhin entsprechend § 31 Abs. 4 S. 3 GwG ausdrücklich dem Datenbesitzer vorbehalten sein.

- b) Es steht zu befürchten, dass im Falle der beabsichtigten Gesetzesänderung von Seiten ermittelnder Dienststellen keine Daten mehr in den betreffenden Dateien erfasst werden, wenn die Gefahr besteht, dass diese Informationen an eine administrative Behörde gelangen, die seit ihrem Beginn unentwegt erheblicher Kritik ausgesetzt ist. Dies würde wiederum die eigenen Ermittlungen zurückwerfen, weil gewollte Treffermeldungen dann eben nicht mehr erzielt werden. Es dürfte auch ein Widerspruch darin erkannt werden, dass sogar innerhalb von OK-Dienststellen einzelne Verfahren maximal abgeschottet werden, so dass nicht einmal Kollegen des eigenen Sachgebiets auf die Verfahren zugreifen können, umgekehrt hingegen eine externe Verwaltungsbehörde Treffer gemeldet bekommen soll.

2.3 Änderung von § 492 Abs. 3 S. 3 StPO und Änderung der Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV)

Die beabsichtigte Änderung von § 492 Abs. 3 S. 3 StPO und die Änderung der Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters wird aus polizeifachlichen Gründen **abgelehnt**.

Begründung:

Obgleich grundsätzlich zu begrüßen wäre, dass die FIU Informationen aus dem ZStV erhält, um Bezüge zu laufenden Strafverfahren herstellen zu können, kann der geplanten Gesetzesänderung nicht zugestimmt werden. Da im ZStV gleichsam Informationen aus in kritischen Dateien gespeicherten Verfahren enthalten sind, diese jedoch nicht gesondert geschützt werden, erhielte die FIU auf dem Umweg über das ZStV wiederum Informationen auf in kritischen Dateien gespeicherte Verfahren, was zu verhindern ist.

Auf die Begründung zur Ablehnung der Änderung von § 31 Abs. 4 GwG kann insofern verwiesen werden.

2.4 Schaffung eines neuen § 43 Abs. 6 GwG und Erlass einer Rechtsverordnung zur Bestimmung typisierter Sachverhalte im Zusammenhang mit Immobilientransaktionen, die eine Meldepflicht auslösen

Die Regelung wird ausdrücklich begrüßt, wobei dem letztendlichen Wortlaut der Rechtsverordnung zentrale Bedeutung zukommen wird. Diese Rechtsverordnung liegt noch nicht vor und konnte daher noch nicht geprüft werden. Der BDK schließt sich der Begründung des Bundesrats an (BT-Drs. 19/13827, S. 140 ff.).

Darüber hinaus befürworten wir die Wiedereinführung einer verpflichtenden Zahlungsabwicklung über Notaranderkonten bei Immobilientransaktionen.

Von größter Bedeutung ist nach Auffassung des BDK in dem Zusammenhang zudem die schnellstmögliche Schaffung eines zentralen **Immobilienregisters**, wie es von der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie gefordert wird (sh. Art. 32b).

Im Rahmen der mündlichen Anhörung stehen Ihnen Dr. Steffen Barreto da Rosa und ich für eine vertiefte Erörterung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Sebastian Fiedler