

**An die Mitglieder des Finanzausschusses des  
Deutschen Bundesrates  
Bundesrat  
Büro des Finanzausschusses**

**11055 Berlin**

**Nur per E-Mail: [bundesrat@bundesrat.de](mailto:bundesrat@bundesrat.de)**

## **Stellungnahme des BVZI zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche**

**Bundesrat Drucksache 620/20 vom 16. Oktober 2020**

Frankfurt am Main, 27. Oktober 2020

Sehr geehrter Herr Lienenkämper,  
sehr geehrte Damen und Herren,

am 15. Oktober 2020 hat die Bundesregierung den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche (**Gesetzentwurf – StGB-Neu**) beschlossen und veröffentlicht. Mit Datum vom 16. Oktober 2020 wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung unter dem Zeichen „[Bundesrat Drucksache 620/20](#)“ gegenüber dem Bundesrat vorgelegt.

Der Bundesverband der Zahlungs- und E-Geld-Institute (BVZI) e.V. hat (nachfolgend: **BVZI**) hat bereits zum vorausgegangenen Referentenentwurf vom 11. August 2020 eine umfangreiche Stellungnahme abgeben und möchte die Gelegenheit nutzen, eine Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf abzugeben.

Der BVZI ist die Interessenvertretung der in Deutschland durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zugelassenen Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute sowie der in Deutschland errichteten Zweigniederlassungen von Zahlungsinstituten und E-Geld-Instituten mit Sitz in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union. Die vom BVZI vertretenen Mitglieder bilden eine wichtige Schnittstelle im System des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Sie ermöglichen es, den angebundenen Handelsunternehmen und Dienstleistungsunternehmen Zahlungen im Rahmen eines bargeldlosen Zahlungsdienstes anstelle von Bargeld anzunehmen und durchzuführen. Ohne Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute ist eine bargeldlose Zahlung am Point-of-Sale oder im Internet

kaum denkbar. Gerade diese bargeldlos über die Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute abgewickelten Zahlungstransaktionen stellen eine lückenlose Papierspur sicher. Gleichzeitig treten die Mitglieder zum Teil als kartenausgebende Zahlungsdienstleister auf.

Die Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute sowie die Zweigniederlassungen sind Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (**Geldwäschegesetz – GwG**). Im Jahresbericht 2019 der Financial Intelligence Unit werden 21 Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute als aktive Verpflichtete geführt, weil Sie im Jahr 2019 eine Verdachtsmeldung abgegeben haben. Alle diese aktiven Verpflichteten sind Mitglieder des BVZI und leisten ihrerseits einen kontinuierlichen Beitrag zur Geldwäscheprävention und Abwehr von Terrorismusfinanzierung.

Die mit der Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche (**Erste Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr**) angestrebte europäische Harmonisierung wird seitens des BVZI ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Der zur nationalen Umsetzung der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr beinhaltet jedoch Maßnahmen, deren Ausprägungen und Folgen tiefgreifende Auswirkungen auf alle Verpflichteten des Geldwäschegesetzes haben wird, die weit über die angestrebte europäische Harmonisierung hinausgehen und erhebliche Auswirkungen, sowohl auf alle Verpflichteten als auch auf alle Mitglieder der Bevölkerung haben werden. Im Rahmen der nachfolgend beigefügten Stellungnahme möchten wir aufzeigen, welche Wirkung der vorliegende All-Crime-Ansatz mit sich bringen würde, der eine pauschalen Kriminalisierung der Bevölkerung ohne Berücksichtigung der Maßstäbe der Unschuldsvermutung im Rahmen des Verdachtsmeldewesens nach § 43 Abs. 1 GwG begründen würde und bereits deshalb abzulehnen ist. Von den nachhaltigen und umfangreichen Auswirkungen sowohl für alle Bürgerinnen und Bürger als auch für die Wirtschaft individuell ganz zu schweigen.

Der BVZI spricht sich deshalb ausdrücklich für eine Eins-zu-Eins Umsetzung der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr aus, insbesondere im Sinne der zentralen Zielsetzung der europaweiten Harmonisierung.

Für Rückfragen steht Ihnen Herr Olaf Bausch ([olaf.bausch@bvzi.de](mailto:olaf.bausch@bvzi.de)) als Leiter der BVZI Arbeitsgruppe Geldwäscheprävention sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband der Zahlungsinstitute e.V.

Eva Asch  
Sprecher des Vorstands

Monika Loup-Würdemann  
Mitglied des Vorstands

## Stellungnahme des Bundesverbandes der Zahlungs- und E-Geld-Institute (BVZI) e.V. zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche

### 1 Widerspruch und Konflikt mit der europarechtlichen Vorgabe

Im Rahmen der angestrebten europäischen Harmonisierung ist nach Abwägung aller Faktoren keine Regelung getroffen worden, die die Umsetzung eines sogenannten All-Crime-Ansatzes verlangen würde, wonach alle denkbaren Straftaten eine Vortat zur Geldwäsche darstellen können.

Die beabsichtigte Neufassung des § 261 StGB durch künftige Einbeziehung aller Straftaten im Sinne des Strafgesetzbuches als Vortaten zur Geldwäsche steht im Widerspruch zu den europarechtlichen Vorgaben, die auf eine kohärente Harmonisierung in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union abzielen. Zur Erreichung der Harmonisierung und der definierten Ziele ist eine punktuelle Anpassung des Strafgesetzbuches im Sinne einer Eins-zu-Eins-Umsetzung geboten. Der vorliegende Gesetzentwurf würde, entgegen der beabsichtigten europaweiten Harmonisierung, insbesondere eine Verlagerung der Aktivitäten zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von Deutschland in andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bewirken, weil dort eine kohärente Umsetzung erfolgte. Der vorliegende Gesetzentwurf trägt damit nicht zu einer effektiven Verfolgung und Ahndung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei, sondern bewirkt, dass die Aktivitäten der organisierten Kriminalität sich von Deutschland in andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verlagern, ohne jedoch dort im Lichte der kohärenten Umsetzung einer effektiven Strafverfolgung zu unterliegen. In der Folge sehen sich die anderen Mitgliedsstaaten mit neuen Entwicklungen konfrontiert, die gerade nicht Zielsetzung der europarechtlichen Harmonisierungsbestrebungen sind.

Die [Richtlinie \(EU\) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche \(Erste Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr\)](#) soll entsprechend dem Erwägungsgrund 13 Geldwäsche unter Strafe stellen, wenn sie vorsätzlich und mit dem Wissen begangen wird, dass die Vermögensgegenstände aus einer kriminellen Tätigkeit stammen. Außerdem soll eine Mindestharmonisierung der Straftaten und der Sanktionen in allen Mitgliedsstaaten erreicht werden. Daran ändert auch die Erwägung nichts, dass es den Mitgliedsstaaten freisteht, strengere strafrechtliche Bestimmungen in diesem Bereich zu erlassen oder beizubehalten. Gerade dieser letztgenannte Aspekt muss im Lichte der Entstehungsgeschichte der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr betrachtet werden. Sie ist Ausdruck der Umsetzung des von der Europäischen Kommission in ihrem Aktionsplan vom 2. Februar 2016 in Punkt 1.3 angekündigten intensiveren Vorgehens gegen Terrorismusfinanzierung, in dem es unter anderem heißt:

*„Alle Mitgliedstaaten haben die Geldwäsche als Straftatbestand eingeführt, aber es gibt Unterschiede bei der Definition und den Sanktionen. **Diese Unterschiede behindern die grenzübergreifende justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäsche und wirken sich direkt auf Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung aus. Die Kommission wird auf der Grundlage des Artikels 83 AEUV eine Richtlinie zu den***

***Straftatbeständen und Sanktionen im Bereich der Geldwäsche vorschlagen. Auf diese Weise sollen Mindestvorschriften für die Festlegung des Straftatbestands der Geldwäsche (mit Bezug auf terroristische Straftaten und andere schwere Straftaten) eingeführt und die Sanktionen angeglichen werden.*** ([COM\(2016\) 50 final vom 2. Februar 2016, S. 11](#))  
(Hervorhebung durch den Autor der Stellungnahme)

Es soll also gerade eine Angleichung der Straftatbestände über alle Mitgliedstaaten erfolgen, um dadurch die bestehenden Unterschiede und die damit einhergehende Beeinträchtigung bei der grenzüberschreitenden justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit abzubauen. Natürlich soll die Erste Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr nicht bewirken, dass ein, in einem Mitgliedsstaat bereits bestehendes strengeres Regime durch die angestrebte Mindestharmonisierung dahingehend aufgeweicht und geschwächt wird, dass in dem betreffenden Mitgliedsstaat die bestehenden Strafverfolgungsmaßnahmen abgemildert werden müssen. Insofern handelt es sich bei der Öffnungsregelung um eine seit Jahren übliche Formulierung in Richtlinien.

Die Europäische Kommission hat den Aspekt der unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen in der Begründung ihres Vorschlags der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr im Detail ausgeführt und unter anderem dargelegt:

***„Der derzeitige Rechtsrahmen ist weder umfassend noch kohärent genug, um in vollem Umfang wirksam zu sein. Terroristen und sonstige Kriminelle können sich die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zunutze machen und ihre Finanztransaktionen in den Ländern mit den vermeintlich schwächsten Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche tätigen.***

***Noch gravierender ist, dass die Unterschiede bei den Definitionen der Straftatbestände, der Bandbreite der Straftaten und den Sanktionen im Bereich der Geldwäsche die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und den Informationsaustausch auf operativer Ebene beeinträchtigen. Beispielsweise erschweren die Unterschiede im Vortatenspektrum den zentralen Meldestellen (FIU) und den Strafverfolgungsbehörden in einem Mitgliedstaat, sich mit anderen EU-Mitgliedstaaten abzustimmen, um über die Grenzen hinweg gegen Geldwäsche (zum Beispiel Geldwäsche im Zusammenhang mit Steuerstraftaten) vorzugehen. Im Zuge der Konsultation zur Ausarbeitung dieses Vorschlags berichteten Fachleute –darunter Bedienstete von Agenturen wie Europol und Eurojust –, dass die unterschiedliche strafrechtliche Einstufung dieser Straftat in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten eine wirksame polizeiliche Zusammenarbeit und grenzüberschreitende Ermittlungen behindert.***

(...)

***Die Einführung von Mindestvorschriften für die Festlegung des Straftatbestands der Geldwäsche, die Bezugnahme auf terroristische und andere schwere Straftaten und die Angleichung der entsprechenden Sanktionen wird den vorhandenen strafrechtlichen Rahmen der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche in Europa verstärken. Die vorgeschlagene Richtlinie wird zu einer besseren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und einem intensiveren Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden führen und dazu beitragen zu verhindern, dass sich Kriminelle die Unterschiede zwischen den nationalen***

***Rechtsvorschriften zunutze machen.***“ ([COM\(2016\) 826 final vom 21. Dezember 2016, S. 2 ff](#))  
(Hervorhebung durch den Autor der Stellungnahme)

Die Europäische Kommission hat sich bei der Erarbeitung dezidiert mit den verschiedenen Vorgaben über Vortaten zur Geldwäsche befasst und auseinandergesetzt (Wiener Übereinkommen; Übereinkommen von Palermo; FATF Liste von Vortaten, Warschauer Konvention), um darauf aufbauend und ergänzend den in Artikel 3 der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr aufgeführten harmonisierten Rechtsrahmen zur Einstufung von vorsätzlich begangenen Vortaten zur Geldwäsche abzuleiten ([COM\(2016\) 826 final vom 21. Dezember 2016, S. 4, 5](#)). Es wurde gerade kein All-Crime-Ansatz als Maßstab zur Harmonisierung geregelt. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass bereits die internationalen Vorgaben einen solchen Ansatz nicht vorsehen.

Die Regelungen der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr zielen nachhaltig auf die Schaffung eines kohärenten Rechtsrahmen auf Ebene aller europäischen Mitgliedsstaaten ab. Dieser Maßstab muss bei der nationalen Umsetzung Berücksichtigung finden. Der kohärente Rechtsrahmen wird jedoch durch jede neue nationale Regelung in Frage gestellt, die keine Eins-zu-Eins Umsetzung darstellt. Die Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs würde erneut Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften begründen und die bessere grenzüberschreitende Zusammenarbeit und einen intensiveren Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden auf eben andere Art und Weise beeinträchtigen oder gar verhindern, wodurch sich Kriminelle weiterhin der Unterschiede bedienen können.

Das vorgesehene nationale Gold Plating steht im Widerspruch oder sogar im Konflikt mit den dargelegten Zielen der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr.

Der Widerspruch zur abgestrebten kohärenten Harmonisierung der europäischen Mitgliedsstaaten mit dem deutschen Regelungsentwurf resultiert daraus, dass unter anderem daraus, dass nach einer Umsetzung aus Deutschland heraus Vortaten zur Geldwäsche im Rahmen von grenzüberschreitenden Auskunftersuchen an die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedsstaaten verfolgt werden, die wiederum in den anderen Mitgliedsstaaten trotz Mindestharmonisierung nicht als Vortaten zur Geldwäsche gelten. Dadurch werden die ohnehin stark in Anspruch genommenen justiziellen und polizeilichen Ressourcen der anderen Mitgliedsstaaten zusätzlich belastet, mit der Folge einer erneuten Beeinträchtigung der Zusammenarbeit. Gleichzeitig stehen die aufgrund der internationalen Auskunftersuchen gebundenen nationalen Ressourcen in dem jeweiligen Mitgliedsstaat nicht für die effektive Strafverfolgung vor Ort zur Verfügung. Dies gilt erst recht für die Fälle, in denen ein internationales Auskunftersuchen von Anfang an erfolglos sein muss, weil die verfolgte Straftat im angefragten Mitgliedsstaat keine Vortat zur Geldwäsche darstellt.

In jedem Fall bewirkt die vorbehaltlose Einbeziehung aller Straftaten in den Anwendungsbereich des § 261 StGB, dass es zu einer territorialen Verlagerung der von Terroristen oder sonstigen Kriminellen ausgeübten Finanztransaktionen gerade in solche Mitgliedsstaaten kommt, die die Erste Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr im Wege einer Eins-zu-Eins Umsetzung in das jeweilige nationale Recht überführen oder überführt haben. Der im Gesetzentwurf verfolgte nationale Ansatz steht dem europäischen Grundgedanken entgegen und dürfte außerdem zusätzliche europarechtliche Implikationen bewirken.

Sowohl unter Kapitel „B. Lösung; Nutzen“ als auch im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfes wird ausgeführt

*„Das geltende deutsche Recht entspricht zwar bereits weitgehend den geldwäscherechtlichen Vorgaben verschiedener internationaler Rechtsinstrumente wie beispielsweise dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus, dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption sowie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Auch den Vorgaben der Richtlinie entspricht § 261 des Strafgesetzbuches (StGB) bereits zu einem großen Teil.“* ([BR-Drucks. 620/20, S. 2, 6](#))  
(Hervorhebung durch den Autor der Stellungnahme)

Diese Ausführungen lassen mit Blick auf eine kohärente Umsetzung den Schluss zu, dass lediglich verhältnismäßig geringe Anpassungen erforderlich wären, um eine angemessene nationale Umsetzung insbesondere unter Berücksichtigung aller notwendigen Verhältnismäßigkeitserwägungen zu erzielen. Die beabsichtigte Neufassung des § 261 StGB wird im Gesetzentwurf deshalb auch nicht mit der Umsetzung der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr begründet, sondern lediglich mit der Umsetzung der europarechtlichen Rechtsvorschrift „verbunden“ und stattdessen im Kern mit folgendem Satz begründet:

*„Allerdings soll die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche weiter verbessert und dazu auch über die internationalen Mindestvorgaben hinausgegangen werden. Die Umsetzung der Richtlinie wird daher **verbunden** mit einer Neufassung des Straftatbestandes, der zukünftig alle Straftaten als Geldwäschevortaten einbeziehen soll.“* ([BR-Drucks. 620/20, S. 2f., 6](#))  
(Hervorhebung durch den Autor der Stellungnahme)

Eine solche Umsetzung trägt weder zur Auflösung der daraus resultierenden neuen Beeinträchtigungen der grenzübergreifenden justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit bei. Noch wird damit der Konflikt beseitigt, dass sich aus der angedachten nationalen Umsetzung sehr wahrscheinlich eine bloße Verlagerung von illegalen Finanztransaktionen aus Deutschland in einen oder mehrere andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ergeben kann. Damit wird Geldwäsche gerade nicht bekämpft, sondern in einen anderen Mitgliedsstaat oder ein anderes Drittland verschoben, weil auch die international führende Financial Action Task Force (FATF) keinen All-Crime-Ansatz verfolgt. Selbst „The FATF Recommendations“ in ihrer aktuellen Fassung vom Juni 2019 stellen lediglich auf folgende Anforderungen ab:

*“3. Money laundering offence*

*Countries should criminalise money laundering **on the basis of the Vienna Convention and the Palermo Convention. Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences**, with a view to including the widest range of predicate offences.“* ([The FATF Recommendations, Abschnitt B. 3. Empfehlung, S. 10](#)) (Hervorhebung durch den Autor der Stellungnahme)

Die Auslegung zu dieser Empfehlung liefert die FATF ebenfalls mit in ihren diesbezüglichen [Auslegungshinweisen zur 3. Empfehlung in den „The FATF Recommendations“ auf Seiten 31 und 32.](#)

Die beabsichtigte Verbesserung des nationalen Rechtsrahmens für eine effektivere Strafverfolgung der Geldwäsche, bewirkt im Ergebnis vor allem eine Verlagerung aus Deutschland heraus, insbesondere in andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Damit wird zwar potentiell auch eine Verringerung



der Geldwäsche in Deutschland bewirkt, aber nicht etwa durch eine effektive Strafverfolgung, sondern lediglich durch eine Verlagerung ins Ausland. Indes löst es nicht die Geldwäsche auf, die künftig mehrheitlich in anderen europäischen Mitgliedsstaaten (unter anderem auch von Deutschen Staatsbürgern) durchgeführt wird und dort verfolgt werden muss.

Sowohl das Risiko der Schaffung neuer Beeinträchtigungen als auch der drohende Konflikt der Verlagerung können nur im Wege einer kohärenten Eins-zu-Eins Umsetzung der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr in das Strafgesetzbuch ausgeräumt werden. Selbst wenn dieser Weg der Umsetzung an verschiedenen Stellen im Strafgesetzbuch eine Anpassung einer jeweiligen Strafrechtsnorm erforderlich machen sollte. Die Ausführungen im Gesetzentwurf belegen, dass bereits eine detaillierte Befassung mit einer derartig ausgeprägten Eins-zu-Eins-Umsetzung erfolgt ist ([BR-Drucks 620/20, S. 7 ff.](#)). Insofern vermag der nunmehr vorliegende Wortlaut des § 261 StGB-Neu nicht so recht zur Gesetzesbegründung passen. Es kann nur vermutet werden, dass der hier verfolgte All-Crime-Ansatz ein Ausdruck des [Aktionsplans der Bundesregierung zur Bekämpfung von Bilanzbetrug und zur Stärkung der Kontrolle über Kapital und Finanzmärkte vom 6. Oktober 2020](#) sein soll. Das betrügerische einer einzelnen Unternehmensgruppe wird also zum Anlass genommen die jahrzehntelangen Bemühungen der Verpflichteten bei der Abwehr von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in dieser Art und Weise in Frage zu stellen.

Die Stellungnahme des BVZI steht zudem im Lichte der Mitteilung der Europäischen Kommission zum Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ([C\(2020\) 2800 final vom 7. Mai 2020](#)). Die Ausführungen im Aktionsplan machen einerseits deutlich, dass die Europäische Union bereits jetzt einen soliden Rechtsrahmen zur Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung entwickelt hat, der über die von der FATF angenommenen internationalen Standards hinausgeht ([C\(2020\) 2800 final vom 7. Mai 2020, S. 1](#)). Unabhängig davon wird klar zum Ausdruck gebracht, dass eine umfassende EU-Politik zur Prävention von Geldwäsche und zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung mit der besseren Umsetzung der bestehenden Vorschriften, einem detaillierten und harmonisierten Regelwerk, eine konsequente Aufsicht von hoher Qualität, unter anderem indem bestimmte Aufsichtsaufgaben auf eine EU-Einrichtung übertragen werden, die Vernetzung zentraler Bankkontoregister und ein stärkerer Mechanismus zur Koordinierung der Arbeit der zentralen Meldestellen (FIU) einhergehen muss ([C\(2020\) 2800 final vom 7. Mai 2020, S. 2](#)). Man erreicht also eine effektive Prävention von Geldwäsche und der Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung nicht dadurch, dass man im Rahmen der nationalen Umsetzung von europarechtlichen Rechtsvorschriften einen nationalen Sonderweg beschreitet. Gerade mit Blick auf eine nachhaltige weitere Harmonisierung auf europäischer Ebene und der Stärkung des europäischen Binnenmarktes als Ganzes, führt die Neufassung des § 261 StGB zur Schaffung neuer Beeinträchtigungen und Abweichungen von der europäischen Zielvorgabe der Harmonisierung und Stärkung. In diesem Bewusstsein hat die Europäische Kommission klar ausgeführt, dass es gerade jene uneinheitliche Umsetzung von europäischen Rechtsvorschriften ist, die zu einer uneinheitlichen Rechtslage in der Europäischen Union führt, die für grenzüberschreitend tätige Dienstleister zusätzliche Kosten und Belastungen mit sich bringt oder Aufsichtsarbitrage zur Folge hat ([C\(2020\) 2800 final vom 7. Mai 2020, S. 5](#)). In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass alle Mitglieder des BVZI ihrerseits grenzüberschreitend tätige Zahlungsdienstleister sind.

## 2 Einschätzung des Erfüllungsaufwands

Die im Gesetzentwurf angeführten Darlegungen zum Erfüllungsaufwand für die

- a) Bürgerinnen und Bürger (Kapitel 2.1)
- b) Wirtschaft (Kapitel 2.2)
- c) Verwaltung und weitere Kosten (Kapitel 2.3)

sind nicht nachvollziehbar. Im Gegenteil, es ergeben sich nachhaltige und massive Auswirkungen, sowohl für alle Bereiche. Die gegenwärtige Einschätzung ist Ausdruck einer einseitigen und zweckgerichteten Begründung, die die Realität der Auswirkungen für die Praxis ausblendet.

### 2.1 Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

Allein die massive und grundlegende Änderung des § 261 StGB-Neu sowie die Einbeziehung aller Straftatbestände des Strafgesetzbuches als auch aller anderen deutschen Gesetzes begründen einen Informationsbedarf bei den Bürgerinnen und Bürgern. Sie müssen ihr individuelles Handeln neu ausrichten, weil selbst eine nicht verfolgte Vortat dennoch eine Straftat im Sinne des Geldwäsche Strafgesetzbuches begründen kann. Künftig laufen auch die Bürgerinnen und Bürger nachhaltig Gefahr, dass sie bereits aufgrund einer eigenen Untätigkeit sich indirekt der Geldwäsche strafbar machen können. Die in der [Stellungnahme Nr. 52 der Bundesrechtsanwaltskammer vom September 2020](#) zum Referentenentwurf auf Seite 7 angeführten Beispiele, machen deutlich, dass jeder Bürger sehr schnell Gefahr laufen kann, sich der leichtfertigen Geldwäsche strafbar zu machen.

Selbst wenn kein individueller finanzieller Aufwand entsteht, dann entsteht dennoch ein Informationsaufwand, der in seinem gesamten Ausmaß enorm ist. Das fängt bereits damit an, dass es kein einheitliches Verzeichnis gibt, dass alle Straftatbestände an einer Stelle für jedermann nachvollziehbar auflistet. Selbst wenn es eine Auflistung gäbe, erschließt sich für den Laien noch immer nicht, welche Handlungen und Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Straftat zugrundeliegen.

Aber nicht nur aus dieser Perspektive ergibt sich ein zusätzlicher Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger. Der Aufwand kann sich außerdem als Begleiterscheinung der Anwendung der neuen gesetzlichen Regelungen durch die Verpflichteten des Geldwäschegesetzes ergeben. Hier ist allen voran daran zu denken, dass die Bürgerinnen und Bürger in Folge einer derartigen Ausprägung mehrheitlich dem Risiko ausgesetzt wären, dass eine (oftmals seit vielen Jahren) bestehende Geschäftsbeziehung über die Führung eines Girokontos (nachfolgend: Zahlungskonto) vom kontoführenden Zahlungsdienstleister (Kreditinstitute, Zahlungsinstitute oder E-Geld-Institute) gekündigt werden muss. Die Kündigung wäre Folge der Anwendung der bei den Zahlungsdienstleistern als Verpflichtete seit vielen Jahren etablierten internen Sicherungsmaßnahmen zur Prüfung der Beendigungsverpflichtung nach § 10 Abs. 9 GwG. Jede Prüfung einer Verdachtsmeldung zieht gleichzeitig, zumindest temporär, die Anwendung verstärkter Überwachungshandlungen als allgemeine Sorgfaltspflicht im Sinne von § 10 Abs. 1 Nr. 5 GwG nach sich. Die höheren Aufwendungen für eine verstärkte Überwachung sind jedoch nur dann zu vertreten, wenn wenigstens die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsbeziehung gegeben ist. Was im Fall einer Geschäftsbeziehung zur alleinigen Führung eines Zahlungskontos in der Regel nicht gegeben ist. In der Folge bringt die Prüfung eines Verdachtsmomentes, selbst wenn dieser sich nicht weiter materialisiert, in der Mehrheit der



Fälle die Beendigung der Geschäftsbeziehung mit sich, weil anderenfalls der Verpflichtete, den Vorgaben des § 10 Abs. 9 GwG nicht mehr ordnungsgemäß gerecht werden kann.

Wenn die verpflichteten Zahlungsdienstleister für eine Verdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 GwG künftig nicht mehr die seit dem 22. September 1992 gesetzlich geregelte Zielrichtung auf „*das Abschöpfen von Geldern aus der Organisierten Kriminalität*“ ([BT-Drucks. 12/989, S. 21](#)) anwenden müssen, sondern künftig auch alle Straftaten der Massen- und Bagatellkriminalität berücksichtigen müssen, wird die Anzahl von Verdachtsmomenten in die Höhe schnellen und mit ihnen die Beendigungen von Geschäftsbeziehungen exponentiell zunehmen. Dann bietet bereits eine alltägliche Rücklastschrift oder die Durchführung eines sogenannten Chargebacks im Falle einer Kreditkartenzahlung Raum und Anlass zur Prüfung einer Verdachtsmeldung bis hin zur Abgabe einer Verdachtsmeldung (weitere Ausführungen in Kapitel 2.2 dieser Stellungnahme). In der Folge müssen sich die betroffenen Bürgerinnen und Bürger nach einem neuen Zahlungsdienstleister umsehen, der künftig ein Zahlungskonto für sie führt, jedenfalls bis zur nächsten Rücklastschrift. Die Änderung einer oft über Jahrzehnte geführten Geschäftsbeziehung für ein Zahlungskonto ist in der heutigen Zeit ein äußerst einschneidendes Erlebnis, dass eine hohe Auswirkung auf jeden Betroffenen hat.

## 2.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ([BR-Drucks 620/20, S. 27](#)) entsprechen nicht den tatsächlichen Folgen für die individuelle Umsetzung des mit der vorgesehenen Gesetzesänderung einhergehenden Anpassungsbedarfs, der durch jeden Verpflichteten des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (**Geldwäschegesetz – GwG**) geleistet werden müsste. Auf Basis der vorläufigen Erkenntnisse wird unter Einbeziehung der bisher nicht erfassten Delikte der Massen- und Bagatellkriminalität allein aus dem Bereich der Zahlungsdiensteanbieter (Kreditinstitute, Zahlungsinstitute, E-Geld-Institute) mit einer Anzahl von Verdachtsmeldungen im zwei- bzw. dreistelligen Millionenbereich gerechnet. Der Erfüllungsaufwand ist verbunden mit einer massiven Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Ertragskraft der Verpflichteten in Folge der verstärkt durchzuführenden Beendigungsprüfungen und damit verbundenen zu erwartenden Beendigungen von Geschäftsbeziehungen mit Vertragspartnern. Auch unter Berücksichtigung des zu erwartenden Erfüllungsaufwandes sowie der ohnehin bestehenden Belastungen für die Wirtschaft in Folge der COVID-19 Pandemie ist eine kohärente Eins-zu-Eins Umsetzung der Ersten Strafrechtrichtlinie zur Geldwäscheabwehr in das Strafgesetzbuch geboten. Der dargestellte Erfüllungsaufwand ist deshalb zu korrigieren und einer neuen Bewertung zu unterziehen.

Bereits zum Referentenentwurf hatten wir umfangreich ausgeführt und auf die zahlreichen und nachhaltigen finanziellen Auswirkungen sowie Belastungen der personellen und technischen Ressourcen aufmerksam gemacht. Die folgende Formulierung des Gesetzentwurfes ist seinem Inhalt nach nunmehr sogar noch extremer als der Referentenentwurf:

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz S. 27	Gesetzesentwurf – <a href="#">BR-Drucks. 620/20, S. 22</a>
„Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch Auswirkungen auf deren Sorgfalts- und Meldepflichten nach dem Geldwäschegesetz (GwG) ist nicht zu erwarten.“	„Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch <b>dieses Gesetz ist nicht zu erwarten. Gleiches gilt für mittelbare</b> Auswirkungen auf die Sorgfalts- und Meldepflichten nach dem Geldwäschegesetz (GwG).“  (Hervorhebung durch den Autor der Stellungnahme)

Hatte sich der Referentenentwurf noch auf Auswirkungen auf eine Aussage zu den Sorgfalts- und Meldepflichten beschränkt, wird trotz aller diesbezüglichen gegenteiligen Stellungnahmen, ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft nunmehr gleich ganz in Abrede gestellt. Vor diesem Hintergrund der Verschärfung der Einschätzung des Erfüllungsaufwands, erscheint eine Wiederholung unserer Ausführungen aus der Stellungnahme zum Referentenentwurf unumgänglich. Diese Wiederholung ist und zudem ihre Erweiterung ist in ihrem Umfang auch deshalb geboten, weil im Gesetzesentwurf folgende Formulierung aufgenommen wurde:

*„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. ([BR-Drucks. 620/20, S. 23](#))*

Mit dem Verweis auf den Bundesverband der Geldwäschebeauftragten soll der Anschein erweckt werden, dass die Stellungnahmen der Deutschen Kreditwirtschaft, des BVZI und anderer Verbände bezüglich der vorgetragenen Argumente widerlegt worden wären. Das Gegenteil ist der Fall. Es ist erstaunlich, wenn die sehr kurze Stellungnahme eines Vereins, der erstmalig am 4. Juni 2020 im Vereinsregister registriert wurde, schwerer wiegen soll, als die inhaltlich umfangreichen Stellungnahmen, der Verbände des Finanzsektors, der Bundesrechtsanwaltskammer, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und anderer Verbände, die seit vielen Jahren einen nachhaltigen und konstruktiven Beitrag zur Abwehr von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung leisten. Wie bei der Gewichtung dieser einzelnen Stellungnahme berücksichtigt wurde, dass alle gesetzlich notwendigen sieben Gründungsmitglieder ihrerseits alle Mitarbeiter des gleichen Wirtschaftsberatungsunternehmens sind, soll an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

Die vorgesehene Neufassung des § 261 StGB-Neu und die damit beabsichtigte Einführung eines All-Crime-Ansatzes hat massive Auswirkungen mit Blick auf den Erfüllungsaufwand der Verpflichteten. Der in dem Gesetzesentwurf dargelegte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist ausschließlich auf eine mehr als einseitig geprägte Interpretation des federführenden Ministeriums zurückzuführen. Dabei wird in jeder Hinsicht verkannt, dass die internen Sicherungsmaßnahmen, die jeder Verpflichtete zur Umsetzung der Sorgfalts- und Meldepflichten treffen muss, ein ganzheitliches System, gleich einem Uhrwerk, darstellt. Es ist unmöglich, an einem Bereich eine Änderung oder Anpassung vorzunehmen, ohne dass sich gleichzeitig Auswirkungen auf andere interne Sicherungsmaßnahmen ergeben.

Es wird nicht in Abrede gestellt, dass nach § 43 Absatz 1 Nummer 1 GwG Verpflichtete dann eine Verdachtsmeldung abzugeben haben, wenn Tatsachen vorliegen, die darauf hindeuten, dass ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion im Zusammenhang steht, aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte. Solche Tatsachen zu erkennen ist Ergebnis der internen Sicherungsmaßnahmen des Verpflichteten. Entscheidend dabei ist, dass individuelle Risiko des Verpflichteten sowie die Anwendung des Begriffes „Geldwäsche“ im Sinne des Geldwäschegesetzes als Maßstab.

Mit der Novellierung des Geldwäschegesetzes zum 26. Juni 2017 wurde in § 1 Absatz 1 GwG erstmalig der Begriff der „Geldwäsche“ rechtsverbindlich definiert, selbst wenn es dahingestellt bleiben kann, dass bereits vor der Einführung der gesetzlichen Begriffsdefinition, die Rechtspraxis den Begriff unter Bezugnahme auf § 261 StGB ausgelegt hatte ([BT-Drucks. 18/11555, S. 101](#)).

Im Gesetzentwurf wurde im Vergleich zum Referentenentwurf unter anderem folgende Begründung neu aufgenommen:

*„Die Sorgfalts- und Meldepflichten und ein damit einhergehende Aufwand für Wirtschaft und Verwaltung rühren originär aus den Regelungen des GwG und sind damit allein diesen Regelungen zuzuordnen. Die mit der vorgesehenen Neufassung des Geldwäschestraftatbestands verbundenen mittelbaren Auswirkungen auf das GwG machten einen Mehraufwand bei den Aufgaben und Pflichten nach dem GwG nicht zum Erfüllungsaufwand durch dieses Regelungsvorhaben.“* ([BR-Drucks. 620/20, S. 22](#))

Der Umsetzungsaufwand für die Wirtschaft ist gerade nicht beschränkt auf die Personen der Wirtschaft, die ihrerseits als Verpflichtete im Sinne des § 2 Abs. 1 GwG gelten. Die Auswirkungen der Folgeerscheinungen der Einführung eines All-Crime-Ansatzes treffen alle Personen der Wirtschaft, weil die höheren operativen Kosten der Verpflichteten für die Einhaltung von angemessenen Sorgfalts- und Meldepflichten, insbesondere der Pflicht zur kontinuierlichen Überwachung der Geschäftsbeziehung einschließlich der Transaktionen, werden unweigerlich auf die übrigen Personen der Wirtschaft sowie auf die Bürgerinnen und Bürger umgelegt werden. Mit anderen Worten, jedermann ist von der Gesetzesänderung betroffen.

Die Begründung, dass die vorgesehene Neufassung des Geldwäschestraftatbestands und die damit verbundenen mittelbaren Auswirkungen auf das GwG, jedenfalls für das vorliegende Gesetzgebungsverfahren zum Strafgesetzbuch keinen Erfüllungsaufwand begründet verfährt nicht.

Bedeutsam ist, dass seit dem 26. Juni 2017 der Anwendungsbereich durch die gesetzliche Begriffsdefinition der Geldwäsche in § 1 Abs. 1 GwG nunmehr eindeutig wie folgt geregelt ist:

*„Geldwäsche im Sinne dieses Gesetzes ist eine Straftat nach § 261 des Strafgesetzbuchs.“*

Damit ist der Inhalt des § 261 StGB von maßgeblicher Bedeutung für alle Mitglieder der Wirtschaft, egal ob diese Verpflichtete des Geldwäschegesetzes sind oder nicht.

Das folgende Beispiel macht die Betroffenheit der Personen deutlich, die nicht Verpflichtete des Geldwäschegesetzes sind:

Die Verkehrsbetriebe GmbH erbringt Dienstleistungen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Verkehrsbetriebe GmbH ist keine Verpflichtete im Sinne des § 2 Abs. 1 GwG. Ein bei der Verkehrsbetriebe GmbH angestellter Berufskraftfahrer muss aufgrund eines Verkehrsvergehens seine Fahrerlaubnis nach § 21 StVG temporär für 3 Monate abgeben. Daraufhin beantragt der angestellte Berufskraftfahrer kurzfristig seinen gesamten Jahresurlaub am Stück nehmen zu können. Außerdem beantragt der angestellte Berufskraftfahrer einen Sonderurlaub und überbrückt dadurch insgesamt 2 Monate seiner. Zum Beginn des dritten Monats des Fahrverbots kehrt der Berufskraftfahrer zurück und nimmt seine Tätigkeit wieder auf. Er fährt ohne Fahrerlaubnis und geht seinem beruflichen Erwerbszweck wieder nach, obwohl dies einen Verstoß gegen § 21 StVG begründet, der künftig ebenfalls eine Vortat zur Geldwäsche unter einem All-Crime-Ansatz darstellt. Das von der Verkehrsbetriebe gezahlte Gehalt für den hier betrachteten dritten Monat hat der angestellte Berufskraftfahrer aufgrund einer Straftat erlangt. Das Gehalt wird auf ein Zahlungskonto bei einem Kreditinstitut überwiesen. Die Verkehrsbetriebe GmbH hat, indem sie den angestellten Berufskraftfahrer hat seine berufliche Tätigkeit hat ausüben lassen, sich an einer Straftat beteiligt. Die Verkehrsbetriebe GmbH hat alle Erträge, die von beförderten Passagieren erzielt wurden, die von dem betreffenden Berufskraftfahrer im dritten Monat befahren wurden, nur deshalb erzielt, weil der Berufskraftfahrer eine Straftat begangen hat. Die Verkehrsbetriebe GmbH hat demnach Vermögenswerte aus einer illegalen Tätigkeit erlangt, die Vortat zur Geldwäsche ist. Mit der Auszahlung der so erlangten Vermögenswerte als Gehalt an den oder die Mitarbeiter, begeht die Verkehrsbetriebe GmbH künftig – nach den Maßstäben des § 261 StGB-Neu – selbst Geldwäsche. Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Kreditinstitute, die die Zahlungskonten für die Mitarbeiter der Verkehrsbetriebe GmbH in keiner Form erkennen können, dass diese Gelder aus einer illegalen Aktivität erzielt wurden.

Es macht mithin einen erheblichen Unterschied, ob derzeitig etwas mehr als 100 Straftaten, einschließlich ausgewählter Straftaten aus anderen Gesetzen als dem Strafgesetzbuch, als Vortaten zur Geldwäsche betrachtet werden müssen. Wobei diese Straftaten nachhaltig der mit der Einführung des § 261 StGB im Jahr 1992 angelegten Zielsetzung der Abschöpfung von Geldern aus der Organisierten Kriminalität unterworfen waren. Wenn jedoch nach Einführung eines All-Crime-Ansatzes weit mehr als 300 Vortaten allein aus dem Strafgesetzbuch, zuzüglich all jener Straftaten, die in anderen Gesetzen als dem Strafgesetzbuch geregelt sind, erfasst sein sollen, dann ist hierin bereits mindestens eine Verdreifachung jedoch eher eine Vervierfachung der zu berücksichtigten Straftatbestände zu berücksichtigen, die eben nicht nur die Verpflichteten des Geldwäschegesetzes berücksichtigen müssen, sondern auch alle anderen Personen der Wirtschaft. Die Personen der Wirtschaft sind künftig auf ganz andere Art und Weise betroffen, weil auch sie neue Straftatbestände berücksichtigen müssen, um sich nicht in der Folge selbst einer Geldwäsche schuldig zu machen.

Außerdem wird mit der Einführung des All-Crime-Ansatzes die bisherige Zielsetzung des § 261 StGB aufgegeben und durch eine vollständig neue Zielsetzung ersetzt. Künftig wären unter dem neuen § 261 StGB-Neu auch alle Delikte der Massen- und Bagatellkriminalität zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung der strafrechtlichen Regelungen und der jeweiligen inhaltlichen Ausprägung ist von nachhaltiger Bedeutung für alle Personen der Wirtschaft. Es kann auch nicht behauptet werden, dass die inhaltlich neue Ausprägung des Geldwäschebegriffs im Strafgesetzbuch keine unmittelbaren Auswirkungen auf Verpflichtete des Geldwäschegesetzes hat. Denn wie dargelegt, ist es gerade der

Begriff der Geldwäsche entscheidend, wie er in § 261 StGB geregelt ist. Folglich begründet jede Änderung des § 261 StGB auch eine Auswirkung auf alle Verpflichteten des Geldwäschegesetzes.

Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Verpflichteten im Finanzsektor, von denen immerhin 97,85 % aller Verdachtsmeldungen in Deutschland abgegeben werden, über die Regeln des Geldwäschegesetzes hinaus, aufgrund besonderer aufsichtsrechtlicher Regeln wie zum Beispiel § 25h Absatz 2 KWG, § 28 Absatz 1 Satz 3 KAGB oder auch § 27 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 ZAG, dazu verpflichtet sind, Datenverarbeitungssysteme als interne Sicherungsmaßnahme zu betreiben und zu aktualisieren, mittels derer sie die Einhaltung der Anforderungen des Geldwäschegesetzes gewährleisten. Allein die hiervon erfassten Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute (alle zusammen: **Institute**) stehen für 111.557 abgegebene Verdachtsmeldungen im Jahr 2019, was 99,22% der Verdachtsmeldungen des Finanzsektors entspricht. Setzt man diese Zahl ins Verhältnis zu allen Verdachtsmeldungen, die im Jahr 2019 von den Verpflichteten des Geldwäschegesetzes sowie von Aufsichtsbehörden, Finanzbehörden und sonstigen Dritten abgegeben wurden, dann stehen die vorbenannten Institute für 97,08 % des gesamten deutschen Meldeaufkommens. ([FIU Jahresbericht 2019, S. 17](#)) Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass es selbstverständlich auch allen anderen Verpflichteten frei steht, ihrerseits Datenverarbeitungssysteme einzusetzen, selbst wenn dies nicht aufgrund einer zusätzlichen gesetzlichen Regelung vorgeschrieben ist.

Die Datenverarbeitungssysteme sind für Verpflichtete des Finanzsektors eine der zentralen internen Sicherungsmaßnahmen zur Umsetzung der allgemeinen Sorgfaltspflicht zur kontinuierlichen Überwachung der Geschäftsbeziehung einschließlich der Transaktionen, die in ihrem Verlauf durchgeführt werden, um so sicherzustellen, dass etwaige verdächtige Transaktionen erkannt werden. Das bedeutet wiederum, dass die Datenverarbeitungssysteme zum Monitoring der Transaktionen eingesetzt werden, um unter Berücksichtigung von hinterlegten Regeln, potentiell verdächtige Transaktionen herauszufiltern. Die hinterlegten Regeln berücksichtigen den heute bestehenden Katalog von Vortaten als Indikatoren für Geldwäsche. Mit anderen Worten bei der Definition der Regeln für das Monitoring wurden die jeweiligen einzelnen ca. 100 Vortaten berücksichtigt. Wenn jedoch der Katalog der ca. 100 Vortaten in der vorgesehenen Art und Weise auf alle Vortaten (weit über 300) ausgedehnt werden soll, dann müssen auch die derzeit bestehende Regeln vollständig überarbeitet und neu definiert werden. Dies hat besondere Bedeutung bei den heute nicht betrachteten Straftaten aus dem Bereich der Massen- und Bagatellkriminalität, auf die später noch eingegangen wird. Das Anpassungserfordernis der Datenverarbeitungssysteme hat sowohl im Hinblick auf die konzeptionelle Erarbeitung neuer Regeln, als auch auf die technische Implementierung, einschließlich der Programmierung, Prüfung der Angemessenheit und Geeignetheit sowie der abschließenden Produktivnahme signifikante finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Verpflichteten. Hinsichtlich der einzusetzenden Datenverarbeitungssysteme geht es also nicht um die Frage, dass es bezüglich einer konkreten Verdachtsmeldung im Einzelfall „*keiner Prüfung im Sinne eines strafrechtlichen Anfangsverdachts*“ ([BR-Drucks. 620/20, S. 22](#)) bedarf. Es geht vielmehr darum, dass das Datenverarbeitungssystem so aufgesetzt werden muss, dass die jeweiligen Indikatoren, die auf Tatsachen für eine strafbare Handlung in Bezug auf jede einzelne Vortat hindeuten könnten, entsprechend vollständig und umfassend angepasst werden müssen, um die betreffenden Transaktionen zu erkennen. Nur wenn diese Anpassung erfolgt, besteht ein angemessenes internes Verdachtsmeldewesen bei den betroffenen Instituten.

Die technische Umsetzung hat dabei nicht nur einen einmaligen Kosteneffekt. Vielmehr resultieren daraus nachhaltige und dauerhafte Auswirkungen für die Institute, weil die signifikante Zunahme an Regeln für das Monitoring kontinuierlich – mindestens einmal jährlich – auf ihre Angemessenheit und Geeignetheit überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen. Auch müssen die bestehenden IT-Ressourcen aufgestockt werden, die zudem dadurch beeinflusst werden, dass unter Berücksichtigung von ebenfalls europäisch geprägten Maßnahmen wie der Einführung von Instant Payment eine Überwachung in Echtzeit überhaupt möglich ist. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass allein die im BVZI organisierten Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute Jahr für Jahr nicht etwa Millionen von Transaktionen durchführen, sondern jährlich eine Anzahl von Transaktionen im zweistelligen Milliardenbereich prozessieren.

Ferner kommen die Folgen für die operativen Aktivitäten und Prozesse hinzu. Alle bestehenden internen Sicherungsmaßnahmen, insbesondere die nach § 6 Absatz 2 Nummer 1 GwG implementierten Grundsätze, Verfahren und Kontrollen bedürfen einer vollständigen Überprüfung und Überarbeitung. Hand in Hand mit dieser Maßnahme gehen umfassende Schulungsmaßnahmen aller Mitarbeiter eines Verpflichteten, die erhebliche Ressourcen beanspruchen.

Bereits im Onboarding Prozess müssen ganz andere Maßstäbe angesetzt werden, die zu einer Verzögerung bei der Begründung von Geschäftsbeziehungen führen werden. Beispielsweise stellt § 273 StGB – Verändern von amtlichen Ausweisen – bisher keine Vortat zur Geldwäsche dar. Für die Durchführung der Identifizierung einer natürlichen Person stellte es bisher kein Problem dar, wenn ein amtlicher Ausweis Gebrauchsspuren des Alltags hatte (z.B. auch mit Folge der Beschädigung von amtlichen Adressaufklebern), sofern die Person auf dem Lichtbild mit der Person vor Ort übereinstimmte und sich auch sonst keine Anzeichen für eine „Veränderung“ des amtlichen Ausweises ergaben. Sofern jetzt aber auch § 273 StGB eine Vortat zur Geldwäsche begründen kann, muss im Rahmen der Einbeziehung des amtlichen Ausweises sehr wohl im Onboarding Prozess hinterfragt werden, ob die Gebrauchsspuren gegebenenfalls absichtlich herbeigefügt wurden, um eine Geldwäschetat zu begehen. Allein hier bedarf es erweiterter Schulungsmaßnahmen der Mitarbeiter der Verpflichteten, um eine sachgerechte Prüfung vorzunehmen.

Aber auch im laufenden Monitoring der Transaktionen sind signifikante Auswirkungen für die personellen und finanziellen Ressourcen der Verpflichteten zu erwarten. Die jahrzehntelange Erfahrung mit technischen Datenverarbeitungssystemen zeigt, dass trotz aller technischen Verbesserungen und der angemessenen Schärfung von Regeln zum Monitoring der weitüberwiegende Teil (in der Regel zwischen 95% - 99%) der technisch ausgefilterten Transaktionen im Rahmen der anschließenden manuellen Prüfung keine weiteren Verdachtsmomente begründen, also sogenannte „false positive alerts“ darstellen. Eine bloße Weiterleitung der false positive alerts in Form einer Verdachtsmeldung würde zu mehreren Millionen Verdachtsmeldungen führen.

Der in der Gesetzesbegründung mit Verweis auf eine frühere Gesetzesbegründung vermittelte Anschein, dass „*eigene Schlussfolgerungen oder gar strafrechtliche Subsumtion des Verpflichteten ... gerade nicht erforderlich*“ sei greift zu kurz. In der zitierten Gesetzesbegründung findet sich gerade auch folgendes Regelung, die die vom Verpflichteten zu treffenden Maßnahmen sehr wohl in einem anderen Licht erscheinen lassen:



*„Gleichwohl muss der Verpflichtete über hinreichend aussagekräftige Anhaltspunkte verfügen, eine Meldung „ins Blaue“ ist auch nach der Neufassung unzulässig.“* ([BT-Druck. 17/6804, S. 35f.](#))

Mit anderen Worten, dass ungeprüfte Weiterleiten von false positive alerts durch einen Verpflichteten wäre nicht durch § 43 Absatz 1 GwG abgedeckt, weil dieses Weiterleiten eine Verdachtsmeldung „ins Blaue“ darstellen würde, was ebenfalls verboten ist. Die Summe der zuvor dargestellten Maßnahmen, die von den Verpflichteten des Finanzsektors getroffen werden müssen, sind solche, die vor der Durchführung einer Verdachtsmeldung stehen und gerade nicht eine Einzelfallbezogene Prüfung eines „*strafrechtlichen Anfangsverdachts*“ darstellen, sondern die Prüfung aussagekräftiger Anhaltspunkte zum Gegenstand haben.

Im Gesetzentwurf wurden im Verhältnis zum Referentenentwurf zwei zusätzliche Argumente aufgenommen, die zum einen, die eines „*Transfers von Vermögenswerten, die den Anschein krimineller Herkunft erwecken*“ und zum anderen die „*Angabe falscher Personalien oder die Vorlage eines gefälschten Personaldokuments*“ zum Gegenstand haben ([BR-Drucks. 620/20, S. 22](#)). Diese beiden Argumente sind die einzigen zusätzlichen beispielhaften Begründungen, die jedoch ihrem Inhalt nach nicht verfangen, weil sie lediglich eine weitere Begründung für die heute bereits geltende Rechtslage darstellen, nicht aber eine Begründung für die künftig einzubeziehenden Vortaten, die unter einem All-Crime-Ansatz aufgenommen werden sollen.

Wird jetzt aber der Katalog der Vortaten zur Geldwäsche um mehr als das Dreifache erhöht, dann ist die Annahme nicht von der Hand zu weisen, dass auch die Anzahl der ausgefilterten Transaktionen überproportional oder gar exponentiell zunehmen werden. Die Zunahme ist deshalb überproportional oder gar exponentiell, weil die neuen Regeln für das Monitoring erst sukzessive „trainiert“ und verfeinert werden müssen. Die zusätzliche Anzahl von ausgefilterten Transaktionen bedingt aber, dass zusätzliche personelle Ressourcen vorhanden sein müssen, um die manuellen Prüfungsaufgaben innerhalb angemessener Zeitvorgaben sicherstellen zu können. Mit anderen Worten, die Anzahl der Mitarbeiter muss mehr als verdoppelt werden.

Jede ausgefilterte Transaktion muss einer weiteren manuellen Prüfung zugeführt werden und die Ergebnisse dieser Prüfung müssen individuell und nachvollziehbar dokumentiert werden. Jede einzelne Prüfungshandlung begründet eine gewisse Bearbeitungszeit, die je nach Einzelfall unterschiedlich umfangreich ausfällt. Der Verwaltungsaufwand auf Seiten der Verpflichteten nimmt erneut nachhaltig zu.

Nicht nur an dieser Stelle sind die Auswirkungen für die Wirtschaft signifikant. Auch die tatsächliche Anzahl von Verdachtsmeldungen wird überproportional zunehmen. Der Erfüllungsaufwand für die Abgabe der Verdachtsmeldungen vergrößert sich entsprechend.

Im Rahmen erster und bisher nicht abschließender rechtlicher Beurteilungen gehen wir davon aus, dass im Rahmen eines All-Crime-Ansatzes der auch die Massen- und Bagatelldelinquenz erfassen soll, künftig etwa auch alltägliche Geschäftsvorfälle wie die Durchführung einer Rücklastschrift oder eines Chargeback ein Verdachtsmoment für eine Verdachtsmeldung begründen. Das folgende Beispiel macht die Auswirkungen für alle Bürgerinnen und Bürger plakativ:

Es wird angenommen, dass eine Kundin (Zahlerin) im Wert von EUR 20,00 in einem Lebensmittelgeschäft (Zahlungsempfänger) einen Einkauf tätigt und diesen im Wege einer

Lastschrift, die über das Einlesen seiner girocard ausgelöst wird, oder mittels einer Kreditkarte bargeldlos bezahlt. Der Austausch der bargeldlosen Zahlung erfolgt unter Einbeziehung des kontoführenden Kreditinstituts des Zahlers, des Zahlungsdienstleisters (Kreditinstitut, Zahlungsinstitut oder E-Geld-Institut), der den bargeldlosen Zahlungsdienst für den Zahlungsempfänger erbringt sowie dem kontoführenden Kreditinstitut des Zahlungsempfängers.

Nachdem die bargeldlose Zahlung vollzogen wurde beauftragt der Zahler sein kontoführendes Kreditinstitut mit der Durchführung einer Rücklastschrift respektive mit einem sogenannten Chargeback (Widerspruch zu einer Kreditkartenzahlung). Damit bringt der Zahler gegenüber seinem kontoführenden Kreditinstitut zum Ausdruck, dass der Zahlungsempfänger – aus welchen Gründen auch immer – nicht berechtigt war den betreffenden Geldbetrag vom Zahlungskonto des Zahlers einzuziehen. Mit anderen Worten, der Zahlungsempfänger hat rechtswidrig gehandelt. Ob allerdings das Handeln des Zahlers rechtmäßig ist, kann seitens seines kontoführenden Kreditinstituts nicht geprüft werden, weil das Kreditinstitut das dem Zahlungsvorgang zugrundeliegende Grundgeschäft nicht kennt. Es könnte auch sein, dass der Zahlungsempfänger seine Dienstleistung ordnungsgemäß erbracht oder die Ware mangelfrei geliefert hat. In diesem Fall könnte auch der Zahler derjenige sein, der sich einen Vermögensvorteil verschafft und seinerseits strafbar handelt. Es bleibt dabei, dass Kreditinstitut des Zahlers kann nicht feststellen, wer rechtswidrig handelt. Allerdings liegen Tatsachen in Bezug auf einen Vermögensgegenstand (der betreffende Buchgeldbetrag) vor, die auf eine strafbare Handlung hindeuten, die wiederum Vortat der Geldwäsche sein können. Ergo müsste das kontoführende Kreditinstitut des Zahlers eine Verdachtsmeldung in Bezug auf die betreffende Transaktion vornehmen.

Im Zuge der Rückabwicklung des Zahlungsstroms wird der Zahlungsdienstleister, über den die bargeldlose Zahlung initiiert wurde einbezogen und mit dem Betrag von EUR 20,00 zur Rückzahlung an den Zahler belastet. Der Zahlungsdienstleister seinerseits kann ebenfalls nicht beurteilen, ob der Zahler oder der Zahlungsempfänger rechtswidrig gehandelt hat. Aufgrund seiner Geschäftsbeziehung zum Zahlungsempfänger wird er möglicherweise von einem rechtswidrigen Handeln des Zahlers ausgehen. Letztlich mag es dahingestellt bleiben, weil im Ergebnis der Zahlungsdienstleister ebenfalls eine Verdachtsmeldung auslösen müsste.

Auf der anderen Seite, müsste auch das kontoführende Kreditinstitut des Zahlungsempfängers eine Verdachtsmeldung in Erwägung ziehen und sehr wahrscheinlich auch abgegeben. Denn auch das Kreditinstitut des Zahlungsempfängers kann abschließend nicht beurteilen, ob das Grundgeschäft zwischen Zahler und Zahlungsempfänger ordnungsgemäß durchgeführt wurde, gleichwohl bringt die betreffende Rücklastschrift bzw. das Chargeback zum Ausdruck, dass eine der Parteien sich einen Vermögensvorteil verschafft hat, der ihr in dieser Form nicht rechtmäßig zusteht.

Würden diese drei Verdachtsmeldungen nicht gemacht, besteht das Risiko, dass sich der jeweilige Verpflichtete (insbesondere der Geldwäschebeauftragte) ggf. selbst strafbar, weil durch sein Verhalten eine Geldwäschetat verschleiert wurde.

In dem Beispiel handelt es bei dem Zahlungsempfänger selbst um einen Güterhändler im Sinne von § 1 Abs. 9 GwG. Dieser ist selbst ein Verpflichteter des Geldwäschegesetzes. Ausgehend

davon, dass dieser das Grundgeschäft ordnungsgemäß besorgt hat, müsste er seinerseits eine Verdachtsmeldung auslösen. Aus Sicht des Händlers ist es für die Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung irrelevant, ob er selbst die Schädigung strafrechtlich verfolgen würde oder in Ansehung der sich für ihn ergebenden Aufwände einer Strafverfolgung von einer Strafanzeige Abstand nimmt. Immerhin bestünde seine Schädigung darin, dass er die Ware gegenüber dem Zahler geliefert hat, der Zahler ihm gegenüber jedoch den geschuldeten Geldbetrag verkürzt. In Höhe dieses Geldbetrages wäre der Zahler unrechtmäßig bereichert und jeder Einsatz dieser EUR 20,00 durch den Zahler würde seinerseits eine Straftat im Sinne der Geldwäsche begründen.

Im vorliegenden Beispiel würden nach den Maßstäben eines All-Crime-Ansatzes demnach vier Verdachtsmeldungen zu einem Vorgang von vier unterschiedlichen Verpflichteten gemeldet werden müssen.

Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass mit jeder Abgabe einer Verdachtsmeldung für den Verpflichteten immer auch die Prüfung einer Beendigungspflicht der Geschäftsbeziehung nach § 10 Absatz 9 Satz 1 GwG zwingende Rechtsfolge ist. Es bedarf nicht nur der Prüfung, sondern auch der vollständigen und nachvollziehbaren Dokumentation der Erwägungsgründe und des resultierenden Ergebnisses. Ferner tritt hinzu, dass in Folge einer Verdachtsmeldung immer auch ein höheres Risiko vom jeweiligen Vertragspartner ausgeht. Diese muss bei der Fortführung einer Geschäftsbeziehung dadurch kompensiert werden, dass verstärkte Sorgfaltspflichten in Bezug auf diesen Vertragspartner angewendet werden und eine engere Überwachung der im Laufe der bestehenden Geschäftsbeziehung durchgeführten Transaktionen erfolgen muss. In der Regel wird aber unter Berücksichtigung der Risiken eine Beendigung der Geschäftsbeziehung vorgenommen. Das bedeutet für das dargelegte Beispiel, dass

- a) das kontoführende Kreditinstitut des Zahlers beendet seine Geschäftsbeziehung zum Zahler
- b) der einbezogene Zahlungsdienstleister beendet die Geschäftsbeziehung zum Zahlungsempfänger
- c) das kontoführende Kreditinstitut des Zahlungsempfängers beendet seine Geschäftsbeziehung zum Zahlungsempfänger.

Somit verfügen sowohl Zahler als auch Zahlungsempfänger über kein Zahlungskonto mehr und müssen sich eine neue Bankverbindung suchen. Der Zahlungsempfänger kann solange keine bargeldlosen Zahlungen mehr annehmen, bis er bei einem neuen Zahlungsdienstleister angebunden ist. Es liegt auf der Hand, dass bei der nächsten Rücklastschrift bzw. bei dem nächsten Chargeback der Kreislauf erneut beginnt.

Unter Berücksichtigung der dargestellten Prämissen und der vorläufigen Auswertungen einzelner Datenbestände wird selbst unter konservativen Gesichtspunkten damit gerechnet, dass allein ein Zahlungsdienstleister des BVZI im Durchschnitt ca. 500.000 Verdachtsmeldungen oder mehr unter einem All-Crime-Ansatz im Jahr abgeben müsste.

Im Jahresbericht der FIU für das Jahr 2019 hat diese als aktive Verpflichtete in der Kategorie Kreditinstitute, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute insgesamt 1.295 Verpflichtete geführt ([FIU Jahresbericht 2019, S. 19](#)). Würde man davon ausgehen, dass jeder dieser aktiven Verpflichteten unter Berücksichtigung der dargelegten Prämissen allein nur 100.000 Verdachtsmeldungen abgeben müsste,

wäre das immer noch eine Zahl von 129.500.000 Verdachtsmeldungen. Also Anzahl von Verdachtsmeldungen, die mehr als dem eintausendfachen des heutigen Meldeaufkommens entsprechen würde.

Neben der dargestellten der Steigerung von Verdachtsmeldungen müssen die Verpflichteten auch mit einer sie ebenfalls belastenden Steigerung von hoheitlichen Auskunfts- und Vorlageersuchen durch die Ermittlungsbehörden rechnen, die mit dem massiv erweiterten Katalog der Vortaten der Geldwäsche begründet werden. Der mit jedem einzelnen Auskunfts- und Vorlageersuchen verbundene Aufwand beim Verpflichteten ist nicht außer Acht zu lassen. Auch hierfür müssen die Verpflichteten durch Ausbau der personellen Ressourcen Vorsorge treffen. Anderenfalls führt die mangelnde personelle Ausstattung zu Verzögerungen bei der fristgerechten Beantwortung dieser Auskunfts- und Vorlageersuchen bis hin zur verspäteten Abgabe einer Auskunft, was gleichzeitig die zeitlichen Abläufe der Ermittlungsbehörden nachteilig beeinträchtigt.

Es ist also gerade nicht so, dass ein „Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch dieses Gesetz nicht zu erwarten“ ist ([BR-Drucks. 620/20, S. 22](#)). Das Gegenteil ist der Fall. Die Prävention von Geldwäsche und die Abwehr von Terrorismusfinanzierung ist ein ganzheitliches System, bei dem wie bei einem Uhrwerk jede einzelne interne Sicherungsmaßnahme ineinandergreift, um so in angemessener und geeigneter Art und Weise unter Berücksichtigung der unternehmensspezifischen Risiken eine effektive Umsetzung des Geldwäschegesetzes zu erreichen. Jeder Eingriff in dieses ganzheitliche System, egal wie klein oder groß, führt zu einem Dominoeffekt für alle anderen internen Sicherungsmaßnahmen. Die rechtliche Betrachtung des Erfüllungsaufwands auf die Abgabe einer Verdachtsmeldung zu beschränken, wird diesem ganzheitlichen System alles andere als gerecht.

Die zu erwartende Vervielfachung des heutigen Meldeaufkommens steht in keinerlei Verhältnis zu den Maßnahmen der Strafverfolgung. Das Argument der effektiveren Strafverfolgung von Geldwäsche wird immer wieder ins Feld geführt. Allein seit 2008 wurde § 261 StGB insgesamt 16 mal angepasst. Jedes Mal wurde auf die eine oder andere Art und Weise die Verbesserung der Effektivität der Strafverfolgung für die Begründung der Anpassung ins Feld geführt.

Unter Berücksichtigung der Antwort der Bundesregierung gibt es nicht einmal eine nachvollziehbare Statistik der im Zusammenhang mit Geldwäsche eingezogenen oder abgeschöpften Vermögenswerte ([BT-Drucks. 19/3818, S. 5](#)). Es gibt demnach keine Statistik darüber, welche geldwäscherechtlich induzierten Vermögenswerte sichergestellt werden konnten. Mit anderen Worten, es besteht keine Möglichkeit den von den Verpflichteten betriebenen präventiven Aufwand, der allein in Deutschland einen hohen zweistelligen Milliardenbetrag ausmachen wird, ins Verhältnis zu den Ergebnissen der Strafverfolgung zu stellen.

Betrachtet man ferner die statistischen Daten der Ermittlungsverfahren wegen Geldwäsche gemäß § 261 StGB im Verhältnis zu den eingestellten Verfahren ([BT-Drucks. 19/3818, S. 18](#)) und den tatsächlichen Verurteilungen ([BT-Drucks. 19/3818, S. 18 -23](#)), dann muss man sich hier fragen, ob die effektive Strafverfolgung ein Problem der Regelung des § 261 StGB, fehlender Verdachtsmeldungen oder aber der für die Strafverfolgung eingesetzten Mittel selbst ist.

Die Entwicklung der Verdachtsmeldungen in Relation zu den Rückmeldungen der Staatsanwaltschaften, die sich aus den Jahresberichten der FIU für die Jahre 2015 bis 2019 ergeben, zeichnen ein klares Bild:

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Verdachtsmeldungen gemäß FIU Jahresbericht</b>	29.108	40.960	59.845	77.252	114.914
<b>Rückmeldungen Staatsanwaltschaften von</b>	17.749	23.725	21.027	14.065	17.565
• <b>davon Einstellungsverfügungen</b>	17.428	23.278	20.553	13.790	17.222
• <b>Einstellungsquote</b>	98,19%	97,12%	97,75%	98,04%	98,05%
• <b>davon Anzahl Strafbefehle, Anklageschriften, Urteile</b>	321	447	474	275	343
• <b>Quote der Strafverfolgung</b>	1,81%	1,88%	2,25%	1,96%	1,95%
<b>Verhältnis der Verdachtsmeldung zur Anzahl der Strafbefehle, Anklageschriften, Urteile</b>	1,10%	1,09%	0,79%	0,36%	0,30%

Tabelle 1: Statistik der Verdachtsmeldungen im Verhältnis zu Rückmeldungen der Jahre 2015 bis 2019

Die Quote der Strafverfolgung ist geradewegs als konstant um die 2 % anzusehen. Was übrigens auch in den Jahren zuvor so war. Im Gegensatz dazu ist der Trend zwischen der Anzahl der Verdachtsmeldungen im Verhältnis zum Vollzug von Strafmaßnahmen als rückläufig zu erkennen. Daraus kann nur der Schluss gezogen werden, dass viele der Verdachtsmeldungen nicht verfolgt oder mit einer Einstellungsverfügung beendet werden. Es ist also vielmehr von einem Problem der Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen im Rahmen einer Strafverfolgung zu sprechen, die vor allem nicht auf angemessene personelle Ressourcen zurückgreifen kann. In den Jahren 2016 bis 2018 war ein Rückgang der Personalstärke der Experten für Geldwäsche in den Fachdienststellen für gemeinsame Finanzaufklärungen von in der Spitze 309 im Jahr 2016 auf 280 Mitarbeiter im Jahr 2018 zu verzeichnen, wobei die Zahl von 279 Mitarbeitern im Mittel die Personalstärke darstellt, die in den Jahren zwischen 2008 bis 2018 eingesetzt war ([BT-Drucks. 19/3818, S. 23](#)). Trotz des über die letzten Jahre zu verzeichnenden massiven Anstiegs von Verdachtsmeldungen wurden die personellen Ressourcen der Fachdienststellen offenbar nicht aufgestockt.

Im Umkehrschluss muss ebenfalls beurteilt werden, inwiefern die beabsichtigte unterschiedslose Einbeziehung aller Straftaten als Vortaten zur Geldwäsche überhaupt der eigentlichen Zielsetzung gerecht wird und zu einer geeigneten Verbesserung beitragen kann. Der beabsichtigten Neufassung steht jedenfalls sachlich auch die Überlegung entgegen, dass die dargelegte Steigerung der Anzahl von Verdachtsmeldungen lediglich dazu einen Beitrag leistet, die bestehenden Strukturen vollends zu lähmen oder lahmzulegen. Die am 11. April 2017 im Bundesministerium der Finanzen vorgestellte Neuausrichtung der FIU unter dem Dach der Generalzolldirektion sollte viele Aufgaben neu regeln und letztlich die Verfolgung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbessern. Die Erfahrungen der vergangenen drei Jahre zeichnen indes ein anderes Bild, dies schließt den gemeinsamen Austausch mit den Verpflichteten mit ein. Bis heute erfolgt keine angemessene Rückmeldung zu den abgegebenen Verdachtsmeldungen. Der eingeführte Rückmeldebericht ist bereits während seiner Konsultation mit den Verpflichteten des Finanzsektors auf erhebliche Kritik gestoßen. Dennoch wurde der Rückmeldebericht ohne erkennbare Berücksichtigung der in den Stellungnahmen vorgetragenen Verbesserungs- und Anpassungsvorschläge wie von der FIU beabsichtigt eingeführt. Ein echtes

Steuerungselement für die Verpflichteten zur Verbesserung des eigenen Risikomanagements ergibt sich daraus aber nicht.

Die absehbare Zunahme der Verdachtsmeldungen wird aber auch aus einem anderen Grund die Arbeit der FIU insofern lahmlegen, weil die schiere Maße an Verdachtsmeldungen nicht immer gleichbedeutend ist mit einem vollständigen Bild des betreffenden Sachverhalts. Müssten allein die Mitglieder des BVZI künftig jedes über die einbezogenen Kartenorganisationen eingeleitete sogenannte „Chargeback“ einer Transaktion (Rückabwicklung) als eine Tatsache interpretieren, die einen Betrugsvorgang begründen würde, dann müssten allein hier eine zweistellige Millionen Anzahl von Verdachtsmeldungen abgegeben werden pro Jahr. Dabei muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass die Schnittstellenfunktion der Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute in der Regel damit einhergehen, dass sie zwar die Identität des Händlers kennen und melden können. Indes haben sie keine Kenntnis über die Identität des Karteninhabers, der über seinen kartenausgebenden Zahlungsdienstleister ein Chargeback initiiert, dass daraufhin an die Kartenorganisation weitergegeben wird und von dort den Zahlungsinstituten und E-Geld-Instituten belastet wird. Der einzige Indikator, der den Zahlungsinstituten und E-Geld-Institute in einem solchen Fall bekannt wird, ist die Transaktionsnummer und der Name des kartenausgebenden Zahlungsdienstleisters. Möchte die FIU also die Werthaltigkeit einer solchen Chargeback Transaktion beurteilen, dann ist ein Auskunftersuchen beim kartenausgebenden Zahlungsdienstleister unumgänglich. Mit anderen Worten, bereits die Rückabwicklung einer bargeldlosen Kartenzahlung in Höhe von z.B. 20,00 EUR setzt eine Maschinerie in Gang, die sicher nicht mit dem Aspekt der Absicht der Geldwäsche zu begründen ist, unabhängig davon aber enorme Ressourcen bei allen involvierten Parteien bindet, die für die Verfolgung der tatsächlich relevant erscheinenden Sachverhalte nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die Wirtschaft hat ihren Erfüllungsaufwand in den letzten Jahren kontinuierlich geleistet. Alle Verpflichteten haben ein nachhaltiges Interesse, der Geldwäsche präventiv entgegenzutreten und ihren Beitrag zur Terrorismusbekämpfung zu leisten. Dieser Einsatz bedingt allerdings auch, dass die Exekutive und Judikative im gleichen Maße einen Beitrag leisten. Dies ist schon im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich.

## 2.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung und weitere Kosten

In Ansehung der vorstehenden Ausführungen erschließt sich den Mitgliedern des BVZI nicht nachvollziehbar, weshalb aus dem Regelungsvorhaben kein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung von Bund, Ländern und Gemeinden resultieren sollte, insbesondere auch nicht weshalb der Verweis auf die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft erfolgte ([BR-Drucks. 620/20, S. 2, 23](#)).

Die Ausführungen unter Kapitel 5. Weitere Kosten lassen im Lichte der vorstehenden Ausführungen einen erheblichen Personalbedarf und eine ebenfalls erhebliche Kostensteigerung erwarten.

## 3 Regelung des § 261 Abs. 6 StGB-Neu

Die im Gegensatz zum Referentenentwurf im Gesetzentwurf geplante Fortführung der Regelung zur leichtfertigen Geldwäsche des heutigen § 261 Abs. 5 StGB im beabsichtigten § 261 Abs. 6 StGB-Neu wird vom BVZI abgelehnt.

Das diesbezügliche Spannungsfeld, in dem sich die Bundesregierung mit ihrem Gesetzentwurf und der Regelung des § 261 Abs. 6 StGB-Neu bewegt, wird durchaus von den Verpflichteten des Geldwäschegesetzes gesehen. Immerhin kann statistisch der Großteil der heutigen Verurteilungen auf den Tatbestand der „leichtfertigen“ Geldwäsche im Sinne von § 261 Abs. 5 StGB zurückgeführt werden.



Dabei sind es vor allem die sogenannten Finanzagenten, die hier verurteilt werden. Der Bund Deutscher Kriminalbeamter lehnte in Kapitel 1.2.2 seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 7. September 2020 deshalb auch, die beabsichtigte Streichung von § 261 Abs. 5 StGB entschieden ab und führt unter anderem wie folgt aus:

*„Eine Streichung der Strafbarkeit leichtfertiger Geldwäschehandlungen hätte mithin einen deutlichen Rückgang in der Verurteilungsstatistik zur Folge, der auch von der FATF im Rahmen ihrer Deutschlandprüfung kritisch bewertet werden dürfte.“*

Dieses Argument ist insofern nicht verwunderlich, wenn man sich die Verurteilungen für die Jahre 2008 bis 2016 im Sinne von § 261 StGB ansieht ([BT-Drucks. 19/3818, S. 18 -23](#)):

Urteile nach	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>§ 261 StGB insgesamt</b>	578	394	684	874	863	789	748	713	833
<b>§ 261 Abs. 5 StGB – Leichtfertigkeit</b>	308	195	395	495	502	497	463	447	522
<b>Anteil der Leichtfertigkeit in %</b>	53%	49%	58%	57%	58%	63%	62%	63%	63%

Tabelle 2: Statistik der Strafverfahren nach § 261 StGB insgesamt im Verhältnis zu Strafverfahren der leichtfertigen Geldwäsche nach § 261 Abs. 5 StGB in den Jahren 2008 bis 2016

Es würden also um die 60% aller Verurteilungen in Zukunft entfallen, wenn der Tatbestand der Leichtfertigkeit unter Abwägung der rechtsstaatlichen Grundsätze gestrichen werden würden. Indes kann diese Zahl nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bei der Abwehr von Geldwäsche nicht allein um Quantität geht und auch nicht gehen darf. Entscheidend ist die Qualität aller Mittel, die zur Abwehr von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zum Einsatz kommen und dadurch einen effektiven Beitrag zur Verhinderung leisten. Die FATF hatte in ihrem Mutual Evaluation Report Germany vom 19. Februar 2020 unter anderem folgende Empfehlung ausgesprochen:

*„Raise awareness among prosecutors and law enforcement agencies on the opportunity that ML investigations and convictions represent to the general fight against organized crime.*

*Maintain statistics on the sanctions applied to legal persons.“* ([FATF Mutual Evaluation Report, Randnummer 201, S. 65](#))

*„Sensibilisierung von Staatsanwälten und Strafverfolgungsbehörden für die Möglichkeit, dass Geldwäsche-Ermittlungen und Verurteilungen für den allgemeinen Kampf gegen das organisierte Verbrechen von Bedeutung sind.*

*Führen von Statistiken über die Sanktionen gegen juristische Personen.“*

Gerade die letzte vor Ort Prüfung der FATF im Jahr 2009 hatte einige Veränderungen im Geldwäschegesetz bewirkt. Unter anderem wurde zum Jahreswechsel 2011/ 2012 im Geldwäschegesetz Abstand genommen von der „Verdachtsanzeige“ und die deutlich niedrigere

Schwelle der „Verdachtsmeldung“ eingeführt ([BGBl I 2011, S. 2959](#)). Folglich haben die Verpflichteten seit 2012 einen anderen Maßstab für die Abgabe von Verdachtsmeldungen intern eingeführt und angewendet. Ausgehend von den jeweiligen Jahresberichten der Financial Intelligence Unit beim Bundeskriminalamt und der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen ergeben sich deutliche Steigerungen der Verdachtsmeldungen, die von den Verpflichteten des Geldwäschegesetzes abgegeben und zumindest bis 25. Juni 2017 direkt an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden gemeldet wurden und seit 26. Juni 2017 allein gegenüber der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zu melden sind, die in ihrer gesetzlichen Kompetenz über die Weiterleitung an eine Strafverfolgungsbehörde entscheidet. Dieser Entwicklung der Verdachtsmeldungen wurde die Anzahl der Personalstärke der Experten für Geldwäsche in den Fachdienststellen für gemeinsame Finanzermittlung von Zoll/Polizei bei den Landeskriminalämtern und dem BKA (Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe Zoll/Polizei – GFG) ([BT-Drucks. 19/3818, S. 23](#)) gegenübergestellt, woraus sich folgende Übersicht für immerhin einen belastbaren Zeitraum von acht Jahren ergibt:

Jahr	Verdachtsmeldungen		Experten für Geldwäsche bei LKA/ BKA	
	Anzahl	Veränderung zum Vorjahr	Anzahl	Veränderung zum Vorjahr
2012	14.361	+12%	282	+6%
2013	19.095	+33%	275	-2%
2014	24.054	+26%	282	+3%
2015	29.108	+21%	300	+6%
2016	40.690	+40%	309	+3%
2017	59.845	+47%	297	-4%
2018	77.252	+29%	280	-6%
2019	114.914	+49%		

Tabelle 3: Statistik der Entwicklung der Verdachtsmeldungen im Verhältnis zur Anzahl der Experten für Geldwäsche bei LKA/ BKA für die Jahre 2012 bis 2019

Die Verpflichteten haben einen qualitativen Beitrag geliefert. Soweit die Leichtfertigkeit also mit dem Argument einer quantitativ höheren Anzahl von strafrechtlichen Verurteilungen begründet werden soll, sei diesem Ansatz entgegengehalten, dass die FATF in ihrem vorausgegangenen Prüfungsbericht bereits die Effektivität der Strafverfolgung durchaus kritisch zum Ausdruck gebracht hat ([FATF Mutual Evaluation Report, Randnummer 465, 467 - 469, S. 115 f.](#)). Dabei war der FATF bereits im Rahmen der Prüfung 2009 der Anstieg der Verurteilungen auch Basis von Leichtfertigkeit nach § 261 Abs. 5 StGB sehr wohl aufgefallen. Weshalb auch angemerkt wurde, dass es sehr wohl angemerkt, dass das Streben nach „Low-End“ Geldwäsche Verfahren in der Regel nur Einzeltäter betrifft und mit geringen Geldstrafen einhergegangen ist ([FATF Mutual Evaluation Report, Randnummer 196, S. 64](#)).

Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Fortführung der Leichtfertigkeit muss also in Frage gestellt werden. Ohnehin wurde mit der Novellierung des Geldwäschegesetzes zum 26. Juni 2017 sowie mit der weiteren Anpassung zum 1. Januar 2020 bereits eine signifikante Ausdehnung des Katalogs der Ordnungswidrigkeiten zum Geldwäschegesetz auch durch Einbeziehung der Fahrlässigkeit

vorgenommen, die mit einer Verschärfung für die Verpflichteten und insbesondere die bestellten Geldwäschebeauftragten und stellvertretenden Geldwäschebeauftragten einhergehen.

Die Auswirkungen des All-Crime-Ansatzes verschärfen die rechtlichen Risiken für die Verpflichteten und die Geldwäschebeauftragten und stellvertretenden Geldwäschebeauftragten um ein Vielfaches. Soll dann auch noch Leichtfertigkeit anstelle von Vorsatz genügen, um sich der Geldwäsche strafbar zu machen, dann dürfte es bald keine Geldwäschebeauftragten mehr geben. Das Rechtsrisiko sich der leichtfertigen Geldwäsche strafbar zu machen, ist im Lichte einer ganzheitlichen Organisation eines Unternehmens, bei der nicht jede Handlung individuell durch den Geldwäschebeauftragten beurteilt werden kann, schlicht nicht tragbar. Dann geht es nicht nur um den sprichwörtlich einen Fuß mit dem der Geldwäschebeauftragte allein qua seiner Bestellung bereits im Gefängnis steht. Dabei sind es die Geldwäschebeauftragten, die im Rahmen ihrer seit nunmehr fast drei Jahrzehnten währenden Tätigkeit, einen nachhaltigen Beitrag zur Verhinderung und zur Abwehr von Geldwäsche geleistet haben. Wird § 261 Abs. 6 StGB-Neu im Zusammenspiel mit einem All-Crime-Ansatz aufgenommen, dann würde bereits eine fehlerhaft beurteilte Rücklastschrift, die keine Verdachtsmeldung nach sich gezogen hätte, eine leichtfertig begangene Straftat nach sich ziehen.

#### 4 Regelung des § 261 Abs. 8 StGB-Neu

Es wird zwar ausdrücklich begrüßt das die „Reue-Regelung“ des heutigen § 261 Abs. 9 StGB in dem künftigen § 261 Abs. 8 StGB fortgeführt werden soll. Damit wird einem wichtigen Petitem aus den Stellungnahmen zum Referentenentwurf Rechnung getragen.

#### 5 Streichung von § 43 Absatz 4 GwG

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass dem Petitem aus den Stellungnahmen der Bundesrechtsanwaltskammer, der Deutschen Kreditwirtschaft und des BVZI zum Referentenentwurf gefolgt wurde und von der Streichung des § 43 Abs. 4 GwG im vorliegenden Gesetzentwurf Abstand genommen wurde. Der von durch § 43 Abs. 4 GwG erfasste Regelungsgedanke ist gerade nicht auf leichtfertige Geldwäsche limitiert.

Gleichzeitig ist in Ansehung der Formulierung des § 43 Abs. 4 GwG und der daraus für Verpflichtete weiterhin bestehenden rechtlichen Risiken eine weitere Ausprägung zur Schaffung von Rechtssicherheit geboten. Der Wortlaut sollte durch die in hervorgehobene Formulierung ergänzt werden:

(4) Wenn ein nach Absatz 1 gegenüber der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen gemeldeter Sachverhalt zugleich die für eine Anzeige nach § 261 Absatz 9 Satz 1 des Strafgesetzbuches erforderlichen Angaben enthält, gilt die Meldung zugleich als Selbstanzeige im Sinne von § 261 Absatz 9 Satz 1 des Strafgesetzbuches, **unabhängig davon, ob die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen den so gemeldeten Sachverhalt an eine Strafverfolgungsbehörde übermittelt**. Die Pflicht zur Meldung nach Absatz 1 schließt die Freiwilligkeit der Anzeige nach § 261 Absatz 9 Satz 1 des Strafgesetzbuches nicht aus.

Die Ergänzung trägt dazu bei, dass ein im Rahmen einer Verdachtsmeldung vollständig gemeldeter Sachverhalt auch dann die Wirkung einer Selbstanzeige auslöst, wenn seitens der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen – aus welchen Gründen auch immer – keine oder erst eine spätere Weiterleitung der Verdachtsmeldung an eine Strafverfolgungsbehörde erfolgen sollte.

Ein Verpflichteter hat keinen Einfluss darauf, ob die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen eine abgegebene Verdachtsmeldung tatsächlich an eine Strafverfolgungsbehörde weiterleitet oder aber unter Berücksichtigung der hausinternen Beurteilungskriterien der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen eine Übernahme der betreffenden Meldung in den Datenbestand erfolgt. Dabei ist es ebenso von Bedeutung, dass die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen nach § 35 Abs. 10 GwG lediglich eine Aufbewahrungsfrist von drei Jahren hat. Folglich im Falle eines längeren Ermittlungsverfahrens gegebenenfalls nicht mehr nachvollzogen werden kann, ob der Verpflichtete eine vollständige Meldung abgegeben hatte oder nicht.

Hinzukommt, dass der Zeitpunkt der Abgabe der Verdachtsmeldung des Verpflichteten gegenüber der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen rechtlich von Bedeutung dafür ist, ob eine wesentliche Tatbestandsvoraussetzung des heutigen § 261 Abs. 9 Satz 1 Nr. 1 StGB respektive des künftigen § 261 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 StGB-Neu erfüllt ist. Hier muss es allein auf das Datum der Abgabe der Verdachtsmeldung ankommen und nicht auf eine etwaige Weiterleitung an eine Strafverfolgungsbehörde.

\*\*\*\*\*