

Bundesverband der Wertpapierfirmen e.V.
Friedrichstraße 52, 60323 Frankfurt/Main

Bundesministerium der Finanzen

Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Per E-Mail: VIIA5@bmf.bund.de

Ihr Zeichen

GZ: VII A 5 – WK 5023/17/10008:12

DOK: 2019/0316572

Ihre Nachricht vom

22.05.2019

Ort_Datum

Frankfurt/Main, 31.05.2019

Konsultation des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie und weiterer Regelungsinhalte

Sehr geehrte Damen und Herren,

in dieser Sache danken wir Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem vorliegenden Referentenentwurf.

Mit Blick auf das Konsultationsverfahren selber, erlauben wir uns anzumerken, dass wir die Konsultationsfrist von gerade einmal neun Arbeitstagen im Lichte der Komplexität und der Bedeutung des Regelwerks für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger, für die Funktionstüchtigkeit der Wirtschaft und des Schutzes des Finanzsystems, einschließlich der Kapitalmärkte, vor dessen missbräuchlicher Nutzung zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, für unangemessen kurz halten.

Es kommt hinzu, dass unser Verband, offenbar aufgrund eines Redaktionsversehens im Bundesministerium der Finanzen, zunächst gar nicht in den Verteiler aufgenommen wurde und wir den Referentenentwurf deshalb mit zweitägiger Verzögerung erst am 22. Mai 2019 erhalten haben. Das Fehlen des Bundesverbands der Wertpapierfirmen auf dem ursprünglichen Verteiler ist umso erstaunlicher, als es sich bei den dem bwf angehörenden Wertpapierfirmen durchgängig um „Verpflichtete“ nach den Vorschriften des Geldwäschegesetzes (GwG) handelt.

Dies vorausgeschickt, möchten wir zu den vorgeschlagenen Regelungen zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur vierten Geldwäscherichtlinie (EU 2018/843) und weiterer, im Verbändeanschreiben vom 20. Mai 2019 konkretisierter, Regelungsinhalte folgende Anmerkungen machen; wir beschränken uns, aufgrund der

Bundesverband der Wertpapierfirmen e.V.

Sitz des Verbandes
Kurfürstendamm 151
10709 Berlin

Postanschrift & Geschäftsstelle
Friedrichstraße 52
60323 Frankfurt/Main

Tel.: +49 (0) 69 92 10 16 91
Fax: +49 (0) 69 92 10 16 92
mail@bwf-verband.de
www.bwf-verband.de

Vorstand

Dr. Annette Kliffmüller-Frank (Vorsitzende)
Carsten Bokelmann
Stefan Bolle
Dirk Freitag
Holger Gröber
Kai Jordan
Torsten Klanten
Annick Kleine
Dirk Schneider

Geschäftsführer

Michael H. Sterzenbach
m.sterzenbach@bwf-verband.de

Justiziar

Dr. Hans Mewes
Am Sandtorkai 44, 20457 Hamburg
Tel.: +49 (0) 40 36 80 5 - 132
Fax: +49 (0) 40 80 53 33
h.mewes@bwf-verband.de

Bankverbindung

DB Privat- und Firmenkundenbank AG
IBAN DE08500700240018321000
BIC DEUTDE33

Kürze des Konsultationszeitraums, dabei auf solche Regelungsinhalte, die uns besonders wesentlich erscheinen:

I. Zum Referentenentwurf

1. Neue Definition Finanzunternehmen

Die vorgeschlagene Definition eines von der im Kreditwesengesetz verwendeten Begrifflichkeit losgelösten und insofern neu definierten Begriffs des „*Finanzunternehmens*“ in §1 Abs. 24 GwGE sehen wir insofern kritisch, als damit der „*baylonischen Begriffsverwirrung*“ im Bereich der Finanzmarktregulierung weiter Vorschub geleistet wird. Dies nicht nur aufgrund der Begriffsduplizierung sondern ebenso aufgrund der insofern uneinheitlichen Terminologie zwischen Gemeinschaftsrecht und seiner hiesigen Umsetzung. Schließlich sind „*Finanzunternehmen*“ i.S.d. §1 Abs. 24 GwGE nach Art. 3, Nr. 2 (a) der vierten Geldwäscherichtlinie¹ „*Finanzinstitute*“.

2. Korrespondenzbeziehungen

Hier scheint es uns hilfreich zunächst noch einmal auf folgenden Grundsachverhalt hinzuweisen: Die FATF geht bei Ihren Empfehlungen zum „*Correspondent Banking*“ ganz offenbar von der Annahme aus, dass die Einhaltung von Geldwäschepräventionsmaßnahmen im grenzüberschreitenden Geschäft zwischen einem oder mehreren Korrespondenz- und Respondenzinstituten durch verschiedene Faktoren wie die längere „*Span of Control*“, die Zuständigkeit verschiedener nationaler Aufsichtsbehörden sowie die Berührung verschiedener Jurisdiktionen grundsätzlich erschwert würde und insofern die Anwendung „*zusätzlicher*“, den Besonderheiten solcher Geschäftsbeziehungen Rechnung tragender Präventionsmaßnahmen geboten erscheint. Insofern erscheinen Korrespondenzbankbeziehungen zwar vergleichsweise komplexer² aber nicht *per se* risikoreicher als nicht grenzüberschreitende Geschäftsbeziehungen.

¹ RICHTLINIE 2005/60/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0060>

² Vgl. hierzu die Definition der FATF zum Correspondent Banking: „*Correspondent banking is the provision of banking services by one bank (the “correspondent bank”) to another bank (the “respondent bank”). Large international banks typically act as correspondents for thousands of other banks around the world. Respondent banks may be provided with a wide range of services, including cash management (e.g. interest-bearing accounts in a variety of currencies), international wire transfers, cheque clearing, payable-through accounts and foreign exchange services.*“ FATF (2012-2018), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France www.fatf-gafi.org/recommendations.html

Dementsprechend finden sich die FATF Empfehlungen zu Korrespondenzbankbeziehungen im Unterkapitel „*additional measures for specific customers and activities*“.³ Insofern sind situationsbezogene „*zusätzliche Maßnahmen*“ („*additional measures*“) innerhalb des FATF-Empfehlungskanons von risikoinduzierten „*verstärkten Sorgfaltspflichten*“ („*enhanced due diligence measures*“), welche in einer gegebenen Situation über den Regelfall hinausgehende Maßnahmen verlangen, konzeptionell zu unterscheiden.

Es ist daher zu bedauern, dass weder dem europäischen noch den mitgliedstaatlichen Gesetzgebern bisher der sich aus dieser sprachlichen Differenzierung ergebende Wertungsunterschied aufgefallen zu sein scheint. In der Folge finden sich gemeinschaftsrechtlich umgesetzten FATF-Empfehlungen 13 (vormals R.7) zu grenzüberschreitenden Korrespondenzbankbeziehungen⁴ bereits seit der dritten Geldwäscherichtlinie im Grunde fälschlicher Weise im Abschnitt „*Verstärkte Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden*“ („*Enhanced customer due diligence*“)⁵. Auch das hiesige Geldwäschegesetz hat diese zu Missverständnissen Anlass gebende Fehlgliederung von Anfang an übernommen, weshalb Korrespondenzbankbeziehungen auch im vorliegenden Referentenentwurf weiterhin als „*verstärkte Sorgfaltspflichten*“ auslösender Tatbestand benannt werden.⁶

Wenn die Auswirkungen dieser Fehlgliederung, damals wie heute, dennoch gering bleiben, so liegt dies in erster Linie daran, dass die Konkretisierung der vermeintlich „*verstärkten*“ Sorgfaltspflichten im Falle des Vorliegens von grenzüberschreitender Korrespondenzbeziehungen⁷ inhaltlich bis heute unverändert im Wesentlichen dem Wortlaut der in der FATF-Empfehlungen 13 benannten „*zusätzlichen*“ Maßnahmen entsprechen.⁸

³ Ebd..

⁴ Ebd.

⁵ RICHTLINIE 2005/60/EG, Abschnitt 3 Art. 13, Abs. 3.

⁶ Vgl. §15, Abs. 3 Nr. 4 GwGE

⁷ Mit der vierten Geldwäscherichtlinie erfolgte eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Begriffs „*Korrespondenzbankbeziehungen*“, der nunmehr ausdrücklich auch Beziehungen zu Finanzinstituten sowie Wertpapiergeschäfte umfassen sollte. Vgl. RICHTLINIE (EU) 2015/849 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, Artikel 3, Nr. 8

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32015L0849>

Der hiesige Gesetzgeber hat sich in der Folge für die Verwendung des insofern allgemeineren Begriffs „*Korrespondenzbeziehung*“ entschieden und dessen Anwendungsbereich nochmals erweitert.

Vgl. § 1 Abs. 21 GwG

⁸ Vgl. §15 Abs. 7 GwGE, bisher § 15 Abs. 6 GwG, basierend auf RICHTLINIE (EU) 2015/849, Artikel 19

Mit Blick auf den hiesigen Gesetzgeber ist indes mit aller Deutlichkeit zu kritisieren, dass dieser bereits im Zuge der Umsetzung der vierten Geldwäscherichtlinie den Anwendungsbereich „*verstärkter Sorgfaltspflichten*“ im Falle des Vorliegens von grenzüberschreitender Korrespondenzbeziehungen – bisher vorbehaltlich einer Beurteilung durch die Verpflichteten als erhöhtes Risiko – auch auf Beziehungen zu Respondenten mit Sitz in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) ausgeweitet hat⁹ und diese Regelung nunmehr noch dadurch verschärft werden soll, dass fortan auch bei Respondenten mit Sitz im EWR regelmäßig von einem erhöhten Risiko ausgegangen werden soll, „*es sei denn der Verpflichtete gelangt nach Prüfung des Risikos zu der Beurteilung, dass ein höheres Risiko nicht vorliegt.*“¹⁰ ¹¹

Soweit sich der Referentenentwurf hierbei einerseits auf Erwägungsgrund 43 der Änderungsrichtlinie¹² und andererseits auf „*Vorgaben*“ der FATF stützen will¹³, so kann dies in beiden Fällen nicht überzeugen:

Erwägungsgrund 43 stellt zunächst klar, dass nur bei „*dauerhaften*“ Beziehungen „*repetitiver Art*“ überhaupt von einer Korrespondenzbankbeziehung ausgegangen werden kann. Dies bedeutet aber keineswegs, dass bei Vorliegen einer Korrespondenzbankbeziehungen – wie der Referentenentwurf im Begründungsteil scheinbar glauben machen will – stets von einem erhöhten Risiko auszugehen ist. Im Gegenteil, weist Erwägungsgrund 43 explizit darauf hin, dass sich grenzüberschreitende Korrespondenzbankgeschäfte hinsichtlich des damit verbundenen Risikos der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterscheiden und fordert deshalb einen differenzierten, „*an den Grundsätze(n) des risikobasierten Ansatzes*“ orientierten Umgang. Insofern verlangt

⁹ Vgl. § 15 Abs. 3 Nr. 3 GwG

¹⁰ Vgl. § 15 Abs. 3 Nr. 4 (b) GwGE

¹¹ Am Rande der Diskussion sei zumindest darauf hingewiesen, dass während man seitens der Bundesregierung offenbar Gedanken darüber anstellt, wie man Korrespondenzbankbeziehungen durch zusätzliche bürokratische Auflagen innerhalb des EWR weiter erschweren könnte, bereitet dem *Financial Stability Board* gerade der weltweit zu beobachtende Rückgang der Korrespondenzbankbeziehungen anhaltend Sorge. Vgl. hierzu den vor wenigen Tagen vorgelegten Fortschrittsbericht, *FSB Action Plan to Assess and Address the Decline in Correspondent Banking*, Progress Report, 29 May 2019 <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P290519-1.pdf>

¹² RICHTLINIE (EU) 2018/843 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU, Erwägungsgrund 43

¹³ Vgl. Referentenentwurf, S. 82

Erwägungsgrund 43 auch nicht dass für grenzüberschreitende Korrespondenzbankbeziehungen generell „*verstärkte Sorgfaltspflichten*“ zu fordern seien.¹⁴

Nicht zu folgen ist darüber hinaus der Behauptung, die Einbeziehung von Respondenten mit Sitz im EWR, verbunden mit der Annahme, dass grenzüberschreitende Korrespondenzbankbeziehungen regelmäßig durch ein „*verstärkte Sorgfaltspflichten*“ erforderndes höheres Risiko gekennzeichnet sind, sei „*Vorgaben des internationalen Standardsetzers, der FATF, geschuldet.*“

Zwar ist es richtig, dass die FATF, wie einleitend beschrieben, bei grenzüberschreitenden Korrespondenzbankbeziehungen grundsätzlich die Anwendung, der in Empfehlung 13 (vormals R.7) konkretisierten „*zusätzlichen Maßnahmen*“ empfiehlt¹⁵, doch handelt es sich hierbei eben um – im Übrigen bereits seit langem unverändert bestehende und keinesfalls neue – „*Empfehlungen*“ („*Recommendations*“) und keine insofern verbindlichen „*Vorgaben*“, für die die FATF im Übrigen überhaupt kein politisches Mandat besäße.

Während die empfohlenen „*zusätzlichen Maßnahmen*“, wie oben dargestellt, praktisch „1:1“ Eingang in die dritte Geldwäscherichtlinie und im Zuge deren Umsetzung in das hiesige Geldwäschegesetz gefunden haben, hat sich der europäische Gesetzgeber bereits damals für einen bewusst engeren, auf Drittländer beschränkten Anwendungsbereich entschieden¹⁶ und diese Entscheidung bis heute beibehalten.

Wenn der Europäische Gesetzgeber aber bereits im Jahre 2005 mit Blick auf die Ziele des Europäischen Binnenmarktes und vor dem Hintergrund bereits damals im Wesentlichen vereinheitlichter, von den Mitgliedsstaaten umzusetzenden Vorschriften zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, einen gegenüber den FATF-Empfehlungen engeren Anwendungskreis als angemessen und verhältnismäßig angesehen hat, so muss dies aus heutiger Sicht im Lichte des zwischenzeitlich weiterentwickelten Vorschriftenkatalogs und mit Blick auf die zu verwirklichende Kapitalmarktunion erst recht gelten. Hinzu kommt, dass nicht nur der Rechtsrahmen beständig weiter harmonisiert, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden beständig ausgeweitet wurde und durch die mit dem Referentenentwurf umzusetzende Änderungsrichtlinie weiter ausgebaut und verstärkt wird.

¹⁴ Wäre dies der Fall – wie nicht – so stünde Erwägungsgrund 43 in offenem Widerspruch zu Art. 1, Abs. 1 Nr. 12 der Richtlinie (EU) 2018/843 – mit der Folge, dass die insofern vorrangige Norm den Erwägungsgrund verdrängen würde.

¹⁵ Vgl. FATF (2012-2018)

¹⁶ Vgl. RICHTLINIE 2005/60/EG Art. 13 Abs. 3

In der Gesamtbeurteilung muss daher konstatiert werden, dass der mit Umsetzung der vierten Geldwäscherichtlinie eingeschlagene „deutsche Sonderweg“, der auch Korrespondenzbeziehungen innerhalb des EWR ins Visier nehmen will und nun mit der Regelannahme eines „erhöhten Risikos“ auch bei Korrespondenzbeziehungen innerhalb des EWR noch einmal deutlich verschärft werden soll, über den Tatbestand eines für sich bereits zu kritisierenden „Goldplating“ weit hinaus geht, da es sich hierbei im Ergebnis im Grunde um eine aktive und insofern europarechtsrechtswidrige Behinderung des gemeinschaftsrechtlich geforderten freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehrs handelt, welche zwingend zu korrigieren ist.

Dass es sich hierbei, neben der rechtlichen Bewertung, aus ökonomischer Perspektive – gerade auch vor dem Hintergrund des anstehenden „Brexit“ – um einen substantiellen deutschen Standortnachteil handelt, kommt noch erschwerend hinzu.^{17 18}

Zu monieren ist mit derselben Deutlichkeit weiterhin, dass die durch die hier umzusetzende Änderungsrichtlinie vorgesehene Beschränkung der Anwendung der „verstärkten Sorgfaltspflichten“ bei grenzüberschreitenden Korrespondenzbeziehungen auf Fälle, welche „die Ausführung von Zahlungen mit

¹⁷ Ergänzend sei zudem noch darauf hingewiesen, dass vorgesehene Regelung des § 15 Abs. 3 Nr. 4 GwGE auch den im Koalitionsvertrag von 2018 getroffenen Vereinbarungen, insbesondere dahingehend widerspricht, als „Europäische Vorgaben (...) nicht mit zusätzlichen bürokratischen Belastungen (zu) versehen“ werden sollen. Vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, S. 43 & S. 63

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>

¹⁸ Weiterhin sei darauf verwiesen, dass die Auslegungs- und Anwendungshinweise der BaFin gemäß § 51 Abs. 8 GwG – Stand: Dezember 2018, auf S. 11 explizit darauf hinweist, dass die Gemeinsamen Leitlinien der europäischen Aufsichtsbehörden zu Risikofaktoren vom 04.01.2018 zu beachten haben. Soweit in den Leitlinien – als von den Europäischen Aufsichtsbehörden gemeinsam entwickelte Standards – bei grenzüberschreitenden Korrespondenzbankbeziehungen explizit nur dann die Anwendung „verstärkter Sorgfaltspflichten“ gefordert wird (vgl. dort S. 22 & 24), so hätte die BaFin im Hinblick auf eine durch § 15 Abs. 3 Nr. 3 eröffnete Einbeziehung von Respondenten mit Sitz innerhalb des EWR den Leitlinien der ESAs im „comply or explain“-Verfahren widersprechen müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Vgl. hierzu:

https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Auslegungsentscheidung/dl_ae_auas_gw_2018.html?sessionid=CF395DDB2F4D135637EDF754495FC348.2_cid390?nn=9021442 sowie

https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Guidelines%20on%20Risk%20Factors_DE_04-01-2018.pdf

einem Respondenzinstitut in einem Drittland umfassen“¹⁹ ²⁰, im vorliegenden Referentenentwurf nicht berücksichtigt wurde.

Im Lichte der vorgetragenen Argumente regen wir im Sinne einer gemeinschaftsrechtskonformen Umsetzung der Änderungsrichtlinie mit Nachdruck an, § 1 Nr. 13 des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie [Richtlinie (EU) 2018/843] wie folgt neu zu fassen:

„§ 15 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

(...)

4. für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 und 6 bis 8 um eine grenzüberschreitende Korrespondenzbeziehung, welche die Ausführung von Zahlungen mit einem Respondenzinstitut in einem Drittland umfassen, ~~handelt mit einem Respondenten~~

a) ~~mit Sitz in einem Drittstaat oder~~

~~b) mit Sitz in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, es sei denn der Verpflichtete gelangt nach Prüfung des Risikos zu der Beurteilung, dass ein höheres Risiko nicht vorliegt.“~~

3. Bußgeldbewehrung fahrlässiger Pflichtverstöße

Soweit der Gesetzentwurf eine Erweiterung der Bußgeldvorschriften dahingehend vorsieht, dass zukünftig bereits einfach „fahrlässige“ Pflichtverletzungen bußgeldbewehrt sein sollen, so betrachten wir dies mit großer Sorge.

Wir halten die vorgeschlagene deutliche Verschärfung des Ordnungswidrigkeitenregimes an dieser Stelle für nicht zielführend und kontraproduktiv, zumal hiervon unterschiedslos sämtliche Ordnungswidrigkeitstatbeständen des § 56 Abs. 1 GwGE erfasst werden sollen und sich die Zahl der Ordnungswidrigkeitstatbeständen durch den Gesetzentwurf selber noch einmal deutlich erhöhen wird. Angesichts des trotz Absenkung der Tatbestandsschwelle in unveränderter Höhe angedrohten Bußgeldrahmens, sehen wir die Grundsätze von Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit als nicht mehr erfüllt an.

¹⁹ RICHTLINIE (EU) 2018/843 Art. 1 Nr. 12

²⁰ Wir verstehen dies insbesondere so, dass durch die Ausführungen von Geschäften, die *keine* durch das Korrespondenzinstitut im Auftrag des Respondenten geleisteten oder entgegenzunehmenden Zahlungen umfassen, bspw. die reine Ausführung von Wertpapierorders, die dann von einer separaten Clearingbank abgewickelt werden, bei der Orderausführenden Bank oder Wertpapierfirma keine verstärkten Sorgfaltspflichten ausgelöst werden sollen und eine Doppelregulierung derselben Transaktion so vermieden wird.

Dies umso mehr, als in jüngster Vergangenheit mögliche Effizienzdefizite im Rahmen der Geldwäscheprävention eher auf Seiten der staatlichen Verwaltung denn auf Seiten der Verpflichteten öffentliche Aufmerksamkeit erregt haben. Konkret wäre nur schwer vermittelbar, warum z.B. im Fall einer leicht verspäteten Weiterleitung einer Verdachtsanzeige zukünftig ein empfindliches Bußgeld drohen soll, während auf Seiten der FIU – soweit man diesbezüglichen Medienberichten Glauben schenken darf – sich bis vor kurzem zehntausende (sic!) von unbearbeiteten Verdachtsanzeigen gestapelt haben sollen²¹, was den Europa-Abgeordneten der Grünen *Sven Giegold* jüngst gar dazu bewog die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland zu fordern.²²

Soweit vor diesem Hintergrund die Absenkung der Bebußungsschwelle im Begründungsteil des Referentenentwurfs allen Ernstes mit der „*Ermöglichung einer effizienten Aufsicht*“²³ (sic!) begründet werden soll, so kann dies weder unter rechtlichen noch unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten auch nur ansatzweise überzeugen. Schließlich können rechtsstaatliche Grundsätze nicht einfach mit Verweis auf Effizienzgesichtspunkte aufgehoben werden. Ganz abgesehen davon, ist nicht ersichtlich, warum es durch die Aufgabe der Unterscheidung zwischen Leichtfertigkeit und Fahrlässigkeit überhaupt zu Effizienzgewinnen kommen soll. Schließlich ist die Unterscheidung zwischen (noch) pflichtgemäßer Erfüllung und fahrlässiger Nichterfüllung im Einzelfall – die Anwendung derselben Sorgfalt vorausgesetzt – nicht minder „*schwierig*“ bzw. verwaltungstechnisch aufwändig²⁴ wie die Abgrenzung einfacher von gesteigerter Fahrlässigkeit im Sinne von Leichtfertigkeit.

²¹ Vgl.: Spiegel Online vom 05. Oktober.2018, „*Mehr als 20.000 Verdachtsfälle stauen sich beim Zoll*“
<https://www.spiegel.de/panorama/justiz/geldwaesche-mehr-als-20-000-verdachtsfaelle-stauen-sich-beim-zoll-a-1231548.html>

²² Sven Giegold, 27. Februar 2019, „*Geldwäsche: Europäische Kommission muss Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleiten*“
<https://sven-giegold.de/geldwaesche-europaeische-kommission-muss-vertragsverletzungsverfahren-gegen-deutschland-einleiten/>

²³ Referentenentwurf, S. 106

²⁴ Hier sehen wir im Falle einer Absenkung der Bebußungsschwelle auf einfache „Fahrlässigkeit“ insbesondere auch mit Blick auf die in § 23a GwGE neu eingeführte Pflicht zur Meldung von Unstimmigkeiten an die registerführende Stelle erhebliche Probleme auf die Verpflichteten zukommen. So ist absehbar, dass es gerade bei ausländischen wirtschaftlich Berechtigten in nicht unerheblicher Zahl immer wieder „Unstimmigkeiten“ geben wird, wobei sowohl die Kausalität des Auftretens desartiger „Unstimmigkeiten“ als auch der Nachweis des Zeitpunkts und der Umstände des Bekanntwerdens derselben in der Praxis schwer nachweisbar sein dürfte. Die Absenkung der Ordnungswidrigkeitsschwelle auf einfache „Fahrlässigkeit“ hätte insofern zur Folge, dass über den Verpflichteten beständig ein „*Damoklesschwert*“ in Form der zu § 23a GwGE korrespondierenden Bußgeldvorschriften des § 56 Abs. 1 Nr. 56a & 56b GwGE kreisen würde.

Hinzu kommt Folgendes, gerade im Bereich der Geldwäscheprävention und der Verhinderung des Missbrauchs des Finanzsystems zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung handelt es sich in der praktischen Ausgestaltung bei den Verpflichteten um je nach Geschäftsmodell, zum Teil hochkomplexe, iterativ lernende Systeme, die sich umgekehrt, technisch wie konzeptionell immer ausgefeilteren und dementsprechend schwer identifizierenden kriminellen Verhaltensmustern gegenüber sehen. In besonderem Maße ist daher gerade eine effektive Geldwäscheprävention auf ein hohes Maß an Kommunikation und Kooperation zwischen allen Beteiligten, sowohl innerhalb und zwischen den Verpflichteten aber gerade auch im Austausch mit den Aufsichts- und ggf. den Strafverfolgungsbehörden angewiesen.

In einem solchen Kontext diejenigen, die oft mit hohem persönlichen Engagement als Mitarbeiter von Verpflichteten, allen voran in der Funktion von Geldwäschebeauftragten, täglich daran (mit)arbeiten den Missbrauch des Finanzsystems für Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zu verhindern bzw. zu minimieren, für jede noch so geringe Pflichtverletzung mit drakonischen Bußgeldern zu bedrohen, dürfte nicht nur auf die intrinsische Motivation der Betroffenen Mitarbeiter einen erheblichen negativen Einfluss haben sondern auch dem, für die „Systemeffizienz“ erforderlichen, hohen Grad an kooperativem Verhalten wie auch dem Selbstverständnis, dass Verpflichtete wie Aufsichtsbehörden in Sachen Geldwäscheprävention auch aus letztendlich idealistischen Motiven „*an einem Strang ziehen*“, im Ergebnis mehr als abträglich sein. Von den weiteren möglichen Folgen, gerade auch hinsichtlich der Frage wie man für den Bereich Geldwäscheprävention in der Zukunft überhaupt noch hochqualifizierte und engagierte Mitarbeiter finden und längerfristig binden können soll, nachdem sich diese im Zweifel dann wohl zunehmend eher weniger „*riskanten*“ Tätigkeitsfelder zuwenden werden, einmal ganz abgesehen.

Wir bitten daher, nicht nur mit Blick auf die betroffenen Mitarbeiter sondern auch hinsichtlich der geschilderten erheblichen rechtlichen Bedenken sowie der beschriebenen möglichen negativen Auswirkungen auf die Effektivität der Geldwäscheprävention insgesamt, die vorgesehene Absenkung der Ordnungswidrigkeitsschwelle bereits auf einfach „*fahrlässige*“ Pflichtverstöße *nicht* umzusetzen.

II. Zu den weiteren zur Anhörung gestellten Regelungsinhalten

Hinsichtlich der lediglich im Anschreiben vorgetragene weiteren Regelungsinhalten wäre es aus unserer Sicht zunächst hilfreich gewesen, etwas genauer zu erfahren, warum diese nicht ebenfalls Eingang in den Referentenentwurf gefunden haben.

4. Stärkung der Befugnisse der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU)

Änderung des § 31 GWG

Wir stimmen zu, dass im Interesse einer effektiven Bekämpfung bzw. Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung die Effizienz der Informationsverarbeitung durch die FIU, bei gleichzeitiger Sicherstellung datenschutzrechtlicher Belange, dringend verbessert werden muss.

Ob sich die gewünschte Effizienzsteigerung in der Praxis bereits dadurch erreichen lässt, dass die FIU bei einem automatisierten Datenabgleich mit dem bundesländerübergreifenden Informationssystem der Polizeien beim BKA (INPOL Bund) lediglich Kenntnis vom Vorliegen eines „*Treffers*“ auch im Bereich besonders geschützter Daten sowie von der datenbesitzenden Polizeistelle erhält ohne aber auf die Daten selber zugreifen zu können – mit der Folge, dass die FIU in einem solchen Fall die betroffene Verdachtsmeldung lediglich an die datenbesitzende Polizei zur weiteren Bearbeitung weiterleiten kann (so haben wir den Vorschlag zumindest verstanden) – erscheint uns allerdings fraglich.

Unklar erscheint uns in diesem Zusammenhang auch, wie eine FIU, der in Folge der fortgesetzten Verweigerung des Zugriffs auf sensible Daten mehr oder minder lediglich die Rolle eines „*Sammelbeckens*“ bzw. „*Durchlauferhitzers*“ zugebilligt wird, dringend benötigtes eigenes „*know-how*“ im Hinblick auf eine sich beständig weiter entwickelnde Taxonomie von Verdachtsfällen und Täterprofilen aufbauen soll. Unverständlich bleibt uns weiterhin, wie eine FIU mit insgesamt begrenztem Zugriff auf ermittlungsrelevante Informationen ihren Pflichten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Auskunftersuchen und Datenübermittlung umfänglich nachkommen können soll.

Gegen eine Veröffentlichung unserer Stellungnahme bestehen keine Bedenken.

Für Rückfragen und jedwede Abstimmung stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Michael H. Sterzenbach
Geschäftsführer

Über den bwf

Der Bundesverband der Wertpapierfirmen e.V. ist die Interessenvertretung der hiesigen im Bereich der Wertpapierdienstleistungen tätigen Börsenmakler, Wertpapierhandelshäuser und anderer Wertpapierfirmen. Der bwf vertritt die Interessen der Branche im Rahmen anstehender nationaler und europäischer Regulierungs-, Gesetzgebungs- und nachrangiger Regelungsvorhaben im Bereich des Finanzdienstleistungs- und Kapitalmarktrechts. Bei den Verbandsmitgliedern handelt es sich ganz überwiegend um mittelständische, zum Teil selber börsennotierte Unternehmen.

Hierbei sucht der bwf den fortlaufenden Dialog mit den gesetzgebenden Organen, den Aufsichtsbehörden, anderen bank- und finanzwirtschaftlichen Verbänden, der interessierten Öffentlichkeit sowie den verschiedenen Institutionen des Börsenwesens und Wertpapierhandels auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Als Vertreter der in Deutschland tätigen Wertpapierfirmen ist der bwf Mitglied des European Forum of Securities Associations (EFSA) sowie auf globaler Ebene des International Council of Securities Associations (ICSA).

Der Bundesverband der Wertpapierfirmen e.V. ist unter der Nummer 23057NZ in das Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg eingetragen. Es wird beim Deutschen Bundestag in der Liste der registrierten Verbände (Lobbyliste) geführt und ist im Transparenzregister der Europäischen Union unter der Nummer 258694016925-01 registriert.