

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Canan Bayram, Lisa Paus, Dr. Irene Mihalic, Stefan Gelbhaar, Anja Hajduk, Katja Keul, Christian Kühn, Sven Lehmann, Filiz Polat, Corinna Rüffer, Stefan Schmidt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/24180, 19/26602 –

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Bundesregierung ist nach Einschätzung der antragstellenden Fraktion bei der Bekämpfung der Geldwäsche weitgehend gescheitert. Auch die 2017 erfolgte Verlagerung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (sogenannte Financial Intelligence Unit – FIU) vom Bundeskriminalamt zur Generalzolldirektion hat trotz Personalverstärkung¹ noch immer zu keiner nachhaltigen Effektivitätssteigerung geführt. Der Umstand, dass eine Staatsanwaltschaft im Sommer 2020 wegen Verdachts der Strafvereitelung durch Nichtbearbeitung bzw. Nichtweitergabe von bei der FIU vorliegender Geldwäsche-Verdachtsmeldungen an die Strafverfolgungsbehörden Räume der FIU durchsucht hat², bildet in diesem Zusammenhang einen weiteren Tiefpunkt.

¹ FIU-Jahresbericht 2019 (von Juni 2020) S.11.

² www.spiegel.de/panorama/justiz/verdacht-auf-straftvereitelung-ermittler-gehen-gegen-zoll-spezialeinheit-fiu-vor-a-8d657c7f-f570-4a16-85c0-82134da79905
www.sueddeutsche.de/wirtschaft/finanzen-koeln-ermittler-durchsuchen-anti-geldwaesche-einheit-des-zolls-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200714-99-787036
www.transparency.de/aktuelles/detail/article/durchsuchung-der-fiu-armutszeugnis-fuer-den-kampf-gegen-geldwaesche/

Im Jahr 2019 sind rund 115.000 Geldwäsche-Verdachtsmeldungen bei der FIU eingegangen, 37.500 mehr als im Vorjahr.³ Die Aufbereitung der Meldungen zu Geldwäscheanzeigen durch die FIU soll die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden stärken und entlasten. Der Umstand, dass es sich bei den von der FIU berichteten Rückmeldungen der Staatsanwaltschaften zu rund 98 % um Einstellungsverfügungen und bei nur rund 2 % um Urteile, Strafbefehle und Anklageschriften handelt⁴, weist auf gravierende Defizite, ggf. auf das Nichtfunktionieren der Filterfunktion der FIU gegenüber der Strafverfolgung⁵, und auf die insoweit faktische Erfolglosigkeit der derzeitigen Geldwäschebekämpfung in Deutschland hin. Hinzu kommt, dass es sich bei den verfolgten Fällen meist um einfache Formen von Geldwäsche mit geringen Volumina handelt. Die Strafverfolgung von professioneller Geldwäsche und der Kampf gegen internationale organisierte Kriminalität sowie Wirtschafts- und Finanzkriminalität stehen weiterhin vor großen Herausforderungen. Die Steigerung der Verdachtsmeldezahlen allein fördert offenbar die Strafverfolgung nicht.

Zwar betonen sowohl die im Oktober 2019 erschienene Erste Nationale Risikoanalyse (NRA) des BMF⁶ als auch unter Bezugnahme darauf der FIU-Jahresbericht 2019 die Notwendigkeit einer Konzentration auf die Hauptrisikofelder von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, nämlich die organisierte Kriminalität, anonyme Transaktionsmöglichkeiten, den Immobiliensektor, Banken, grenzüberschreitende Aktivitäten sowie Finanztransfers mit hoher Bargeldintensität. Auch das Geldwäschegesetz (Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten) bezieht sich zu Recht auf schwere Straftaten. Der geplante Verzicht auf die Benennung schwerer Straftaten als Geldwäsche-Vortaten (sogenannter All-Crimes-Ansatz) im Regierungsentwurf für einen neuen Geldwäschetatbestand (§ 261 StGB-E gemäß Bundestagsdrucksache 19/24180) führt aber hier zu einer Abkehr der Fokussierung auf organisierte Kriminalität und zu der Gefahr, dass die nach dem GwG Meldepflichtigen eine Vielzahl zusätzlicher Verdachtsmeldungen⁷ an die schon jetzt hoch geforderte FIU werden abgeben müssen und die Menge der für die Strafverfolgung im Ergebnis nicht relevanten Geldwäscheanzeigen an die Strafverfolgungsbehörden weiter steigen könnte. Die als Begründung für den Verzicht auf einen Vortatenkatalog erhoffte Erleichterung der Strafverfolgung bei der Beweisführung kann dies auch angesichts der rechtsstaatlichen Bedenken gegen die Unbestimmtheit des geplanten § 261 StGB-E nicht aufwiegen. Das materielle Strafrecht kann im Übrigen nicht Vehikel zur Beweiserleichterung sein. Und schließlich vermag der Verzicht auf einen Vortatenkatalog die bestehenden Anforderungen an die Konkretisierung der Vortat (Ermittlung aller strafbarkeitsrelevanten Tatsachen) nicht zu ändern - der Ermittlungsaufwand bleibt.

Selbst die im Januar 2020 von der Bundesregierung vorgelegte, auf den Risikoanalysen der EU-Kommission wie der Nationalen Risikoanalyse beruhende Strategie gegen

³ FIU-Jahresbericht 2019 S. 15.

⁴ FIU-Jahresbericht 2019 S. 21/22. Siehe auch die auf den FIU-Jahresberichten beruhende Mehrjahres-Übersicht in der Stellungnahme der Kreditwirtschaft vom 23.11.2020 zu § 261 StGB-E. Die unterschiedlichen Datenaufbereitungen bei beiden vorgenannten Quellen ebenso wie bei den Strafverfolgungsstatistiken indizieren Defizite bei statistischen Daten. FIU-Jahresbericht 2019 S. 15.

⁶ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.html.

⁷ § 1 Abs.1 GwG bezieht sich zur Definition von Geldwäsche im Sinne des GwG auf den Geldwäsche-Straftatbestand des § 261 StGB. Die Verdachtsmeldepflicht (siehe § 43 GwG) der dazu Verpflichteten weitet sich bei Verzicht auf einen Vortatenkatalog in § 261 StGB-E quasi automatisch aus.

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung⁸ spricht sich aus für eine Stärkung der Priorisierung im Sinne risikobasierter Schwerpunktsetzung zur Erhöhung der Effektivität. Dem wird die über die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2018/1673 zur strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche, die schon bis 3. Dezember 2020 in nationales Recht hätte umgesetzt sein müssen, unnötig hinausschießende Neufassung des Geldwäschestraftatbestands (§ 261 StGB-E) nicht gerecht. Sie erscheint vor allem als kriminalpolitisches Window-Dressing im Hinblick auf die laufende Prüfung Deutschlands durch die derzeit unter deutscher Präsidentschaft stehende internationale Finance Action Task Force (FATF).

2. Eine vom Bundesfinanzministerium (BMF) beauftragte wissenschaftliche Dunkelfeldstudie zum Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäsche in einzelnen Wirtschaftssektoren berichtet von eigenen und weiteren Einschätzungen, nach denen sich die Geldwäsche im Bereich von zweistelligen Milliardenbeträgen bis 100 Milliarden Euro pro Jahr bewege.⁹ Eine Einschätzung aus dem Bayerischen Verfassungsschutz weist zum Beispiel auf höchst bedenklich erscheinende dreistellige Milliarden-Euro-Jahres-Umsätze italienischer Organisierter Kriminalität hin. Deutschland sei als Anlageort für Mafia-Gelder attraktiver als Italien.¹⁰ Nicht nur Taterträge der Mafia, sondern aus vielen anderen Bereichen der Finanz- und Wirtschaftskriminalität werden hierzulande gewaschen. Deutschland gilt international als für Kriminelle attraktiver Anlageort und Geldwäscheparadies. Auch wenn all dies lediglich (zum Teil auch umstrittene) Schätzungen sind, stehen die tatsächlichen Ergebnisse der Geldwäsche-Strafverfolgung in Deutschland (Anzahl der Aburteilungen und eingezogenes Geld) jedenfalls in krassem Gegensatz zu den geschätzten Geldwäschevolumina und zu der Menge der bei der FIU eingegangenen Geldwäsche-Verdachtsmeldungen. Nach genannter Dunkelfeldstudie gab es in den drei Jahren von 2014 bis 2016 lediglich 2.913 Aburteilungen wegen Geldwäsche¹¹. Die neueste Strafverfolgungsstatistik weist für das Jahr 2019 bei Geldwäsche insgesamt 955 Aburteilungen aus¹². Aburteilungsanlässe sind oftmals die Strafanzeigen von Vortat-Geschädigten, was für eher geringe Relevanz der Verdachtsmeldungen bzw. daraus folgender FIU-Anzeigen spricht. Das Volumen der den Geldwäscheverfahren zugrunde liegenden inkriminierten Vermögenswerte lag 2014 bis 2016 nach genannter Dunkelfeldstudie bei durchschnittlich 40.000 Euro, in den meisten Einzelfällen im Median nur bei 4.700 bzw. 5.900 Euro. Für das Gesamtvolumen von Vermögensentziehungen im Zusammenhang mit Geldwäsche von 2008 bis 2017 liegen der Bundesregierung keine Daten vor (Bundestagsdrucksache 19/3818 zu Frage 5). Das Volumen der von der FIU nach § 40 GwG als Sofortmaßnahme zeitweise untersagten („eingefrorenen“) Finanztransaktionen lag 2017/2018 insgesamt bei nur 13,6 Mio Euro, wobei die Bundesregierung keine Kenntnis darüber hat, wie viele Fälle davon im Zusammenhang mit Geldwäsche stehen (Bundestagsdrucksache 19/3818 zu Frage 38). Aktuelle Daten zu Vermögensentziehungen bei Geldwäsche weist die Statistik nicht aus, sondern sie erfasst lediglich die Anzahl der (eingeleiteten) Maßnahmen der Gewinnabschöpfung. In der gegenwärtigen Statistik ist auch das Zusammenfallen von Geldwäsche mit anderer schwererer Straftat nicht zu erkennen, wenn nur die Tat mit der schwersten Strafanzeige ausgewiesen ist. Angesichts dieser und weiterer Schwächen der Statistik im Zusammenhang mit

⁸ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-01-17-strategie-geldwaesche-terrorismusfinanzierung.html

⁹ Kurzfassung der Geldwäsche-Studie im Auftrag des BMF(fe 11/17) – Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg/Kienbaum, 31.10. 2019 S. 7 mwNw.

¹⁰ Meldung vom 29.03.2018 <https://www.br.de/nachrichten/bayern/mafia-kaeufe-lassen-immobilienpreise-explodieren,QncOpLh>

¹¹ Kurzfassung der Geldwäsche-Studie im Auftrag des BMF(fe 11/17) – Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg/Kienbaum, 31.10. 2019 S. 5.

¹² Stat. Bundesamt, Strafverfolgungsstatistik 2019, Fachserie 10 Reihe 3 S. 36.

dem Straftatbestand Geldwäsche erscheint derzeit eine belastbare evidenzbasierte Analyse der Effektivität einzelner Maßnahmen wie auch der Konzeption der Geldwäschebekämpfung insgesamt als kaum möglich.

3. Um wirksame Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung einschließlich evidenzbasierter und effektiver Geldwäschebekämpfung entwickeln zu können, braucht die Politik eine verlässliche, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage (vgl. Entwurf der antragstellenden Fraktion eines Gesetzes zur fortlaufenden Untersuchung der Kriminalitätslage und ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalitätsstatistik auf Bundestagsdrucksache 19/2000). Auch im Bereich der Geldwäsche bewegt sich die Bundesregierung noch immer in einem kriminalpolitischen Blindflug - trotz der Vereinbarungen der sie tragenden Koalition (vom 18. März 2017) über evidenzbasierte Kriminalpolitik und an kriminologischer Evidenz orientierter Erarbeitung von Gesetzentwürfen und deren Evaluation.

II. Der Deutsche Bundestag fasst deshalb zusammen:

1. Statt der rechtsstaatlich problematischen Ausweitung des Straftatbestandes der Geldwäsche bedarf es einer systematischen Neuorientierung der Geldwäschebekämpfung. Bei der Prävention insbesondere durch Konzentration auf wesentliche Risikobereiche. Bei der Strafverfolgung statt der geplanten Begrenzung der seit 2017 im Strafgesetzbuch angelegten selbständigen Einziehung durch eine Ausweitung der Möglichkeiten der Einziehung von aus Straftaten herrührendem Vermögen unklarer Herkunft.

2. Angesichts der laufenden Überprüfung der Effektivität des deutschen Anti-Geldwäsche-Systems durch die Financial Action Task Force (FATF) sollte allen Beteiligten daran gelegen sein, auf Basis der Erfahrungen der letzten Jahre zeitnah praxistaugliche Verbesserungen zu beschließen und die Grundlagen für eine effektive Geldwäschebekämpfung in Deutschland für die nächsten Jahre zu legen. Ein weiteres schlechtes Abschneiden Deutschlands bei dieser Überprüfung sollte unbedingt verhindert werden. Auf dem Spiel steht nicht weniger als das wirtschaftliche und politische Ansehen Deutschlands als seriöser Finanzstandort, sowie insbesondere in Sachen Bekämpfung organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung die innere Sicherheit in Deutschland und Europa.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem

1. in § 261 StGB ein auf schwere Straftaten beschränkter und den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2018/1673 entsprechend überarbeiteter Geldwäsche-Vortatenkatalog wieder eingefügt, zumindest aber eine wirksame Schwelle zum Ausschluss massenhafter Bagatelldelikte als Vortaten vorgesehen wird,
2. in § 76a Absatz 4 StGB zur Effektivierung der selbständigen Einziehung von inkriminierten Vermögensgegenständen im Sinne eines dortigen All-Crimes-Ansatzes die Begrenzung auf einen Straftatenkatalog gestrichen wird,
3. zur Effektivierung der Strafverfolgung
 - a) in Anlehnung an § 12a Absatz 7 des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG) eine rechtsstaatlich eingehegte Möglichkeit vorübergehenden Einfrierens inkriminierter Finanztransaktionen in der Strafprozessordnung geschaffen wird,
 - b) in § 40 Absatz 4 Nummer 2 GwG die 5-Tages-Frist zur Fortgeltung von Transaktionsverboten nach Sachverhaltsabgabe an die Staatsanwaltschaft angemessen verlängert wird,
 - c) umfängliche Transparenz über die wahren Eigentümer bzw. letzten wirtschaftlich Berechtigten bei allen juristischen Personen geschaffen und dazu

die Fiktion des wirtschaftlichen Berechtigten in § 3 Abs. 2 Satz 5 GwG gestrichen wird.

IV. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung darüber hinaus auf,

1. zu prüfen, ob es angezeigt ist, anstelle Ausweitung des Geldwäsche-Straftatbestandes eine eigenständige strafrechtliche Ahndung von Verstößen gegen wesentliche Verpflichtungen aus dem Geldwäschegesetz und bei Täuschung über einen wesentlichen Umstand, der von den nach dem GwG Verpflichteten abzuklären ist, vorzusehen, und dem Deutschen Bundestag bis 30. Juni 2021 über das Ergebnis schriftlich zu berichten,
2. zu prüfen, ob und wie die Zusammenarbeit zwischen FIU und den Landeskriminalämtern über die bestehenden gemeinsamen Ermittlungsgruppen hinaus so intensiviert und beschleunigt werden kann, dass möglichst umfassend konkret aufbereitete Sachverhalte (Anzeigen) an die Staatsanwaltschaften gehen, ob und ggf. welche gesetzlichen Änderungen z. B. für Datenzugänge dafür notwendig sind, und dem Deutschen Bundestag bis 30. Juni 2021 über das Ergebnis schriftlich zu berichten,
3. im Geldwäsche Hoch-Risiko-Immobilien Sektor Barzahlungen bei beurkundungs- und im Grundbuch eintragungspflichtigen Immobiliengeschäften generell zu untersagen und Behörden, Medienangehörigen und anderen Personen mit berechtigtem Interesse über ein streng datenschutzkonform ausgestaltetes Immobilienregister, wie im Antrag „Geldwäsche im Immobiliensektor stoppen“, Bundestagsdrucksache 19/10218 beschrieben, Transparenz über die wahren Eigentumsverhältnisse bei Immobilien zu ermöglichen,
4. die Herabsetzung der Schwelle von 25 Prozent bei Kapitalanteilen bzw. bei der Stimmrechtskontrolle (§ 3 Abs. 2 Satz 1 GwG) als Hinweis auf direktes oder indirektes Eigentum an einer Gesellschaft zu prüfen,
5. in Fortsetzung und Konkretisierung des Paktes für den Rechtsstaat zur weiteren Stärkung der Personalausstattung und Digitalisierung der Justiz in den Ländern beizutragen,
6. die Kriminalstatistik entsprechend den Vorschlägen auf Bundestagsdrucksache 19/2000 perspektivisch auch in Bezug auf Geldwäsche, Geldwäschevortaten und Einziehung von Vermögensgegenständen aussagekräftiger zu machen,
7. ein gesondertes Lagebild (z. B. in Anlehnung an die Fachstudie des Bundeskriminalamts „Geldwäsche im Immobiliensektor in Deutschland“ von 2012) zu erstellen, das auf Basis der neuen Statistiken die Eigentumsverhältnisse und die Problematik der Geldwäsche in Deutschland bewertet, und dieses regelmäßig weiter zu entwickeln und im Rahmen einer Neuauflage des Periodischen Sicherheitsberichts auch das Thema Geldwäsche zu behandeln,
8. aufbauend auf den Ergebnissen der bevorstehenden Länderprüfung Deutschlands durch die FATF und einer weiterentwickelten nationalen Geldwäsche-Risikoanalyse die geldwäscherechtlichen Regelungen in einem angemessenen zeitlichen Abstand regelmäßig einer umfassenden Evaluierung und Wirksamkeitskontrolle zu unterziehen.

Berlin, den 9. Februar 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.