

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne,
Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/30896 –**

Geldwäscheaufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bei Instituten mit Freistellung nach § 2 Absatz 4 und 5 des Kreditwesengesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Fall Wirecard hat nach Ansicht der Fragesteller gezeigt, dass für Finanzunternehmen i. S. d. § 1 Absatz 24 des Geldwäschegesetzes (GwG) geldwäscherechtliche Aufsichtslücken in Deutschland bestehen. Aufsichtslücken können in der Praxis auch für Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute vorhanden sein, sofern diese Institute aus besonderen Gründen unter den Ausnahmetatbestand des § 2 des Kreditwesengesetzes (KWG) fallen, diese mithin nicht als Kreditinstitut oder Finanzdienstleistungsinstitut gelten bzw. gemäß § 2 Absatz 4 und 5 KWG freigestellt sind, weil sie wegen der Art ihrer Geschäfte keiner Aufsicht bedürfen. Dies ist u. a. der Fall, soweit sie sich auf das diesen Unternehmen jeweils eigentümliche Geschäft beschränken und dabei keine institutionelle Ausnahme wie etwa bei der Deutschen Bundesbank (§ 2 Absatz 1 Nummer 1 KWG) oder der Kreditanstalt für Wiederaufbau (ohne die von der BaFin beaufsichtigte Tochter IPEX-Bank) gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 2 KWG vorliegt.

Soweit Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute solvenzrechtlich nicht oder nur eingeschränkt unter den Pflichtenkatalog des KWG fallen, hat dies, was den Rechtsrahmen anbelangt, zunächst keine Auswirkungen auf die geldwäscherechtliche Verpflichteteneigenschaft gemäß § 2 GwG. Dies gilt auch für den Fall einer Freistellung gemäß § 2 Absatz 4 oder 5 KWG. Für diese freigestellten Institute gelten vollumfänglich der Pflichtenkatalog des GwG und die untergesetzlichen Vorgaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), worauf die BaFin in Bezug auf Freistellungen in ihrem Merkblatt ausdrücklich unter Buchstabe A Nummer 4 hinweist (https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Merkblatt/mb_140226_freistellung_2kwg.html). Es ist aus Sicht der Fragesteller unklar, inwiefern die BaFin prüft, ob diese geldwäscherechtlichen Pflichten tatsächlich eingehalten werden.

In der bankaufsichtlichen Praxis liegen der BaFin im Rahmen der laufenden solvenzrechtlichen Aufsicht im Falle des Vorliegens eines Ausnahmetatbestands und einer von der BaFin gewährten Freistellung kaum Daten über die Geschäftsaktivitäten des Instituts vor, die u. U. auch für die geldwäscherechtliche Aufsicht und die Bewertung geldwäscherechtlicher Risiken von Bedeu-

tung sein können. Was die unmittelbar für eine ordnungsgemäße geldwäscherechtl. Aufsicht benötigten Daten und Informationen anbelangt, besitzt die BaFin in der Regel überhaupt keine Informationen über die Einhaltung der geldwäscherechtl. Vorschriften durch das jeweilige Institut (vgl. Hartmut Reschke in Beck, Samm, Kokemoor: Kreditwesengesetz mit CRR, 218. Aktualisierung, Stand 2021, § 2 KWG). Es ist nach Ansicht der Fragesteller zu befürchten, dass eine tatsächliche geldwäscherechtl. Aufsicht über mehrere Hundert Unternehmen, die Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 und 2 GwG sind, nicht stattfindet.

Im Jahresbericht 2019 der BaFin (S. 127) wird die Zahl der freigestellten Institute nach § 2 Absatz 4 KWG mit 361 angegeben. Geschäfte, die der Art nach aus solvenzrechtlichen Gründen aufgrund der Atypizität der Geschäfte nicht der Aufsicht bedürfen und deshalb aufgrund eines fehlenden Aufsichtsbedürfnisses freigestellt werden können, können im Einzelfall jedoch durchaus ein hohes geldwäscherechtl. Risiko und Risiken durch strafbare Handlungen, wie sie etwa bei Zentralen Abrechnungsstellen für Ärzte und Apotheker jüngst bekannt geworden sind, aufweisen.

Die Freistellung nach § 2 Absatz 4 Satz 1 Halbsatz 1 KWG erfasst die Gesamtheit der Normen, die den Kern der laufenden Solvenzaufsicht über ein Institut ausmachen. Hierunter fallen auch die Prüfung und Prüferbestellung (§§ 28, 29 KWG). In den Fällen der Freistellung liegt der BaFin also in der Regel kein Jahresabschlussbericht über das freigestellte Institut mit einem Berichtsteil „Darstellung und Beurteilung der getroffenen Vorkehrungen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie sonstiger strafbarer Handlungen“ vor (§ 27 Prüfungsberichtsverordnung – PrüfVO). Nach aktueller Aufsichtspraxis der BaFin ist dieser Berichtsteil das wichtigste Erkenntnisinstrument über die Umsetzung des GwG und der getroffenen internen Vorkehrungen gegen strafbare Handlungen durch das jeweilige Institut.

1. Wie viele Freistellungen nach § 2 Absatz 4 KWG wurden von der BaFin zum Stichtag 1. April 2021 erteilt?

Wie viele Freistellungen nach § 2 Absatz 5 KWG für grenzüberschreitende Geschäfte ausländischer Anbieter in Deutschland wurden von der BaFin zu diesem Stichtag erteilt?

Laut Auskunft der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) bestehen zum Stichtag 1. April 2021 324 Freistellungen; 208 Freistellungen nach § 2 Absatz 4 des Kreditwesengesetzes – KWG (Inland) und 116 Freistellungen nach § 2 Absatz 5 KWG (Drittstaat).

2. Wie viele Freistellungen nach Frage 1 wurden unter der Auflage erteilt, über die Umsetzung der geldwäscherechtl. Vorschriften durch einen Prüfungsbericht entsprechend den Anforderungen des § 27 PrüfVO eines Wirtschaftsprüfers zu berichten (bitte nach in Deutschland und im Ausland ansässigen Anbietern aufschlüsseln)?

Die Nationale Risikoanalyse (NRA) stellt die nach § 2 Absatz 4 und 5 KWG freigestellten Institute bezüglich ihrer Gefahr, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, nicht in den Fokus. An dieser Wertung orientiert sich die geldwäscherechtl. Aufsicht der BaFin in Bezug auf die freigestellten Institute. Dementsprechend werden Freistellungen in der Regel nicht mit einer Auflage im Sinne der Fragestellung erteilt.

Laut Auskunft der BaFin wurden in drei Freistellungsbescheiden Institute mit Sitz in einem Drittstaat zur Einreichung von Prüfberichten verpflichtet (Freistellungen im vereinfachten Verfahren für Schweizer Banken).

3. Wie viele Freistellungen wurden seit 2016 wegen Geldwäscherisiken bzw. Nichteinhaltung des GwG eines freigestellten Instituts von der BaFin widerrufen?

Seit 2016 wurden laut Auskunft der BaFin keine Freistellungen aus den in der Frage genannten Gründen widerrufen.

4. Warum sieht die BaFin davon ab, alle freigestellten Institute nach Gruppen (zentrale Abrechnungsstellen für Ärzte und Apotheker, Zentralregulierer, Energieversorgungsunternehmen etc.) und darüber hinaus im Einzelfall einer geldwäscherechtlichen sowie strafrechtlichen Risikoanalyse zulasten des Instituts (etwa Betrugsrisiken) zu unterziehen und pauschal auf die Einreichung von Geldwäscheprüfungsberichten durch einen Wirtschaftsprüfer als nachträgliche Auflage zum erteilten Freistellungsbescheid zu verzichten?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

5. Wie viele freigestellte Institute sind auch von der Führung eines Dateisystems nach § 24c KWG bzw. § 93b der Abgabenordnung (AO) durch einen selbständigen Freistellungsbescheid zum Stichtag 1. April 2021 freigestellt?

Von den nach § 2 Absatz 4 und 5 KWG befreiten Unternehmen sind laut Auskunft der BaFin 36 Unternehmen zusätzlich von der Teilnahme am Kontenabrufsystem gemäß § 24c KWG freigestellt, davon 20 mit Sitz in einem Drittstaat und 16 mit Sitz im Inland. Die Freistellungen erfolgten zusammen in einem Bescheid mit der Befreiung nach § 2 Absatz 4 und 5 KWG; selbstständige Freistellungsbescheide nach § 24c KWG gibt es nicht.

- a) Wie wurden diese selbständigen Freistellungen von der BaFin im Freistellungsbescheid begründet?

Die Freistellung erfolgte, da in der betreffenden Geschäftstätigkeit keine systemischen Risiken identifiziert wurden.

- b) Warum sind solche selbständigen Freistellungsbescheide aufsichtlich gerechtfertigt, obwohl Abrechnungsstellen und Zentralregulierer Konten gemäß § 154a AO in Verbindung mit § 1 Absatz 17 des Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetzes (ZAG) für die ihnen angeschlossenen Unternehmen führen?

Bei den freigestellten Unternehmen gibt es je nach Tätigkeit verschiedene Gründe für die Befreiung vom Kontenabrufsystem, insbesondere wie folgt:

- Institute führen nur Konten im Ausland unter der entsprechenden Heimatlandaufsicht, im Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG werden aber nur IBAN-Konten mit deutscher IBAN-Kennung erfasst.
- Die Freistellung erfolgte für das Depotgeschäft. Tatsächlich werden die Depots bei einem konzessionierten Kreditinstitut geführt. Eine doppelte Erfassung dieser Depots soll vermieden werden.
- Es wird nur eine geringe Anzahl von Konten im einstelligen oder niedrigen zweistelligen Bereich geführt und der Betrieb des Kontenabrufverfahrens würde für diese Unternehmen eine wirtschaftliche Härte bedeuten. Diese Fälle werden jährlich daraufhin überprüft, ob die Freistellung noch ange-

bracht ist. Diese Freistellungen gibt es wegen der restriktiven Anwendung nur selten.

6. Wie viele geldwäscherechtliche Sonderprüfungen, Auskunfts- und Vorlegungsersuchen mit geldwäscherechtlichem Bezug wurden seit dem 1. Januar 2016 gegen freigestellte Institute von der BaFin angeordnet (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Im fraglichen Zeitraum wurden gegen nach § 2 Absatz 4 bzw. 5 KWG freigestellte Unternehmen laut Auskunft der BaFin keine geldwäscherechtlichen Sonderprüfungen angeordnet oder formelle Auskunfts- und Vorlegungsersuchen mit Geldwäschebezug erlassen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 hingewiesen.

7. Wie viele geldwäscherechtliche Sonderprüfungen mit oder ohne Anlass hat die BaFin mit eigenem Prüfungspersonal bzw. mit externen Prüfern seit dem 1. März 2020 als sog. remote audit angeordnet, weil die BaFin während der Corona-Epidemie ihr Sonderprüfungswesen angabegemäß auf „remote audits“ umstellt und grundsätzlich auf Prüfungen vor Ort verzichtet (vgl. https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/CoronaVirus/CoronaVirus_node.html)?

Wie viele geldwäscherechtliche Sonderprüfungen hat die BaFin in diesem Zeitraum als Präsenzprüfung angeordnet?

In 2020 fanden laut Auskunft der BaFin 41 eigene Prüfungen und zwölf Prüfungen durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften statt. Nach dem 1. März 2020 fanden aufgrund der Corona-Epidemie sowohl eigene Prüfungen als auch Prüfungen durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nur noch in Ausnahmefällen als Vor-Ort-Prüfungen statt. 2021 fanden mit Stand zum 24. Juni 2021 zehn eigene Prüfungen und eine Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft statt. Die eigenen Prüfungen fanden in 2021 nicht vor Ort statt.

8. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragesteller, dass Geldwäscheprüfungen vor Ort unter Einhaltung adäquater Schutzmaßnahmen gegen COVID-19 einen deutlichen Mehrwert im Vergleich zu einer „remote“ Organisationsprüfung, Systemprüfung und Stichprobenprüfung, gerade beim Vorliegen bestimmter Erkenntnisse der BaFin über geldwäscherechtlich relevante Ungewöhnlichkeiten und Auffälligkeiten im Institut, etwa aufgrund von Informationen Dritter (Whistleblower, Financial Intelligence Unit, Ermittlungsbehörden etc.) bieten würde?

Mit welchen Techniken und Methoden zur Erkenntnisgewinnung gleicht die BaFin vor diesem Hintergrund die Defizite von „remote audits“ bei Prüfungen mit forensischen Elementen aus?

Die BaFin ist nach eigenen Angaben während der Ausnahmesituation der Corona-Pandemie ihrem gesetzlichen Auftrag durch zielgerichtete Nutzung der Digitalisierung nachgekommen, um keine Prüfungen ausfallen lassen zu müssen. Ab März 2020 hat die BaFin zunächst telefonisch geprüft und dann sehr schnell Remote-Lösungen entwickelt. In Ausnahmefällen wurde vor Ort geprüft. Im Zuge der sich ändernden Pandemielage wird die BaFin wieder verstärkt von der Möglichkeit von Prüfungen vor Ort Gebrauch machen.

9. Wurde in den Prüfungsberichten der Jahresabschlussprüfung 2020 bei der „Darstellung und Beurteilung der getroffenen Vorkehrungen gegen Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstiger strafbarer Handlungen“ die Umsetzung des § 5 Absatz 1 Satz 2 GwG, wonach u. a. die der Aufsicht der BaFin unterstehenden Institute gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 GwG verpflichtet sind, die Ergebnisse der „Ersten Nationalen Risikoanalyse“ im Bereich „Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ vom 19. Oktober 2019 bei der Erstellung bzw. Aktualisierung ihrer eigenen Risikoanalyse zu berücksichtigen, von den Prüfern aus Sicht der BaFin vollständig und angemessen dargestellt bzw. bewertet?

In wie vielen Fällen hat die BaFin gegenüber den Prüfern der Jahresabschlussprüfung die Unvollständigkeit sowie die Darstellung und Bewertung der Umsetzung dieser Norm moniert?

Laut Auskunft der BaFin lassen sich aus den ihr vorliegenden Zahlen keine derart detaillierten Angaben ableiten. Es werden keine Statistiken geführt, aus denen sich ergibt, inwieweit die von den Prüfern zu den in § 5 Absatz 1 Satz 2 des Geldwäschegesetzes (GwG) genannten Punkten gemachten Ausführungen bzw. Bewertungen als vollständig bzw. angemessen anzusehen sind. Sofern die BaFin Verbesserungsbedarf bei den Prüfungsberichten sieht, adressiert sie diesen.

10. In wie vielen Fällen wurden von der BaFin Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute und Zahlungsinstitute wegen mangelhafter oder unvollständiger Umsetzung des § 5 Absatz 1 Satz 2 GwG aufgrund der Prüfungsfeststellungen in der Jahresabschlussprüfung oder einer Sonderprüfung der BaFin zu Nachbesserungen ihrer Risikoanalyse aufgefordert?

In wie vielen Fällen wurden von der BaFin Sanktionen gegen diese Institute wegen Verstößen gegen § 5 Absatz 1 Satz 2 GwG verhängt?

Laut Auskunft der BaFin lassen sich aus den ihr vorliegenden Zahlen keine derart detaillierten Angaben zu einzelnen Prüfungsfeststellungen ableiten. Sofern in Prüfungsberichten wesentliche Feststellungen in Bezug auf die Risikoanalyse getroffen werden, erfolgt in jedem Fall die Aufforderung zur Behebung der Feststellungen. Es werden keine Statistiken geführt, aus denen sich ergibt, wie oft die unter der Aufsicht der BaFin stehenden Unternehmen zu Nachbesserungen ihrer Risikoanalyse aufgrund von Defiziten in Bezug auf die in § 5 Absatz 1 Satz 2 GwG genannten Punkte aufgefordert wurden.

11. Mit welchen Aufsichtsmaßnahmen hat die BaFin seit der Bekanntgabe der o. g. „Ersten Nationalen Risikoanalyse“ sichergestellt, dass Einlagenkreditinstitute und Zahlungsinstitute in ihren IT-gestützten Monitoring-Systemen nach § 25h Absatz 2 KWG die angemessenen Parameter im Online-Glücksspiel, das laut der „Ersten Nationalen Risikoanalyse“ unter Geldwäschegesichtspunkten als hochriskant gilt – unabhängig davon, ob das Online-Glücksspiel unerlaubt oder lizenziert betrieben wird –, im Zahlungsverkehr einschließlich des Kreditkartengeschäfts vorhalten?

Gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 GwG haben Verpflichtete nach dem GwG diejenigen Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu ermitteln und zu bewerten, die für Geschäfte bestehen, die von ihnen betrieben werden. Dabei haben sie insbesondere die in den Anlagen 1 und 2 des GwG genannten Risikofaktoren sowie die Informationen, die auf Grundlage der NRA zur Verfügung gestellt werden, zu berücksichtigen.

Da die NRA die Risiken in Zusammenhang mit Glücksspiel als hoch eingestuft hat, sind diese Risiken auch von den Instituten im Finanzsektor zu berücksich-

tigen. Dies bedeutet, dass sich diese Risiken, die in der institutsspezifischen Risikoanalyse der einzelnen Institute identifiziert werden, in den getroffenen Sicherungsmaßnahmen abbilden. So müssen auch Risiken in Bezug auf Glücksspiel von den Instituten angemessen in ihren Sicherungsmaßnahmen abgebildet werden, was auch bedeutet, dass diese im Monitoringsystem der Institute berücksichtigt werden müssen. Für die Einhaltung geldwäscherechtlicher Pflichten stehen der BaFin umfangreiche Befugnisse und Aufsichtsmaßnahmen zur Verfügung, von denen sie auch Gebrauch macht. Hierzu zählen Aufsichtsgespräche, Auskunfts- und Vorlageersuchen, die Auswertung von Jahresabschlussprüfungsberichten, die Durchführung von Sonderprüfungen oder die Anordnung von Maßnahmen.

- a) In wie vielen Fällen wurden von der BaFin CRR-Institute und Zahlungsinstitute in diesem Zusammenhang wegen mangelhafter oder – bezüglich der verwendeten Parameter – unvollständiger IT-gestützter Systeme aufgrund der Prüfungsfeststellungen in der Jahresabschlussprüfung und in einer Sonderprüfung der BaFin zu Nachbesserungen ihres IT-Systems aufgefordert?

Nach Kenntnis der BaFin stammt ein Großteil der Verdachtsmeldungen mit Bezug zum Glücksspiel, die an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) abgegeben werden, aus dem Finanzsektor. Dies deutet auf funktionierende Systeme und ein effektives Meldeverhalten hin. Die BaFin hat seit Veröffentlichung der NRA keine CRR-Institute oder Zahlungsinstitute konkret im Hinblick auf IT-Parameter im Kontext Glücksspiel zur Nachbesserung der IT-Systeme aufgefordert.

- b) In wie vielen Fällen wurden Sanktionen gegen diese Institute von der BaFin wegen Verstößen gegen geldwäscherechtliche Sicherungsmaßnahmen verhängt?

Es wurden laut Auskunft der BaFin seitdem keine Sanktionen gegen Institute wegen Verstößen gegen geldwäscherechtliche Sicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Glücksspiel verhängt.

