

Stellungnahme

zu dem Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutsamer inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz – VVBG)“

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Berlin, 14. Mai 2024

I. Allgemeine Anmerkungen/Hauptsächliche Kritikpunkte

Mit Schreiben vom 23. April 2024 (Geschäftszeichen: BBF - WK 5023/23/10005:005) hat das Bundesministerium Finanzen (BMF) verschiedene Verbände um Stellungnahme zu dem Entwurf eines „Gesetzes zum Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems vor der Verschleierung und Einbringung bedeutender inkriminierter Vermögenswerte (Vermögensverschleierungsbekämpfungsgesetz - VVBG)“ gebeten.

Zwar zählt die Deutsche Kreditwirtschaft nicht zum Adressatenkreis des Konsultationsschreibens. Nach unserem Verständnis werden die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen allerdings vielfach Sachverhalte betreffen, in denen der Eigentümer einer Sache oder Inhaber einer Forderung und der Adressat einer Erklärungsanordnung oder Sicherstellungsmaßnahme im Sinne des Gesetzentwurfs verschiedene Personen sind. Angesichts der naturgemäßen Funktion von Banken und Sparkassen als Verwalter und Verwahrer von Vermögenswerten ihrer Kunden gehen wir daher davon aus, dass die Kreditwirtschaft durchaus von den vorgeschlagenen Regelungen betroffen sein kann. Wir erlauben uns daher, ebenfalls zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Zunächst ist grundsätzlich anzumerken, dass der Gesetzentwurf eine seit geraumer Zeit kontroverse Diskussion über den Umfang staatlicher Zugriffe auf Vermögensgegenstände, deren Herkunft aus einer Straftat nicht ohne weiteres ersichtlich ist,¹ mit einer erneuten Vertiefung substanzieller Grundrechtseingriffe wieder aufgreift. Dabei wird zum einen die verfassungsrechtlich gebotene klare Abgrenzung zwischen repressiver Strafverfolgung (Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) einerseits und polizeirechtlicher Gefahrenabwehr (grundsätzlich Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer, Artt. 30, 70 GG) durch den Gesetzentwurf verwischt. Dies begründet erste verfassungsrechtliche Zweifel.

Zum anderen ergeben sich Zweifel an der Erforderlichkeit zusätzlicher Regelungen durch die erst am 18. März 2021 eingeführte deutliche Verschärfung der selbstständigen Einziehung gemäß § 76a Abs. 4 StGB². Werden in der Literatur bereits hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht,³ muss dies für den vorliegenden Gesetzentwurf mindestens entsprechend gelten. Zudem dürfte § 76a Abs. 4 StGB in drei Jahren seit Inkrafttreten kaum hinreichend erprobt sein. Einzelfälle in der forensischen Praxis deuten vielmehr im Gegenteil eher darauf hin, dass bereits das geltende Recht weitgehende Vermögenseinziehungen ohne den Nachweis einer rechtswidrigen Tat der von der Einziehung betroffenen Person ermöglicht.⁴ Weitere Erfahrungen, insbesondere Entscheidungen höherer Gerichte sollten abgewartet werden, bevor zusätzliche Regelungen erlassen werden. Daher ist gegenwärtig ein Gesetzgebungsbedarf nicht zu bejahen.

Dies vorausgeschickt, sind aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft hauptsächlich folgende Aspekte des Entwurfs kritisch:

1. Bei lebensnaher Betrachtung ist davon auszugehen, dass in der Praxis in relevantem Umfang Sachverhalte auftreten werden, bei denen die Zuordnung eines Vermögensgegenstandes zu einer bestimmten Person zweifelhaft sein kann, der Gegenstand jedoch von einem

¹ Zum Streitstand El-Ghazi/Marsteller/Zimmermann, NZWiSt 2021, 297 Fußnoten 7 und 8.

² Eingeführt durch das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche vom 9. März 2021 (BGBl. I S. 327)

³ El-Ghazi/Marsteller/Zimmermann, a. a. O. 304.

⁴ LG Hamburg, Beschl. Vom 7. März 2019, Az. 619-Qs 21/18, BeckRS 2019, 8228, dazu Beukelmann, NJW-Spezial 2019, 376.

Kreditinstitut verwahrt bzw. verwaltet wird. Solche Dreipersonenverhältnisse werden im Entwurf nicht in gebührender Weise berücksichtigt.

2. Dieser Befund schlägt sich einmal bei der fehlenden Unterscheidung von Maßnahmen gemäß §§ 3 und 6 VVBG-E gegenüber den unmittelbar Betroffenen und Dritten (wie insbesondere Kreditinstituten) nieder. Gegenüber Dritten bedarf es zusätzlicher Eingriffsvoraussetzungen, wie sie sich beispielsweise in § 103 StPO finden.
3. Zum anderen bedarf es für die mögliche Beschneidung von Ertragschancen der hauptsächlich Betroffenen einer Haftungsfreistellung der von einer Maßnahme mittelbar betroffenen Vertragspartner. Vorbild für eine solche Regelung könnte § 48 Abs. 1 GwG sein.
4. Nicht durchgängig überzeugend sind die erforderlichen begleitenden Regelungen zur Gewährleistung des Datenschutzes. Auf die diesbezüglichen Anmerkungen im weiteren Verlauf der Stellungnahme wird verwiesen.

II. Im Einzelnen:

Zu Seite 2, B. Lösung, 3. Absatz, letzter Satz:

„Liegt ein solcher Verdacht vor, können diverse Ermittlungsbefugnisse ausgeübt und vom Inhaber des Vermögensgegenstandes Auskunft verlangt werden, eine Pflicht zur Mitwirkung wird dabei aber nicht statuiert.“

Kommentierung:

Kreditinstitute sind bereits nach geltendem Recht auf der Grundlage strafprozessualer Regelungen zahlreichen Auskunftersuchen von Ermittlungsbehörden ausgesetzt. Hinzu treten die Verdachtsmeldspflicht nach dem Geldwäschegesetz sowie Auskunftsrechte der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Dennoch sieht der Gesetzentwurf in § 3 Abs. 1 Nr. 4 VVBG-E eine zusätzliche Befugnis für das Ermittlungszentrum Vermögensverschleierung (als zuständige Behörde gemäß § 1 Abs. 3 VVBG-E) vor. Aufgrund der bereits nach geltender Rechtslage in der Praxis oftmals festzustellenden fehlenden Abstimmung des Handelns verschiedener Behörden bestehen gegen diese zusätzlichen Ermittlungsbefugnisse gegenüber Kreditinstituten und die damit zu erwartende Erhöhung des Aufwands zur Beantwortung solcher Auskunftersuchen Bedenken. Dies gilt umso mehr, als ausweislich der oben zitierten Passage aus dem Gesetzentwurf eine Mitwirkungspflicht nicht besteht, wenn ein Institut im Besitz des in Rede stehenden Vermögensgegenstandes ist. Gegen eine Mitwirkungspflicht sprechen zudem das Bankgeheimnis und datenschutzrechtliche Bestimmungen.

Zu § 2 Abs. 1 Satz 1

„(1) Vermögensgegenstand im Sinne dieses Gesetzes ist

1. *jeder Gegenstand, gleich ob körperlich oder nicht körperlich, beweglich oder unbeweglich, materiell oder immateriell, sowie*
2. *jeder Rechtstitel und jede Urkunde, die das Eigentumsrecht oder sonstige Rechte an Gegenständen nach Nummer 1 verbriefen, deren Wert 100.000 € übersteigt.“*

Kommentierung:

Die Fixierung des Wertes des Vermögensgegenstandes auf 100.000 € lässt die Volatilität verschiedener Finanzwerte (zum Beispiel von Wertpapieren und Kryptowerten) außer Betracht. Für solche Vermögensgegenstände sind für die Bestimmung des Schwellenwertes zusätzliche Kriterien (z. B. bezogen auf den Zeitpunkt des Erwerbs) erforderlich. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der vorgesehene Schwellenwert sachlich ähnlich gelagerte Wertgrenzen in Art. 74 AMLR, die bei 250.000 € beginnen, deutlich unterschreitet. Widersprüche zu den künftig zu erfüllenden EU-rechtlichen Maßgaben sollten vermieden werden.

Zu § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 c):

„(2) ein Vermögensgegenstand ist verdächtig, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass er aus einer rechtswidrigen Tat nach § 11 Nr. 5 des Strafgesetzbuches herrührt. Anhaltspunkte für das Herrühren aus einer rechtswidrigen Tat im Sinne von Satz 1 können sich aus einer Gesamtschau insbesondere der folgenden Kriterien ergeben: (...)“

Kommentierung:

Die Anknüpfung an § 11 Nr. 5 StGB ermöglicht Verdachtszuschreibungen wegen jedweder Straftat des Kern- und Nebenstrafrechts. Dies erscheint insbesondere im Zusammenhang mit manchen der in der Folge genannten Kriterien für einen Verdacht uferlos und damit letztlich unverhältnismäßig.

„2. es besteht keine Transparenz über den wirtschaftlich Berechtigten an einem Vermögensgegenstand“

Kommentierung:

Die voranstehend dargelegte Kritik gilt z. B. für § 2 Abs. 2 Nr. 2. Durch die umgangssprachliche Verwendung des Begriffes „Transparenz“ bleibt unklar, welche Mängel in Bezug auf die zum wirtschaftlich Berechtigten zu erhebenden Daten konkret gemeint sind. Die Regelung ist mithin zu unbestimmt.

„3. der Gegenstand steht im Besitz oder in der Verfügungsbefugnis (...)“

c) einer natürlichen Person, die in geografischen Risikogebieten ansässig ist oder dort eine erhebliche Geschäftstätigkeit entfaltet, oder (...)“

Kommentierung:

Die Definition des „geographischen Risikogebietes“ ist insofern verwirrend, als § 2 Abs. 3 VVBG-E eine eigenständige Definition („im Sinne dieses Gesetzes“) formuliert, während in der Gesetzesbegründung (S. 44) hierzu auf Nr. 3 der Anlage 2 zum Geldwäschegesetz verwiesen wird. Unter anderem ist fraglich, ob die jeweils aufgeführten Kriterien kumulativ oder alternativ vorliegen sollen. Nicht konkretisiert wird ferner der Begriff der „erheblichen Geschäftstätigkeit“ in einem Risikogebiet, der daher nicht hinreichend bestimmt ist.

Zu § 2 Abs. 3 Ziffer Nr. 2., 3. und 5.:

(3) Geografisches Risikogebiet im Sinne dieses Gesetzes ist das Staatsgebiet eines Drittlandes, (...)

„2. dessen Finanzsystem laut glaubwürdigen Quellen nicht über hinreichende Systeme zur Verhinderung, Aufdeckung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verfügt,“

„3. in dem kriminelle Tätigkeiten laut glaubwürdigen Quellen stark ausgeprägt sind,“ (...)

„5. das laut glaubwürdigen Quellen terroristische Aktivitäten unterstützt oder in dem bekannte terroristische Organisationen aktiv sind.

Glaubwürdige Quellen im Sinne des Satzes 1 Nummer 2, 3 und 5 können insbesondere gegenseitige Evaluierungen, detaillierte Bewertungsberichte oder veröffentlichte Folgeberichte sein.“

Kommentierung:

Aus Sicht der Entwurfsverfasser mag angesichts des regelmäßigen Umgangs mit der Financial Action Task Force (FATF) der Begriff der „gegenseitigen Evaluierung“ etc. eindeutig sein. Für den mit dieser Materie nicht notwendig des öfteren befassten Gesetzesanwender wie für andere Behörden und Gerichte mangelt es insoweit jedoch an der Bestimmtheit.

Zu § 3 Abs. 2:

„(2) Für die Mitwirkung von Personen bei Vernehmungen nach Absatz 1 Nummer 3 gelten die §§ 48 bis 58b sowie 68 bis 71 der Strafprozessordnung und die Regelungen des fünften Abschnitts des Gesetzes über die Vergütung von Sachverständigen, Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern sowie die Entschädigung von ehrenamtlichen Richterinnen, Zeuginnen, Zeugen und Dritten entsprechend.“

Kommentierung:

Zunächst mag es sich bei dieser Passage um ein Redaktionsversehen handeln. Denn § 3 Abs. 1 Nr. 3 VVBG-E bezieht sich auf Informationen, die aus einem Kontodatenabruf gemäß § 24c KWG gewonnen werden. Eine Mitwirkung von Personen ist für diese Alternative nicht erforderlich. Sofern sich die Passage auf § 3 Abs. 1 Nr. 4 VVBG-E beziehen sollte, stehen die dortigen Ausführungen im Widerspruch zu der Gesetzesbegründung, der zufolge es sich um ein Verwaltungs- und nicht um ein strafprozessuales Verfahren handeln soll und eine Mitwirkungspflicht nicht besteht.

Zu § 6 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 4:

„(1) Mit dem Erlass der Anordnung ist die zuständige Behörde befugt, über die in § 3 Absatz 1 genannten Befugnisse hinaus die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Informationen oder Beweismittel zur späteren Überprüfung der Erklärung der Anordnungsgegnerin oder des Anordnungsgegners sowie zur Durchführung von vorläufigen Sicherstellungen nach § 7 Absatz 1 zu erlangen.“

„(2) Insbesondere kann die zuständige Behörde

1. Geschäfts- oder Betriebsräume während der üblichen Geschäfts- oder Betriebszeiten betreten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies für die Ermittlungen nach Absatz 1 erforderlich ist,

2. nach Maßgabe des Absatzes 4 angeordnete Durchsuchungen von Geschäfts- oder Betriebsräumen sowie Wohnungen durchführen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese den Vermögensgegenstand oder sachdienliche Hinweise auf dessen Herkunft und die wirtschaftliche Berechtigung

hervorbringt, (...)

(4) Beschlagnahmen, auch von Postsendungen, und Durchsuchungen von Wohnungen sowie Geschäfts- und Betriebsräumen dürfen nur durch den Richter angeordnet werden, bei Gefahr im Verzug auch durch die zuständige Behörde. Zuständig ist das Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk die zuständige Behörde ihren Sitz hat.“

Kommentierung:

Die in § 6 VVBG-E aufgeführten eingriffsintensiveren Maßnahmen folgen als zweite Stufe auf die Befugnisse der zuständigen Behörde gemäß § 3 VVBG-E. Anzuerkennen ist, dass der Gesetzentwurf besonders eingriffsintensive Maßnahmen gemäß § 6 Abs. 4 VVBG-E einem Richtervorbehalt unterwirft, um die Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Dies ist in Bezug auf Kreditinstitute wegen des erheblichen Eingriffs in die Berufsfreiheit und ggf. das Eigentumsgrundrecht auch erforderlich.

Allerdings erscheint die systematische Zuordnung der Befugnisse uneinheitlich. So spricht einerseits die Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 1 von Gefahrerforschung und die Zuständigkeit für richterliche Anordnungen soll gemäß § 6 Abs. 4 VVBG-E bei den Verwaltungsgerichten liegen. Andererseits sollen für Beschlagnahmen und Durchsuchungen die Regelungen der Strafprozessordnung gelten, § 6 Abs. 6 VVBG-E. Doch selbst wenn dieser systematische Bruch hingenommen würde, ist jedenfalls bedenklich, dass die Maßnahmen nicht zwischen Anordnungen gegen den unmittelbar Betroffenen und Anordnungen gegenüber Dritten unterscheiden.

Kreditinstitute dürften von den Maßnahmen gemäß §§ 3 und 6 VVBG-E regelmäßig als Dritte, d. h. als Vertragspartner eines Kunden, für den Vermögenswerte verwahrt bzw. verwaltet werden, betroffen sein. Vor diesem Hintergrund bedarf es schon aus Rechtsgründen zusätzlicher Eingriffsvoraussetzungen für ihnen gegenüber angeordnete Maßnahmen. Eine solche Differenzierung findet sich zu Recht in der Strafprozessordnung z. B. in den §§ 102 und 103 StPO. Im VVBG-E würde hierdurch zusätzlich sichergestellt, dass Kreditinstitute in der Praxis nicht regelmäßig als „Ersatzbetroffene“ herangezogen werden, wenn die Ermittlung der hauptsächlich von der Maßnahme eigentlich betroffenen Person der zuständigen Behörde zu mühsam erscheint. Die Praxis belegt, dass diese Sorge bereits in Bezug auf geltende Regelungen zu Auskunftersuchen berechtigt ist.

Zu § 16 Abs. 3:

„(3) Sind mit Daten, die übermittelt werden dürfen, weitere personenbezogene Daten der betroffenen Person oder eines Dritten so verbunden, dass eine Trennung nicht oder nur mit unververtretbarem Aufwand möglich ist, so ist die Übermittlung auch dieser Daten nur zulässig, wenn schutzwürdige Interessen der betroffenen Person oder eines Dritten an deren Geheimhaltung nicht überwiegen; eine Veränderung oder Verwendung dieser Daten ist unzulässig.“

Kommentierung:

Es dürfte davon auszugehen sein, dass die in der Vorschrift genannten Daten ebenfalls automatisiert verarbeitet werden sollen, wofür auch § 16 Abs. 4 VVBG-E spricht. Dann fragt es sich allerdings, wie es sich in dieser Hinsicht mit Datenschutzrechten der betroffenen Person/Dritten etwa auf Auskunft und Löschung verhält.

Zu § 17 Abs. 4:

„Die Verarbeitung biometrischer Daten in automatisierten Anwendungen zur Datenanalyse ist unzulässig.“

Kommentierung:

Diese Aussage steht im Widerspruch zu § 15 Abs. 3, der die automatisierte Verarbeitung von Lichtbildern vorsieht. Lichtbilder sind biometrische Daten.

Zu § 23 Abs. 3:

„(3) Die zuständige Behörde kann unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 personenbezogene Daten auch an nichtöffentliche Stellen übermitteln. Die zuständige Behörde hat einen Nachweis zu führen, aus dem Anlass, Inhalt und Tag der Übermittlung sowie die Aktenfundstelle und der Empfänger ersichtlich sind. Die Nachweise sind gesondert aufzubewahren und gegen unberechtigten Zugriff zu sichern. Am Ende des Kalenderjahres, das dem Kalenderjahr ihrer Erstellung folgt, sind die Nachweise zu löschen. (...)“

Kommentierung:

Ansprüche wegen Verletzung von (Datenschutz)rechten können mindestens drei Jahre lang geltend gemacht werden. Die vorgesehene frühe Löschung erschwert den Nachweis unberechtigter Weitergaben.

Zu § 27 Abs. 2:

„(2) Absatz 1 findet auf automatisierte Dateisysteme, die nur vorübergehend geführt und innerhalb von sechs Monaten beendet werden, keine Anwendung.“

Kommentierung:

Auch solche Systeme dürfen nicht im rechtsfreien Raum genutzt werden. Art. 5 DSGVO und die entsprechenden Vorschriften des KI Acts gelten auch für diese.

Zu § 29:

„Erleidet jemand bei der Erfüllung der Aufgaben durch die zuständige Behörde einen Schaden, so gelten die §§ 51 bis 56 des Bundespolizeigesetzes entsprechend.“

Kommentierung:

Im Hinblick auf den Ausgleich von Schäden, die bei der Durchführung von Maßnahmen nach dem VVBG-E ggf. entstehen können, mangelt es dem Entwurf wiederum an sachgerechten Regelungen für Dreipersonenverhältnisse. So können etwa durch einen Zugriff auf von Kreditinstituten verwahrte bzw. verwaltete Vermögenswerte vertraglich vorgesehene Ertragsmöglichkeiten eines Kunden (als von der Maßnahme unmittelbar Betroffener) vereitelt werden. Da aus Sicht der Kreditwirtschaft durchaus damit zu rechnen ist, dass derartige Sachverhaltskonstellationen in der Praxis auftreten werden, bedarf es für solche Fälle dringend einer Haftungsbeschränkung für den Dritten, die etwa § 48 Abs. 1 GwG nachgebildet werden könnte.