

Teil 2: Bestandsaufnahme

Nachdem im vorstehenden Abschnitt die Grundlagen der einzelnen Verdachtsmeldepflichten ausführlich dargelegt wurden, kann nun eine erste übergreifende Bestandsaufnahme ihrer Charakteristika gewagt werden. Anstatt sich dabei in einer schematischen Gegenüberstellung aller Tatbestandsmerkmale der untersuchten Verdachtsmeldungen zu verlieren, will der folgende Abschnitt pointiert auf die das Verdachtsmeldewesen bestimmenden Mechanismen eingehen. Welche Mechanismen dabei als wesensbestimmend einzustufen sind, muss unter dem Gesichtspunkt der für diese Untersuchung zu beantwortenden Forschungsfrage betrachtet werden. Denn freilich kann jedes einzelne Tatbestandsmerkmal von Verdachtsmeldepflichten im Einzelfall darüber entscheiden, ob ein zugrunde liegender Vorgang meldepflichtig ist oder nicht – sie alle sind in gewisser Weise wesensnotwendig. Doch längst nicht jedes Tatbestandsmerkmal berührt in vergleichbar prominenter Weise die strukturelle Einordnung von Verdachtsmeldepflichten als Ermittlungsinstrument, das überwiegend auf private Wirtschaftssubjekte statt auf staatliche Hoheitsträger für die Erkenntnisgewinnung zurückgreift. Insoweit sind – zum Zwecke dieser Arbeit – solche Mechanismen wesensnotwendig, die eine etwaige Verlagerung staatlichen Handelns auf private Wirtschaftssubjekte zu bestimmen vermögen.

Unterstellt man eine solche Verlagerung, so kann die Frage ihrer Intensität für eine spätere Überprüfung der Rechtmäßigkeit mitentscheidend sein. Diese Intensität kann der Gesetzgeber durch eine Reihe von tatbestandlichen Stellschrauben innerhalb des Verdachtsmeldewesens einstellen, namentlich durch den persönlichen wie den sachlichen Anwendungsbereich, den zugrunde liegenden Verdachtsgrad sowie durch das den Meldepflichtigen aufgetragene Ermittlungsprogramm. Die Darlegung von Gemeinsamkeiten und Differenzen dieser Stellschrauben sowie ihr Zusammenspiel im jeweiligen Verdachtsmelderegime können dabei wichtige Anhaltspunkte für spätere privatisierungsrechtliche Fragestellungen liefern⁷⁰⁹ und nicht zuletzt mögliche rechtsdogmatische wie auch praktische Konfliktfelder aufzeigen.

709 Siehe hierfür den **Teil 3** dieser Arbeit.

A. Ausführung zu den zugrunde liegenden Verbotstatbeständen

Der sachliche Anwendungsbereich von Verdachtsmeldepflichten wird durch die ihnen zugrunde liegenden, aus Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bestehenden Verbotsvorschriften vorgezeichnet. So müssen die durch die Meldepflichtigen zu untersuchenden Tatsachen auf ein Vorliegen ebendieser Tatbestände hindeuten. Je nach inhaltlicher Reichweite der jeweiligen Tatbestandsmerkmale oder nach dogmatischer Einordnung als Gefährdungs- oder Verletzungsdelikt ändern sich entsprechend auch die Anforderungen, die die Meldepflichtigen etwa an ihr Compliance-System stellen müssen.⁷¹⁰ Vergleichbar mit Ermittlungsbehörden sind die Meldepflichtigen damit *qua* Verdachtsmeldepflicht Rechtsanwenderinnen bzw. Rechtswidrigkeitentatbestände und von etwaigen Anwendungsproblemen dieser Vorschriften in einem vergleichbaren Maße betroffen.

I. Entmaterialisierter Schutzauftrag?

Erste Parallelen bestehen bereits in den jeweiligen Schutzaufträgen, die die zugrunde liegenden Tatbestände verfolgen. So sollen sie überwiegend auffällig abstrakt gehaltene Allgemeinrechtsgüter wie die Integrität der Finanzwirtschaft⁷¹¹, die inländische und ausländische Rechtspflege⁷¹² oder die allgemeine Sicherheit und Ordnung⁷¹³ schützen. Die umstrittene rechtsdogmatische Frage, ob Straftatbestände überhaupt den Schutz bestimmter Rechtsgüter vor Verletzungen oder Gefährdungen bezwecken (Rechtsgutslehre)⁷¹⁴ oder sich die Legitimationsfrage vorwiegend im Verfassungsrecht – insbesondere im Rahmen des verfassungsrechtlich verankerten Verhält-

710 Wessing, in: Hassemer/Kempff/Moccia (Hg.), FS-Volk, 867 (880 f.).

711 Zum Schutzauftrag des Insiderdeliktes und der Marktmanipulation, siehe S. 121 ff., 132.

712 Zum Schutzauftrag der Geldwäsche, siehe S. 40 ff.

713 Zum Schutzauftrag der Terrorismusfinanzierung, siehe S. 61.

714 Zur Lehre des Rechtsgüterschutzes, siehe weiter: Baumann/u. a., AT, 3/10 ff.; Hassemer/Neumann, in: NK-StGB, Vor. § 1, Rn. 108 ff.; Kühn, in: Bloy/u. a. (Hg.), FS-Maiwald, 433 (433 ff.); Roxin, AT I, 2/1; Schumann, Prozessuale Verteidigung, S. 93 ff.; Swoboda, ZStW 2010, 24 (24 ff.).

nismäßigkeitsgrundsatzes – niederschlägt,⁷¹⁵ wäre an dieser Stelle von Relevanz, wenn die Legitimation der hier angesprochenen Straftatbestände infrage gestellt werden würde. Jedes der hier angesprochenen Delikte sieht sich einer derartigen legitimatorischen Kritik ausgesetzt. So ist insbesondere hinsichtlich der Marktmissbrauchstatbestände von einer „Entmaterialisierungstendenz“ die Rede, wo anstelle von konkreten Rechtsgütern davon abstrahierte „Gebilde“ als Rechtsgüter anerkannt werden, sodass nahezu jede opportun empfundene Pönalisierung gerechtfertigt werden könne.⁷¹⁶ Einem gleichsam erhöhten Legitimationsdruck sieht sich der (nationale) Terrorismusfinanzierungstatbestand wie auch die Geldwäsche ausgesetzt.⁷¹⁷

Doch Gegenstand dieser Untersuchung ist nicht die Erörterung der gesetzgeberischen Legitimation zur Pönalisierung solcher Delikte. Abseits der rechtsdogmatischen Debatte hat die Abstrahierung des verfolgten Schutzauftrags auch praktische Auswirkungen, die gerade im Zusammenhang mit Verdachtsmeldepflichten von Belang sind. Vergegenwärtigt man sich, dass die Straftatbestände den materiellen Anwendungsbereich von Verdachtsmeldepflichten vorzeichnen, so wird deutlich, dass eine ausufernde, unspezifizierte Ausbreitung der jeweiligen Schutzaufträge mit einem ebenso wenig fassbaren Überwachungsbereich der Meldepflichtigen korrespondiert.⁷¹⁸

Auch eine kriminologische Sichtweise attestiert eine Korrelation zwischen der Abstrahierung von Schutzaufträgen und praktischen Anwendungsschwierigkeiten von Straftatbeständen. Denn Verletzungen oder Gefährdungen von unspezifizierten Rechtsgütern sind oft nicht „spürbar“ – weder vom Opfer selbst noch von Dritten. In der Wissenschaft ist dabei zum Teil von sog. *victimless crimes* die Rede, wobei sich der Begriff *victimless* nicht auf einem tatsächlichen Mangel an Opfern, sondern auf eine mangelnde gesellschaftliche Wahrnehmung einer von der Begehung einer

715 So: BVerfGE 90, 145 (187 ff.); 120, 224 (241 f.); Landau, ZStW 2009, 965 (970 ff.); Schmidt, ZStW 2009, 645 (662 ff.); siehe auch schon Weigend, in: ders./Küpper (Hg.), FS Hirsch, 917 (917 ff.).

716 Eichelberger, Marktmanipulation, S. 92; Haouache, Börsenaufsicht durch Strafrecht, S. 19 ff.; Hassemer/Neumann, in: NK-StGB, Vor. § 1, Rn. 116 ff.; Krüger, Entmaterialisierungstendenz, S. 15; Spoerr, in: Assmann/Schneider/Müllert, WpHR, Vor § 119 WpHG, Rn. 15.

717 Cancio Melfá, GA 2012, 1 (2); Krüger, Entmaterialisierungstendenz, S. 119 ff.; Müssig, Schutz abstrakter Rechtsgüter, S. 21; Sieber, NStZ 2009, 353 (361).

718 Taschke, NZWiSt 2012, 89 (92); Vogel, ZRP 2020, 111 (112).

Straftat ausgehenden Opferbeeinträchtigung bezieht.⁷¹⁹ So wird, plastisch dargestellt, eine Rechtsgutsbeeinträchtigung durch einen Schlag mit einem Bierkrug auf einem Volksfest (§§ 223 Abs. 1, 224 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 StGB) von der Gesellschaft (in Form von Zeugen) und nicht zuletzt durch das Opfer eher wahrgenommen als das Verschleiern von Vermögenswerten durch eine Banküberweisung oder das Spekulieren auf sinkende Kurse eines Wertpapiers ohne eine hinreichende Absicherung.

Mangels konkreter Anhaltspunkte einer Straftat besteht bei *victimless crimes* kein Anlass, etwa zur Erstattung einer Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO, zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens oder eben zu einer Ermittlung im Rahmen von Verdachtsmeldepflichten. Die hiesige kriminologische Lehre spricht im Zusammenhang mit *victimless crimes* auch von sog. Kontrolldelikten, die bereits in der Einleitung zu dieser Arbeit thematisiert wurden.⁷²⁰ Mangels Strafanzeigen wird das Auftreten solcher Delikte erst durch Kontrollen von Strafverfolgungsbehörden sichtbar, weshalb in diesen Bereichen von großen Dunkelfeldern auszugehen ist.⁷²¹

II. Überwiegende Ausgestaltung als Gefährdungsdelikte

Neben einer Abstrahierung des geschützten Rechtsguts von Verdachtsmeldepflichten zugrunde liegenden Tatbeständen kritisieren Stimmen in der Literatur eine ähnlich gelagerte Abstrahierung des Begehungsmodus dieser Delikte.⁷²² Denn die besprochenen Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbe-

719 *Bussmann*, Geldwäscheprävention, S. 4 ff.; *Fleischer/Schmolke*, NZG 2012, 361 (365); *Buck-Heeb*, in: *Assmann/u. a.*, Hdb. Kapitalanlagerecht, § 8, Rn. 22; *Vogel*, ZRP 2020, 111 (112); *Wagner*, in: MüKo-BGB, § 823 BGB, Rn. 580; *Young*, JFC 2015, 573 (573).

720 Siehe S. 27.

721 Zur genaueren Einordnung: Alle *victimless crimes* sind Kontrolldelikte, da ihre Begehungen nicht von der Gesellschaft wahrgenommen werden und daher auf andere Erkenntnisgewinnungsinstrumente als die Strafanzeige gem. § 158 Abs. 1 StPO zurückgegriffen werden muss (wie etwa Kontrollen). Demgegenüber sind nicht alle Kontrolldelikte *victimless crimes*. Die sie charakterisierende mangelnde Anzeigebereitschaft muss nicht unbedingt mit der Struktur des Straftatbestands zusammenhängen. So ist etwa der Menschenhandel nach § 232 StGB ein Kontrolldelikt, jedoch kein *victimless crime*. Zu den Kontrolldelikten siehe bereits die Einleitung, S. 27 ff.

722 Allgemeine Kritik bei *Hassemer*, ZRP 1992, 378 (381 ff.); zur Geldwäsche: *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1041 ff.); *Kargl*, NJ 2001, 57 (59); *Lampe*, JZ 1994, 123 (128); *Leip*, Der Straftatbestand der Geldwäsche, S. 136 ff.; *Schindler*, NZWiSt 2020, 457 (466 f.); *Vogel*, ZRP 2020, 111 (112 f.); zur Terrorismusfinanzierung: *Biehl*, JR 2015,

stände sind ausnahmslos als abstrakte Gefährdungsdelikte ausgestaltet.⁷²³ Dabei sehen sich allen voran die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung unentwegter Kritik ausgesetzt. So ist die Rede von einer unzulässigen Verlagerung der Strafbarkeit in das Vorfeld der eigentlich pönalisierungswürdigen Rechtsgutsbeeinträchtigung.⁷²⁴

Ungeachtet der hiermit einhergehenden straflegitimatorischen Kritik trägt eine derartige Vorverlagerung zu massiven Schwierigkeiten in der Aufdeckung dieser Straftaten bei, die Strafverfolgungsbehörden wie die Meldepflichtigen gleichermaßen betreffen. Dies hängt wiederum mit der fehlenden – spürbaren – Rechtsgutsbeeinträchtigung zusammen, die mit abstrakten Gefährdungsdelikten einhergeht. Herkömmliche Zurechnungsvoraussetzungen wie Kausalität und Verletzungsvorsatz verlieren ihre Begrenzungswirkung und bisher strafloses wirtschaftliches Handeln wird unter das Risiko der Strafbarkeit gestellt.⁷²⁵

III. Unbestimmte Tatbestandsmerkmale

Auch inhaltlich sehen sich die den Verdachtsmeldepflichten zugrunde liegenden Verbotsvorschriften erheblicher Kritik ausgesetzt. Allen voran rügen Stimmen aus Literatur und Praxis einige Tatbestandsmerkmale der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung als zu vage und konturlos und befürchten damit ein ausuferndes Strafbarkeitsrisiko.⁷²⁶ So erfasse etwa der Vereitelungs- und Gefährdungstatbestand aus

561 (563 ff.); *Gazeas*, DRiZ 2015, 218 (219 ff.); *Kaiafa-Gbandi*, in: *Herzog/Neumann* (Hg.), FS-Hassmer, 1161 (1161 ff.). Allen voran dabei: *Paeffgen*, in: NK-StGB, § 89c StGB, Rn. 1 ff.; *ders.*, in: *Safferling/u. a.* (Hg.), FS-Streng, 725 (725 ff.); *Zimmermann*, ZIS 2009, 1 (2 ff.). Zu den Kapitalmarktdelikten, siehe: *Park*, NSTZ 2007, 369 (377); *ders.*, Vermögensstrafe und „modernes“ Strafrecht, S. 138; zum Insiderdelikt im Speziellen: *Gehrman*, Das versuchte Insiderdelikt, S. 14.

723 Siehe hierzu oben S. 42 ff.; S. 63 ff.; S. 123 f.; S. 177 f.

724 Siehe die Ausführungen und Verweise auf S. 42 ff.; S. 63 ff.

725 *Hassemer*, ZRP 1992, 378 (381 ff.); *Spoerr*, in: *Assmann/Schneider/Mülbert*, WpHR, Vor § 119 WpHG, Rn. 15.

726 *Barton*, StV 1993, 156 (160); *Bauer*, in: *Momsen/Bloy/Rackow* (Hg.), FS-Maiwald, 127 (129); *Fischer*, StGB, § 261, Rn. 6 f., 38; *Hartmann*, in: NK-GesStrR, § 261 StGB, Rn. 16 ff.; *Hecker*, in: *Schönke/Schröder*, StGB, § 261, Rn. 23; *Lampe*, JZ 1994, 123 (128); *Löwe-Krahl*, wistra 1994, 121 (126); *Oswald*, 1997, 328–331 (328); in diese Richtung auch BGH NSTZ 2003, 499 (499); *Salditt*, StraFo 1992, 121 (125 f.); *Schittenhelm*, in: *Eser* (Hg.), FS-Lenckner, 519 (521 ff.); *Werner*, in: *Bergmann* (Hg.), Geldwäsche, 111 (112).

§ 261 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StGB alltägliche Konstellationen aus dem Banken- und Finanzsektor, da mit Buchgeldtransaktionen regelmäßig eine Verlängerung des *paper trails* inkriminierter Vermögenswerte und damit objektiv eine Gefährdung der Herkunftsermittlung nach § 261 Abs. 1 Nr. 2 Var. 3 StGB einherginge.⁷²⁷ Bankangestellte sehen sich deshalb einem besonderen Strafbarkeitsrisiko ausgesetzt – insbesondere angesichts der vom BGH vertretenen Lehre der Totalkontamination.⁷²⁸ Ähnliche Kritik wird auch dem Isolierungstatbestand nach § 261 Abs. 2 StGB gegenüber erhoben, der besonders durch Bargeschäfte des täglichen Lebens erfüllt werden kann.⁷²⁹

Gerade vor dem Hintergrund der leichtfertigen Geldwäsche gem. § 261 Abs. 6 StGB sind derart weitreichende Tathandlungen bedenklich. Die Diskussion über etwaige tatbestandliche Reduktionen für Alltagsgeschäfte oder für Bankangestellte ist indes größtenteils zum Erliegen geraten.⁷³⁰ Auch der neuerdings verfolgte *All-Crimes-Approach* verschärft die Problematik einer möglichen Ausuferung der Geldwäschestrafbarkeit ungem.⁷³¹

Bedenken über exzessive Strafbarkeitsrisiken äußern Kritikerinnen und Kritiker außerdem hinsichtlich einer undifferenzierten Auslegung und Anwendung des Terrorismusfinanzierungsstraftatbestandes gem. § 89c StGB.⁷³² Zwar werden nach gesetzgeberischem Willen Alltagsgeschäfte, die auf Rechtspflichten beruhen, wie etwa laufende Gehalts- oder Mietzahlungen, nicht erfasst und der subjektive Tatbestand wird durch den erforderlichen Terrorismusbezug erheblich eingegrenzt.⁷³³ Da es sich bei der Terrorismusfinanzierung aber um ein Vorfeld- bzw. um ein Planungsdelikt

727 *Flatten*, Strafbarkeit von Bankangestellten, S. 84 ff.; *Leip*, Der Straftatbestand der Geldwäsche, S. 133; *El-Ghazi*, in: *Herzog/Achtelik*, GwG, § 261 StGB, Rn. 94; *Salditt*, StraFo 1992, 121 (126); *Werner*, Bekämpfung der Geldwäsche, S. 228.

728 *Altenhain*, in: NK-StGB, § 261, Rn. 119 ff.; *DAV*, Stellungnahme, S. 7.

729 Siehe Fn. 91; 99.

730 BGHSt 47, 68 (74); *Altenhain*, in: NK-StGB, § 261, Rn. 120 ff.; *Fischer*, StGB, § 261, Rn. 40; *Gentzik*, Europäisierung des Geldwäschestrafrechts, S. 118; *Hecker*, in: *Schönke/Schröder*, StGB, § 261, Rn. 23, Fn. 104; *Heger*, in: *Lackner/u. a.-StGB*, § 261, Rn. 5; *Neuheuser*, in: *MüKo-StGB*, § 261, Rn. 89.

731 So auch *Travers/Michaelis*, NZWiSt 2021, 125 (132); siehe hierzu bereits oben S. 36 ff.

732 *El-Ghazi*, in: *Herzog/Achtelik*, GwG, § 89c StGB, Rn. 11 ff. Zur Vorgängervorschrift des § 89a Abs. 2 Nr. 4 StGB a.F. *Gazeas/u. a.*, NSTZ 2009, 593 (599 ff.); *Paeffgen*, in: NK-StGB, § 89c StGB, Rn. 6 ff.; *ders.*, in: *Safferling/u. a.* (Hg.), FS-Streng, 725 (730 ff.); hierzu ferner *Sieber*, NSTZ 2009, 353 (355 ff.); *Sieber/Vogel*, Terrorismusfinanzierung, S. 133 ff., die instruktiv das Spannungsfeld der Pönalisierung von Vorfeldkriminalität aufzeichnen.

733 Siehe hierzu bereits S. 65 ff.

handelt, das Vorbereitungshandlungen ohne einen objektiven Straftatenbezug unter Strafe stellt, bestehen kaum Anknüpfungspunkte, die eine strafrechtliche Relevanz des fraglichen Verhaltens indizieren könnten. Denn die Finanzierungshandlungen sind, isoliert betrachtet, deliktisch neutral – die Entgegennahme, Sammlung und Weiterleitung von Vermögenswerten enthalten kein originäres Unrecht. Das pönalisierte Unrecht wird erst noch begangen, wobei zwischen der Finanzierungshandlung und der Terrorismusstraftat in der Regel von einer erheblichen zeitlichen Zäsur auszugehen ist.⁷³⁴ Ein deliktischer Sinnbezug besteht erst durch den Terrorismusbezug auf subjektiver Ebene, der sich – so Kritikerinnen und Kritiker – nicht oder jedenfalls kaum in der Tatbegehung manifestiert.⁷³⁵

Dem gegenüber stehen die kapitalmarktrechtlichen Straf- und Bußgeldtatbestände. Diese sind sachlich auf eine überschaubare Anzahl von speziellen Lebensbereichen begrenzt. Es besteht beispielsweise keine Gefahr, durch eine Alltagshandlung einen ungedeckten Leerverkauf oder eine handlungsgestützte Marktmanipulation zu begehen. Sind gewisse Tatbestandsmerkmale uneindeutig oder droht eine Ausuferung, so werden sie durch Anhänge oder durch Delegierte Verordnungen konkretisiert, wie beispielsweise der Anhang I der MAR zu den Indikatoren für manipulatives Verhalten oder die Del-VO (EU) Nr. 918/2012 der Kommission zur Ergänzung der LeerverkaufsVO. Auch der persönliche Anwendungsbereich ist auf einen stark eingrenzbaaren potenziellen Täterkreis beschränkt.⁷³⁶ Zulas-
ten der Übersichtlichkeit geht allenfalls die verworrene Regelungssystematik in Form von Blankettverweisungen nach § 119 Abs. 3 WpHG i. V. m. Art. 14 MAR bzw. §§ 119 Abs. 1, 120 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 15 Nr. 2 WpHG i. V. m. Art. 15 MAR für Verstöße gegen den Insiderverbotstatbestand und das Verbot der Marktmanipulation sowie § 120 Abs. 6 Nr. 3 WpHG i. V. m. Art. 12, 13 EU-LeerverkaufsVO bzw. § 120 Abs. 6 Nr. 4 WpHG i. V. m. Art. 14 EU-LeerverkaufsVO für einen Verstoß gegen das Verbot ungedeckter Leerverkäufe und CDS. Beim Finanzmarkt handelt es sich jedoch allgemein um einen streng regulierten Bereich, der durch verschiedene Kompetenzen auf Rechts- und Verordnungsebene normativ umschrieben wird. Verweisungs-

734 Instruktiv: Sieber, NStZ 2009, 353 (355 ff.); Sieber/Vogel, Terrorismusfinanzierung, S. 132 ff.

735 Radtke/Steinsiek, ZIS 2008, 383 (388 f., 392 f.); Sieber, NStZ 2009, 353 (357).

736 Zu den persönlichen Anwendungsbereichen, siehe S. 86 für die GwG-Verdachtsmeldepflicht; S. 149 für die MAR-Verdachtsmeldepflicht; S. 190 für die WpHG-Verdachtsmeldepflicht.

techniken und seitenlange Normtexte mögen für Rechtsanwenderinnen und -anwender zwar lästig sein. Eine standhafte Kritik an der Praktikabilität oder rechtsstaatliche Zweifel begründen sie jedoch mitnichten.⁷³⁷

IV. Konsequenz für Verdachtsmeldepflichten

Die geäußerte Kritik soll nicht als Kritik an den Verbotstatbeständen selbst verstanden werden. So wäre es undifferenziert, allgemeingültig Alltagsdelikte im Wirtschaftsbereich abzulehnen, wenn doch der Gesetzgeber gerade in diesem Bereich einen erheblichen (Straf-)Regelungsbedarf gesehen hat. Wie sonst könnten Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder Kapitalmarkstraftaten erfasst werden, wenn nicht durch abstrakte Gefährdungsdelikte? Die Beantwortung dieser Frage ist nicht Aufgabe der hier anzustellenden Untersuchung. Vielmehr interessiert im Sinne der Forschungsfrage nur die Eignung der besprochenen Verbotstatbestände als Gegenstand von Verdachtsmeldepflichten.

Vor diesem Hintergrund ließe sich die These aufstellen, dass die angestellten kritischen Erwägungen sich in einem zentralen Kritikpunkt der „Ungriffigkeit“ bestimmter, den Verdachtsmeldepflichten unterliegender Tatbestände summieren lassen. Diese Bezeichnung soll kein konkret juristisch-dogmatisches Problem, sondern vielmehr das Zusammenspiel einer Gesamtheit von Aspekten umschreiben, die es vor allem den Meldepflichtigen erschweren, ihrer Verpflichtung nachzukommen.

So verursacht die Kumulation der fortschreitenden Entmaterialisierung der Schutzaufträge, die mit der Ausgestaltung als Gefährdungsdelikte verbundene Vorverlagerung sowie oftmals unbestimmt gehaltener Tatbestandsmerkmale zu einem für Meldepflichtige schier unüberschaubaren Bereich, in dem sie Monitoring- und Risikomanagement-Systeme betreiben und entsprechende Ermittlungen durchführen müssen. Es fehlt ihnen an entsprechenden Anknüpfungspunkten, um Verdachtsmomente zu entwickeln und letztlich eine substantiierte Verdachtsmeldung einzureichen.⁷³⁸ Die eingangs diskutierte Problematik um die mangelnde Spürbarkeit von Rechtsgutsbeeinträchtigungen hemmt insoweit nicht nur die Wirksamkeit von Strafanzeigen nach § 158 Abs. 1 StPO, sondern ebenso die Wirksamkeit von Verdachtsmeldungen.

737 Bedenken, insbesondere im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG, äußert indes *Eggers*, in: NK-KapStrR, Kap. 3, Rn. 6 ff.

738 So auch *DAV*, Stellungnahme, S. 14.

Blickt man mit dieser Prämisse auf die der geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldepflicht zugrunde liegenden Straftatbestände, so besteht in keinem der oben angesprochenen Belange eine Konturierung des Meldegegenstandes. Sowohl die Geldwäsche als auch die Terrorismusfinanzierung können durch jedwede wirtschaftliche Handlung begangen werden. Ernsthaftes im Tatbestand angelegte Begrenzungen finden mit dem Wegfall des Vortatenkatalogs in der Geldwäsche nicht und in der Terrorismusfinanzierung durch einen deliktischen Sinnbezug allenfalls auf subjektiver Ebene statt. Anderes gilt indes bei den kapitalmarktrechtlichen Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbeständen. Zwar besteht auch insbesondere hinsichtlich des Insider- und Marktmanipulationsverbotes der Vorwurf unspezifischer Schutzaufträge. Dennoch werden die Tatbestände durch einen beschränkten Lebensbereich, in dem sich potenzielle Tathandlungen abspielen können, sowie durch präzisierte Tatbestandsmerkmale stark eingegrenzt. Dennoch lässt sich auch in diesen Bereichen ein Wahrnehmungsdefizit von Straftaten kaum abstreiten. So bestehen im Rahmen des Insiderhandels Schwierigkeiten, überhaupt ein unrechtsbegründendes Verhalten festzustellen, was gerade in Grenzfällen, in denen nicht eindeutig ist, ob ein Täter in Kenntnis einer Insiderinformation Geschäfte abschließt, zu Ermittlungsproblemen führen kann. Die ebenfalls von Verdachtsmeldungen umfasste erfolglose Marktmanipulation setzt keine Kursbeeinträchtigung voraus, weshalb Meldepflichtige für ihre Detektion nicht auf Marktsignale zurückgreifen können.

B. Verdachtsgrade

Nachdem die Anwendungsbereiche von Verdachtsmeldepflichten rechtsgebietsübergreifend aufgezeigt wurden, ist der Frage nachzugehen, wann Verdachtsmomente zu melden sind. Dies entscheidet der jeweilige Verdachtsgrad. Durch ihn bestimmt der Gesetzgeber die tatsächlichen Parameter, die die Verpflichteten an die Bewertung eines möglicherweise verdächtigen Sachverhaltes knüpfen.⁷³⁹ Sind diese Parameter zu niedrig angesetzt, geht dies mit einem erhöhten Meldeaufwand der Meldepflichtigen einher. Darüber hinaus muss der Verpflichtete der FIU oder der BaFin oftmals durch Geheimhaltungs- und Datenschutzpflichten geschützte Informationen of-

739 Vgl. hierzu detailliert die Ausführungen des nachfolgenden Abschnitts auf den S. 216 ff.

fenlegen, obschon dies für eine Vielzahl von Vorgängen retrospektiv nicht unbedingt nötig gewesen wäre. Gleiches gilt, wenn die Verdachtskriterien zu vage und unbestimmt gehalten werden, sodass die Meldepflichtigen zur Vermeidung von Bußgeldern „sicherheitshalber“ Verdachtsmeldungen abgeben.⁷⁴⁰ Auf der anderen Seite korreliert ein hoher Verdachtsgrad mit einer stärkeren Filterung von potenziell verdächtigen Vorgängen aufseiten der Verpflichteten. Dabei ist zu befürchten, dass die Meldepflichtigen in einer Vielzahl von Grenzfällen die hoheitliche Entscheidung über die Aufnahme weiterer Ermittlungen vorwegnehmen.⁷⁴¹

Der Verdachtsgrad ist insofern die maßgebliche Stellschraube, durch die der Gesetzgeber den Filterungsprozess der Verpflichteten von potenziell verdächtigen Vorgängen und den Informationszufluss aufseiten der Meldebehörden einstellen kann. Ob ein Grenzfall Gegenstand einer Verdachtsmeldung oder im Rahmen interner Verdachtsermittlungen von Verpflichteten verworfen wird, entscheidet sich in den Nuancen seiner Ausgestaltung. Auf diese Nuancierungen soll im Folgenden eingegangen werden.

I. Einordnung

Die obige Kritik zur Konturlosigkeit der Meldegegenstände setzt sich auch in den Verdachtsgraden der jeweiligen Meldepflichten weiter fort. Zieht man etwa die Verdachtsmeldepflicht aus § 43 Abs. 1 GwG heran, ist der dort festgelegte und vom Bundesverfassungsgericht bestätigte niedrigschwellige Verdachtsgrad insbesondere in Anbetracht der Reichweite der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bemerkenswert.⁷⁴² So soll der Verdachtsgrad als Stellschraube die ohnehin schon weitreichenden Meldegegenstände nicht weiter eingrenzen, sondern zu einer nahezu lückenlosen Erfassung jedweder geschäftlichen Auffälligkeit beitragen.⁷⁴³

740 Insb. zu § 43 Abs. 1 GwG, krit.: *Lenk*, WM 2020, 115 (116); *ders.*, JR 2020, 103 (108), insb. vor dem Hintergrund eines Urteils des OLG Frankfurt a.M., wonach die Meldepflicht bei mehrfachen fünfstelligen Bargeldeinzahlungen bereits dann vorliegt, wenn „eine in jeder Hinsicht gesetzeskonforme Herkunft des in dieser Höhe eingezahlten Bargeldes [...] für die Bank mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln nicht sicher belegbar“ war, OLG Frankfurt a.M., WM 2019, 586 (588); siehe hierzu auch *Meyer/Hachmann*, ZStW 2022, 391 (420).

741 Vgl. *Kumpan/Misterek*, in: *Schwark/Zimmer*, KMRK, Art. 16 MAR, Rn. 54.

742 BVerfG NJW 2020, 1351 (1353).

743 Zwar ist mit dem neuerdings vollzogenen Strategiewechsel vom regel- zum risikobasierten Ansatz der Geldwäschebekämpfung eine Abkehr von einer unterschieds-

Eine derart weitreichende Auslegung des Verdachtsmerkmals steht im Kontrast zur Rechtsprechungsrichtlinie des Bundesverfassungsgerichts zum strafprozessualen Anfangsverdacht bei Geldwäscheverdachtsfällen. Danach ist für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens sowohl ein Anfangsverdacht hinsichtlich der Geldwäschehandlung als auch hinsichtlich des Herührens des Vermögensgegenstandes aus einer Geldwäschevortat erforderlich (sog. doppelter Anfangsverdacht).⁷⁴⁴ Verdachtsmomente, die sich allein auf die Verschleierungshandlung als solche beziehen, reichen demgegenüber nicht aus, da die in § 261 StGB normierten Verhaltensweisen als deliktisch neutrale Handlungen keinen eigenen Unrechtsgehalt aufweisen. Erst die Geldwäschevortat versieht den Vermögensgegenstand mit dem Makel, der einer Tathandlung das Unwerturteil der Strafbarkeit zuweist.⁷⁴⁵

Hierauf stützend einen doppelten Anfangsverdacht auch für die geldwäscherechtliche Verdachtsmeldepflicht zu fordern, ginge jedoch zu weit. Denn die erhöhten Anforderungen an den strafprozessualen Anfangsverdacht dienen insbesondere dem Schutz der Allgemeinheit vor Ermittlungsmaßnahmen der Strafverfolgungsbehörden.⁷⁴⁶ Ein gleichlaufendes Schutzbedürfnis besteht bei den Analyseverfahren der FIU nicht, da sich ihre Ermittlungsbefugnisse meist auf einfache Informationseingriffe beschränken.⁷⁴⁷ Gegen einen doppelten Anfangsverdacht im Rahmen der geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldung spricht ferner die Struktur von § 43 Abs.1 GwG, der ausschließlich die Nähe der Meldepflichtigen zur Geldwäschehandlung ausnutzt und derart strafverfolgerische Informationslücken schließen will.⁷⁴⁸ Richtigerweise wird die Notwendigkeit eines doppelten Anfangsverdachts im Verdachtsmeldewesen daher überwiegend abgelehnt.⁷⁴⁹

losen Erfassung hin zu einer situativen Bündelung der Ermittlungsmaßnahmen gewollt (siehe hierzu bereits S. 97 f.). Ein derartiger Paradigmenwechsel hat sich im geldwäscherechtlichen Verdachtsbegriff jedoch noch nicht erkennbar gemacht.

744 *Altenhain*, in: NK-StGB, § 261, Rn. 47; *Carl/Klos*, wistra 1995, 32 (33); *Raschke*, Geldwäsche und Vortat, S. 49; OLG Karlsruhe, StraFo 2004, 417 (417 ff.); BVerfG NZWiSt 2020, 276 (276 ff.).

745 BVerfG NZWiSt 2020, 276 (278; 280); NJW 2006, 2974 (2975).

746 Hierzu ausf. in der rechtssystematischen Einordnung, S. 235 ff.

747 Siehe bereits S. 110 ff.

748 Siehe hierzu schon: Fn. 30, 125.

749 *BaFin*, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aua.html, S. 72; *Allgayer*, in: *Ellenberger/Bunte*, BankR-Hdb, § 11, Rn. 567; *Barretto da Rosa*, in: *Herzog/Achtelik*, GwG, § 43 GwG, Rn. 16; *BMF*, AuH-GwG, S. 21; *Häberle*, in:

Dennoch lässt die Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts mehrere Rückschlüsse auf den Verdachtsgrad aus § 43 Abs. 1 GwG zu. Gemäß dessen Ausführungen genügt der Verdacht einer Verschleierungshandlung nicht, um auf eine Strafbarkeit nach § 261 StGB zu schließen⁷⁵⁰ – die geldwäscherechtliche Verdachtsmeldepflicht aber stellt allein auf diese deliktisch neutrale Verschleierungshandlung ab. Das durch die Meldepflichtigen im Rahmen des Geldwäsche-Screenings zu ermittelnde atypische Geschäftsgebaren⁷⁵¹ bildet daher noch keine ausreichend fundierte Tatsachengrundlage, die einen Schluss auf eine mögliche Geldwäschestrafbarkeit zulässt.

Das Erfordernis des doppelten Anfangsverdachts ist zudem auch für die FIU problematisch. Denn damit die durch sie vorzunehmende operative Analyse von Verdachtsmeldungen Früchte trägt (in Form der Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft), muss sie zusätzlich eine ausreichende Tatsachengrundlage für den Anfangsverdacht einer konkreten Geldwäschevortat schaffen. Allerdings stellt gerade diese Ursprungsermittlung die FIU vor massive Probleme, da ihr Analyseverfahren zwar die Hintergründe verdächtiger Vorgänge aufklären soll, in den meisten Fällen allerdings nicht darauf ausgerichtet ist, konkrete Vortaten zu ermitteln.⁷⁵² Denn – zumindest in Deutschland – die FIU ist explizit nicht als Arm der Strafverfolgung ausgerichtet, sondern eine Verwaltungsbehörde der Generalzolldirektion, die zwar Strafverfolgungsbehörden unterstützt, jedoch keine polizeiliche Finanzermittlungsarbeit im klassischen Sinne ausführt.⁷⁵³

ders., Erbs/Kohlhaas Straf. NG, § 43 GwG, Rn. 2; Pelz, in: BeckOK-GwG, § 43 GwG, Rn. 13; Schnabl, in: Wabnitz/Jankovsky/Schmitt, Hdb. WStSR, Kap. 6, Rn. 41; aA: Henninger, in: Rönne/Samson (Hg.), Wirtschaftsstrafrecht, S. 358; Körner/Dach, Geldwäsche, S. 57

750 Siehe Fn. 745.

751 BaFin, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aua.html, S. 72.

752 Siehe hierzu schon FATE, FATF Recommendations, online verfügbar unter: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>, Int. Note to Rec. 29, S. 97.

753 Krit. schon die Stellungnahme des Bundesrates hinsichtlich der Umstrukturierung der FIU in den Ressortbereich des Bundesfinanzministeriums: „Es erscheint fraglich, ob die Verortung bei einer bewusst administrativ ausgerichteten Behörde ohne eigene Expertise im Bereich genuin strafrechtlicher und im absoluten Schwerpunkt gerade nicht zoll(straf)rechtlicher Sachverhalte und deren Verfolgung den qualitativ besseren Ansatz für eine kompetente strafrechtliche Vorbewertung darstellt. Es

Blickt man auf empirische Befunde zu der Verwertbarkeit von Verdachtsmeldungen für Strafverfolgungsbehörden, scheinen sich diese Bedenken zu bestätigen. So stellt *Bussmann* in einer bundesweit angelegten Studie zur Geldwäschestrafverfolgung eine nur marginale Verwertung von Verdachtsmeldungen fest.⁷⁵⁴ Aburteilungen wegen Geldwäsche stagnieren auf einem jährlichen Niveau von unter 1.100 bei einer explosionsartigen Zunahme von Verdachtsmeldungen von 26.000 noch im Jahr 2014 bis zu 144.000 im Jahr 2020.⁷⁵⁵

Ein Faktor – so legt die Studie nahe – scheint dabei in der mangelnden Verwertbarkeit von Verdachtsmeldungen für Strafverfolgungsbehörden zu liegen. So geht aus den Statistiken hervor, dass Verdachtsmeldungen nicht allein, sondern nur in Kombination mit Strafanzeigen oder Ermittlungen von Amtswegen brauchbare Ermittlungsanlässe darstellen.⁷⁵⁶ Dies ist hauptsächlich auf den überwiegend lückenhaften Informationsgehalt von Verdachtsmeldungen zurückzuführen, aufgrund dessen sie in Verfahren wegen Geldwäsche kaum verwertet werden können.⁷⁵⁷ Der weitreichende, ausschließlich an Verschleierungshandlungen geknüpfte Verdachtsgrad trägt dabei eine nicht unerhebliche Mitschuld:

„Der geringe Detailreichtum einer Verdachtsmeldung ist auch darauf zurückzuführen, dass im Unterschied zur Strafanzeige die Schwelle für einen meldepflichtigen Verdacht bei einer Verdachtsmeldung sehr niedrig ist, auf den Verwertungsgehalt der Information für eine strafrechtliche Ermittlung kommt es nicht an. Die Verpflichteten haben sich insb. keine Gedanken über eine konkrete Vortat zu machen. Es genügen Anhaltspunkte, die

erstaunt angesichts von deren Tragweite, dass der Gesetzentwurf auch keine Gründe für die diesbezügliche Neuausrichtung und Umressortierung aufführt.“, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vom 12.04.2017, BT-Drs. 18/11928, S. 18 f.; *Meyer/Hachmann*, ZStW 2022, 391 (422 ff.; 437); *BDK*, Stellungnahme, S. II.3; allgemein zu den Funktionen der FIU, siehe bereits S. 78 ff.; 110 ff.

754 *Bussmann*, Abschlussbericht Geldwäschestudie, S. 18 ff.

755 *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (420); *FIU-Deutschland*, Jahresbericht 2020, S. 15.

756 So beruhen 19,7 % der Geldwäsche-Ermittlungsverfahren ausschließlich auf einer Verdachtsmeldung. In Kombination mit Ermittlungen von Amtswegen und Strafanzeigen steigt der Anteil auf 28,9 %, *Bussmann*, Abschlussbericht Geldwäschestudie, S. 18, 21.

757 *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (420).

*auf Geldwäsche hindeuten und sich anhand vertypter Kriterien aus dem geschäftlichen Prozess ergeben.*⁷⁵⁸

In einem direkten Kontrast hierzu stehen die Verdachtsgrade der kapitalmarktrechtlichen Verdachtsmeldepflichten aus Art. 16 Abs. 1 UA 2, Abs. 2 S. 2 MAR sowie aus § 23 Abs. 1 WpHG. Danach ist ein Finanzgeschäft dann meldepflichtig, wenn ein Verpflichteter aus dessen Informationszugängen stichhaltige tatsächliche Anhaltspunkte erfasst, die auf einen Verstoß gegen das Insiderhandelsverbot oder gegen das Verbot der Marktmanipulation bzw. auf einen Verstoß gegen das Verbot ungedeckter Leerverkäufe oder CDS hindeuten.⁷⁵⁹ Im Vergleich zur geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldepflicht wird den Meldepflichtigen dabei eine umfassendere Einschätzung zugetraut, ob eine Transaktion möglicherweise einen entsprechenden Straftatbestand erfüllt. So genügen festgestellte Ungeöhnlichkeiten im allgemeinen Geschäftsgebaren nicht als meldeauslösende Tatsache. Vielmehr muss ein entsprechender Vorgang auf eine konkrete Tatbegehungsvariante hindeuten.

Darüber hinaus zeichnen sich die den Verdachtsmeldepflichten zugrunde liegenden Verbotstatbestände aus Art. 12, 14 MAR sowie aus Art. 12, 13, 14 EU-LeerverkaufsVO durch einen sehr begrenzten Bereich einschlägiger Verhaltensweisen aus, die normativ in einer Reihe von norminterpretierenden und normausfüllenden Verwaltungsvorschriften oder durch Anhänge weiter ausgefüllt werden, was die Handhabung und Anwendung dieser Vorschriften massiv erleichtert.⁷⁶⁰ Zudem grenzt die marktmissbrauchsrechtliche Verdachtsmeldepflicht ihren Anwendungsbereich auf transaktionsbezogene Verhaltensweisen ein.⁷⁶¹ Der Sachverhalt, aus dem die meldepflichtigen Unternehmen überhaupt Verdachtsmomente schöpfen können, ist insoweit um ein Vielfaches überschaubarer als der aus § 43 Abs. 1 GwG.

II. Schlussfolgerungen

Aus den Verdachtsgraden lassen sich zwei unterschiedliche kriminalpolitische Ansätze des Gesetzgebers in der Ausgestaltung seiner Verdachtsmelde-regime ableiten.

758 Bussmann/Veljovic, NZWiSt 2020, 417 (421).

759 Siehe hierzu oben S. 151 ff.; 193 ff.

760 So Schmolke, AG 2016, 434 (438).

761 Siehe hierzu ausf. S. 116 ff.

Im Geldwäscherecht sollen die Meldepflichtigen Verdachtsfälle möglichst lückenlos melden – ein klarer Gegensatz zum national verfolgten risikobasierten Ansatz.⁷⁶² Die Filterung von tatsächlich einschlägigen Verdachtsfällen übernehmen anschließend die FIU sowie die Strafverfolgungsbehörden. Der Gedanke hinter einer weitreichenden, dafür aber inhaltlich oberflächlichen geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldepflicht scheint dabei zunächst noch nachvollziehbar: Die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungshandlungen sind deliktisch neutral, sodass den Meldepflichtigen nicht zugemutet werden kann, weitere Ermittlungen über etwaige Beweggründe oder hinsichtlich eines möglicherweise illegitimen Ursprungs vorzunehmen – es bleibt mithin bei Meldungen von Transaktionen oder Verhaltensweisen, die „nicht dem allgemeinen Geschäftsgebaren entsprechen“.⁷⁶³ Allerdings belegen die Ausführungen zum doppelten Anfangsverdacht, dass die Meldung von Verdachtsmomenten, die sich ausschließlich auf sozialtypische Verhaltensweisen beziehen, für Strafverfolgungsbehörden weniger günstig zu verwerten sind. Es drängt sich insoweit die Frage auf, ob das Instrument der Verdachtsmeldung für ein Delikt wie die Geldwäsche überhaupt taugliche Ermittlungsansätze generieren kann.⁷⁶⁴

Hinsichtlich der Terrorismusfinanzierung hat sich das Bundesverfassungsgericht zwar nicht vergleichbar geäußert. Doch auch dort wird die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens regelmäßig einen Anfangsverdacht hinsichtlich des nötigen Terrorismusbezugs erfordern, sodass die o. g. Kritikpunkte ebenso im Rahmen der Terrorismusfinanzierung zutreffen.⁷⁶⁵

Ganz anders geht der Gesetzgeber mit den kapitalmarktrechtlichen Verdachtsmeldepflichten um. Einen „doppelten Anfangsverdacht“ braucht es dort für die Einleitung von Ermittlungsverfahren nicht. Vielmehr kann sich dieser allein aus einem auffälligen Finanztransaktionsverhalten ergeben, etwa wenn auf Sperrlisten erfasste Finanzinstrumente gehandelt oder wenn *Short*-Positionen ohne Nachweis eines Deckungsgeschäfts veräußert werden. Auch die Frage, ob ein verbotenes „Mitarbeitergeschäft“ vorliegt, kann durch die Meldepflichtigen meist selbstständig mit der Analyse von *Watch-Lists* beantwortet werden. Ein restriktiverer Verdachtsgrad in Form der *reasonable suspicion*, ohne das Ziel einer lückenlosen Erfassung, son-

762 Siehe hierzu bereits S. 97 f. sowie Fn. 743.

763 Generalbundesanwalt beim BGH im Schreiben v. 25.9.2008 zu 5 StR 451/08, S. 2; vgl. ferner: OLG Frankfurt a.M. BeckRS 2013, 6608 (6608); WM 2019, 586 (588).

764 In diese Richtung auch DAV, Stellungnahme, S. 23.

765 Vgl. Raschke, NZWiSt 2020, 282 (285).

dern einer Filterung bereits in der Sphäre der Meldepflichtigen, erscheint daher angemessen.

Doch auch im Kapitalmarktstraft- und -ordnungswidrigkeitenrecht bestehen Effektivitätszweifel. So stagniert die Zahl der von der BaFin durchgeführten Analysen auf einem niedrigen dreistelligen Niveau in den letzten drei Berichtsjahren.⁷⁶⁶ Zu einer Verurteilung kommt es bundesweit in jedem Jahr nur in einer zu vernachlässigenden Anzahl an Fällen, weshalb überwiegend von einem hohen Dunkelfeld ausgegangen wird.⁷⁶⁷ Ein möglicher Grund hierfür liegt in der bereits skizzierten schwierigen Erfassung von Grenzfällen. Zudem wird eine Zunahme von Vermeidungsstrategien der Täter beobachtet.⁷⁶⁸ Nichtsdestotrotz wird die durch Verdachtsmeldepflichten veranlasste IT-gestützte Überwachung von Marktteilnehmern durch die BaFin und durch die Meldepflichtigen in der Praxis überwiegend begrüßt.⁷⁶⁹

C. „Verdachtsermittlungen“

Die Pflicht zur Abgabe hinreichend substantzierter Verdachtsmeldungen beinhaltet zwangsläufig die Pflicht zur Verdachtsschöpfung und -entwicklung. Solche „Verdachtsermittlungen“ sind das die Verdachtsmeldepflichten charakterisierende Merkmal, das sie von gewöhnlichen Melde- und Informationspflichten abhebt. Dabei bestehen immer wieder Unklarheiten, in welchem Rahmen diese Ermittlungen erfolgen sollen. Paradoxerweise hängt dies einerseits mit der Fülle von Vorschriften zusammen, die den Meldepflichtigen – insbesondere im Rahmen der Wertpapier-Compliance – einen nahezu undurchdringbaren Katalog an Monitoring- und Untersuchungspflichten auftragen. Andererseits bestehen an entscheidenden Stellen Regelungslücken, die etwa durch Beurteilungsspielräume der Meldepflichtigen ausgefüllt werden sollen. Aufgabe des nachfolgenden Abschnittes ist es, dieses Zusammenspiel zwischen Regelungsdichte und -leere aufzuzeigen, um derart die konkreten Ermittlungsprogramme der Meldepflichtigen darlegen und kritisch würdigen zu können.

766 BaFin, Jahresbericht 2020, S. 87 ff.

767 Dannecker/Bülte, in: Wabnitz/Jankovsky/Schmitt, Hdb. WStSR, Kap. 1, Rn. 21; Eggers, in: NK-KapStrR, Kap. 3, Rn. 18; Renz/Leibold, CCZ 2016, 157 (168); Spoerr, in: Assmann/Schneider/Mülbert, WpHR, Vor § 119 WpHG, Rn. 17.

768 Spoerr, in: Assmann/Schneider/Mülbert, WpHR, Vor § 119 WpHG, Rn. 17.

769 Spoerr, in: Assmann/Schneider/Mülbert, WpHR, Vor § 119 WpHG, Rn. 17.

I. Tatsachenermittlungen

Wie aus den Untersuchungen zu den Verdachtskriterien hervorgeht, bestehen Verdachtsermittlungen im Wesentlichen aus Untersuchungen von Tatsachenlagen.⁷⁷⁰ Freilich unterscheiden sich die konkreten Ermittlungsprogramme der verschiedenen Meldepflichten voneinander. Sie alle erfolgen jedoch nach einem ähnlichen Prinzip: So genügt es für keine der untersuchten Meldepflichten, wenn ein automatisiertes Monitoring-Programm eine Transaktion oder Geschäftsbeziehung als ungewöhnlich einstuft.⁷⁷¹ Vielmehr müssen die Verpflichteten in einem nachfolgenden Schritt die Auffälligkeit weiter untersuchen, wobei sie ihnen zugängliche Hintergrundinformationen heranziehen, um die anfänglichen Verdachtsmomente zu erhärten oder zu entkräften. Erhärtet sich ein anfänglicher Verdacht in dem Maße, dass die Schwelle einer Verdachtsmeldepflicht erreicht wird, haben die Verpflichteten neben dem meldeauslösenden Ereignis auch alle weiteren herangezogenen Hintergrundinformationen anzugeben und müssen zudem darlegen, weshalb die Tatsachenlage einen relevanten Verdacht begründen, vgl. Art. 7 Abs. 2 Del-VO (EU) 2016/957, § 2 Abs. 1 Nr. 4, 6 WpAV sowie das Handbuch der FIU Deutschland zum goAML-Portal.⁷⁷²

Dort, wo es angemessen erscheint, setzen sie hierfür IT-gestützte Infrastrukturen ein. Dem Gesetzgeber war dabei bewusst, dass eine lückenlose Aufdeckung jeder denkbaren Unstimmigkeit für die verpflichteten Berufsgruppen entweder nicht möglich oder jedenfalls nicht zumutbar wäre.⁷⁷³ Deshalb überließ er ihnen in allen drei Rechtsbereichen, in denen Verdachtsmeldepflichten bestehen, einen Beurteilungsspielraum. Dieser erlaubt den Verpflichteten, Risikoerwägungen anzustellen, mit welcher Intensität sie bestimmte Kundenbeziehungen oder Geschäftsbereiche überwachen. Oberste Gebote sind dabei das Gebot der Proportionalität und der Wirksamkeit.⁷⁷⁴

770 Siehe oben S. 103 ff.; S. 165 ff.; S. 195 ff.

771 Siehe oben S. 96; S. 156; S. 195.

772 *FIU-Deutschland*, Informationen zu goAML, online verfügbar unter: https://www.zoll.de/DE/FIU/Software-goAML/Allgemeines/allgemeines_node.html;jsessionid=1F7DE855A04373147B94E698140A00CB.internet671, S. 34 ff.

773 Vgl: *FATF*, Risk-Based-Approach, online verfügbar unter: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>, S. 6; *Haufner*, in: *Krimphove/Kruse*, MaComp, AT 3.2, Rn. 17 ff.; *Herzog/Achtelik*, in: *dies.*, GwG, Einl., Rn. 159.

774 Vgl. hierzu oben S. 159 ff.

1. Ausmaß der durch Verdachtsmeldepflichten vorgeschriebenen Tatsachenermittlungen

Das Ausmaß der den Verdachtsmeldepflichten entspringenden Tatsachenermittlungen ist, wie oben bereits angeschnitten, eng verzahnt mit dem jeweils erforderlichen Verdachtsgrad. Je niedriger dessen Anforderungen, desto weniger fundiert muss die Tatsachenlage für das Auslösen einer Meldepflicht sein.⁷⁷⁵ Eine niedrigere Verdachtsmeldeschwelle würde demzufolge mit einem entsprechend geringen Ermittlungsaufwand korrelieren. Betrachtet man allein davon ausgehend die verschiedenen Verdachtsmeldepflichten, so müsste konstatiert werden, dass im Rahmen der geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldepflicht eine weniger fundierte Tatsachenlage erforderlich ist als bei den marktmisbrauchs- und wertpapierhandelsrechtlichen Meldepflichten.

Für die Beurteilung der Ermittlungsintensität ist allerdings nicht ausschließlich der Verdachtsgrad entscheidend. Auch Merkmale der den Meldepflichten zugrunde liegenden Verbotstatbestände können die Qualität der vorzunehmenden Ermittlungen beeinflussen. So sind besonders die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung geprägt von vergleichsweise unbestimmten Tatbestandsmerkmalen, die insbesondere durch Alltagshandlungen, allen voran durch Bankgeschäfte, begangen werden können.⁷⁷⁶ Zudem bleibt den Meldepflichtigen ein etwaiger Bezug von Verschleierungs- oder Isolierungshandlungen zu einer geldwäscherelevanten Vortat oder zu einer staatsgefährdenden (Nach-)Tat meist verborgen.⁷⁷⁷ Schon diese Aspekte, gepaart mit einem niedrigschwelligen Verdachtsgrad, verleiten die Verpflichteten dazu, ihre Verdachtsermittlungen nicht in Form einer tatsachenbasierten Wahrscheinlichkeitsprüfung einer konkreten Straftat zu prüfen. Vielmehr gestalten sich geldwäscherechtliche Verdachtsermittlungen regelmäßig derart, dass Verpflichtete eine unplausible oder eine Hochrisikotransaktion nach § 15 Abs. 3 GwG i. V. m. den Risikoindikatoren aus dem Anhang 2 zum GwG durch ein Monitoring-System

⁷⁷⁵ Walder, ZStW 1983, 862 (867 ff.).

⁷⁷⁶ Flatten, Strafbarkeit von Bankangestellten, S. 84; Leip, Der Straftatbestand der Geldwäsche, S. 133; El-Ghazi, in: Herzog/Achtelik, GwG, § 261 StGB, Rn. 94; Salditt, StraFo 1992, 121 (125 ff.); Schäfer, in: MüKo-StGB, § 89c StGB, Rn. 10; Werner, Bekämpfung der Geldwäsche, S. 228.

⁷⁷⁷ Hierzu S. 92 ff.

entdecken und in einem zweiten Schritt nach Tatsachen suchen, die die Transaktion möglicherweise plausibilisieren können.⁷⁷⁸

Können die Verpflichteten ein unplausibles Geschäft nicht erklären, melden sie dieses an die FIU.⁷⁷⁹ Sie müssen keine konkreten Anhaltspunkte für eine Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung positiv feststellen. Es genügt bereits die Unerklärbarkeit. Man kann in diesem Zusammenhang von einer „Ermittlungsumkehr“ sprechen, in der ein Sachverhalt nicht nach Anhaltspunkten hin untersucht wird, die auf eine konkrete Straftat hindeuten. Vielmehr wird ein als ungewöhnlich identifizierter Sachverhalt auf Anhaltspunkte untersucht, die die Legalität der fraglichen Transaktion oder Geschäftsbeziehung nahelegen.⁷⁸⁰

Dem gegenüber stehen die Verdachtsermittlungen der kapitalmarktrechtlichen Verdachtsmeldepflichten aus Art. 16 Abs. 1 UA 2, Abs. 2 S. 2 MAR, § 23 Abs. 1 WpHG. Die ihnen zugrunde liegenden Verbotstatbestände aus Art. 14, 15 MAR bzw. aus Art. 12, 13, 14 EU-LeerverkaufsVO werden durch eingrenzbbare Tathandlungen von einem überschaubaren potenziellen Täterkreis begangen. Verbreitete Tathandlungen werden durch norminterpretierende und normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften oder durch Anhänge weiter ausgefüllt, sodass Verpflichtete Kenntnis über konkrete Indikatoren eines möglichen Verstosses haben.⁷⁸¹ Dabei müssen sie nach einer detektierten Unauffälligkeit, meist durch IT-gestützte Monitoring-Systeme, gezielt nach weiteren Tatsachen suchen, die für eine konkrete Tathandlung sprechen.

Insofern unterscheidet sich der Ermittlungsaufwand zwischen der geldwäscherechtlichen und der i. w. S. marktmissbrauchsrechtlichen Verdachtsmeldepflichten in ganz maßgeblicher Art und Weise. Während bei Ersterer

778 *BaFin*, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aaa.html, S. 72; *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (280 f.); *Spoerr*, in: BeckOK-DSR, Syst. J, Rn. 171 ff.; zum Geldwäsche-Screening, siehe zudem: *Kaetzler*, CCZ 2008, 174 (178 ff.); *Zentes/Wybitul*, CCZ 2011, 90 (92 ff.).

779 *BaFin*, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aaa.html, S. 72.

780 Die BaFin spricht in ihren Auslegungshinweisen davon, dass Verpflichtete die Verdachtsmomente eines Sachverhalts „nicht ausermitteln“ müssen, *BaFin*, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aaa.html, S. 72.

781 Art. 12 Abs. 5 MAR; Del-VO (EU) 2106/522; Del-VO (EU) 918/2012, DurchführungsVO (EU) 927/2012; vgl. ferner *Schmolke*, AG 2016, 434 (438).

ein Sachverhalt auf eine mögliche Erklärbarkeit hin untersucht wird, müssen die Verpflichteten bei Letzterer gezielt positive Verstöße feststellen. Bedingt wird dies neben dem Verdachtsgrad maßgeblich durch die den Verdachtsmeldepflichten zugrunde liegenden Verbotstatbestände.

2. Belastungen für Meldepflichtige

Die Folgen der verschiedenen Ermittlungsaufwände scheinen nur auf den ersten Blick eindeutig. Eine grobmaschigere Verdachtsermittlung, wie sie die BaFin laut ihren Auslegungshinweisen im Geldwäscherecht vorsieht,⁷⁸² korreliert nicht zwangsläufig mit einer weniger intensiven Belastung für die jeweiligen Verpflichteten, da dieser quantitativ mehr Vorgänge und damit auch mehr Kundeninformationen an die FIU weitergeben muss, als es bei den „engeren“ kapitalmarktrechtlichen Meldepflichten der Fall ist. Die dort höher angesetzte Meldeschwelle resultiert darin, dass mehr Vorgänge von den Meldepflichtigen als nicht ausreichend verdächtig eingestuft werden, sodass im Ergebnis quantitativ weniger Meldungen und damit weniger Kunden- und Mitarbeiterinformationen weitergegeben werden müssen.

Andererseits korreliert ein erhöhter Ermittlungsaufwand mit einer „qualitativ“ intensiveren Belastung der Verpflichteten. So müssen die Compliance-Abteilungen von Wertpapierdienstleistungsunternehmen und Marktbetreibern, die durch ihr Monitoring-System aufgegriffenen unplausiblen Vorgänge im Rahmen der weiteren Verdachtsermittlungen bis zu dem Stadium überprüfen, in dem ein marktmisbrauchsrechtlicher Verstoß den Grad der *reasonable suspicion* erreicht. Ihre Untersuchungsbelastung ist weit höher zu gewichten als bei Verpflichteten des GwG, bei dem es einer weniger fundierte Tatsachenlage bedarf. Insofern bedingt sowohl ein höherer als auch ein niedriger Verdachtsgrad eine Belastung aufseiten der Verpflichteten, die allerdings unterschiedliche Interessen berühren.

II. Rechtliche Würdigung

Neben dem Maßstab von Tatsachenermittlungen stellt sich die Frage, inwiefern die Verpflichteten diese Tatsachen einer rechtlichen Bewertung unterziehen müssen. Der Wortlaut aller Verdachtsmeldepflichten erfordert

782 Siehe bereits Fn. 778.

den Verdacht einer konkreten Straftat bzw. einer konkreten Ordnungswidrigkeit. Insofern muss die Auswertung der von den Verpflichteten gesammelten Tatsachen immer einen Bezug zu den meldepflichtigen Verbotstatbeständen aufweisen.⁷⁸³ Eine hiermit einhergehende rechtliche Würdigung des Sachverhalts ist mithin unausweichlich. Die Frage, die sich stellt, beschränkt sich somit darauf, wie stark dieser normative Bezug in den Verdachtsermittlungen ausgeprägt sein muss. Dieser Erörterung ist aber vorwegzunehmen, dass es bei der Frage, ob Verpflichtete in ihren Verdachtsermittlungen rechtliche Bewertungen anstellen (müssen), nicht darum geht, einem potenziellen Ermittlungsverfahren der Strafverfolgungsbehörden vorzugreifen.⁷⁸⁴ Eine rechtliche Bewertung durch Private hat keine Rechtswirkung nach außen und unterliegt nicht der Strafprozessordnung oder den Landespolizeigesetzen.⁷⁸⁵

1. Nahezu ausschließliche Tatsachenbewertung im Rahmen von § 43 Abs. 1 GwG?

Gem. den bereits thematisierten Auslegungs- und Anwendungshinweisen der BaFin zum GwG hat ein Verpflichteter weder das Vorliegen sämtlicher Tatbestandsmerkmale des § 261 StGB oder einer seiner Vortaten oder einer Terrorismusfinanzierung zu prüfen noch eine rechtliche Subsumtion des Sachverhalts unter die entsprechenden Tatbestände vorzunehmen.⁷⁸⁶ Er hat vielmehr einen Sachverhalt nach allgemeinen Erfahrungen und dem ggf.

783 Vgl. § 43 Abs. 1 Nr. 1, 2 GwG, wo es heißt: „Tatsachen, die darauf hindeuten, dass [...] ein Vermögensgegenstand (aus) einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte, [...] im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung steht.“; Art. 16 Abs. 1 UA 2 MAR, wo es heißt: „[...] meldet Aufträge oder Geschäfte [...], die Insidergeschäfte, Marktmanipulation [...] sein könnten [...]“; § 23 Abs. 1 WpHG, wo es heißt: „[...] haben bei der Feststellung von Tatsachen, die den Verdacht begründen, dass mit einem Geschäft [...] gegen die Art. 12, 13, 14 der EU-LeerverkaufsVO verstoßen wird [...]“.

784 So formuliert es aber die BaFin, die sagt. Eine rechtliche Subsumtion des Sachverhalts unter die entsprechenden Straftatbestände sei „Sache der Strafverfolgungsbehörden“, BaFin, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aua.html, S. 72.

785 Ambos, in: NK-GesStrR, § 160 StPO, Rn. 8 ff.

786 BaFin, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aua.html, S. 72.

bei seinen Beschäftigten vorhandenen beruflichen Erfahrungswissen unter dem Blickwinkel der Ungewöhnlichkeit und Auffälligkeit im jeweiligen geschäftlichen Kontext zu würdigen.⁷⁸⁷ Danach muss der Verpflichtete einen Vorgang nicht etwa dann melden, wenn ein entsprechender Verdacht einer Geldwäsche oder einer Terrorismusfinanzierung besteht, sondern bereits dann, wenn er das Geschäft als ungewöhnlich oder auffällig im Vergleich zum allgemeinen Geschäftsgebaren – er es mit anderen Worten als „faul“⁷⁸⁸ – empfindet.

Die Auslegung der BaFin weicht vom Wortlaut des § 43 Abs. 1 Nr. 1, 2 GwG ab, in dem es heißt, dass ein Verpflichteter dann eine Verdachtsmeldung abgeben muss, wenn Tatsachen daraufhindeuten, dass ein Vermögensgegenstand aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte bzw. ein Geschäftsvorfall, eine Transaktion oder ein Vermögensgegenstand im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung steht. Der Gesetzgeber fordert vom Verpflichteten somit erst dann eine Meldung, wenn dessen Erkenntnisse zur Tatsachenlage einen konkreten normativen Bezug zur Geldwäsche oder zur Terrorismusfinanzierung aufweist.

Nun könnte die nicht formal-dogmatische Auslegung der BaFin dadurch erklärt werden, dass die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung enorm weit gefasste Straftatbestände sind, die grundsätzlich durch jede denkbare Handlung mit Bezug zu Geld- oder Vermögenswerten begangen werden können.⁷⁸⁹ Aufgrund der Bandbreite möglicher Tathandlungen bedarf es auch nur eines sehr geringen Maßes an juristischer Subsumtion potenzieller Tathandlungen. Gerade der Umstand, dass sich die Verdachtsmeldepflicht, anders als es § 43 Abs. 1 GwG suggeriert, nicht auf die geldwäscherelevante Vortat, sondern auf die konkreten Isolierungs- und Verschleierungshandlungen bezieht, untermauert das Verständnis, dass der Wortlaut für die Auslegung der geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldepflicht allein nicht ausschlaggebend sein kann. Diese Umstände, gepaart mit einem weitreichenden Verdachtsgrad unterhalb der Schwelle von § 152 Abs. 2 StPO, lassen einen normativen Bezug der Verdachtsermittlungen von Meldepflichtigen in den Hintergrund rücken. Dennoch muss konstatiert werden, dass eine rein tatsachenbasierte Ermittlung ohne juris-

787 *BaFin*, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aua.html, S. 72.

788 *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (280).

789 Siehe hierzu oben S. 205 ff.

tische Wertung den Verpflichteten in quantitativer Hinsicht⁷⁹⁰ weit mehr abverlangt, als es eine juristisch-normative Betrachtung des Sachverhalts tun würde, da weit mehr Vorgänge und kundensensible Daten an die FIU weitergegeben werden müssten.⁷⁹¹

Im Idealfall vermag eine Umdeutung von juristisch-normativen Begriffen, wie sie § 43 Abs. 1 GwG enthält, in eine pragmatische, undogmatische Auslegungsform zwar potenzielle Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsverdachtsfälle weitestgehend lückenlos erfassen.⁷⁹² Die rechtliche Zulässigkeit solcher Umdeutungen ist indes zweifelhaft. Anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum nicht vorsätzlichen Entfernen vom Unfallort unter § 142 Abs. 2 Nr. 2 StGB verbietet sich eine derartige Auslegung zumindest in Straftatbeständen.⁷⁹³ So können Begriffe mit einem normativen Gehalt nicht in einem nicht normativen Sinn ausgelegt werden, da andernfalls die Wortlautgrenze überschritten und gegen das strafrechtliche Analogieverbot aus Art. 103 Abs. 2 GG verstoßen werden würde.⁷⁹⁴ Begriffe mit normativem Bezug basieren auf einem formal-dogmatischen Fundament, das in der Auslegung nicht ohne Weiteres in die Laiensphäre übertragen werden kann.

Münzt man die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts auf § 43 Abs. 1 GwG um, so ergibt sich, dass eine Umdeutung der Merkmale von § 43 Abs. 1 GwG in einen nicht formal-dogmatischen Sinn jedenfalls in einem Bußgeldverfahren nach § 56 Abs. 1 Nr. 69 GwG keinen Bestand haben dürfte. So könnte ein Meldepflichtiger dann nicht für ein Unterlassen der Meldeabgabe belangt werden, wenn seinem Empfinden und

790 Zur hier vorgenommenen Differenzierung zwischen qualitativer und quantitativer Belastung, siehe den vorherigen Abschnitt.

791 Zu der hier vorgenommenen Differenzierung zwischen der quantitativen und qualitativen Mehrbelastung im Verdachtsmeldewesen, siehe bereits S. 214 ff.

792 *BaFin*, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aua.html, S. 72.

793 BVerfG NJW 2007, 1666 (1667); dabei ging es um die ständige Rechtsprechung des BGH, ein nicht vorsätzliches Sichertfernen vom Unfallort unter den Straftatbestand des unentschuldigten Sichertfernens vom Unfallort nach § 142 Abs. 2 Nr. 2 StGB zu subsumieren. Das nicht vorsätzliche Sichertfernen sei vom Gesetzgeber mit dem Begriff des entschuldigten Sichertfernens „mitgemeint“ und brauche daher nicht formal-dogmatisch verstanden, sondern sollte dem vermeintlichen Willen des Gesetzgebers nach ausgelegt werden, siehe hierzu auch: BGH NJW 1979, 434 (434); OLG Köln NJW 1977, 2275 (2275); OLG Karlsruhe NJW 1981, 881 (881).

794 BVerfG NJW 2007, 1666 (1667); aA: OLG Karlsruhe NJW 1981, 881 (881); OLG Köln NJW 1977, 2275 (2275);.

seiner Erfahrung nach an dem Geschäft etwas „faul“ ist, es also nicht dem allgemeinen Geschäftsgebaren entspricht. Vielmehr enthält der Wortlaut von § 43 Abs. 1 GwG eindeutige Kriterien, die einen normativen Bezug zwischen etwaigen Verdachtsmomenten und den Tatbeständen der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung fordern. Eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Ahnung von vermeintlichen Meldeverstößen, in denen der Verpflichtete keinen Verdacht über eine konkrete Geldwäsche- oder eine Terrorismusfinanzierungstat hegt, würde gegen das strafrechtliche Analogieverbot verstoßen, das auch im Bußgeldverfahren Anwendung findet.⁷⁹⁵

2. Umfassendere Bewertung im Rahmen von Art. 16 Abs. 1 UA 2, Abs. 2 S. 1 MAR, § 23 Abs. 1 WpHG?

Zu den Verdachtsmeldepflichten aus Art. 16 Abs. 1 UA 2, Abs. 2 S. 1 MAR und aus § 23 Abs. 1 WpHG hat die BaFin keine vergleichbaren Anforderungen an die Verdachtsermittlungen erlassen. Da beide Normen auf dem Vorbild der geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldepflicht beruhen, wäre allerdings eine ähnliche Auslegung grundsätzlich vorstellbar. Zum Teil wird auch hier vertreten, dass die Verdachtsermittlung sich auf eine detaillierte Plausibilitätskontrolle beschränkt, in der vornehmlich relevante Tatsachen gesichtet werden.⁷⁹⁶

Allerdings vermag dies aus mehreren Gesichtspunkten nicht zu überzeugen. Zum einen besteht die Regelungsmaterie aus speziellen, engmaschigen und durch Rechtsverordnungen konkretisierten Verbotstatbeständen. Anders als bei der Geldwäsche kann ein Verpflichteter aus der Bewertung, dass ein Geschäft nicht dem allgemeinen Geschäftsgebaren entspricht, keine Indizien für einen Verstoß gegen das Insider- oder das Marktmanipulationsverbot bzw. gegen das Verbot ungedeckter Leerverkäufe oder CDS entnehmen. Erst eine Subsumtion des Verhaltens unter die jeweiligen Verbotstatbestände bzw. unter die sie ausfüllenden Rechtsverordnungen können einen Beitrag zur Aufdeckung leisten. Dies wird durch den erhöhten Verdachtsgrad bestätigt. Nur eine – vergleichsweise – umfangreiche Subsumtion der durch die Monitoring-Systeme erfassten Vorgänge begründet ein solch substanziiertes Verdachtsmoment.⁷⁹⁷

795 Über die Anwendbarkeit von Art. 103 Abs. 2 GG im Bußgeldverfahren BVerfG NJW 1986, 1671; NJW 2005, 349; *Blum/Akay*, in: OWiG, § 3 OWiG, Rn. 1.

796 *Kumpan/Misterek*, in: *Schwark/Zimmer*, KMRK, Art. 16 MAR, Rn. 54.

797 Zum Insiderhandel vgl. *Gebauer*, in: *Kohler* (Hg.), GS-Bosch, 31 (35).

III. Zwischenfazit

Die den Meldepflichten vorgelagerten Verdachtsermittlungen beschränken sich nicht auf die Sammlung der durch ihre Überwachungssysteme erhobenen Auffälligkeiten, sondern konkretisieren diese anfänglichen Auffälligkeiten durch die Hinzuziehung weiterer Tatsachen sowie durch eine rechtliche Bewertung. Dabei hat sowohl der Verdachtsgrad als auch die Bestimmtheit und Vielseitigkeit der den Meldepflichten zugrunde liegenden Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände erheblichen Einfluss auf den Maßstab von Verdachtsermittlungen.

Der weitreichende Verdachtsgrad der geldwäscherechtlichen Meldepflicht resultiert in einer vergleichsweise geringen (qualitativen) Ermittlungsbelastung. In Kombination mit den enorm weitreichenden Tatbegehungsmöglichkeiten der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, insbesondere durch Alltags- und durch Bankgeschäfte, führt eine Ausweitung des Verdachtsgrades zu einer Umkehr von Verdachtsermittlungen dergestalt, dass eine positive Verdachtsfeststellung eines konkreten Verstoßes gegen eine der Tatbegehungsmöglichkeiten der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung nicht mehr stattfindet. Dies geht nicht zuletzt durch das in ihren Auslegungs- und Anwendungshinweisen geäußerte Begehren der BaFin hervor, Verdachtsermittlungen nicht formal-juristisch auszugestalten.⁷⁹⁸ Obschon sich die Intensität der vorzunehmenden Ermittlungen je nach Geschäftsfeld, Unternehmensgröße oder Komplexität innerhalb des Kreises geldwäscherechtlich Verpflichteter unterscheiden vermag, ist die Linie, nach der sich das Ermittlungsprogramm im Grunde nach auszurichten hat, eindeutig vorgezeichnet: Juristisch-dogmatische Ermittlungen sind im Rahmen von § 43 Abs. 1 GwG nicht vorgesehen. Nach einer festgestellten Unregelmäßigkeit, etwa im Sinne einer Hochrisikotransaktion nach § 15 Abs. 2 GwG i. V. m. der Anlage 2 zum GwG, § 15 Abs. 3 GwG genügt die fehlende Plausibilität. Gegenteiliges kann bei den kapitalmarktrechtlichen Verdachtsmeldepflichten beobachtet werden, die sich durch einen vergleichsweise hohen Verdachtsgrad sowie durch hoch konkreti-

798 „Ein Verpflichteter hat insbesondere weder das Vorliegen sämtlicher Tatbestandsmerkmale des § 261 StGB oder einer seiner Vortaten oder einer Terrorismusfinanzierung zu prüfen oder gar den Sachverhalt ‚auszuermitteln‘, noch eine rechtliche Subsumtion des Sachverhalts unter die entsprechenden Straftatbestände vorzunehmen. Dies ist Sache der Strafverfolgungsbehörden.“, BaFin, AuA-GwG, online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_05_18_anpassung_aua.html, S. 72.

sierten, anhand einzelner Fallbeispiele ausgefüllten Tatbegehungsvarianten auszeichnen.

Die Frage, inwiefern die Verpflichteten die von ihnen gesammelten Tatsachen einer rechtlichen Bewertung unterziehen müssen, lässt sich nicht einheitlich für alle Verdachtsmeldungen beantworten. Fest steht allerdings, dass der Wortlaut einer jeden Verdachtsmeldepflicht einen normativen Bezug zwischen der Meldung und der Tatsachenlage verlangt. Konsequenterweise müssen auch Verdachtsermittlungen einen normativen Bezug aufweisen. Das genaue Ausmaß dieses Bezuges hängt wiederum stark von dem jeweiligen Verdachtsgrad sowie von der Reichweite des jeweils melderelevanten Straf- oder Ordnungswidrigkeitentatbestandes ab.

D. Meldepflichtige

Verdachtsmeldepflichten sind nicht als allgemeingültige Bürgerpflichten⁷⁹⁹ konzipiert. Normativ wird ihre persönliche Reichweite vielmehr durch einen gesetzlich determinierten Kreis an meldepflichtigen Berufsgruppen festgelegt, der anhand spezifischer Differenzierungskriterien bestimmt wird. Welche Kriterien dabei für die jeweilige Verdachtsmeldepflicht maßgebend sind, soll nachfolgend genauer durchleuchtet werden.

Die Heranziehung von Meldepflichten erfolgt in jedem der drei untersuchten Rechtsgebiete augenscheinlich anhand desselben Prinzips. So sollen diejenigen Berufsgruppen zur Abgabe von Verdachtsmeldungen verpflichtet werden, deren Dienstleistungen Schnittstellen für die jeweilige Tatbegehung ausmachen und für ihre Durchführung unabdingbar sind.⁸⁰⁰ Als sog. „Gatekeeper“ kommt ihnen ein besonderer Informationszugang zu, der ihre Heranziehung als Meldepflichtige überhaupt erst rechtfertigt.⁸⁰¹

Diese Gatekeeper-Position ist in den verschiedenen Verdachtsmelderegimen dabei unterschiedlich intensiv ausgeprägt. Im Kapitalmarktrecht beschränkt sie sich auf eine vergleichsweise überschaubare Auswahl an

799 Zum Begriff der Bürgerpflicht, siehe ausf. S. 289.

800 *Europol*, From Suspicion to Action, S. 7; *Mülbert*, in: *Assmann/Schneider/Mülbert*, WpHR, Art. 16 MAR, Rn. 4; *Spoerr*, in: *Assmann/Schneider/Mülbert*, WpHR, § 23 WpHG, Rn. 10; vgl. ferner der Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Gewinnaufspürgergesetz – GewAufspG) vom 25.05.1992, BT/Drs. 12/2704, S. 10; *Vogel*, in: *ders./Maillart* (Hg.), AML-Law, S. 912; ausf. *Wagner*, in: *Kaal/Schmidt/Schwartz* (Hg.), FS-Kirchner, 1067 (1067 ff.); *WEF/STAR*, Unifying Framework, S. 1.

801 *Spoerr*, in: *Assmann/Schneider/Mülbert*, WpHR, § 23 WpHG, Rn. 10.

Finanzdienstleistern und Marktbetreibern. Dies hängt maßgeblich mit den ihnen zugrunde liegenden, höchst spezialisierten und auf einige wenige Tathandlungen eingegrenzten Verbotsvorschriften zusammen. So können ungedeckte Leerverkäufe beispielsweise ausschließlich im Rahmen des Wertpapierhandels und nur anhand einiger weniger Finanzdienstleistungen erfolgen. Die Anbieter ebendieser Dienstleistungen sollen durch Verdachtsmeldepflichten ihre Kundenbeziehungen auf entsprechende, verdachtsbe gründende Anhaltspunkte hin untersuchen. Vergleichbares gilt für den Insiderhandel, den Marktmissbrauch und für ungedeckte CDS.

Die verpflichteten Berufsgruppen zeichnet ferner aus, dass die von ihnen angebotenen Finanzdienstleistungen für die jeweilige Tatbegehung alternativlos sind. So bedarf ein jedes der hier untersuchten Kapitalmarktdelikte ein Geschäft über Finanzdienstleistungen. Der Täter muss insofern zwangsläufig auf die Plattformen der verpflichteten Marktbetreiber bzw. die durch Wertpapierfirmen angebotenen Finanzdienstleistungen zurückgreifen. Dies lässt sich wiederum mit dem für die verdachtsmeldepflichtigen Verbotstatbestände zwingend vorgesehenen Transaktionsbezug erklären.⁸⁰² Dieser beschränkt nicht nur die meldepflichtigen Tathandlungsvarianten. Er dient vielmehr als wichtige Stellschraube für das Maß der Einbeziehung der jeweils Meldepflichtigen.

Weniger spezifisch gestaltet sich indes der § 43 Abs. 1 GwG zugrunde liegende Verpflichtetenkatalog des § 2 Abs. 1 GwG. Diese Berufsgruppen soll eine „besondere Nähe“ zum Geldwäscheprozess, bestehend aus den *placement*-, *layering*- sowie den *integration*-Phasen, auszeichnen.⁸⁰³ Vergleichbares gilt auch für die Terrorismusfinanzierung.⁸⁰⁴ So müssen Täter zwingend auf die Dienstleistungen der aufgelisteten Berufsgruppen zurückgreifen, um den illegitimen Ursprung oder den staatsgefährdenden Verwendungszweck unkenntlich oder für sich wirtschaftlich fruchtbar zu machen, sei es beispielsweise durch die Überweisungen an Strohfirmer oder durch die Verwendung eines *Hawala*-Finanzsystems.⁸⁰⁵ So heißt es in der Begründung zur Erstfassung des GwG aus dem Jahr 1993:

802 Zum Transaktionsbezug beim marktmissbrauchsrechtlichen Meldegegenstand, siehe bereits S. 116 f.

803 Siehe bereits Fn. 125; 276.

804 Zur groben Übertragbarkeit des Geldwäsche- auf den Terrorismusfinanzierungsprozess, siehe bereits S. 55 f.

805 Siehe bereits Fn. 124.

„Hierbei bedienen sie [die Geldwäscher – Anm. d. Verf.] sich z. T. der Dienstleistungen regulärer Wirtschaftsunternehmen wie z. B. des Kreditgewerbes. Ohne daß die Betroffenen in der Mehrzahl der Fälle die wirkliche Herkunft der von ihnen verwalteten Gelder kennen, wirtschaften sie mit den ihnen anvertrauten Mitteln, nehmen Überweisungen vor, investieren und tragen damit ungewollt zur Verfestigung der illegalen Strukturen bei.“⁸⁰⁶

Hervorzuheben ist dabei besonders die Nähe der Verpflichteten zur *integration*-Phase, in der der Täter die gewaschenen Vermögenswerte in das Finanzsystem integriert, wie etwa durch den Kauf von Luxusgütern oder Immobilien.⁸⁰⁷ In diesem letzten Glied der Kette von Geldwäschehandlungen finden sich vermehrt Berufsgruppen des Nichtfinanzsektors wie Immobilienmakler, Notare oder Kunst- und sonstige Güterhändler. So belegt die nationale Risikoanalyse gerade im Immobiliensektor und im Bereich des Güterhandels ein massives Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiko, weshalb sich der Gesetzgeber in den letzten Jahren vermehrt zur Aufnahme ebendieser Berufsgruppen in den Kreis der Geldwäscherpflichteten entschied.⁸⁰⁸ Bislang ist die Anzahl der abgegebenen Verdachtsmeldungen aus dem Nichtfinanzsektor jedoch ernüchternd. 2021 gingen von 298.507 Verdachtsmeldungen 782 von Güterhändlern, 177 von Immobilienmaklern und 220 von Glücksspielveranstaltern bei der FIU ein – ein in der Gesamtbetrachtung zu vernachlässigender Anteil.⁸⁰⁹

Neben der geringen Anzahl der aus dem Nichtfinanzsektor abgegebenen Verdachtsmeldungen bestehen allen voran in der Literatur Zweifel über die Art und Weise der Aufnahme der dort tätigen Berufsgruppen.⁸¹⁰ So monieren Kritikerinnen und Kritiker, es fehle im Bereich des Nichtfinanzsektors

806 Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Gewinnaufspürgergesetz – GewAufspG) vom 25.05.1992, BT-Drs. 12/2704, S. 10.

807 Utama, IndLawRev 2016, 180 (184).

808 FATF, Designated Non-Financial Businesses and Professions (DNFBPs) in relation to AML/CFT; Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie vom 09.10.2019, BT-Drs. 19/13827, S. 49 f.; FIU-Deutschland, Jahresbericht 2019, S. 34 ff., 39 ff.

809 FIU-Deutschland, Jahresbericht 2021, S. 17; siehe schon Fn. 248.

810 Bülte, NZWiSt 2017, 276 (277); Gehling/Lüneborg, NZG 2020, 1164 (1164); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Geldwäschaufsicht, online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/670340/4c7721876f2aa5abb64acce6c4f63e54/WD-4-123-19-pdf-data.pdf>, S. 8.

häufig an dem Bewusstsein („awareness“) für die Gefahr einer Geldwäschetransaktion.⁸¹¹ Dies habe zur Folge, dass die Verpflichteten oftmals niemanden zum Geldwäschebeauftragten bestellen.⁸¹² Zudem bewegen sich die Geschäfte aus dem Nichtfinanzbereich in weitaus geringeren Größenordnungen als im Finanzbereich, sodass bei größeren Bargeldtransaktionen auch die Angst vor einem substanziellen Gewinnverlust das Meldeverhalten beeinflussen vermag.

Dieses Problem betrifft nicht nur die Meldepflichtigen des Nichtfinanzsektors, sondern ist vielmehr der *Criminal-Compliance* inhärent. So bestehen aus ökonomischer Perspektive⁸¹³ nur wenige Anreize, strafrechtlich relevantes Fehlverhalten von Kunden und Geschäftspartnern aufzudecken und zu melden. Vielmehr ist bei Führungspersonen in Unternehmen die Vorstellung verbreitet, man könne sich bewusst der Kenntnis von möglichen Straftaten verschließen und dadurch einer eigenen, mitunter strafrechtlichen Verantwortlichkeit entkommen (*willful blindness*).⁸¹⁴ Dies kann so weit gehen, dass unternehmerische Informationsflüsse systematisch darauf ausgerichtet sind, die Leitungsebene von kompromittierendem Wissen abzuschotten.⁸¹⁵ Der Gesetzgeber hat auf diese Problematik im Rahmen der Verdachtsmeldepflichten reagiert, indem er neben vorsätzlichen auch leichtfertige Meldeverstöße sanktioniert.⁸¹⁶

811 Bülte, NZWiSt 2017, 276 (277). Insbesondere Güterhändler weisen in der Gesamtchau aller Meldepflichtigen den geringsten Kenntnisstand über die Phänomenologie und die möglichen Anhaltspunkte von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie das geringste Problembewusstsein auf, Bussmann, Geldwäscheprävention, S. 109; Gehling/Lüneborg, NZG 2020, 1164 (1164); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Geldwäscheaufsicht, online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/670340/4c7721876f2aa5abb64acce6c4f63e54/WD-4-123-19-pdf-data.pdf>, S. 8.

812 Bussmann, Geldwäscheprävention, S. 109 f., 131, 154 ff.

813 Nach der ökonomisch-psychologischen Verhaltensannahme des *homo oeconomicus* handeln Privatunternehmen ausschließlich zum Zwecke der Selbsterhaltung, was vorwiegend durch die Generierung nachhaltiger Gewinne und der Vermeidung von Risiken geschieht, siehe weiter gehend: Behringer, CB 2018, 257 (260); Hahn/Hungenberg, PuK, S. 13; Sarhan, wistra 2017, 336 (337); Schneider, Betriebswirtschaftliche Theorie, S. 113; sowie S. 275 f.

814 In der angloamerikanischen Rechtssprache auch bekannt unter „conscious avoidance“ und „deliberate ignorance“, Schemmel/Kirch-Helm, CCZ 2008, 96 (96) m. w. N.

815 Schemmel/Kirch-Helm, CCZ 2008, 96 (96).

816 Vgl. hierzu bereits S. 114 f.

E. Zwischenfazit

Die Problemfelder aus Verdachtsmeldepflichten sind vielschichtig, wie die vorstehenden Untersuchungen gezeigt haben. Die ihnen entgegengebrachte Kritik verläuft dabei wie ein zusammenhängender roter Faden, beginnend mit Widrigkeiten in den zugrunde liegenden Verbotsvorschriften bis zu den einzelnen Meldemodalitäten.

So scheinen die einzelnen Meldemodalitäten des § 43 Abs.1 GwG wie der Kreis meldepflichtiger Berufsgruppen, der erforderliche Verdachtsgrad sowie das jeweilige Ermittlungsprogramm nicht auf die rechtsdogmatischen und -systematischen Eigenschaften der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angepasst. Derweil versteifen sich die Gesetzesmaterialien auf die besondere „Nähe“ der Meldepflichtigen; auf eine „Gatekeeper“-Rolle, die sie dazu befähigen soll, verwertbare Verdachtsmomente entwickeln zu können. Wie die Untersuchungen gezeigt haben, ist die für die Strafverfolgung relevante „Nähe“ jedoch keine Nähe zu sozialtypischen Verschleierungshandlungen, sondern die deliktische Nähe zur Vortat. Ohne konkrete Anhaltspunkte zur Vortat können Strafverfolgungsbehörden kein Ermittlungsverfahren einleiten. Es bleibt beim konstanten „Stempeln von Einstellungsverfügungen“, wie es eine Vertreterin der Staatsanwaltschaft in der von *Bussmann* durchgeführten Geldwäschestudie mit drastischen Worten beschreibt.⁸¹⁷

Dass Verdachtsmeldepflichten als Mittel der Verdachtsgewinnung aber durchaus in der Lage sein können, bestehende Aufklärungshindernisse zu überwinden, belegen die Ausführungen zu ihren kapitalmarktrechtlichen Vertreterinnen. Die dort proklamierte „Nähe“ der Meldepflichtigen ist keine bloße Leerformel. Sie sind vielmehr wahrhaftige „Gatekeeper“ wirtschaftsdeliktischen Verhaltens. Verdachtsschwellen, Monitoring- und Ermittlungspflichten sowie die Auswahl der Meldepflichtigen sind abgestimmt auf die Eigenheiten des Insiderhandels, der Marktmanipulation sowie der Verbote ungedeckter Leerverkäufe und CDS.

Eine Mitwirkung privater Wirtschaftssubjekte in der Strafverfolgung durch ein Institut wie das der Verdachtsmeldepflicht ist insofern kein inhärent ungeeignetes Mittel. Die einzelnen Modalitäten müssen jedoch streng auf den jeweiligen deliktischen Anwendungsbereich abgestimmt werden, um einen echten Mehrwert für Strafverfolgungsbehörden zu leisten. Hierzu gehört, dass die durch Verdachtsmeldepflichten herangezogenen Personen-

817 Siehe bereits Fn. 757.

und Berufsgruppen zwingend einen einschlägigen Bezug zu unrechtsbegründenden Tatbestandsmerkmalen aufweisen. Dieser Bezug muss sich im jeweiligen Verdachtsermittlungsprogramm fortsetzen. Verdachtsmomente sollten demgemäß nicht durch bloße Ungewöhnlichkeiten wie besonders große oder komplexe Transaktionen ausgelöst und den Meldebehörden bereits dann weitergeleitet werden, wenn sie nicht erklärt werden können.

Der Gesetzgeber ist vielmehr angehalten, für die Meldepflichtigen unmissverständliche und präzise Parameter für die Erfassung und Entwicklung von Verdachtsmomenten zu erarbeiten, wobei ein Bezug zu den zugrunde liegenden Straftaten und Ordnungswidrigkeiten stets erkennbar sein muss. Diesem Erfordernis ist er dabei lediglich in den kapitalmarktrechtlichen Verdachtsmelderegimen aus Art. 16 Abs. 1 UA 2, Abs. 2 S. 2 MAR und aus § 23 Abs. 1 WpHG nachgekommen. Für die geldwäscherechtliche Verdachtsmeldepflicht aus § 43 Abs. 1 GwG wird eine punktuelle Anpassung einzelner Merkmale indes nicht ausreichen, um die enormen Aufklärungslücken in der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu schließen. Vielmehr besteht ein umfassender Novellierungsbedarf.

