

BDK | Wollankstraße 135 | D-13187 Berlin

An das
Bundesministerium der Finanzen

Per Mail:
VIIA5@bmf.bund.de

Bundsvorsitzender

Ansprechpartner/in: Dirk Peglow
Funktion: Bundsvorsitzender

E-Mail: dirk.peglow@bdk.de
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 09.07.2023

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zum Gesetz zur Stärkung der risiko-basierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen

Az.: VII A 5 – WK 5023/23/23/10010:006

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit, zu dem vorliegenden Referentenentwurf Stellung zu nehmen, möchte ich mich zunächst herzlich bedanken. Kritisch möchte ich allerdings anmerken, dass wir erneut aufgefordert werden, eine Stellungnahme zu einem Gesetzgebungsvorhaben abzugeben, ohne dass die hierfür gesetzte Frist für eine sorgfältige Prüfung und Rückkoppelung mit den polizeilichen Praktikerinnen und Praktikern möglich ist.

Weiterhin ist es aus unserer Sicht problematisch, dass sich der Referentenentwurf hinsichtlich der Begründung für die behauptete Notwendigkeit der gesetzgeberischen Änderungen auf einen Ergebnisbericht zu einem Auswerteprojekt bezieht, der VS-nfD eingestuft ist. Das verhindert die Überprüfung der behaupteten Ergebnisse und Schlussfolgerungen. Es darf angesichts des Teilnehmerkreises, der zahlreiche kriminalpolizeiliche Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter umfasst, bereits bezweifelt werden, ob hier ein Mandat für rechtspolitische Forderungen bestand. Gleiches gilt für die Berufung auf eine angebliche „Forderung des Bundesrechnungshofes in seiner abschließenden Mitteilung an das Bundesministerium der Finanzen vom 13. Dezember 2022“.

Aufgrund der äußerst kurz bemessenen Stellungnahmefrist war eine Bewertung und Stellungnahme aller vorgesehenen Änderungen nicht möglich. Wir beschränken uns daher auf die aus unserer Sicht gravierendsten Punkte:

1. Problembeschreibung und Ziel des Entwurfs

a) Falsche Ursachenzuschreibung für die Probleme der FIU

Zunächst möchte ich die Behauptung zurückweisen, die Probleme der FIU beruhen auf „unterschiedlichen Erwartungshaltungen der nationalen (u.a. Strafverfolgungsbehörden) sowie europäischen und internationalen Akteure (u.a. FATF) zum Rollenverständnis der FIU“. Die von Beginn an, d.h. seit mittlerweile über sechs Jahren, bestehenden Probleme der FIU beruhen alleine auf einzigartigem Behördenversagen der FIU selbst.

Die Defizite im Bereich der operativen Analyse lassen sich nicht auf unklare gesetzliche Vorgaben zurückführen – der maßgebliche § 30 Abs. 2 GwG i.V.m. der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 18/11555, Seite 140 ff.) lässt keine Unklarheiten erkennen. Die Erwartungshaltung der Strafverfolgungsbehörden orientiert sich an den Vorgaben des Gesetzgebers. Es darf erwartet werden, dass die FIU gesetzliche Vorgaben umsetzt und rechtmäßig agiert.

Die bestehenden Herausforderungen – Defizite in der Bearbeitung und Weiterleitung eingehender Geldwäscheverdachtsmeldungen – sind insbesondere auf folgende FIU-interne Problembereiche zurückzuführen:

1. Unwirksame Filterfunktionen der genutzten IT-Systeme bei der Eingangserfassung. Bei der im Rahmen der Eingangserfassung von Geldwäscheverdachtsmeldungen genutzten IT-Anwendung handelt es sich um eine Schlagwortsuche, mit der ausschließlich auf bereits bekannte Kriminalitätsphänomene/Risikoschwerpunkte reagiert werden kann. Die eingesetzten Filter sind technisch nicht ausreichend, um werthaltige Meldungen von geringfügigen zu unterscheiden und eine Priorisierung in der Weiterbearbeitung zu ermöglichen.
2. Die mit den eingehenden Verdachtsmeldungen angelieferten Personalien der Verdächtigen werden sofort (ohne Verifizierung der Personalien) in eine automatisierte Grundrecherche gegeben. Bei falscher Namensschreibweise, Zahlendrehern im Geburtsdatum etc. werden damit falsche Personalien mit den Datenbeständen abgeglichen.
3. Die fehlenden Zugriffe auf die Daten der Polizeien der Länder ermöglichen der FIU keine ausreichende Analyse eingehender Meldungen. Bereits laufende Ermittlungsverfahren gegen gemeldete Personen kann sie nicht sicher feststellen.
4. Nicht ausreichend vorhandene kriminalistische Expertise des in Teilen bei der FIU eingesetzten Personals, ohne die eine Bearbeitung eingehender Verdachtsmeldungen sehr fehleranfällig ist.

b) Es geht nicht um „Klarstellungen“, sondern um Neuregelungen

Die beabsichtigten vorgeblichen „Klarstellungen“ im GwG sind genau *keine* „Klarstellungen“, sondern Neuregelungen.

Es verwundert sehr, dass Sie weiterhin an der unhaltbaren (und nach wie vor unbelegten) Behauptung festhalten, dass internationale oder europarechtliche Vorgaben oder § 3a Absatz 1 GwG den risikobasierten Ansatz für die FIU vorschreiben – diese Behauptung wurde bereits mehrfach eindrucksvoll widerlegt (vgl. ausführlich u.a. Barreto da Rosa, *Der Kriminalist* 2022, Seite 23 ff.; El-Ghazi/Jansen, *NZWiSt* 2022, Seite 465 ff.; Barreto da Rosa in Herzog, *GwG*, 5. Auflage 2023, Vorbemerkungen zu Abschnitt 5, Randnummer 41 ff.; StA Osnabrück, Pressemitteilung vom 31.05.2023; Bundesrat in Bundestagsdrucksache 19/28164, Seite 79 f., Bundesratsdrucksache 133/21 (Beschluss), Seite 12 ff.).

„Die FIU missachtet mit ihrer Praxis offenkundig die gesetzlichen Vorgaben des GwG und den Willen des Gesetzgebers. § 30 Abs. 2 GwG eröffnet der FIU gerade keinen Spielraum, wenn es hierin heißt, „[d]ie Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen analysiert die Meldungen nach den §§ 43 und 44 [...]“. Nach bisher überkommener Auffassung gesteht § 30 Abs. 2 GwG der FIU daher auch kein Ermessen zu. Nach dem Wortlaut des § 30 Abs. 2 GwG ist die Behörde verpflichtet, ausnahmslos jede Meldung einer Analyse zu unterziehen.“

(El-Ghazi/Jansen, *NZWiSt* 2022, Seite 468)

Es gibt keine derartigen Vorgaben, die derzeit den risikobasierten Ansatz für die FIU vorschreiben oder zulassen. Die FIU handelt damit seit mindestens Anfang 2020 rechtswidrig. Insofern sind die vorgeblichen Klarstellungen in Wahrheit Neuregelungen.

2. Verankerung der risikobasierten Arbeitsweise für die FIU

Die gesetzliche Verankerung des risikobasierten Ansatzes für die FIU durch Neufassung von § 30 Absatz 2 GwG ist strikt abzulehnen. Die Änderung ist weder geeignet, noch erforderlich.

Die Tatsache, dass die Anzahl unbearbeiteter Verdachtsmeldungen seit 2020 bis zum Februar 2023 auf 290.000 anwuchs, obwohl die FIU bereits seit Anfang 2020 mit dem risikobasierten Ansatz arbeitete, sollte ausreichend Grund dafür sein, diese Form der Analyse eingehender Geldwäscheverdachtsmeldungen nicht weiter zu verfolgen.

Eine Schlagwortsuche zur Vorselektion aller eingehenden Meldungen (als Kernstück des risikobasierten Ansatzes) ist wie bereits oben ausgeführt generell völlig ungeeignet, da hierdurch nur Treffer zu Bekanntem erzielt werden – neue Phänomene etc. lassen sich dadurch nicht erkennen.

Die gesetzliche Verankerung ist darüber hinaus nicht erforderlich. Die FIU verfügt über mehr als 500 Mitarbeitende und soll perspektivisch auf über 700 Mitarbeitende anwachsen. Die manuelle Erstbewertung und Kategorisierung von eingehenden Meldungen in die drei Kategorien – 1. Vereinfachte Abgabe, 2. Vertiefte Analyse oder 3. Infopool – ist im Regelfall pro Meldung (diese umfassen im Sachverhalt regelmäßig nur wenige Zeilen) eine Sache von wenigen Sekunden bis we-

nigen Minuten. Pro Mitarbeiter ist die manuelle Erstbewertung von 50 Meldungen leicht zu gewährleisten. Bei einem täglichen Eingang von rechnerisch 1.000 bis 1.200 Meldungen wären insofern keine 30 Mitarbeiter erforderlich.

Die Verankerung des risikobasierten Ansatzes würde lediglich der FIU einseitig völlige Freiheit einräumen, die Grundprobleme aber unangetastet lassen. Den bestehenden Problemen ist anders zu begegnen und kann anders begegnet werden. Bspw. das Eckpunktepapier der Financial Intelligence Unit zur Verdachtsmeldepflicht gemäß § 43 Geldwäschegesetz (GwG) vom 13.06.2023 ist ein grundsätzlich zu begrüßender, wenngleich in der aktuellen Form noch untauglicher, erster Schritt. Die BaFin hätte gleichfalls Möglichkeiten, hier Besserungen zu erreichen.

Das Ansinnen, der FIU eine risikobasierte Arbeitsweise bei der Bearbeitung von Geldwäscheverdachtsmeldungen einzuräumen, wurde bereits im Zusammenhang mit dem Transparenzregister-Finanzinformations-Gesetz (TraFinG) abgelehnt. Unter anderem der Bundesrat formulierte hier sehr deutlich:

„Im Ergebnis hat die Praxis der FIU (Anm.: der risikobasierte Ansatz) zu einem erheblichen Rückgang der aufgrund von Geldwäscheverdachtsmeldungen eingeleiteten Ermittlungsverfahren geführt. In den Fällen, in denen ein Verfahren aufgrund einer verspäteten Meldung eingeleitet wird, können Beweise aufgrund des Zeitablaufs oftmals nicht mehr gesichert werden, so dass wichtige Ermittlungsansätze verloren gehen. Dies ist mit dem Legalitätsprinzip, dem verfassungsrechtlichen Gebot der effektiven Strafverfolgung sowie den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland schlichtweg unvereinbar.“(Bundesratsdrucksache 133/21 (Beschluss), Seite 13; Bundestagsdrucksache 19/28164, Seite 84)

Auch im Beschluss der Justizministerkonferenz vom 26./27.11.2020 (TOP II 14) wird gefordert, dass alle eingehenden Meldungen von der FIU zeitnah daraufhin überprüft werden müssen, ob sich aus ihnen Hinweise auf mögliche Straftaten auch außerhalb der im Analyseprozess gesetzten Risikoschwerpunkte ergeben und diese den Strafverfolgungsbehörden unaufgefordert, zeitnah und vollumfänglich zur Verfügung zu stellen.

Der BDK schließt sich diesen Feststellungen uneingeschränkt an.

3. Vorgebliche „gesetzliche Klarstellung des Kernauftrags“ bedeutet nichts anderes als eine Abkehr von der Verpflichtung zur Weiterleitung sämtlicher Hinweise auf Straftaten

Die Neufassung von § 32 Absatz 2 GwG ist strikt abzulehnen.

Mit der Änderung wäre eine Abkehr von der aktuellen Verpflichtung der FIU (vgl. den Wortlaut von § 32 Absatz 2 Satz 1 GwG sowie die Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 18/11555, Seite 140 ff.) zur Weiterleitung aller Hinweise auf Straftaten verbunden. Die FIU soll nur noch Hinweise auf Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder mit Geldwäsche zusammenhängender Vortaten weiterleiten müssen.

Die FIU kann bereits nicht sicher bewerten, ob eine gemeldete Straftat mit Geldwäsche zusammenhängt oder nicht (jede Überweisung kann bereits eine (Selbst-)Geldwäschebehandlung sein). Es kann darüber hinaus grundsätzlich nicht sein, dass die FIU Hinweise auf Straftaten nicht weiterleitet (nur weil sie keinen Zusammenhang mit Geldwäsche erkennt, was bspw. beim Transfer von Kryptowerten an eine Wallet der Fall sein könnte, die wegen Bezugs zu Kinderpornografieseiten gelistet war).

Eine Aufgabe der aktuellen Verpflichtung der FIU zur Weiterleitung jeglicher Hinweise auf Straftaten hätte gravierende Informationsdefizite für die Strafverfolgungsbehörden zur Folge und ließe sich weder den Verpflichteten, noch der Bevölkerung vermitteln.

Zu bedenken ist schließlich auch, dass wenn die FIU Hinweise auf sonstige, nicht für sie erkennbar mit Geldwäsche zusammenhängende Straftaten nicht weiterleitet, die Tatverdächtigen ungehindert weiter agieren und weitere Straftaten begehen können. Auch aus präventiven Gesichtspunkten heraus ist die Änderung von § 30 Absatz 2 Satz 1 GwG damit abzulehnen.

4. Der sog. „Informationspool“ der FIU – jahrelange Vorratsdatenspeicherung mit Zustimmung der FDP

Bei der FIU eingegangene Meldungen, bei denen die Schlagwortsuche (sh. oben) keinen Treffer ergeben hat, verbleiben wie alle anderen Meldungen im sog. „Informationspool“ der FIU. *„Von dort werden sie kontinuierlich mit dem vorhandenen Datenbestand abgeglichen, ggf. zu einem späteren Zeitpunkt mit weiteren Informationen zusammengeführt und in eine ausführliche Analyse überführt.“* (vgl. u.a. FIU, Jahresbericht 2021, Seite 14).

Ein solcher Informationspool ist weder im Gesetz vorgesehen, noch war er vom Gesetzgeber intendiert. Er stellt letztlich eine Art Vorratsdatenspeicherung dar. Jede Meldung eines Verpflichteten, die womöglich sogar fahrlässig falsch an die FIU gemeldet wurde und ein völlig legales Verhalten eines Kunden meldet (oder gesetzeskonform nach § 43 Absatz 1 Nummer 3 GwG, wofür ausdrücklich keinerlei Anhaltspunkte für strafbares Verhalten des Kunden nötig sind, vgl. Bundestagsdrucksache 17/6804, Seite 36), bleibt damit bis zur gesetzlich vorgeschriebenen Löschung nach drei Jahren (!) bei der FIU gespeichert und wird fortlaufend mit anderen Daten abgeglichen.

Im RefE zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz I war ein neuer Absatz 2a in § 30 GwG vorgesehen gewesen, der für den Informationspool eine gesetzliche Grundlage schaffen sollte (*„(2a) Der Datenbestand der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen umfasst insbesondere Meldungen und Informationen, die sie aufgrund der ihr nach diesem oder anderen Gesetzen verliehenen Befugnisse empfangen, erhoben oder erstellt hat, sowie die Ergebnisse ihrer Analysen.“*).

Die Norm war nach heftiger Kritik ersatzlos gestrichen worden. Das Konzept des sog. Informationspools ließe sich laut BfDI dem GwG in seiner bisherigen Fassung nicht entnehmen und entspreche auch nicht der Intention des Gesetzgebers. Dieser ging vielmehr noch davon aus, dass sämtliche Meldungen stets den Prozess der operativen Analyse durchlaufen und nicht werthaltige Fälle durch eine Abstandnahme abgeschlossen werden, anstatt pauschal in den Datenbestand der FIU aufgenommen zu werden. *„Die beabsichtigte Legitimation des pauschalen und un-*

geprüften Überführens von Geldwäscheverdachtsmeldungen in den Datenpool der FIU zwecks Datenhaltung auf Vorrat und zur Nutzung der Daten zu Analyse- und Recherchezwecken verstößt gegen den Grundsatz der Datenminimierung. (Vgl. BfDI, 30. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, S. 97).“ (BfDI, Stellungnahme zum Sanktionsdurchsetzungsgesetz I vom 12.05.2022, S. 2; Brodowski, wistra 2021, Seite 423; Barreto da Rosa in Herzog, GwG, 5. Auflage 2023, Vorbemerkungen zu Abschnitt 5 Randnummer 35).

Während das FDP-geführte Bundesjustizministerium sogar die Speicherung von IP-Adressen für wenige Tage bisher strikt ablehnt, wird hier vom gleichfalls FDP-geführten Bundesfinanzministerium die jahrelange Vorratsdatenspeicherung von teils sensiblen personenbezogenen Daten hingenommen. Das gibt zu denken.



Dirk Peglow
BDK-Bundesvorsitzender