

18.08.23

Fz - In - R

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen

A. Problem und Ziel

Seit der Verlagerung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (im Folgenden auch „Zentralstelle“) zur Zollverwaltung in 2017 sieht sich die Zentralstelle erheblichen Herausforderungen bei der Bearbeitung der eingehenden Meldungen ausgesetzt, wobei bei nationalen, europäischen und internationalen Akteuren unterschiedliche Erwartungshaltungen zum Rollenverständnis der Zentralstelle bestehen.

Die Zentralstelle wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822) bei der Generalzolldirektion neu eingerichtet. Wesentlicher Gegenstand der damaligen Neufassung des Geldwäschegesetzes war die Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse der neu eingerichteten Zentralstelle. Kernauftrag der Zentralstelle ist die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In der Analysetätigkeit der Zentralstelle und dem Informationsaustausch mit anderen Behörden kommt der Filterfunktion der Zentralstelle zentrale Bedeutung zu.

Die Anzahl der bei der Zentralstelle eingegangenen Meldungen hat sich seit der Neueinrichtung der Zentralstelle im Jahr 2017 um ein Vielfaches gesteigert. Unter diesen Herausforderungen kann die Zentralstelle ihrem gesetzlichen Auftrag nur gerecht werden, indem sie ihre Prozesse konsequent auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausrichtet und entsprechend internationalen und europäischen Empfehlungen risikobasiert ausgestaltet. Das im Jahr 2022 erneut erheblich gestiegene Meldeaufkommen macht es erforderlich, den gesetzlichen Kernauftrag der Zentralstelle klarer auszugestalten und die risikobasierte Arbeitsweise für sie klarzustellen.

Die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Analyse von Meldungen und Mitteilungen beziehen in ihrem Wortlaut neben Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auch sonstige Straftaten mit ein, wobei sich mit der Reichweite des Analyseauftrags der Zentralstelle unterschiedliche Erwartungshaltungen verbinden. Von Seiten der Strafverfolgungsbehörden besteht die Erwartung, dass die Zentralstelle Meldungen über Zusammenhänge zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hinaus umfassend auch in Hinblick auf sonstige

Fristablauf: 29.09.23

besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG

Straftaten analysiert und hiernach von Beginn an aktiv ‚sucht‘. Ein zu weitreichendes Verständnis des auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bezogenen Auftrags der Zentralstelle und damit die Erstreckung der Analysetätigkeit auch auf Meldungen mit Bezug zu sonstigen Straftaten steht der Ausrichtung der Tätigkeit der Zentralstelle an ihrem Kernauftrag entgegen und kann die effektive Aufgabenwahrnehmung der Zentralstelle in Frage stellen.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgelegten Änderungen des Geldwäschegesetzes gehen auch auf die Ergebnisse des gemeinsamen Auswerteprojektes der Zentralstelle und der Strafverfolgungsbehörden zurück. Das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium des Innern und für Heimat und das Bundesministerium der Justiz hatten im Juli 2021 ein sogenanntes Auswerteprojekt vereinbart („Konzept zur effektiveren Filterung sonstiger Straftaten bei der Analyse von Meldungen durch die Zentralstelle“). Das Projekt wurde Anfang des Jahres 2023 unter Einbindung der Strafverfolgungsbehörden aus 13 Ländern durchgeführt. Gegenstand des Projektes war die Untersuchung der risikobasierten Analyse- und Filterpraxis der Zentralstelle in Bezug auf die „sonstigen Straftaten“ und auf einen gegebenenfalls in diesem Zusammenhang bestehenden Anpassungsbedarf. Ziel des Projekts war es, dass Hinweise auf sonstige Straftaten in Zukunft auch im Rahmen der – insbesondere aufgrund des hohen Meldeaufkommens vorgesehenen automatisierten – Erstsichtung der eingehenden Verdachtsmeldungen treffsicherer erkannt und zur Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörden ausgesteuert werden können. Die nunmehr durch das Auswerteprojekt bekannt gewordenen Umstände bestätigen, dass die Zentralstelle ihrem derzeitigen gesetzlichen Auftrag nur unter erheblichen Schwierigkeiten gerecht werden kann. Es geht darum, die risikobasierte Arbeitsweise der Zentralstelle nunmehr gesetzlich abzusichern.

Seit Anfang des Jahres 2020 wurde die Analyse durch die Zentralstelle risikobasiert mit Schwerpunkt auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausgerichtet. Diese risikobasierte Arbeitsweise steht in Einklang mit internationalen Empfehlungen.

Durch strafrechtliche Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit dem risikobasierten Ansatz ergibt sich über die von den Ermittlungen Betroffenen hinaus erhebliche Rechtsunsicherheit für die bei der Zentralstelle Beschäftigten. Es entspricht der Fürsorgepflicht der Zentralstelle gegenüber ihren Beschäftigten, dass sie ihren Aufgaben gerecht werden können müssen und sich nicht innerhalb ihrer Tätigkeit regelmäßig der Gefahr der Strafbarkeit ausgesetzt sehen.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft tragfähige Rechtsgrundlagen, damit die Zentralstelle unter den aktuellen Anforderungen ihrem gesetzlichen Kernauftrag besser gerecht werden kann. Um möglichst kurzfristig effektive Arbeitsprozesse der Zentralstelle bei der Analyse und Weiterleitung von Meldungen sicherzustellen und Rechtsklarheit in der Aufgabenwahrnehmung durch die Zentralstelle zu schaffen, werden die erforderlichen Änderungen des Geldwäschegesetzes noch vor der geplanten Überführung der Zentralstelle in die neue Behörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität auf den Weg gebracht.

Der gesetzliche Handlungsbedarf wird durch Änderungen des Geldwäschegesetzes umgesetzt. Die Änderungen des Geldwäschegesetzes stärken die effektive Aufgabenwahrnehmung der Zentralstelle und stellen den allgemeinen Grundsatz der risikobasierten Arbeitsweise für sie klar. Im Einzelnen sehen die Änderungen Folgendes vor:

- den Risikobasierten Ansatz im Rahmen der Arbeitsweise der Zentralstelle im Einzelnen gesetzlich auszugestalten. Das Ziel ist die effizientere Filterung und Auswahl der Meldungen, die im Rahmen des gesetzlichen Auftrags der Zentralstelle

einer vertieften Analyse zugeführt und auf die Bedürfnisse der Adressaten der Analyseberichte abgestimmt werden können.

- Der Kernauftrag der Zentralstelle wird innerhalb der Analysepflicht gesetzlich ausgestaltet. In Umsetzung des Kernauftrages und im Einklang mit der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates¹ wird der Analyseauftrag der Zentralstelle dahingehend angepasst, dass die Analyse auf Zusammenhänge zu Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten und Terrorismusfinanzierung ausgerichtet werden kann.
- Die hinreichende Unterstützung der Prozesse der Zentralstelle durch automatisierte Verfahren wird gesetzlich konkretisiert. Es werden die erforderlichen informationstechnologischen Rechtsgrundlagen für automatisierte Verfahren geschaffen, die der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle und ihrer Ausrichtung an ihrem Kernauftrag Rechnung tragen und die Zentralstelle in ihren Arbeitsprozessen zukunftsicher aufstellen. Dadurch soll die Zentralstelle insbesondere dem erhöhten Meldeaufkommen gerecht werden können.
- Die Modalitäten der Zusammenarbeit der Zentralstelle mit anderen Behörden werden vereinfacht, insbesondere bei der Bearbeitung der sogenannten Fristfälle und zur Unterstützung der Verpflichteten bei der Erkennung meldepflichtiger Sachverhalte. Damit soll die Zusammenarbeit verbessert und sollen die Bedürfnisse der Strafverfolgungs- und sonstigen Behörden stärker berücksichtigt werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht für Informationspflichten ein wiederkehrender Erfüllungsaufwand in Höhe von 4 T. € sowie eine Entlastung des wiederkehrenden Erfüllungsaufwands um jährlich insgesamt 590 T. €. Für erforderliche Prozessumstellungen entsteht zudem schätzungsweise ein einmaliger Mehraufwand in Höhe von rund 965 T. €.

¹ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70 der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht eine Entlastung des wiederkehrenden Erfüllungsaufwands von jährlich rd. 8,87 Mio. €. Der tatsächliche Minderbedarf kann aktuell jedoch nicht abschließend beziffert werden aufgrund der vorgesehenen Anpassungen in Form der „Vortaten, die mit Geldwäsche in Zusammenhang stehen“. Die Aufwände dafür sind dem Minderbedarf gegenüberzustellen. Hinzu kommt ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von etwa 150.000 €.

F. Weitere Kosten

Keine.

18.08.23

Fz - In - R

**Gesetzentwurf
der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten
Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktions-
untersuchungen**

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Berlin, 18. August 2023

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Dr. Peter Tschentscher

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 des Grundgesetzes den
von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise
der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen

mit Begründung und Vorblatt.

Der Gesetzentwurf ist besonders eilbedürftig, um eine bestehende Rechtsunsicherheit für die Beschäftigten der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zu adressieren, nachdem unterschiedliche Rechtsauffassungen zum Inhalt und zur Reichweite der Analysepflicht der Zentralstelle nach geltender Rechtslage zu strafrechtlichen Ermittlungen gegen Beschäftigte der Zentralstelle zur Folge hatten.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Mit freundlichen Grüßen
Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Dr. Robert Habeck

Fristablauf: 29.09.23

besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 Satz 4 GG

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Geldwäschegesetzes

Das Geldwäschegesetz vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 30 wie folgt gefasst:

„§ 30 Analyse von Meldungen und Informationen“.

2. In § 28 Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben folgt die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen einem risikobasierten Ansatz.“

3. § 29 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „verarbeiten,“ die Worte „die aufgrund dieses Gesetzes übermittelt, erhoben oder abgefragt werden,“ eingefügt.

- b) Nach Absatz 2 werden die folgenden Absätze eingefügt:

„(2a) Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen darf bei der Verarbeitung personenbezogener Daten nach Absatz 1 und beim Abgleich dieser personenbezogenen Daten mit anderen Daten nach Absatz 2 automatisierte Verfahren einsetzen

1. zur Risikobewertung,
2. bei der operativen Analyse nach § 28 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und
3. bei der strategischen Analyse nach § 28 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8

von Meldungen und sonstigen Informationen nach diesem Gesetz. Die Verarbeitung personenbezogener Daten in automatisierten Verfahren nach Satz 1, die ursprünglich vom Bundesnachrichtendienst, dem Bundesamt für Verfassungsschutz oder dem Militärischen Abschirmdienst erhoben wurden, ist unzulässig. Personenbezogene Daten aus allgemein zugänglichen Quellen dürfen nicht automatisiert in die Verarbeitung personenbezogener Daten in automatisierten Verfahren einbezogen werden.

(2b) Beim Einsatz automatisierter Verfahren nach Absatz 2a sind selbstlernende und automatisierte Systeme, die jeweils eigenständig Gefährlichkeitsausagen über Personen treffen können, unzulässig.

(2c) Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz Informationen nach § 28 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 erheben, verarbeiten und mit anderen Daten abgleichen.“

c) Nach Absatz 3 werden die folgenden Absätze 4 und 5 eingefügt:

„(4) Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen darf personenbezogene Daten, die bei ihr vorhanden sind, verarbeiten, um den Einsatz automatisierter Verfahren vorzubereiten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz einsetzt.

(5) Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen stellt durch organisatorische und technische Maßnahmen sicher, dass Daten nur gemäß ihrer rechtlichen Verwendbarkeit verarbeitet werden.“

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 6.

4. § 30 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Analyse von Meldungen und Informationen“.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „die Meldungen nach den §§ 43 und 44 sowie die Mitteilungen nach § 31b der Abgabenordnung, um zu prüfen, ob der gemeldete Sachverhalt im Zusammenhang mit Geldwäsche, mit Terrorismusfinanzierung oder mit einer sonstigen Straftat steht“ durch die Wörter „verdächtige Transaktionen und sonstige Informationen, die im Hinblick auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vorfälle oder Terrorismusfinanzierung von Belang sind, mit dem Ziel der Verhinderung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ ersetzt.

bb) Folgende Sätze werden angefügt:

„Art und Umfang der Analyse haben sich am Risiko der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zu orientieren. Für die risikogerechte Identifikation relevanter Meldungen und Informationen kann die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen automatisierte Verfahren nach § 29 Absatz 2a (Risikobewertungssysteme) einsetzen. Dabei soll auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung berücksichtigt werden. Die Übermittlung von Sachverhalten nach § 32 Absatz 2 Satz 1 wird durch einen Amtsträger veranlasst. Die Risikobewertungssysteme sind regelmäßig auf ihre Zielerfüllung einschließlich einer Zufallsauswahl zu überprüfen. Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen legt die Parameter der Prüfung im automatisierten Verfahren nach § 29 Absatz 2a Satz 1 Nummer 1 im Benehmen mit Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes des Bundesministeriums der Verteidigung fest. Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen kann hierbei über die Analysepflicht nach Satz 1 hinaus Parameter für die Identifikation von Meldungen und Informationen, die im Hinblick auf sonstige Straftaten von Belang sind, berücksichtigen. Für die

Bereiche Inneres, Justiz und Finanzen bestimmt das jeweils zuständige Landesministerium oder die jeweils zuständige Senatsverwaltung die Vertreter der Strafverfolgungsbehörden des jeweiligen Landes, für den Generalbundesanwalt das Bundesministerium der Justiz. Einzelheiten der Risikobewertungssysteme dürfen nicht veröffentlicht werden, soweit die Veröffentlichung die gesetzliche Aufgabenerfüllung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, der Strafverfolgungsbehörden, des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes oder des Militärischen Abschirmdienstes des Bundesministeriums der Verteidigung gefährden könnte.“

5. Dem § 32 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Anstelle der Übermittlung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden nach Satz 1 kann die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen die Informationen zu sonstigen Straftaten zum automatisierten Datenabruf nach Absatz 4 bereitstellen.“

6. § 39 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „jede automatisierte Datei mit personenbezogenen Daten, die“ durch die Wörter „jedes automatisierte Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten nach § 29 Absatz 2a, das“ ersetzt.

- b) Absatz 2 wird wie folgt neu gefasst:

„(2) In der Errichtungsanordnung sind festzulegen:

1. Bezeichnung der verantwortlichen Stelle,
2. Rechtsgrundlage und Zweck der Verarbeitung,
3. Personenkreis, über den Daten gespeichert werden,
4. Art der zu speichernden personenbezogenen Daten,
5. Arten der personenbezogenen Daten, die der Erschließung der Sammlung dienen,
6. Anlieferung oder Eingabe der zu speichernden Daten,
7. Voraussetzungen, unter denen gespeicherte personenbezogene Daten an welche Empfänger und in welchen Verfahren übermittelt werden,
8. Prüffristen und Speicherdauer sowie
9. Protokollierung.“

7. § 43 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Gibt der Verpflichtete zusätzlich zu der Meldung eines nach Satz 1 meldepflichtigen Sachverhalts auch eine Strafanzeige oder einen Strafantrag ab, so teilt er dies der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen mit Abgabe der Meldung mit.“

- b) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird nach den Wörtern „kann im Benehmen mit“ das Wort „den“ gestrichen.

bb) Folgende Sätze werden angefügt:

„Sie kann im Benehmen mit Strafverfolgungsbehörden, Aufsichtsbehörden und sonstigen Behörden nach diesem Gesetz auch typisierte Transaktionen bestimmen, die nicht von der Meldepflicht nach Absatz 1 erfasst sind. § 30 Absatz 2 Satz 9 gilt entsprechend.“

8. Dem § 46 Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen bestimmt im Benehmen mit Vertretern der Strafverfolgungsbehörden Kriterien, bei deren Vorliegen sie einen Sachverhalt grundsätzlich innerhalb der Frist nach Satz 1 Nummer 2 analysiert. Hierbei können solche Sachverhalte bestimmt werden, die bereits vor Ablauf der Frist nach Satz 1 Nummer 2 mit vereinfachter Analyse an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden. § 30 Absatz 2 Satz 9 gilt entsprechend.“

9. Dem § 59 wird folgender Absatz angefügt:

„(15) Informationen können erstmalig nach § 32 Absatz 2 Satz 4 zum automatisierten Datenabruf bereitgestellt werden, sobald das Verfahren zum automatisierten Datenabruf es ermöglicht, dass die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Informationen spezifisch für den Abruf durch eine oder mehrere Strafverfolgungsbehörden kennzeichnet. Ab diesem Zeitpunkt werden für die Dauer von zwei Jahren die Informationen für Strafverfolgungsbehörden, die am automatisierten Abruf nach § 32 Absatz 4 teilnehmen, an Stelle einer Übermittlung nur automatisiert bereitgestellt. Nach Ablauf dieser Frist kann die Zentralstelle gegenüber allen Strafverfolgungsbehörden von einer Übermittlung absehen, wenn eine Evaluierung des Bundesministeriums der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem Bundesministerium der Justiz ergibt, dass sich eine Bereitstellung zum automatisierten Abruf anstelle der Übermittlung in der Praxis bewährt hat.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft tragfähige Rechtsgrundlagen, damit die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (im Folgenden Zentralstelle) ihren gesetzlichen Auftrag auch unter den Bedingungen eines erhöhten Aufkommens von Verdachtsmeldungen erfüllen kann. Die stetig steigende Anzahl der Meldungen und Hinweise, die bei der Zentralstelle eingehen und bearbeitet werden müssen, haben neben der Anpassung der Arbeitsprozesse auch Änderungen des Geldwäschegesetzes erforderlich gemacht, die die Zentralstelle zukunftsfest machen.

I. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags und im Einklang mit internationalen Empfehlungen geht die Zentralstelle bei ihren Analysen risikoorientiert vor und fokussiert sich dabei auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (risikobasierter Ansatz). Nunmehr geht es darum, den allgemeinen Grundsatz der risikobasierten Arbeitsweise für die Zentralstelle klarzustellen.

Mit der Klarstellung des allgemeinen Grundsatzes der risikobasierten Arbeitsweise für die Zentralstelle im Geldwäschegesetz (GwG) wird es der Zentralstelle ermöglicht, ihre Aufgabenwahrnehmung in der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unter Berücksichtigung der Empfehlungen der FATF (insbesondere Recommendation 1 und 29) noch stärker risikobasiert auszurichten. Ein wesentliches Ziel ist es, die Meldungen und Hinweise, die bei der Zentralstelle eingehen, im Rahmen der operativen Analyse effizienter zu filtern und zu bewerten, um diese abhängig von ihrer Risikointensität einer vertieften Analyse zuzuführen. Damit können zugleich die Bedarfe der Adressaten der Analyseberichte besser berücksichtigt werden. Die Klarstellung des allgemeinen Grundsatzes der risikobasierten Arbeitsweise für die Zentralstelle erfolgt durch Anpassungen in § 28, § 30 Absatz 2 und § 32 Absatz 2 GwG.

Die Änderungen beziehen den Kernauftrag der Zentralstelle, entsprechend der bisherigen Regelung des § 28 Absatz 1 Satz 1 GwG, auf die Verhinderung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Im Einklang mit Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates wird die Analyse- und Übermittlungspflicht der Zentralstelle auf Zusammenhänge zu Geldwäsche, damit zusammenhängende Vorfälle und Terrorismusfinanzierung ausgerichtet (§§ 30 Absatz 2, 32 Absatz 2 GwG). Vor dem Hintergrund der steigenden Anzahl von Meldungen sind klare Regelungen erforderlich, damit die Zentralstelle ihre Prozesse risikobasiert ausrichten und effektiver gestalten kann und im Bereich der sonstigen Straftaten, die außerhalb ihres Kernauftrages liegen, entlastet wird.

Diese Anpassungen gehen einher mit einer effizienten Unterstützung der Prozesse innerhalb der Zentralstelle durch automatisierte Verfahren, die den datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechen. Der Einsatz automatisierter Verfahren und die Ergänzung der Rechtsgrundlagen mit Blick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten in § 29 und § 39 GwG dienen dazu, die risikobasierte und effektive Analysetätigkeit der Zentralstelle zu unterstützen und diese informationstechnologisch zukunftssicher aufzustellen.

Auf der Grundlage des § 43 GwG ist ein stetiger Anstieg des Meldeaufkommens der Zentralstelle zu verzeichnen. Vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, dass die Verpflichteten und die Zentralstelle ein einheitliches Verständnis über die Meldeschwelle

entwickeln. Bisher sieht § 43 Absatz 5 GwG lediglich vor, dass die Zentralstelle im Benehmen mit den Aufsichtsbehörden typisierte Transaktionen bestimmen kann, die der Meldepflicht unterfallen. Mit der Ergänzung in § 43 Absatz 5 GwG wird klargestellt, dass die Zentralstelle auch typisierte Transaktionen bestimmen kann, die der Meldepflicht nicht unterfallen.

Im Rahmen der Bearbeitung der sogenannten Fristfälle gemäß § 46 GwG sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Zentralstelle bestimmte Sachverhalte ohne vertiefte Analyse schneller an die Strafverfolgungsbehörden übermittelt, damit die Strafverfolgungsbehörden strafprozessuale Schritte zur Sicherung von Vermögen einleiten können und zugleich die Zentralstelle entlastet wird. So werden die Zuständigkeiten zwischen der Zentralstelle und den Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf Fristfälle klarer verteilt und Doppelarbeit bei der Analyse von Fristfällen wird reduziert.

II. Alternativen

Keine.

III. Gesetzgebungskompetenz

Für die Änderung des GwG, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (GG). Die Änderungen verfolgen auch das Ziel einer einheitlichen Rechtsanwendung, insbesondere im Bereich des Verdachtsmeldewesens, und dienen somit der Wahrung der Rechtseinheit im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GG.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz berücksichtigt die Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates² und ist im Übrigen mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

V. Gesetzesfolgen

Spezielle Gesetzesfolgen bestehen nicht.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung tragen insbesondere die Anpassungen in Abschnitt 5 und 6 des GwG bei: Die Zentralstelle kann nunmehr ihre Prozesse noch stärker am Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausrichten und sich durch die Konkretisierung ihrer Aufgaben auf die wesentlichen Sachverhalte konzentrieren. Durch die Ermöglichung des Einsatzes effizienter IT-Verfahren können die Prozesse in der Zentralstelle vereinfacht und beschleunigt werden.

² Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70 der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf bezweckt eine nachhaltige und langfristige Stärkung der Zentralstelle im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Der Gesetzentwurf entfaltet keine Wirkungen, die im Widerspruch zu einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung stehen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

a) für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

b) für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht für Informationspflichten ein wiederkehrender Erfüllungsaufwand in Höhe von 4 T. € sowie eine Entlastung des wiederkehrenden Erfüllungsaufwands um jährlich insgesamt 590 T. €. Für erforderliche Prozessumstellungen entsteht zudem schätzungsweise ein einmaliger Mehraufwand in Höhe von rund 965 T. Euro. Die Verpflichtung im neuen Satz 2 des § 43 Absatz 1 GwG führt bei den nach dem GwG Verpflichteten zu einem Erfüllungsaufwand, da im Rahmen der Meldungsabgabe nach Satz 1 eindeutig ggf. kenntlich gemacht werden muss, dass zu demselben Sachverhalt auch eine Strafanzeige oder ein Strafantrag nach § 158 Absatz 1 der Strafprozessordnung an die Strafverfolgungsbehörden erfolgt ist. Hierzu ist seitens der nach dem GwG Verpflichteten in der Meldemaske eine gesonderte Angabe erforderlich. Bereits gegenwärtig steht hierzu bei der Meldungsabgabe das Datenfeld „Besondere Hinweise für die FIU“ zur Verfügung. Ausgehend von den im vergangenen Jahr eingegangenen rund 2.100 Meldungen, bei denen auf eine Strafanzeige oder einen Strafantrag bereits verwiesen wurde, kann unter der Annahme, dass lediglich bei der Hälfte der meldepflichtigen Sachverhalte, bei denen eine Strafanzeige oder ein Strafantrag abgegeben wurde, eine entsprechende Angabe in der Meldung vermerkt wurde, für die Wirtschaft schätzungsweise von einem geringfügigen Mehraufwand in Höhe von rund 4 T. € ausgegangen werden.

Durch die Ermächtigung der Zentralstelle im neuen Satz 2 des § 43 Absatz 5 GwG, im Benehmen mit Strafverfolgungsbehörden, Aufsichtsbehörden und sonstigen Zusammenarbeitsbehörden auch typisierte Transaktionen zu bestimmen, die nicht von der Meldepflicht des § 43 Absatz 1 GwG erfasst sind, entsteht für die Wirtschaft voraussichtlich ein Minderbedarf. Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen dieser Ermächtigung sog. „Negativtypologien“ erstellt werden, die es den Verpflichteten erleichtern, Sachverhalte treffsicherer zu erkennen, zu denen keine Meldung an die Zentralstelle abzugeben ist – dies erhöht die Rechtssicherheit und wird die Zahl der durch die Verpflichteten zu meldenden Sachverhalte voraussichtlich verringern. Ausgehend von den gegenwärtigen Erkenntnissen, die zuletzt in einem mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gemeinsam veröffentlichten „Eckpunktepapier“ zu § 43 GwG zusammengefasst sind, ist zu erwarten, dass bei der Erstellung von Negativtypologien mindestens rund 100.000 Meldungen pro Jahr entfallen können. In Summe ergibt sich für die Wirtschaft unter der Annahme, dass die in den Negativtypologien aufgeführten Sachverhaltskonstellationen nicht mehr gemeldet werden, schätzungsweise ein jährlicher Minderaufwand in Höhe von rund 590 T. Euro sowie ein einmaliger Mehraufwand für die erforderliche Prozessumstellung in Höhe von rund 965 T. Euro.

c) für die Verwaltung

Die Änderung des Analyseauftrags der Zentralstelle in § 30 Absatz 2 GwG durch Streichung der sonstigen Straftaten führt prognostisch zu einem Minderbedarf von rund 8 Mio. Euro, bezogen auf die im vergangenen Jahr zu berücksichtigenden Verdachtsmeldungen (rund 63.000), die im Zusammenhang mit sonstigen Straftaten analysiert wurden. Der tatsächliche Minderbedarf kann aktuell jedoch nicht abschließend beziffert werden aufgrund der vorgesehenen Anpassungen in Form der „Vortaten, die mit Geldwäsche in Zusammenhang stehen“. Die Aufwände dafür sind dem Minderbedarf gegenüberzustellen. Im Hinblick auf die geplante Anpassung der risikobasiert-ausgerichteten Filtermechanismen an die Vorgaben des neu gefassten § 30 Absatz 2 GwG entsteht ein einmaliger Personalmehrbedarf in Höhe von 150 T. Euro sowie ein jährlicher Personalmehrbedarf für die laufende Überprüfung und Nachjustierung der Filterkriterien in Höhe von rund 75 T. Euro. Weiterhin werden alle eingehenden Verdachtsmeldungen der automatisierten Grundrecherche und dem Abgleich mit den anzuwendenden Filterkriterien zugeführt.

Durch die geplante Erweiterung des § 43 Absatz 1 GwG um die Verpflichtung der nach dem GwG Verpflichteten zur Mitteilung einer erfolgten Strafanzeige oder eines Strafantrags zum meldepflichtigen Sachverhalt im Rahmen der Meldungsabgabe entsteht für die Zentralstelle voraussichtlich ein Personalminderbedarf, da die betreffenden Meldungen gezielt erkannt und in Abstimmung mit der benannten Strafverfolgungsbehörde gesondert behandelt werden können. In der Regel wird eine weitere Analyse des Sachverhalts durch die Zentralstelle im Fall der Abgabe einer Strafanzeige bzw. eines Strafantrages nur dann angezeigt sein, wenn die Strafverfolgungsbehörde hierzu um Auskunft ersucht oder die Meldung im Zusammenhang mit einer bereits im Informationspool der Zentralstelle befindlichen oder neu eingehenden Meldung steht. Im vergangenen Jahr sind 2100 Meldungen mit einem Verweis auf eine Strafanzeige oder einen Strafantrag eingegangen. Unter der Annahme, dass durch die Verpflichtung bei weiteren 2.100 Meldungen ein entsprechender Verweis angegeben wird dürfte schätzungsweise ein Minderaufwand in Höhe von rund 320 T. Euro entstehen.

Durch die Ermächtigung der Zentralstelle im neuen Satz 2 des § 43 Absatz 5 GwG im Benehmen mit Strafverfolgungsbehörden, Aufsichtsbehörden und sonstigen Zusammenarbeitsbehörden auch typisierte Transaktionen bestimmen zu können, die nicht von der Meldepflicht des § 43 Absatz 1 GwG erfasst sind, entsteht für die Verwaltung schätzungsweise ein Personalminderbedarf in Höhe von rund 625 T. Euro da sich die Anzahl der durch die Verpflichteten abgegebenen Meldungen nach Erstellung sog. „Negativtypologien“ verringert. Die Schätzung orientiert sich am Minderaufwand, der auf der Grundlage des gemeinsam mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht erstellten Eckpunktepapiers zu § 43 GwG fußt.

Durch die Ermächtigung der Zentralstelle im neuen Satz 2 des § 46 Absatz 1 GwG können im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden Kriterien bestimmt werden, bei deren Vorliegen grundsätzlich die Analyse innerhalb der Frist nach § 46 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GwG zu erfolgen hat. In diesem Rahmen können zudem Sachverhalte bestimmt werden, die bereits vor Ablauf der Frist nach § 46 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GwG ohne vertiefte Analyse an die Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden können. Im Ergebnis führt die geplante Regelung zu einem Personalminderbedarf, der jedoch aufgrund der gegenwärtig nicht abschätzbaren Ausgestaltung der Kriterien nicht quantifiziert werden kann.

In Bezug auf die IT entsteht hinsichtlich der Filterjustierung ein Erfüllungsaufwand, der gegenwärtig aufgrund der noch ausstehenden Konkretisierungen der technischen Umsetzung nicht beziffert werden kann.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Der Gesetzentwurf bezweckt eine Stärkung der Zentralstelle im Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Er hat keine verbraucher-spezifischen Auswirkungen. Gleichstellungsrelevante Aspekte sind nicht betroffen. Spezifische Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten, da der Gesetzentwurf ausschließlich sachbezogene Regelungen enthält. Frauen und Männer sind von den Vorschriften des Gesetzentwurfs in gleicher Weise betroffen.

VI. Befristung; Evaluierung

Die Regelungen zur Stärkung der Zentralstelle sollen dauerhaft wirken, so dass eine Befristung nicht in Betracht kommt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Geldwäschegesetzes)

Zu Nummer 1 Inhaltsverzeichnis)

Es handelt sich um eine klarstellende Anpassung der Überschrift des § 30 GwG, da die Regelung des § 30 GwG die Aufgabe der Analyse von Meldungen und Informationen umfasst.

Zu Nummer 2 (§ 28)

Es wird der allgemeine Grundsatz der risikobasierten Arbeitsweise für die Zentralstelle klar gestellt. Es handelt sich um eine Ergänzung des § 3a Absatz 1 GwG, wonach die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach den Anforderungen des GwG grundsätzlich einem risikobasierten Ansatz folgt. Mit der Ergänzung wird in das GwG aufgenommen, dass auch die Aufgabenwahrnehmung durch die Zentralstelle nach dem risikobasierten Ansatz erfolgt. Damit werden Rechtsunsicherheiten in der Auslegung und Anwendung der Regelung des § 3a beseitigt.

Zu Nummer 3 (§ 29)

Zu Buchstabe a

Die Anpassungen in § 29 Absatz 1 GwG dienen der Konkretisierung vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgrundsatzes. Abfragen umfassen auch Abrufe nach § 31 GwG.

Zu Buchstabe b

Der in § 29 neu eingefügte Absatz 2a Satz 1 dient der Klarstellung, dass die Zentralstelle im Rahmen der Verarbeitung personenbezogener Daten nach diesem Gesetz automatisierte Verfahren zur Unterstützung der Risikobewertung im Sinne des neu eingefügten § 30 Absatz 2 Satz 3 und der operativen Analyse der eingehenden Meldungen und sonstigen Informationen durch die Analyst*innen einsetzen darf (Risikoanalyse durch deterministisch programmierte Systeme). Die Risikobewertung ist ein Teil der Filterfunktion der Zentralstelle. Sie unterstützt die Zentralstelle bei der Vorselektion der relevanten Sachverhalte. Die Entscheidung über die Abgabe eines Analyseberichtes an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden verbleibt weiterhin bei der/dem Analyst*in.

Der in § 29 neu eingeführte Absatz 2a Satz 1 stellt darüber hinaus klar, dass auch im Rahmen der strategischen Analyse automatisierte Verfahren eingesetzt werden dürfen.

Die stetig steigende Zahl an eingehenden Meldungen und sonstigen Informationen macht mit Blick auf die der Zentralstelle vom Gesetzgeber übertragene Filterfunktion und im Zusammenhang mit ihrem Kernauftrag den flexiblen Einsatz weiterer IT-Verfahren erforderlich. Diese dienen dem Zweck die Arbeitsfähigkeit und die Effektivität der Zentralstelle weiter zu stärken und ihrer Filterfunktion gerecht zu werden. Die Zentralstelle wird dadurch in die Lage versetzt, zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags auf die stetigen Veränderungen der IT-Erfordernisse und des IT-Angebots unkompliziert, flexibel und kurzfristig reagieren zu können, um eine optimale Unterstützung bei der Erledigung der fachlichen Aufgabe zu gewährleisten. Dabei werden Art und Umfang der Daten sowie die Methode der Analyse so weit begrenzt, dass die automatisierte Datenanalyse nicht zu weitergehenden Einsichten in die persönliche Lebensgestaltung der Betroffenen führt als die Zentralstelle sie auch ohne eine automatisierte Anwendung hätte erhalten können, dies aber aufwendiger und langsamer (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 16. Februar 2023, 1 BvR 1547/19 und 1 BvR 2634/20, Rn. 108).

Die Regelung korrespondiert dabei damit, den allgemeinen Grundsatz der risikobasierten Arbeitsweise für die Zentralstelle klarzustellen, und somit die Analyse der Meldungen und sonstigen Informationen, mitsamt einer entsprechenden Vorselektion, risikobasiert auszurichten. Sie trägt insoweit auch der Prüfbite des Bundesrechnungshofes in seiner abschließenden Mitteilung an das Bundesministerium der Finanzen vom 13. Dezember 2022 Rechnung. Der Einsatz automatisierter Verfahren im Verwaltungsverfahren, also im Vorfeld der Strafverfolgung, dient dem Ziel, unter Berücksichtigung der betroffenen Rechtsgüter, lediglich diejenigen Informationen aus den gewerberechtlichen Meldungen herauszufiltern, die den zuständigen Behörden im Sinne des § 32 GwG zugeführt werden müssen. Dadurch kann auch gewährleistet werden, dass Sachverhalte und Personen ausgeschlossen werden können, die gerade keinen Anlass für die Annahme geben, sie könnten eine Straftat begehen oder begangen haben oder sie könnten in besonderer Verbindung zu Personen stehen, die eine Straftat begehen oder begangen haben.

Im Sinne der Technikneutralität können automatisierte Verfahren sowohl regelbasierte als auch selbstlernende Systeme sein.

Der neu in § 29 GwG eingefügte Absatz 2a Satz 2 schließt die automatisierte Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die ursprünglich von Nachrichtendiensten erhoben wurden, im Sinne der Vorgaben des Urteils des BVerfG vom 16. Februar 2023 aus. Eine händische Hinzuziehung der personenbezogenen Daten, die ursprünglich von Nachrichtendiensten erhoben wurden, bleibt weiterhin zulässig.

Der neu in § 29 GwG eingefügte Absatz 2a Satz 4 dient der Klarstellung, dass eine Verknüpfung der automatisierten Analyse- oder Auswertungseinrichtung mit dem Internet nicht erfolgt. Darüber hinaus werden Daten, die in den geschützten Bereichen der sozialen Netzwerke enthalten sind, nicht in automatisierten Verfahren im Sinne des § 29 GwG verarbeitet.

Die Vorgaben zur Löschung personenbezogener Daten aus § 37 finden auf den Einsatz von automatisierten Verfahren umfassend Anwendung.

Der neu in § 29 GwG eingefügte Absatz 2b dient der Berücksichtigung der Vorgaben aus dem Urteil des BVerfG vom 16. Februar 2023, wonach die Grundzüge der Methoden der automatisierten Datenanalyse gesetzlich zu regeln sind. Danach ist der Einsatz von selbstlernenden Systemen im Gesetz ausdrücklich auszuschließen, soweit dies Systeme betrifft, die eigenständige Gefährlichkeitsaussagen über Personen treffen können (sog. „Predictive Policing“). Dies betrifft zwar den Grundsatz der Technikneutralität des Gesetzes, allerdings in einer noch verträglichen Weise.

Der neu in § 29 GwG eingefügte Absatz 2c dient der Klarstellung, dass die Zentralstelle Recherchen im freien Internet (offene Informationsbeschaffung) durchführen darf, und die so gewonnenen Erkenntnisse bzw. Daten verarbeiten und mit den sonstigen ihr zur

Verfügung stehenden Datenbanken abgleichen darf. Damit die Zentralstelle ihrem umfassenden Auftrag gerecht werden kann und im Weiteren den Strafverfolgungsbehörden und sonstigen Adressaten, hochwertige Analyseberichte zur Verfügung stellen kann, bedarf es der gesetzlichen Klarstellung, dass die Zentralstelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben Informationen einschließlich personenbezogene Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen, sowie öffentliche Daten, erheben, verarbeiten und mit anderen ihr bereits vorliegenden oder ihr in Datenbanken zugänglichen Daten abgleichen darf. Dabei werden Dateien nicht automatisiert einbezogen, sondern für jeden Analyse- oder Auswertungsvorgang händisch hinzugezogen. Eine Verknüpfung der Analyse- oder Auswertungseinrichtung mit dem Internet erfolgt nicht.

Die Klarstellung in § 29 Absatz 2c umfasst auch die Verarbeitung von Datenleaks, die der Zentralstelle zugeleitet werden oder bereits öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus umfasst diese Regelung die Erhebung, Verarbeitung und den Abgleich von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen, unabhängig davon, ob es sich dabei um kostenfreie oder kostenpflichtige Angebote handelt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. März 1993, 1 BvR 1192/92, NJW 1993, 1252; vgl. auch BVerwG NVwZ 2011, 161 (163); und aus den Landespolizeigesetzen: § 13 HSOG, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, Möstl/Bäuerle, 27. Edition, Stand: 01.10.2022, Rn. 41; § 30, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, Möstl/Weiner, 25. Edition, Stand: 01.11.2022, Rn. 16 und 17).

Zu Buchstabe c

Der neu in § 29 GwG eingefügte Absatz 4 dient der Klarstellung, dass die Zentralstelle zum effizienten Einsatz automatisierter Verfahren, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Verarbeitung personenbezogener Daten nach diesem Gesetz einsetzt, Echtdaten nutzen darf. Die Regelung korrespondiert mit dem neu aufgenommenen Absatz 2a und dient dazu die Zentralstelle in die Lage zu versetzen, neue und innovative IT-Verfahren gezielt an die fachlichen Bedürfnisse der Zentralstelle anzupassen, um den Einsatz dieser IT-Verfahren zu beschleunigen und damit den Analyseprozess zu verbessern. Ziel dieser Klarstellung ist die Verbesserung der Aufgabenerledigung.

Insbesondere beim Training von selbstlernenden Anwendungen ist eine vorherige Anonymisierung oder Pseudonymisierung nicht möglich, da solche Änderungen unüberschaubaren Einfluss auf die Ergebnisse haben können. Auch muss die gesamte Datenmenge in das Training einfließen, da auch das Verhältnis und die Häufigkeit von Informationen für die Bewertung der Risikoeinschätzung relevant sind. Ohne die Durchführung von produktionsnahen Tests kann nicht ausgeschlossen werden, dass es im Echtbetrieb zu unvorhersehbaren Fehlern kommen kann.

Das Training von selbstlernenden Anwendungen muss regelmäßig wiederholt werden, um die zugrundeliegenden Regeln kontinuierlich an veränderte Gegebenheiten anzupassen. Die nötige Sicherheit der Daten kann durch Durchführung der Trainings auf einem „Stand-Alone-System“ erreicht werden.

Um den Grundsätzen der Datenminimierung und Zweckbindung zu genügen, sind mildere Mittel zur Erreichung der Testzwecke prioritär auszuschöpfen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Verwendung von künstlichen, anonymisierten oder pseudonymisierten Daten.

Der neu in § 29 GwG eingefügte Absatz 5 dient der Berücksichtigung der Vorgaben aus dem Urteil des BVerfG vom 16. Februar 2023. Die verwendbaren Daten können mit Blick auf die Umstände der Ersterhebung gesetzlich nach Art und Menge begrenzt sein. Insbesondere Regelungen zur Sicherung der Zweckbindung tragen zugleich zu einer Begrenzung des Datenumfangs bei. Hierzu wird durch organisatorische oder technische Vorkehrungen sichergestellt, dass Daten nur ihrer rechtlichen Verwendbarkeit gemäß weiterverarbeitet werden. Durch eine hinreichende Beschränkung der rechtlichen Verwendbarkeit ist

der Umfang der verarbeitbaren Daten zu reduzieren.³ Die einzelnen technisch-organisatorischen Maßnahmen sind durch die Zentralstelle mittels Risikoanalyse aufzustellen, umzusetzen und in der Datenschutz-Dokumentation festzuhalten.

Zu Buchstabe d

Hierbei handelt es sich um eine Folgeänderung.

Zu Nummer 4 (§ 30)

Zu Buchstabe a

Siehe zu Nummer 1.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Mit der Änderung des § 30 Absatz 2 GwG wird die Regelung an den Wortlaut des Artikel 32 Absatz 3 Satz 2 der Richtlinie (EU) 2015/849 angepasst und der Umfang des Analyseauftrags der Zentralstelle hinsichtlich sonstiger Straftaten auf den nach Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/849 vorgesehenen Umfang beschränkt. Entsprechend dem Richtlinienwortlaut bezieht sich der Analyseauftrag der Zentralstelle mit dem neuen Wortlaut des § 30 Absatz 2 zukünftig auf „verdächtige Transaktionen und sonstige Informationen“. Dies umfasst Meldungen, Mitteilungen und Informationen nach § 30 Absatz 1 GwG. Entsprechend der Regelung der Richtlinie wird darüber hinaus vorgesehen, dass die Zentralstelle die Analysen „im Hinblick auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten oder Terrorismusfinanzierung“ durchführt.

Der Analyseauftrag der Zentralstelle wird hiermit in Hinblick auf die bisher im Wortlaut des § 30 Absatz 2 des GwG genannten „sonstigen Straftaten“ angepasst. In ihrem bisherigen Wortlaut sah die Regelung in Bezug auf „sonstige Straftaten“ eine über die Vorgaben der Richtlinie hinaus gehende Analysepflicht der Zentralstelle vor. Diese Vorgabe stand in einem Spannungsverhältnis zu dem gesetzlichen Kernauftrag der Zentralstelle. Nach § 27 Absatz 1 nimmt die Zentralstelle für Deutschland die Aufgaben der zentralen Meldestelle im Sinne der jeweiligen Geldwäscherichtlinie wahr. Ihr Zweck ist nach Artikel 32 Absatz 1 der Vierten Geldwäscherichtlinie die „Verhinderung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“. Würde die Zentralstelle über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hinaus zu einer umfassenden Analyse von Meldungen und Mitteilungen in Hinblick auf jegliche Straftaten verpflichtet, wäre hierdurch die Wahrnehmung des gesetzlichen Kernauftrages der Zentralstelle in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gefährdet. Mit der Änderung analysiert die Zentralstelle künftig Meldungen nur noch dann auf Zusammenhänge zu sonstigen Straftaten, wenn diese im Rahmen der Analyse wegen möglicher Geldwäsche, damit zusammenhängenden Vortaten oder Terrorismusfinanzierung zu Tage treten. Hinweise zu sonstige Straftaten sind also relevant für die Analyse, wenn der Zentralstelle eine verdächtige Transaktion oder sonstige Informationen in Hinblick auf mögliche Geldwäsche gemeldet werden und es sich bei der sonstigen Straftat um die konkrete mögliche Vortat der gemeldeten Geldwäsche handelt. Nur insoweit analysiert die Zentralstelle auch Hinweise zur jeweiligen Vortat.

Die Änderung des § 30 Absatz 2 GwG bewirkt, dass sich die Analysearbeit der Zentralstelle auf ihren gesetzlichen Kernauftrag konzentriert. Gegenüber den Straftaten der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind „sonstige Straftaten“ angesichts des Umstands, dass sie

³ Siehe Erwägungen des BVerfG in seinem Urteil des Ersten Senats vom 16. Februar 2023, 1 BvR 1547/19 und 1 BvR 2634/20, Rn. 79.

als allgemeine Kriminalität ohne hinzutretende Hinweise auf Geldwäsche auf den Weg der Strafanzeige zu verweisen sind, aus der Zuständigkeit der Zentralstelle herauszunehmen. Mit dieser Änderung kommt der Gesetzgeber zugleich der entsprechenden Prüfbitte des Bundesrechnungshofes nach. Entsprechend der Prüfbitte des Bundesrechnungshofes wird auch ein mögliches Informationsdefizit der Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf sonstige Straftaten vermieden, die der Zentralstelle außerhalb ihres gesetzlichen Kernauftrages gemeldet werden.

Zu Doppelbuchstabe bb

Die Änderung regelt die Anwendung des risikobasierten Ansatzes, wie sie mit der Änderung in Nummer 2 für die gesamte Tätigkeit der Zentralstelle zum Ausdruck kommt, auch für die operative Analysetätigkeit der Zentralstelle. Sie trägt mittelbar auch zur Umsetzung von Artikel 32 Absatz 3 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2015/849 bei, wonach die in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union einzurichtende Zentralstelle unabhängig und eigenständig arbeitet und „über die Befugnis und die Fähigkeit verfügt, ihre Aufgaben ungehindert wahrzunehmen, und in der Lage ist, unabhängige Entscheidungen zu treffen, ob bestimmte Informationen analysiert, angefordert und weitergegeben werden“. Die Änderung setzt gleichzeitig die Prüfbitte des Bundesrechnungshofes nach einer klaren Regelung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle um.

Der risikobasierte Ansatz ist Bestandteil der gesetzlich verankerten Filterfunktion der Zentralstelle, denn nur so können die werthaltigen Meldungen aus der stetig steigenden Zahl eingehender Meldungen effektiv selektiert und analysiert werden. Im Rahmen der unabhängigen Entscheidung der Zentralstelle über die Durchführung einer Analyse und die in Absatz 2 nun neu eingefügte Entscheidung über deren „Art und Umfang“ steht es der Zentralstelle insbesondere auch frei, keine weitere Analyse durchzuführen, die über den bei der Zentralstelle in allen Fällen automatisiert durchgeführten Datenabgleich mit den für die Zentralstelle verfügbaren Datenbanken und die layoutbasierte Filterung hinausgeht; bereits in der Vergangenheit wurden sämtliche bei der Zentralstelle eingehenden Verdachtsmeldungen dem automatisierten Datenabgleich und der layoutbasierten Filterung unterzogen. Die Zentralstelle wird daher ermächtigt in Abstimmung mit den Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage des jeweiligen Erfahrungswissens ein risikogerechtes Risikobewertungssystem zu entwickeln. Die an dieses System zu stellenden elementaren Anforderungen legen fest, welche inhaltlichen Komponenten erfüllt sein müssen und in welcher Weise das Ergebnis der Selektion mit der weiteren Analyse durch Amtsträger verzahnt sein muss. Hierdurch wird gewährleistet, dass die risikogerechte Selektion und Analyse von Meldungen und Informationen den Anforderungen an gesetzmäßiges Verwaltungshandeln gerecht werden und angesichts des stetig ansteigenden Meldeaufkommens zugleich dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz genügen. Die Selektion erfolgt anhand der durch die Zentralstelle zu definierenden Risikofilter, innerhalb derer die Zentralstelle risikointensive Sachverhalte durch die Eingrenzung bestimmter Risikokriterien auswählt. Das Risikobewertungssystem zielt hingegen nicht darauf ab, jedes abstrakt denkbare Risiko zu erkennen. Die risikogerechte Selektion der Meldungen und Informationen durch automatisierte „Risikobewertungssysteme“ wie auch die risikogerechte Analyse der so identifizierten Sachverhalte ermöglichen die Konzentration der personellen Ressourcen auf die tatsächlich analyserelevanten Sachverhalte sowie die Optimierung der Bearbeitungsqualität durch Standardisierung der Arbeitsabläufe.

Die Zentralstelle arbeitet in der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst und dem Militärischen Abschirmdienst des Bundesministeriums der Verteidigung Parameter aus, um ihren Analyseauftrag nach Absatz 2 Satz 1 risikobasiert auszugestalten. Durch die Einbindung der Strafverfolgungsbehörden in die Entwicklung und Evaluierung der Risikobewertungssysteme wird sichergestellt, dass sich die Analyse der Zentralstelle an den Erkenntnissen und Bedarfen der Strafverfolgungsbehörden orientiert. Hierbei bittet die Zentralstelle die jeweils zuständigen Landesministerien bzw. Senatsverwaltungen der Länder und für den

Generalbundesanwalt das Bundesministerium der Justiz um Benennung von Vertretern, um sich mit ihnen ins Benehmen zusetzen. Die Regelung ermöglicht es der Zentralstelle ausdrücklich, in der Erarbeitung der Parameter und der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Behörden auch Parameter für sonstige Straftaten zu berücksichtigen. Damit wird einem potentiellen Informationsdefizit bei den Strafverfolgungsbehörden entgegengewirkt.

Zugleich hat die FATF in ihrem Deutschland-Prüfbericht⁴⁾ empfohlen, dass die Priorisierung der zu analysierenden Meldungen enger auf die Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden abgestimmt werden soll. Auch zu diesem Ziel, die Analysepraxis der Zentralstelle bedarfsgerecht auf die Strafverfolgungsbehörden und sonstigen Behörden, die Adressaten der Analyseberichte sind, abstimmen zu können, bedarf es einer klaren gesetzlichen Ermächtigung der Zentralstelle, nach der sie eine risikobasierte Analyse, mitsamt einer entsprechenden Vorselektion, vornehmen kann.

Die Risikoorientierung bei der Erledigung der fachlichen Aufgabe stärkt zudem die fachliche Unabhängigkeit der Zentralstelle. Dies umfasst auch die Möglichkeit der Zentralstelle interne Standards zur Analyse der Meldungen, beispielsweise mit Blick auf die internen Prozesse oder Wertgrenzen, festzulegen.

Zu Nummer 5 (§ 32)

Der neue Satz 4 regelt für Informationen, hinsichtlich derer sich bei der operativen Analyse ein Zusammenhang zu sonstigen Straftaten ergibt, dass die Zentralstelle anstelle der Übermittlung der Informationen an die Strafverfolgungsbehörden gemäß Satz 1 diese Informationen alternativ den Strafverfolgungsbehörden nach § 32 Absatz 4 zum automatisierten Abruf bereit stellen kann. Mit dieser Option wäre gegenüber einer Weiterleitung eine Entlastung für die Zentralstelle zu erwarten. Allerdings setzt die Bereitstellung zum automatisierten Abruf als Alternative zur Weiterleitung technisch voraus, dass die betreffenden Informationen hinsichtlich des jeweils zuständigen Landeskriminalamtes gekennzeichnet und speziell für das zuständige Landeskriminalamt abrufbar gemacht werden. Ein Rückgriff der Zentralstelle auf die in Satz 4 geregelte Option kommt daher erst in Betracht, wenn diese technischen Voraussetzungen auf Seiten der Zentralstelle hergestellt sind.

Zu Nummer 6 (§ 39)

Diese Änderung erfolgt im Zusammenhang mit dem neu eingefügten § 29 Absatz 2a und Absatz 4 GwG. Sie hält an der Notwendigkeit der Errichtungsanordnung fest und regelt die zu beteiligenden Stellen. Vor dem Hintergrund des Einsatzes automatisierter Verfahren zur weiteren Unterstützung der Analyseprozesse der Zentralstelle und der damit einhergehenden stärkeren Verknüpfung geführter Dateisysteme durch den Abgleich nach dem neu eingefügten § 29 Absatz 2a, knüpft § 39 Absatz 1 GwG nunmehr an das jeweilige Verfahren oder Dateisystem im Zusammenhang mit automatisierten Verfahren an.

Zu Nummer 7 (§ 43)

Zu Buchstabe a

Der neue Satz 2 in § 43 Absatz 1 GwG verpflichtet die nach diesem Gesetz Verpflichteten im Rahmen der Meldungsabgabe nach Satz 1 eindeutig kenntlich zu machen, wenn zu demselben Sachverhalt auch eine Strafanzeige oder ein Strafantrag nach § 158 Absatz 1 der Strafprozessordnung an die Strafverfolgungsbehörden erfolgt. Die Meldemaske der Zentralstelle sieht vor, dass die Verpflichteten hierbei neben der bloßen Mitteilung auch die betreffende Strafverfolgungsbehörde und, sofern bekannt, das dortige Aktenzeichen übermitteln. Dies versetzt die Zentralstelle in die Lage, diese Meldungen gezielt zu erkennen und einer gesonderten Bearbeitung zuzuführen. Die Angaben des Verpflichteten

⁴⁾ FATF MER Germany Executive Summary Nr. 9 Satz 4.

ermöglichen die gezielte Kontaktaufnahme mit der benannten Strafverfolgungsbehörde, um die weitere Analyse des Sachverhalts abzustimmen. In der Regel wird eine weitere Analyse des Sachverhalts durch die Zentralstelle im Fall der Abgabe einer Strafanzeige bzw. eines Strafantrages nur dann angezeigt sein, wenn die Strafverfolgungsbehörde hierzu um Auskunft ersucht oder die Meldung im Zusammenhang mit einer bereits im Informationspool der Zentralstelle befindlichen oder neu eingehenden Meldung steht. Im Ergebnis führt diese Regelung zur Vermeidung von Doppelbelastungen auf Seiten der Zentralstelle und der Strafverfolgungsbehörden.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Es handelt sich um eine redaktionelle Klarstellung, die dem Wortlaut des § 43 Absatz 5 Satz 2 GwG entspricht.

Zu Doppelbuchstabe bb

Mit dem neu in § 43 Absatz 5 eingefügten Satz 2 wird in Ergänzung zu Satz 1 für die Zentralstelle die Möglichkeit geschaffen, auch solche Transaktionen typisiert zu bestimmen, die gerade nicht von der Meldepflicht nach Absatz 1 erfasst sind. Mit der Bestimmung solcher „Negativtypologien“ wird für die Verpflichteten und die zuständigen Aufsichtsbehörden Rechtssicherheit dahingehend geschaffen, Sachverhalte zu erkennen, zu denen keine Meldung an die Zentralstelle abzugeben ist bzw. die nur dann eine Meldepflicht gegenüber der Zentralstelle auslösen, wenn weitere Tatsachen hinzutreten, die eine Meldepflicht nach Absatz 1 begründen. Die Bestimmung dieser Typologien soll dabei in enger Abstimmung zwischen der Zentralstelle und den Behörden, mit den sie zusammenarbeitet, insbesondere mit den Strafverfolgungsbehörden, erfolgen. Damit wird sichergestellt, dass die Typologien der Zentralstelle auf den Erkenntnissen aller Beteiligten beruhen und somit insbesondere auch den Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden Rechnung tragen. Diese Konturierung der Meldepflicht durch einzelne Typologien führt zu einer Klarstellung mit Blick auf die Meldepflicht und damit zu einer Entlastung der nach diesem Gesetz Verpflichteten. Zudem trägt die Ergänzung der Prüfbitte des Bundesrechnungshofes nach einer Anpassung des § 43 GwG unter Berücksichtigung internationaler und europäischer Vorgaben Rechnung.

Zu Nummer 8 (§ 46)

Die Änderungen des § 46 zielt darauf, auch in Fällen, bei denen der Verpflichtete eine Transaktion nicht durchführen darf, der Zentralstelle eine konsequent risikobasierte Arbeitsweise und insbesondere eine Auswahl und Priorisierung der risikointensiven Fallgestaltungen zu ermöglichen.

Die Zentralstelle bestimmt nach den Regelungen der neuen Sätze 2 und 3 im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden Kriterien, bei deren Vorliegen sie Sachverhalte grundsätzlich innerhalb der Frist von Satz 1 Nummer 2 analysiert. Sie kann hierbei auch Sachverhalte bestimmen, die sie bereits vor Ablauf der Frist an die Strafverfolgungsbehörden ohne vertiefte Analyse übermittelt. Auf dieser Grundlage können die Strafverfolgungsbehörden dann - wie auch bisher - über strafprozessuale Sicherungsmaßnahmen entscheiden. Mit den durch die Zentralstelle im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden zu bestimmenden Kriterien wird das Ziel verfolgt, mehr Rechtsklarheit und ein einheitliches Verständnis in der Bestimmung von Fristfällen herzustellen und zudem eine Differenzierung vorzunehmen, die die effektivere Bearbeitung von Fristfällen gewährleistet. Im Ergebnis soll ein einheitlicheres Verständnis erzielt werden, welche Meldungen sowohl aus Sicht der Zentralstelle als auch aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden als relevante Fristfallgestaltungen bewertet werden. Grundsätzlich werden Fristfälle abschließend durch die Zentralstelle analysiert und die Zentralstelle hat die Möglichkeit die Transaktion freizugeben, ohne sich in jedem Einzelfall mit der zuständigen Staatsanwaltschaft abzustimmen und diese

befassen zu müssen. Zugleich soll im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden die Zentralstelle entlastet werden, soweit Fristfälle ohne vertiefte Analyse direkt an die Strafverfolgungsbehörden ausgesteuert werden. Mit der Regelung geht insgesamt eine stärkere Ausrichtung der Analysekapazitäten der Zentralstelle auf risikointensive Sachverhalte und eine verbesserte Aufgabenteilung zwischen der Zentralstelle und den Strafverfolgungsbehörden einher. Beabsichtigt die Zentralstelle die Durchführung der Transaktion zu untersagen, unterrichtet sie die Staatsanwaltschaft hiervon rechtzeitig. Die Befugnisse der Staatsanwaltschaften, aufgrund strafprozessualer Rechtsgrundlagen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen, bleiben von der Änderung unberührt.

Die Änderung entlastet die Zentralstelle wie die Staatsanwaltschaften gleichermaßen. Auf Grundlage der bisherigen Fassung des § 46 hat sich zwischen Zentralstelle und Strafverfolgungsbehörden eine Verwaltungspraxis entwickelt, bei der sich oft sowohl die Strafverfolgungsbehörde wie auch die Zentralstelle mit einem Fristfall befasst und Doppelarbeit entsteht. Im Rahmen der sehr engen Fristvorgaben des Satzes 1 Nummer 1 sind dann sowohl die Zentralstelle als auch die Strafverfolgungsbehörden mit den Sachverhalten befasst und im Ergebnis stehen weder der Zentralstelle noch den Strafverfolgungsbehörden ausreichend Zeit zur Analyse zur Verfügung. Diese Verwaltungspraxis betraf einen ganz erheblichen Teil der Meldungen, da - gerade im Finanzsektor - ein großer Teil der Meldungen anlässlich der Veranlassung von Zahlungen abgegeben und damit bislang mit Blick auf § 46 als Fristfall behandelt wurde. Dies galt auch für Sachverhalte, die trotz der angehaltenen Transaktion nicht zu den Risikoschwerpunkten zählten und nicht allein wegen der (möglichen) Ausführung der Transaktion zu priorisieren gewesen wären.

Um zu einer im gegenseitigen Verständnis effektiveren Aufgabenwahrnehmung zu gelangen, sieht Satz 3 vor, dass sich die Zentralstelle und die Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich der Bearbeitung verschiedener Konstellationen von Fristfällen abstimmen. Die Zentralstelle bestimmt hierbei im Benehmen mit Vertretern der Strafverfolgungsbehörden Kriterien, bei deren Vorliegen sie einen Sachverhalt grundsätzlich innerhalb der Frist nach Satz 1 Nummer 2 analysiert. Im Ergebnis sollen die Kriterien als Grundlage für die Entscheidung dienen, welche Sachverhalte die Zentralstelle bei Fristfällen innerhalb der Frist analysiert und inwieweit bestimmte Sachverhalte ohne vertiefte Analyse bereits vor Ablauf der Frist an die Strafverfolgungs- oder sonstigen Behörden übermittelt werden. Auf diese Weise entsteht eine effektive Aufgabenwahrnehmung und auch Aufgabenteilung, die die Bearbeitungsprozesse für Fristfälle beschleunigt und die Zusammenarbeitsbehörden entlastet. Die Regelung sieht vor, dass für die Bereiche Inneres, Justiz und Finanzen durch das jeweils zuständige Landesministerium oder die jeweils zuständige Senatsverwaltung die Vertreter des jeweiligen Landes für die Zusammenarbeit mit der Zentralstelle bestimmt werden, für den Generalbundesanwalt durch das Bundesministerium der Justiz.

Zu Nummer 9 (§ 59)

Da es sich bei dem Verfahren zur Bereitstellung im automatisierten Datenabruf um ein technisch neues Verfahren handelt, stellt die Evaluierungsklausel sicher, dass dessen Einsatz durch das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem Bundesministerium der Justiz evaluiert und nur dann nach Ablauf eines Zeitraums von zwei Jahren weitergeführt wird, wenn im Rahmen der Evaluierung festgestellt wird, dass sich der Einsatz bewährt hat.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Inkrafttreten des Gesetzes wird für den Tag nach dessen Verkündung vorgesehen.