

29.09.23

Stellungnahme

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 2a – neu – (§ 26a Absatz 1 Nummer 1 GwG),
Nummer 4a – neu – (§ 31 Absatz 4 Satz 1, Absatz 4a Satz 1,
Absatz 5 Satz 2, Absatz 7 Satz 2 GwG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nach Nummer 2 ist folgende Nummer einzufügen:

„2a. In § 26a Absatz 1 Nummer 1 wird die Angabe „§ 28 Absatz 1 Satz 2“ durch die Angabe „§ 28 Absatz 1 Satz 3“ ersetzt.“

- b) Nach Nummer 4 ist folgende Nummer einzufügen:

„4a. In § 31 Absatz 4 Satz 1, Absatz 4a Satz 1, Absatz 5 Satz 2, Absatz 7 Satz 2 GwG wird jeweils die Angabe „§ 28 Absatz 1 Satz 2“ durch die Angabe „§ 28 Absatz 1 Satz 3“ ersetzt.“

Begründung:

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 2.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 29 Absatz 2a Satz 2 GwG)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b § 29 Absatz 2a Satz 2 sind nach den Wörtern „Bundesamt für Verfassungsschutz,“ die Wörter „den Verfassungsschutzbehörden der Länder,“ einzufügen.

Begründung:

Die im neuen Artikel 29 Absatz 2a Satz 2 GwG vorgesehene Ausschlussregelung von der automatisierten Datenverarbeitung stellt auf Daten ab, die „ursprünglich (...) vom Bundesamt für Verfassungsschutz (...) erhoben wurden.“ Unter den vom Bundesamt für Verfassungsschutz an die Zentralstelle übermittelten Daten können sich jedoch auch solche befinden, die ursprünglich von einer Landesbehörde für Verfassungsschutz erhoben und gemäß der verfassungsrechtlichen Zusammenarbeitsverpflichtung an das Bundesamt für Verfassungsschutz übermittelt wurden. Die Grundsätze der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 2023 (Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20, insbesondere Rn. 127) gelten auch für Daten, die von den Landesbehörden für Verfassungsschutz erhoben wurden. Die Landesbehörden für Verfassungsschutz sind daher zwingend in den Gesetzeswortlaut mit aufzunehmen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b, Doppelbuchstabe bb

(§ 30 Absatz 2 Satz 4 GwG)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b, Doppelbuchstabe bb ist § 30 Absatz 2 Satz 4 zu streichen.

Begründung:

Art und Umfang der automatisierten Analyse sollen sich gemäß § 30 Absatz 2 Satz 2 und Satz 4 GwG künftig nicht nur am Risiko(potential), sondern auch an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung orientieren. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Auswerteprojektes der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) wird dies wohl dahingehend zu verstehen sein, dass Verdachtsmeldungen nur noch ab einer bestimmten Wertgrenze weitergeleitet werden. Meldungen unterhalb dieser Wertgrenze werden automatisiert wegfallen. Wie die Opportunitätsregelungen der Strafprozessordnung zeigen, sind „wirtschaftliche“ Überlegungen dem Strafrecht nicht per se fremd. Die vorgesehene Einschränkung im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der FIU ist aus Sicht der Staatsanwaltschaften jedoch ausgesprochen problematisch. Die Entscheidung über das „Ob“ der

Strafverfolgung muss bei der Justiz verbleiben. Nur die Staatsanwaltschaften können beurteilen, ob eine auch nur „kleine Meldung“ einen „Anpacker“ darstellt und die Ausgangsbasis für größere und umfangreichere Ermittlungen schaffen. Diese „Anpacker“ werden zukünftig wegfallen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b, Doppelbuchstabe bb

(§ 30 Absatz 2 Satz 8 GwG)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b, Doppelbuchstabe bb ist in § 30 Absatz 2 Satz 8 das Wort „kann“ durch das Wort „hat“ zu ersetzen und das Wort „zu“ vor dem Wort „berücksichtigen“ einzufügen. Es wird folgender Halbsatz an Satz 8 angefügt „...; diese legt sie im Benehmen mit den in Satz 7 genannten Vertretern fest.“

Begründung:

Die Arbeitsweise der FIU orientiert sich nach Art und Umfang der Analyse am Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Als unabhängige Stelle steht es in ihrem Ermessen, über den möglichen automatisierten Datenabgleich hinaus überhaupt keine Analyse der Verdachtsmeldungen vorzusehen. Verdachtsmeldungen können automatisiert in den sogenannten Informationspool gelangen, ohne dass Bedienstete der FIU diese überhaupt nur angesehen haben. Einer Abstimmung dieser Vorgehensweise mit den Strafverfolgungsbehörden bedarf es nach dem Regierungsentwurf nicht. In § 30 Absatz 2 Satz 8 GwG heißt es: „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.“ Das Auswerteprojekt der FIU hat gezeigt, dass eine Abstimmung mit den Strafverfolgungsbehörden ausgesprochen sinnvoll und sachgerecht ist. Warum dies nicht mit der gebotenen Verbindlichkeit verstetigt werden soll, erschließt sich nicht.

5. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb

(§ 30 Absatz 2 Satz 10 GwG)

Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb § 30 Absatz 2 Satz 10 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nach den Wörtern „Bundesamt für Verfassungsschutz,“ sind die Wörter „den Verfassungsschutzbehörden der Länder,“ einzufügen.
- b) Nach den Wörtern „Bundesministeriums der Verteidigung“ sind die Wörter „und der Aufsichtsbehörden“ einzufügen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die gesetzliche Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörden der Länder kann gleichermaßen durch die Veröffentlichung der Risikobewertungssysteme gefährdet sein.

Zu Buchstabe b:

Einzelheiten der Risikobewertungssysteme sollen auch dann nicht veröffentlicht werden dürfen, soweit die Veröffentlichung die gesetzliche Aufgabenerfüllung der Aufsichtsbehörden gefährden könnte.

6. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 32 Absatz 2 GwG)

Artikel 1 Nummer 5 ist zu streichen.

Begründung:

Die (alleinige) Bereitstellung von Informationen in einen Datenpool der FIU und die Möglichkeit des Datenabrufs durch die Strafverfolgungsbehörden findet keine Unterstützung. Zum einen ist ein derartiger Abruf derzeit nicht möglich. Zum anderen kann durch die beschränkte Zugriffsmöglichkeit auf den Datenbestand der FIU das Informationsdefizit nicht aufgewogen werden, da es den Strafverfolgungsbehörden nicht möglich ist, anlassunabhängig Recherchen durchzuführen. Es besteht auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden faktisch keine Möglichkeit den Datenbestand der FIU nach eventuell vorliegenden Hinweisen auf Straftaten zu durchsuchen. Eine Abfrage erfolgt in der Regel nur in Einzelfällen zur Ermittlung bereits bekannter Straftaten.

Ferner spricht der Gesetzesentwurf lediglich von einem Abruf durch die Landeskriminalämter. Diese sind aber für die Verfolgung insbesondere von Steuerstraftaten nicht originär zuständig. Somit wäre hier ein eigener Abruf durch die Finanzbehörden erforderlich, der vom Gesetzesentwurf so aber nicht vorgesehen ist.

Zudem ist unklar, ob jede Strafverfolgungsbehörde auf alle durch die FIU eingestellten Daten (bundesweit und unabhängig von der Art der Straftaten) zugreifen kann.

7. Zu Artikel 1 Nummer 6a - neu - (§ 42 Absatz 3 - neu - GwG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 6 folgende Nummer einzufügen:

„6a. Dem § 42 wird folgender Absatz angefügt:

„(3) Erhält die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen gemäß § 31b Absatz 1 Nummer 5 oder Absatz 2 der Abgabenordnung Informationen von den Finanzbehörden, so benachrichtigt die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen die versendende Finanzbehörde über die abschließende Verwendung der bereitgestellten Informationen und über die Ergebnisse der auf Grundlage der bereitgestellten Informationen durchgeführten Maßnahmen, soweit andere Rechtsvorschriften der Benachrichtigung nicht entgegenstehen. Satz 1 gilt entsprechend bei Meldungen von Aufsichtsbehörden an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen gemäß § 44.““

Begründung:

§ 42 Absatz 2 GwG sieht bereits eine Rückmeldeverpflichtung für die Finanzbehörden bei eingehenden Meldungen durch die FIU vor.

Eine dementsprechende Rückmeldeverpflichtung der FIU an die Finanzbehörden zu den von diesen abgegebenen Meldungen nach § 31b der Abgabenordnung sieht das Gesetz hingegen nicht vor. Die Finanzbehörden erhalten daher bisher nur vereinzelt Rückmeldungen zur Qualität und Brauchbarkeit ihrer Informationen. Aufgrund dessen fehlt den Finanzbehörden eine wichtige Rückkoppelung darüber, ob sie die richtigen Fallgestaltungen mitteilen und die Mitteilungen inhaltlich oder in der Form anders ausgestaltet werden sollen.

Ein etabliertes und funktionierendes Rückmeldewesen ist jedoch eine unabdingbare Voraussetzung für ein fundiertes Meldeverhalten der Finanzbehörden. Es könnte dazu beitragen, dass nicht nur die richtigen Sachverhalte mitgeteilt würden, sondern auch eine nachhaltige Steigerung der Qualität der Meldungen und der Motivation bei den Beschäftigten der Finanzverwaltung damit einhergehen. Durch Rückmeldungen kann die Finanzverwaltung ihren Beitrag bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung besser erkennen und ihre Arbeit hieran ausgerichtet noch weiter optimieren.

Gleiches gilt auch für die Aufsichtsbehörden, die im Rahmen des § 44 GwG dazu verpflichtet werden, bestimmte Sachverhalte an die FIU zu melden. Eine effiziente Prävention im Bereich zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hängt stark von dem Austausch von Informationen der beauftragten Behörden untereinander ab. Nur wenn die Aufsichtsbehörden

zu ihren Meldungen an die FIU zeitnahe Informationen zur Qualität und Relevanz ihrer Mitteilungen durch die FIU erhalten, kann daraus durch die Aufsichtsbehörden abgeleitet werden, ob sie die richtigen Sachverhalte melden und die benötigten Informationen mitteilen oder ob sie gegebenenfalls in Bezug auf ihr Meldeverhalten an die FIU noch nachsteuern müssen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 46 Absatz 1 GwG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie in den sogenannten Fristenfällen sichergestellt werden kann, dass eine Transaktion nicht vor der Möglichkeit einer Sicherung der Vermögenswerte durch die Staatsanwaltschaften durch die Verpflichteten ausgeführt werden darf.

Begründung:

Nach der bestehenden Regelung des § 46 GwG dürfen Verpflichtete Transaktionen, bei denen sie eine Verdachtsmeldung abgegeben haben, erst dann durchführen, wenn diese binnen drei Tagen nicht durch die FIU oder eine Staatsanwaltschaft untersagt worden ist. Die sogenannte Fristenfälle machen einen Großteil der Meldungen aus, da diese regelmäßig die durch die Banken vorzunehmenden Transaktionen betreffen. Die dreitägige Frist soll nicht mehr regelhaft bestehen. An ihre Stelle tritt ein Stufensystem: Die FIU soll künftig im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden Kriterien, bei deren Vorliegen die Frist weiterhin einzuhalten ist, bestimmen, § 46 Absatz 1 Satz 3 GwG. Außerhalb dieser Kriterien besteht nunmehr eine längere bzw. keine Frist. Zudem soll die FIU auch komplexe Sachverhalte mit einem erhöhten Analysebedarf vor Fristablauf unmittelbar an die Staatsanwaltschaften abgeben können. Dieser Verpflichtung genügt die FIU auch mit einer Abgabe am dritten Tag der Frist. Eine Prüfung durch die Staatsanwaltschaften ist realistisch nicht möglich. Die angedachte Neuregelung ist in der Zusammenschau mit § 46 Absatz 1 Nummer 2 GwG kritisch zu sehen. Hiernach muss der Verpflichtete in den Fristfällen die Entscheidung der Staatsanwaltschaft vor Durchführung der Transaktion nicht abwarten, obwohl der Verpflichtete selbst den Sachverhalt als relevant angesehen hat. Die Neuregelung wird die Möglichkeiten der Staatsanwaltschaften, entsprechende Vermögenswerte zu sichern, nachhaltig beeinträchtigen. Sie wird einige Sachverhalte überhaupt nicht und andere nicht rechtzeitig genug erhalten, um noch vermögenssichernde Maßnahmen zu ergreifen. Daran ändert auch die in § 46 Absatz 1 Satz 4 GwG vorgesehene Verfahrensweise nichts, die lediglich für bestimmte Fallkonstellationen eine „beschleunigte Übermittlung“ vorsieht. Das steht in klarem Widerspruch zu dem Ziel, inkriminierte Vermögenswerte möglichst weitgehend abzuschöpfen.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass das Phänomen Geldwäsche, die schädigende Nutzung wirtschaftlicher und staatlicher Strukturen und die mit Geldwäsche einhergehenden schwersten Rechtsverstöße eine gemeinsame Anstrengung aller beteiligten staatlichen Stellen erfordern.
- b) Die Finanzbehörden der Länder erhalten bei der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben, insbesondere im Rahmen der Prüfungstätigkeit ihrer Außendienste, tiefe Einblicke in Geschäftsvorfälle von Unternehmen. Für die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung enthält § 31b der Abgabenordnung (AO) bestimmte Mitteilungsbefugnisse beziehungsweise -pflichten. Durch diese Offenbarungsbefugnis werden die Meldepflichten der Verpflichteten und Aufsichtsbehörden nach dem Geldwäschegesetz (GwG) ergänzt und die Finanzbehörden in die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung eingebunden.
- c) Eine Rückmeldeverpflichtung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) nach dem GwG an die Finanzbehörden zu den von diesen abgegebenen Meldungen nach § 31b AO sieht der Gesetzentwurf aktuell nicht vor. Die Finanzbehörden erhalten daher bisher nur vereinzelt Rückmeldungen zur Qualität und zur Brauchbarkeit ihrer Informationen.
- d) Ein etabliertes und funktionierendes Rückmeldewesen, wie es umgekehrt gemäß § 42 Absatz 2 GwG auch durch die Finanzbehörden bei Meldungen durch die FIU vorgesehen ist, wäre jedoch maßgeblich für ein fundierteres und effektiveres Meldeverhalten der Finanzbehörden. Ein solches Rückmeldewesen würde nicht nur dazu beitragen, dass die richtigen Sachverhalte mitgeteilt würden, sondern es wäre auch eine nachhaltige Steigerung der Qualität der Meldungen und der Motivation bei den Beschäftigten der Finanzverwaltung zu erwarten. Durch Rückmeldungen kann die Finanzverwaltung ihren Beitrag bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung besser erkennen und ihre Arbeit hieran ausgerichtet noch weiter optimieren. Andererseits würde die FIU noch zielgenauere Meldungen erhalten.

- e) Der Bundesrat fordert daher, ein Rückmeldewesen auch im Sinne einer Qualitätssicherung zu etablieren und eine Rückmeldeverpflichtung für die FIU und die geldwäscherechtlichen Aufsichtsbehörden gegenüber den Finanzbehörden im GwG explizit zu regeln.

10. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat sieht hinsichtlich des vorliegenden Gesetzesvorhabens die Zustimmungsbefähigung durch den Bundesrat als gegeben. Er bittet daher um entsprechende Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren.

Begründung

Laut Eingangssatz des Gesetzentwurfes geht die Bundesregierung davon aus, dass die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich sei.

Allerdings wird in § 43 Absatz 5 Geldwäschegesetz-E (GwG-E) geregelt, dass unter Beteiligung der Aufsichtsbehörden und sonstigen Behörden typisierte Transaktionen bestimmt werden können, die nicht von der Meldepflicht nach § 43 Absatz 1 GwG erfasst sind. Da für den Nichtfinanzsektor die Aufsicht nach dem GwG den Ländern obliegt, werden mit der beabsichtigten Änderung ebenfalls Länderkompetenzen berührt. Insoweit wird eine Zustimmungsbefähigung beim eingebrachten Gesetzentwurf gesehen.

11. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass der risikobasierte Ansatz, wie er im Gesetzentwurf vorgesehen ist, ein geeigneter Weg zur Bewältigung des steigenden Meldeaufkommens bei der FIU sein kann. Auch die Finanzverwaltung bedient sich zur Erfüllung ihrer bundesgesetzlichen Aufgaben im Rahmen des Besteuerungsverfahrens nach den Vorgaben in § 88 Absatz 5 der Abgabenordnung (AO) spezieller Risikomanagementsysteme.
- b) Der Einsatz von Risikomanagementsystemen muss aber dem im Öffentlichen Recht geltenden Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und insbesondere auch dem Legalitätsgrundsatz ausreichend Rechnung tragen. Der Bundesrat fordert deshalb eine stärkere Ausrichtung der gesetzlichen Vorgaben für ein Risikomanagementsystem bei der FIU an den bewährten Vorgaben des § 88 Absatz 5 AO. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Gewährleistung, dass durch Zufallsauswahl eine hinreichende Anzahl von Fällen zur umfassenden Prüfung durch

Amtsträger ausgewählt wird. Die im Gesetzentwurf insofern vorgesehenen Änderungen des § 30 Absatz 2 GwG eröffnen in dieser Hinsicht einen zu großen Spielraum.

12. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie die Verfolgung sonstiger Straftaten neben der „Geldwäsche, damit zusammenhängenden Vortaten oder Terrorismusfinanzierung“ durch die Strafverfolgungsbehörden gewährleistet werden kann.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht vor, die „sonstigen Straftaten“ aus dem Analyseauftrag der FIU herauszunehmen. Zur Begründung stützt er sich einerseits auf Artikel 32 Absatz 3 der Vierten Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2015/849. Andererseits wird argumentiert, dass die „sonstigen Straftaten“ regelmäßig einen geringeren Unrechtsgehalt aufweisen würden als die Straftaten der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Herausnahme erfolge klarstellend. Die Verfolgung der „sonstigen Taten“ habe über den Weg der Strafanzeige zu erfolgen. Die vorgesehene Streichung in § 30 Absatz 2 GwG ist kritisch zusehen. Die Strafverfolgungsbehörden haben ein Interesse daran, Geldwäscheverdachtsmeldungen auch dann zu bekommen, wenn sie „sonstige Straftaten“ betreffen. Dies gilt umso mehr, als die neue Fassung ausdrücklich die Vortaten der Geldwäsche umfasst. Seit dem 18. März 2021 liegt dem § 261 StGB bekanntlich ein „all-crimes-Ansatz“ zugrunde, mithin genügt grundsätzlich jede Straftat für eine Geldwäschestrafbarekeit, aus der ein geldwäschetauglicher Gegenstand herrührt. Die vorgesehene Änderung führt damit nur zu noch mehr Abgrenzungsproblemen, weil zwischen „sonstigen Taten“ (die nicht mehr relevant sein sollen) und „Geldwäsche-Vortaten“ (die weiterhin relevant bleiben) differenziert werden muss. Dieses ist bei einem „all-crimes-Ansatz“ sinnvoll nicht möglich.

13. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die gesetzliche Konkretisierung einer prozessualen Unterstützung der Zentralstelle für Finanztransaktionen (Financial Intelligence Unit - FIU) durch automatisierte Verfahren und selbstlernende Anwendungen. Diesen Weg hält er für zielführend, um die Verdachtsmeldungen so zu filtern und zu analysieren, dass den an der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beteiligten Behörden einschließlich Länderaufsichtsbehörden sämtliche Informationen, die für ihre Aufgabenwahrnehmung benötigt werden, zugeleitet werden können.

Der Gesetzentwurf sieht jedoch nur vor, dass Parameter der Prüfung im automatisierten Verfahren im Benehmen mit Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes festgelegt werden. Eines solchen Prozesses bedarf es allerdings auch zwischen der FIU und Vertretern der Aufsichtsbehörden des Nichtfinanzsektors. Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob auch die Parameter der Prüfung im automatisierten Verfahren für Belange der Aufsichtsbehörden des Nichtfinanzsektors im Benehmen mit deren Vertretern festgelegt werden können.

Begründung:

§ 32 Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 GwG legt fest, dass die Zentralstelle von Amts wegen oder auf Ersuchen Daten an zuständige öffentliche Stellen wie zum Beispiel Aufsichtsbehörden übermittelt, soweit dies für deren Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist.

Auch für diese Datenermittlung ist die Anwendung von automatisierten Verfahren hilfreich. Es bedarf daher auch für diese Fälle einer gesetzlich geregelten Festlegung des Prozesses der Festlegung von Parametern zwischen der FIU und Vertretern der Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor.