

# Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Bearbeitungsstand 28. Juni 2023

*Lobbyregister-Nr. R001459*

*EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95*

Kontakt:

Peter Langweg

Telefon: +49 30 2021-2311

Telefax: +49 30 2021-19 2300

E-Mail: langweg@bvr.de

Berlin, 7. Juli 2023

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

[www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de](http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de)

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Bearbeitungsstand 28. Juni 2023**

Die Deutsche Kreditwirtschaft bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Bearbeitungsstand 28. Juni 2023, und nimmt diese gern wie folgt wahr:

### **Allgemeine Anmerkungen:**

Vorab möchten wir kurz erwähnen, dass eine längere Konsultationsfrist als eine Woche begrüßenswert gewesen wäre, um eine mit der Praxis abgestimmte fundierte Stellungnahme zu formulieren. Wir behalten uns deshalb vor zu einem späteren Zeitpunkt ggf. weitere Anmerkungen nachzureichen.

Grundsätzlich begrüßen wir den Gesetzentwurf und seine Zielrichtung, den seit 2020 bei der FIU praktizierten risikobasierten Ansatz nunmehr zu kodifizieren und damit die Rechtssicherheit für die FIU und ihre Beschäftigten zu erhöhen. Gleichzeitig sollte jedoch unmissverständlich klargestellt werden, dass § 3a GwG, der die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach dem Geldwäschegesetz insgesamt einem risikobasierten Ansatz unterstellt, sowohl für die mit dem Geldwäschegesetz beauftragten Behörden als selbstverständlich auch für die nach dem Gesetz Verpflichteten gilt.

Der Fokus des Referentenentwurfs liegt vorrangig darauf, Mittel und Wege zu suchen, um mit der stetig steigenden Anzahl an Verdachtsmeldungen umzugehen. Die eigentlichen Ursachen für die weiter steigende Zahl der Verdachtsmeldungen werden nicht betrachtet und angegangen, obwohl auch die FATF im Rahmen ihrer Deutschlandprüfung im Jahr 2022 entsprechende Monita formuliert hat. Die FATF hat in ihrem Deutschland-Bericht auf Seite 141 ausgeführt, dass Deutschland (und damit sind die Behörden und nicht die Verpflichteten gemeint) die Grundursache für den plötzlichen und dramatischen Anstieg der Verdachtsmeldungen im Bankensektor verstehen und sicherstellen soll, dass es keine defensiven Verdachtsmeldungen gibt. Allerdings geht die Praxis genau diesem "defensiven" Meldeverhalten in Teilen nach, da es ihr an Rechtssicherheit im Bereich der Verdachtsfallbearbeitung und -meldepflicht fehlt und sehr weitgehende und zudem bußgeldbewehrte Anforderungen bestehen.

Dafür gibt es maßgeblich zwei Ursachen: zum einen die falsche Interpretation des Beschlusses des OLG Frankfurt a.M. vom 10.04.2018, Az.: 2 Ss-OWi 1059/17 und die unnötigen und pauschalen Verweise hierauf in den Auslegungs- und Anwendungshinweisen zum Geldwäschegesetz der BaFin (BaFin AuA AT).

Außerdem dürfte die zusätzliche Meldeflut, auf die Einführung des sog. „all crimes approach“ durch das Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche zum 18. März 2021 zurückzuführen sein, der noch einmal zu einem erheblichen Anstieg von Verdachtsmeldungen im Jahr 2021 um 107,8 % geführt hat. Gerade angesichts der Entscheidung des EuGH im PNR-Fall<sup>1</sup> ist es sehr fraglich, inwiefern die Anwendung des „all crimes approach“ rechtmäßig ist. Denn auch dieses Urteil bestätigt, dass die Übermittlung personenbezogener Daten lediglich im Falle terroristischer Straftaten und auf schwere Kriminalität zu beschränken sei. Dass dies im Falle der Übermittlung von Bagatelldelikten – wie bspw. den Fällen im Zusammenhang mit Glücksspiel - nicht der Fall ist, ist nicht von der Hand zu weisen.

Aus diesen Gründen möchten wir zum wiederholten Male um eine sinnvolle Korrektur des § 43 GwG bitten, um beispielsweise den Verdachtsmeldungen zu Bagatelldelikten im Rahmen von illegalem Glücksspiel maßvoll zu begegnen. Der Referentenentwurf sieht bereits Anpassungen des § 43 GwG vor, die aus unserer Sicht unproblematisch erweitert werden können.

---

<sup>1</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/cp220105de.pdf>.

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Bearbeitungsstand 28. Juni 2023**

### **Zu § 30 Abs. 2 Satz 3 und 4 GwG-E:**

Soweit in § 30 Abs. 2 Satz 3 und 4 GwG-E geregelt werden soll, dass die FIU für die risikogerechte Identifikation relevanter Meldungen und Informationen automatisierte Verfahren nach § 29 Abs. 2a GwG-E einsetzen kann und dabei den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit berücksichtigen soll, erlauben wir uns anzumerken, dass dies auch für die Erfüllung der Verdachtsmeldepflicht der Verpflichteten des Geldwäschegesetzes gem. § 43 Abs. 1 GwG gilt. Wir regen daher an, spiegelbildlich für die Verpflichteten die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Meldepflicht durch Einsatz automatisierter Verfahren nachkommen zu können. Dies bietet sich unserer Einschätzung nach insbesondere für typisierte Sachverhalte - wie beispielsweise Gutschriften über Gewinne aus der Teilnahme an illegalem Glücksspiel - an, bei denen bereits die beim Verpflichteten vorhandene Datenlage eine Verdachtsmeldung begründet, ohne dass ein Mensch hierüber entscheiden muss. Insofern sollte die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots auch bei der Abgabe von Verdachtsmeldungen durch Verpflichtete dazu führen, dass die vorhandenen Ressourcen effektiver für die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingesetzt werden können.

### **Zu § 32 Abs. 2 Satz 1 GwG-E:**

Nach § 32 Abs. 2 Satz 1 GwG-E soll die FIU künftig nicht mehr verpflichtet sein, bei der Feststellung von Sachverhalten der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung das Ergebnis ihre Analyse „unverzüglich“ an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln. Entfällt das Gebot der unverzüglichen Übermittlung solcher Sachverhalte für die FIU, so entfällt unseres Erachtens auch die Rechtfertigung bzw. Verhältnismäßigkeit des spiegelbildlichen Unverzüglichkeitsgebots in Bezug auf die Pflicht zur Verdachtsmeldung durch die Verpflichteten gem. § 43 Abs. 1 GwG. Das Wort unverzüglich ist daher auch aus dieser Norm zu entfernen.

### **Zu § 43 Abs. 1 Satz 1 GwG-E:**

1. Zahlreiche durch die Verpflichteten des Geldwäschegesetzes gemeldeten Sachverhalte auf Geldwäsche, die durch den bei der FIU praktizierten risikobasierten Ansatz nicht an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden, resultieren aus der Abschaffung des selektiven Vortatenkatalogs in § 261 StGB und der Einführung des sogenannten „all crimes approach“ durch das Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche vom 9. März 2021. Seither ist das Regulativ der gewerbsmäßigen oder bandenmäßigen Begehung entfallen und es wird jedwede kriminelle Handlung als taugliche Vortat zur Geldwäsche definiert. Im Ergebnis hat dies zu einem deutlich spürbaren Anstieg von Verdachtsmeldungen geführt, die lediglich Bagatelldelikte, wie geringwertige Gewinne aus illegalem Glücksspiel zum Gegenstand haben und sowohl mit Blick auf die Praxis der Strafverfolgung in Deutschland als auch den risikobasierten Ansatz der FIU erwartbar folgenlos sind. Zur Vermeidung der dadurch hervorgerufenen erwartbar folgenlosen Verdachtsmeldungen regen wir an, einen auf die tatsächlich relevanten Straftaten fokussierten Vortatenkatalog in Anlehnung an den bis zum 17. März 2021 geltenden Vortatenkatalog des § 261 StGB in § 43 Abs. 1 einzufügen. Bereits in der Begründung des Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche wurde diesbezüglich richtigerweise festgestellt, dass der „all-crime-approach“ nicht nur über die Vorgaben der Richtlinie hinausgeht, sondern auch über die Empfehlungen der Financial Action Task Force, die einen „all-serious-crime-approach“ vertritt. Insofern widerspricht ein solcher Vortatenkatalog – auch im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Abgabe einer Verdachtsmeldung – nicht internationalen Vorgaben. Vielmehr würde er eine effiziente Geldwäscherävention fördern.

Wir schlagen daher folgende Formulierung in § 43 Abs. 1 Satz 1 GwG vor (Ergänzung in rot hervorgehoben):  
*„§ 43 Meldepflicht von Verpflichteten, Verordnungsermächtigung*

*(1) Liegen Tatsachen vor, die darauf hindeuten, dass*

1. *ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion im Zusammenhang steht, aus einer strafbaren Handlung **wie in der Richtlinie (EU)***

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Bearbeitungsstand 28. Juni 2023**

*2018/1673 unter Artikel 2 Nr. 1 definiert stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte, [...]"*

2. Entfällt die Pflicht zur „unverzöglichen“ Übermittlung festgestellter Sachverhalte der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden durch die FIU gem. § 32 Abs. 2 Satz 1 GwG-E, so ist auch das Wort „unverzöglich“ in § 43 Abs. 1 Satz 1 GwG-E zu streichen, da diese Normen spiegelbildliche Verpflichtungen darstellen (siehe Anmerkung zu § 32 Abs. 2 Satz 1 GwG-E).

### **Zu § 43 Abs. 1 Satz 2 GwG-E:**

Es ist nicht ganz klar, welcher Intention der vorgeschlagene Zusatz in Absatz 1 folgt. Er ist jedoch nicht zielführend und dürfte in der Praxis kaum umsetzbar sein.

Wir möchten an dieser Stelle klarstellen und mitteilen, dass im Regelfall Strafanzeigen nachgelagert zu der Verdachtsmeldung abgegeben werden, da Verdachtsmeldungen nach § 43 GwG (bislang) unverzüglich abzugeben sind, während das Institut selbst entscheiden kann, ob es darüber hinaus die Voraussetzungen für eine Strafanzeige nach § 158 StPO als gegeben ansieht. Es bestehen außerdem höhere Anforderungen an die Abgabe einer Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO, da diese das Zusammenstellen umfassender Informationen und Belege für die Abgabe der Strafanzeige erfordern. Zudem werden Strafanzeigen auch außerhalb der Sphäre des Geldwäschebeauftragten abgegeben, sodass nicht zwangsläufig eine unmittelbare bzw. umgehende Kenntnis von der Anzeige besteht, z.B.: Kredit-, Rechtsabteilung oder Abteilung zur Betrugsprävention. Wie bereits eingangs erörtert, verstehen wir die Intention des Gesetzentwurfes dahingehend, die Anzahl der Meldungen einzuschränken und eine bessere Verarbeitung zu gewährleisten. Daher gehen wir davon aus, dass eine Nachmeldepflicht ggü. der FIU nicht besteht.

Wir bitten daher um ersatzlose Streichung dieses Vorschlags.

### **Zu § 43 Abs. 5 Satz 2 GwG-E:**

Die geplante Ergänzung von § 43 Abs. 5 GwG, dass die FIU nicht nur typisierte Transaktionen bestimmen kann, die von den Verpflichteten stets zu melden sind, sondern auch solche, die nicht von der Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 GwG erfasst sind, ist folgerichtig. Insbesondere knüpfen wir hieran die Erwartung, dass durch einen solchen Negativkatalog erwartbar folgenlose Verdachtsmeldungen, die insbesondere durch die Einführung des sogenannten „all crimes approach“ hervorgerufen wurden, zu vermeiden. Rechtssicherer erscheint indes die Implementierung eines auf relevante Sachverhalte fokussierten Vortatenkataloges in § 43 Abs. 1 Satz 1 GwG (siehe Anmerkung 1 hierzu). Wir greifen daher gerne den Aufruf der FIU aus der 7. Geldwäschetagung vom 21. Juni 2023 auf und werden uns als DK weiter einbringen, um die wesentlichen Konstellationen, die zu keiner Verdachtsmeldung führen sollen, weiterhin zu adressieren. Wir hoffen hier auf eine konstruktive Zusammenarbeit mit allen Seiten.

### **Zu § 46 Abs. 1 Satz 2 und 3 GwG-E:**

Wir begrüßen die Ergänzung von § 46 Abs. 1 GwG, wonach die FIU Kriterien bestimmen soll, bei deren Vorliegen sie einen Sachverhalt grundsätzlich innerhalb der Anhaltefrist von Transaktionen analysiert oder ohne weitere Analyse bereits vor Ablauf der Anhaltefrist an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt. Wir verknüpfen mit dieser Maßnahme die Hoffnung, dass die Verpflichteten zukünftig häufiger innerhalb der Anhaltefrist des § 46 Abs. 1 Nr. 2 GwG eine Rückmeldung der FIU oder Staatsanwaltschaft erhalten, was uns bislang von den Kreditinstituten eher als Ausnahme geschildert wird.

**Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Bearbeitungsstand 28. Juni 2023**

Wir schlagen zudem vor, dass Sammelmeldungen von Transaktionen (betreffend denselben Kunden bzw. dasselbe Konto) zugelassen werden und eine technische Möglichkeit hierfür geschaffen wird. Die einschränkende Anforderung, jede Transaktion einzeln aufzuführen, statt diese in einer (gesammelten) Meldung zusammenführen zu können, führt insbesondere im Falle zahlreicher zu einer Verdachtsmeldung gehörenden Transaktionen sowohl seitens der Finanzinstitute als auch der FIU zu einem erhöhten Aufwand und weniger Substanz bzw. Qualität der Meldungen.

\*\*\*\*\*