

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 20/8294 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

### Stellungnahme des Bundesrates

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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Finanztransaktions-untersuchungen (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 Geldwäschetrichtlinie (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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

### 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

### Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen wie folgt:

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)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Bundesregierung wird die erforderlichen Verweise anpassen.

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

Die Bundesregierung prüft den Vorschlag.

Die Regelung des § 29 Absatz 2a Satz 2 GwG schließt die Verarbeitung bestimmter personenbezogener Daten aufgrund ihrer Herkunft aus. Soweit personenbezogene Daten ursprünglich vom Bundesnachrichtendienst, dem Bundesamt für Verfassungsschutz oder dem Militärischen Abschirmdienst erhoben wurden, wird die Verarbeitung in automatisierten Verfahren nach Satz 1 ausgeschlossen. Die Benennung dieser Behörden in Satz 2 erfolgt vor dem Hintergrund, dass es sich bei Informationen dieser Behörden um besonders sensible Daten handeln kann und es sich zugleich auch um direkte Zusammenarbeitsbehörden der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen handelt. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass hinsichtlich der Ausgestaltung der Regelungen zur automatisierten Datenverarbeitung die Grundsätze der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 2023 (Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20) zu berücksichtigen sind. Sie prüft in diesem Rahmen das Anliegen, auch von den Verfassungsschutzbehörden der Länder erhobene Daten von der Verarbeitung in automatisierten Anwendungen der Datenanalyse auszuschließen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b, Doppelbuchstabe bb  
(§ 30 Absatz 2 Satz 4 GwG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Zentralstelle wurde 2017 als Verwaltungsbehörde eingerichtet. Als Teil der öffentlichen Verwaltung hat sich die Zentralstelle an Wirtschaftlichkeitskriterien auszurichten. Innerhalb der Regelungen des § 30 Absatz 2 GwG hat die Zentralstelle den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach Satz 4 im Rahmen der Ausgestaltung automatisierter Anwendungen zur Datenanalyse zu berücksichtigen. Entgegen der Annahme des Bundesrates ist die Regelung jedoch nicht dahingehend zu verstehen, dass die Zentralstelle beabsichtigt, Verdachtsmeldungen zukünftig nur noch ab einer bestimmten Wertgrenze an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Insbesondere haben sich auch bei Transaktionen über kleine Beträge Art und Umfang der Analyse am Risiko der Geldwäsche

und Terrorismusfinanzierung zu orientieren. Hierbei ist die Transaktionshöhe eines von vielen Kriterien, das stets risikobasiert zu betrachten, aber keinesfalls starr zu bewerten ist.

4. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b, Doppelbuchstabe bb  
(§ 30 Absatz 2 Satz 8 GwG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Mit der Änderung von § 30 Absatz 2 Satz 1 GwG wird der Kernauftrag der Zentralstelle auch innerhalb ihrer Analysepflicht gesetzlich ausgestaltet. Im Einklang mit der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates wird der Analyseauftrag auf Zusammenhänge zu Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten und Terrorismusfinanzierung ausgerichtet. Nach § 30 Absatz 2 Satz 7 GwG legt die Zentralstelle innerhalb dieses Analyseauftrages die Parameter im Benehmen u.a. mit den Strafverfolgungsbehörden fest. Insofern besteht ein Gleichklang zwischen der Reichweite der Analysepflicht und der Pflicht zur Abstimmung von Parametern durch die Zentralstelle. Über den gesetzlich in Satz 1 definierten Analyseauftrag hinaus soll es dem Ermessen der Zentralstelle vorbehalten sein, weitere Parameter mit Blick auf sonstige Straftaten zu berücksichtigen. Dabei geht die Regelung auch weiterhin über die Anforderungen der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates hinaus, indem jede eingehende Verdachtsmeldung einer Analyse zugeführt wird, in der Tiefe der Analyse aber nach dem Risiko differenziert wird. Soweit die Zentralstelle über den Analyseauftrag hinaus Parameter zu sonstigen Straftaten berücksichtigt, stimmt sie sich auch hierzu mit den Strafverfolgungsbehörden ab.

5. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb  
(§ 30 Absatz 2 Satz 10 GwG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

§ 30 Absatz 2 Satz 10 GwG nimmt in seinem Wortlaut bei der Eingrenzung der Behörden, deren gesetzliche Aufgabenwahrnehmung durch die Veröffentlichung von Einzelheiten der Risikobewertungssysteme nicht gefährdet werden dürfen, eine angemessene Eingrenzung vor. Der Kreis der in Satz 10 im Wortlaut genannten Behörden berücksichtigt den Behördenkreis, dem nach § 32 Absatz 2 und 3 GwG hinsichtlich der Weiterleitung von Analyseergebnissen und Informationen eine besondere Stellung zukommt und der nach Satz 7 an der Abstimmung von Parametern des Risikobewertungssystems mitwirkt. Das besondere Schutzbedürfnis für die Aufgabenwahrnehmung dieser Behörden ergibt sich gerade aus der in Satz 7 geregelten Zusammenarbeit der Zentralstelle mit diesen Behörden bei der Bestimmung von Parametern für das Risikobewertungssystem. Die Verfassungsschutzbehörden der Länder sowie die Aufsichtsbehörden, deren Aufnahme in den Wortlaut der Regelung der Bundesrat empfiehlt, sind insoweit nicht betroffen.

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

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Regelung des § 32 Absatz 4 Satz 4 GwG ermöglicht, dass die Zentralstelle unter bestimmten Voraussetzungen Informationen zu sonstigen Straftaten nicht nach Satz 1 GwG an die Strafverfolgungsbehörden übermittelt, sondern diese Informationen zum automatisierten Datenabruf nach Maßgabe des § 32 Absatz 4 GwG bereitstellt. Die Bundesregierung teilt die seitens des Bundesrates hiergegen vorgebrachten Bedenken nicht. Die Zentralstelle hat die für den automatisierten Datenabruf nach § 32 Absatz 4 GwG erforderliche Schnittstelle eingerichtet und die Mehrzahl der Länder nutzt inzwischen diesen Datenabruf. Soweit einzelne Länder den Datenabruf noch nicht nutzen können, sind in der Verantwortung der Länder noch länderseitig Schnittstellen einzurichten. Die Übergangsregelung des § 59 Absatz 15 GwG stellt sicher, dass Informationen zu sonstigen Straftaten erstmalig über den automatisierten Datenabruf nach § 32 Absatz 4 GwG bereitgestellt werden können, sobald das Verfahren zum automatisierten Datenabruf es auch insoweit ermöglicht, dass die Zentralstelle Informationen spezifisch für den Abruf durch eine oder mehrere Strafverfolgungsbehörden kennzeichnet. Durch die vorgesehene Kennzeichnung erhalten die Strafverfolgungsbehörden in gleicher Weise Kenntnis von den konkret für sie neu im Informationspool der Zentralstelle relevanten Verdachtsmeldungen und Informationen wie im Fall einer Übermittlung, nur dass anstelle der Übermittlung der Informationen deren elektronische Bereitstellung tritt. Auf diese Weise wird eine auch für die Zwecke der Strafverfolgungsbehörden geeignete Bereitstellung sichergestellt. Nach § 59 Absatz 15 Satz 3 GwG ist zudem nach zwei Jahren zu evaluieren, ob sich das Verfahren des automatisierten Datenabrufs bewährt hat. Das Ziel ist, dass den Strafverfolgungsbehörden die Informationen zu sonstigen Straftaten über den automatisierten Datenabruf letztlich noch schneller bereitgestellt und durch diese noch effektiver genutzt werden können als im Fall der Übermittlung. Die genaue Ausgestaltung des Verfahrens kann im Zuge der Evaluierung überprüft werden.

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

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass die Zentralstelle den Finanz- und Aufsichtsbehörden stärker Rückmeldung zu den von diesen Behörden abgegebenen Mitteilungen bzw. Verdachtsmeldungen geben sollte. Ziel ist eine Steigerung der Quantität sowie Qualität der Mitteilungen der Finanzbehörden und der Verdachtsmeldungen der Aufsichtsbehörden. Bislang fehlt eine entsprechende gesetzliche Regelung.

Es bedarf der Prüfung, wie eine gesetzliche Rückmeldepflicht der Zentralstelle gegenüber den Finanz- und Aufsichtsbehörden im Einzelnen gesetzlich ausgestaltet werden soll. Die Zentralstelle hat Verpflichteten nach § 41 Absatz 2 Satz 1 GwG in angemessener Zeit Rückmeldung zur Relevanz der Meldung zu geben. Auf der Grundlage dieser Regelung hat die Zentralstelle bereits ein funktionierendes Rückmeldeverfahren eingerichtet. Im Sinne der zügigen Einrichtung und effektiven Umsetzung von Rückmeldungen der Zentralstelle auch gegenüber den Finanz- und Aufsichtsbehörden ist zu prüfen, ob die Zentralstelle das für die Abgabe von Verdachtsmeldungen durch die Verpflichteten bereits eingerichtete Rückmeldesystem auch für Rückmeldungen an Finanz- und Aufsichtsbehörden nutzen und diese in das bestehende Rückmeldesystem integrieren sollte. Hinsichtlich des Vorschlages in der Beschlussempfehlung, dass die Zentralstelle die jeweilige Finanz- bzw. Aufsichtsbehörde über die abschließende Verwendung der bereitgestellten Informationen und über die Ergebnisse der auf Grundlage der bereitgestellten Informationen durchgeführten Maßnahmen benachrichtigt, ist zu prüfen, ob eine solche

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Regelung seitens der Zentralstelle außerhalb des Rückmeldeverfahrens gegenüber Verpflichteten durch die Zentralstelle effektiv und effizient umgesetzt werden könnte.

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

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Änderung des § 46 GwG lässt die Regelung unberührt, dass der Verpflichtete die Transaktion grundsätzlich erst durchführen darf, wenn drei Werktage seit der Abgabe der Meldung verstrichen sind oder die Staatsanwaltschaft oder die Zentralstelle der Durchführung der Transaktion zugestimmt hat. Die Änderungen in § 46 GwG zielen auf eine risikogerechte Bestimmung und Priorisierung in der Bearbeitung von Meldungen innerhalb dieser Frist und damit eine effektivere Aufgabenwahrnehmung durch die Zentralstelle und die Strafverfolgungsbehörden ab. Die Kriterien, die die Zentralstelle im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden bestimmt, sollen gerade auch dazu dienen, dass diejenigen Meldungen, die mit Blick auf die Sicherung von Vermögenswerten für die Strafverfolgungsbehörden besonders relevant sind, schneller als bislang von der Zentralstelle an diese übermittelt werden. Nach welchen Kriterien die Zentralstelle Meldungen mit vereinfachter Analyse an die Strafverfolgungsbehörden abgibt, stimmt die Zentralstelle nach der Regelung des § 46 Absatz 1 Satz 3 GwG mit den Strafverfolgungsbehörden ab. Die bisherige Prüfung von Meldungen innerhalb von drei Werktagen sowohl durch die Zentralstelle als auch durch Polizei und Staatsanwaltschaften ging mit Doppelarbeit der Zentralstelle und der Strafverfolgungsbehörden unter hohem Zeitdruck in einer sehr hohen Zahl von Fällen einher mit der Folge, dass gerade hierdurch auch die rechtzeitige Sicherung von Vermögenswerten in den relevanten Fällen erschwert war. Darüber bleibt der Zentralstelle innerhalb der Frist des § 46 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GwG die Möglichkeit, unter den Voraussetzungen des § 40 GwG eine Transaktion für den Zeitraum von einem Monat anzuhalten oder sonstige Sofortmaßnahmen nach § 40 Absatz 1 Satz 2 GwG zu treffen.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass die Zentralstelle den Finanz- und Aufsichtsbehörden stärker Rückmeldung zu den von diesen Behörden abgegebenen Mitteilungen bzw. Verdachtsmeldungen geben sollte. Ziel ist eine Steigerung der Quantität sowie Qualität der Mitteilungen der Finanzbehörden und der Verdachtsmeldungen der Aufsichtsbehörden. Bislang fehlt eine entsprechende gesetzliche Regelung.

Es bedarf der Prüfung durch die Bundesregierung, wie eine gesetzliche Rückmeldepflicht der Zentralstelle gegenüber den Finanz- und Aufsichtsbehörden im Einzelnen gesetzlich ausgestaltet werden soll. Die Zentralstelle hat Verpflichteten nach § 41 Absatz 2 Satz 1 GwG in angemessener Zeit Rückmeldung zur Relevanz der Meldung zu geben. Auf der Grundlage dieser Regelung hat die Zentralstelle bereits ein funktionierendes Rückmeldeverfahren eingerichtet. Im Sinne der zügigen Einrichtung und effektiven Umsetzung von Rückmeldungen der Zentralstelle auch gegenüber den Finanz- und Aufsichtsbehörden ist zu prüfen, ob die Zentralstelle das für die Abgabe von Verdachtsmeldungen durch die Verpflichteten bereits eingerichtete Rückmeldesystem auch für

Rückmeldungen an Finanz- und Aufsichtsbehörden nutzen und diese in das bestehende Rückmeldesystem integrieren sollte. Hinsichtlich des Vorschlages in der Beschlussempfehlung, dass die Zentralstelle die jeweilige Finanz- bzw. Aufsichtsbehörde über die abschließende Verwendung der bereitgestellten Informationen und über die Ergebnisse der auf Grundlage der bereitgestellten Informationen durchgeführten Maßnahmen benachrichtigt, bestehen grundsätzliche Bedenken, ob eine solche Regelung seitens der Zentralstelle außerhalb des Rückmeldeverfahrens gegenüber Verpflichteten durch die Zentralstelle effektiv und effizient umgesetzt werden könne.

#### 10. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Regelung des § 43 Absatz 5 GwG löst nicht die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzentwurfes aus. Die Behörde kann danach Festsetzungen im Benehmen mit anderen zuständigen Behörden (der Länder) treffen. Der Bund kann in Bundesgesetzen jederzeit Fragen der Behördeneinrichtung mitregeln; den Ländern bleibt dabei jedoch immer die Befugnis, hiervon abzuweichen (Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 GG). Ob hier zudem eine Regelung des Verwaltungsverfahrens der Länder, die ebenfalls jederzeit möglich wäre, vorliegt, erscheint zweifelhaft, da nur das Verfahren der Bundesbehörde bei der Festsetzung geregelt wird. Dies kann jedoch im Ergebnis dahinstehen, da jedenfalls keine Abweichungsfestigkeit vorgesehen wird. Nur in diesem Fall bedürfen Regelungen des Verwaltungsverfahrens nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 6 GG der Zustimmung des Bundesrates.

#### 11. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Vorgaben für das Risikomanagementsystem nach § 30 Absatz 2 Satz 3 GwG orientieren sich, wie seitens des Bundesrates gefordert, grundsätzlich an den Anforderungen des § 88 Absatz 5 der Abgabenordnung (AO). Allerdings können diese nicht 1:1 auf das in § 30 Absatz 2 Satz 3 GwG-E geregelte Risikobewertungssystem übertragen werden. Das Risikomanagementsystem nach § 88 Absatz 5 AO unterstützt die Finanzbehörden dabei, die prüfungsbedürftigen Steuererklärungen herauszufiltern und den Grundsatz der Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Steuerfestsetzung nach § 85 umzusetzen. Das Risikomanagementsystem der Zentralstelle nach § 30 Absatz 2 Satz 3 GwG zielt hingegen auf die risikogerechte Identifikation relevanter Meldungen und Informationen innerhalb des Analyseprozesses der Zentralstelle. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Analyse von Meldungen und Informationen durch die Zentralstelle schon im Vorwege des Risikobewertungssystem nach § 30 Absatz 2 Satz 3 GwG einsetzt und jede Verdachtsmeldung einer Analyse zugeführt, in der Tiefe der Analyse aber nach dem Risiko differenziert wird.

#### 12. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mit der Änderung von § 30 Absatz 2 Satz 1 GwG wird sichergestellt, dass die Zentralstelle ihre Analysetätigkeit an ihrem Kernauftrag ausrichten kann. Der gesetzliche Kernauftrag der Zentralstelle, der gemäß § 27 Absatz 1 GwG auf die Bekämpfung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gerichtet ist, wird klarer ausgestaltet. Nach § 28 Absatz 1 Satz 1 GwG hat die Zentralstelle hierbei die Aufgabe der Erhebung und Analyse von Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung und der Weitergabe dieser Informationen an die zuständigen inländischen öffentlichen Stellen zum Zwecke der Aufklärung Verhinderung oder Verfolgung solcher Taten. Diesem Kernauftrag entsprechend passt der Gesetzentwurf die Analysepflicht der Zentralstelle an die Vorgaben des Artikel 32 Absatz 3 Satz 2 der Richtlinie (EU) 2015/849 an, indem die Zentralstelle künftig „verdächtige Transaktionen und sonstige Informationen, die im Hinblick auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten oder Terrorismusfinanzierung von Belang sind, mit dem Ziel der Verhinderung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“, unter Streichung der Inbezugnahme „sonstiger Straftaten“.

Zugleich treffen die Regelungen des Gesetzentwurfes Vorsorge, dass die Zentralstelle Erkenntnisse zu sonstigen Straftaten weiterhin an die Strafverfolgungsbehörden weiterleitet. Die Weiterleitungspflicht der Zentralstelle nach § 32 Absatz 1 Satz 1 GwG, wenn sie Zusammenhänge zu sonstigen Straftaten erkennt, bleibt unverändert bestehen. Entsprechende Erkenntnisse können sich insbesondere ergeben, indem die Zentralstelle über die Regelung des § 30 Absatz 2 Satz 8 GwG im Rahmen ihres Risikobewertungssystems nicht nur innerhalb ihres Analyseauftrags, sondern auch darüber hinaus für sonstige Straftaten berücksichtigen kann. Darüber hinaus steht den Strafverfolgungsbehörden nach § 32 Absatz 4 GwG der automatisierte Abruf der Meldungen und Informationen im Informationspool der FIU zur Verfügung. Diese Berechtigung umfasst auch Strafverfolgungsbehörden, die zur Verfolgung von Steuerstraftaten befugt sind, und somit auch Finanzbehörden, die Ermittlungsverfahren wegen einer Steuerstraftat selbständig durchführen. Auf diese Weise stellen die Regelungen des Gesetzentwurfs in mehrfacher Hinsicht sicher, dass auch mit der neugefassten Analysepflicht der Zentralstelle in § 30 Absatz 2 Satz 1 GwG dem Informationsinteresse der Strafverfolgungsbehörden mit Blick auf sonstige Straftaten Rechnung getragen wird.

### 13. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Regelung in § 30 Absatz 2 Satz 7 GwG nimmt in ihrem Wortlaut eine sachgerechte Eingrenzung der Behörden vor, mit deren Vertretern sich die Zentralstelle bei der Bestimmung von Parametern der Risikobewertungssysteme ins Benehmen setzt. Den in Satz 7 genannten Behörden – den Strafverfolgungsbehörden, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst und dem Militärischen Abschirmdienst des Bundesministeriums der Verteidigung – kommt nach § 32 Absatz 2 und 3 GwG hinsichtlich der Weiterleitung von Analyseergebnissen und Informationen, die sich im Rahmen der operativen Analyse ergeben, eine besondere Stellung zu. Zwar leitet die Zentralstelle daneben einem darüberhinausgehenden großen Behördenkreis Daten aus Finanzinformationen und Finanzanalysen weiter; für die Aufsichtsbehörden verweist der Bundesrat zutreffend auf die Regelung des § 32 Absatz 3 Satz 2 Nummer 3 GwG. Hinsichtlich dieser Zusammenarbeitsbehörden, deren Erkenntnisse für die Analyseprozesse der Zentralstelle ebenfalls relevant sein können, nutzt die Zentralstelle andere Formen der Zusammenarbeit als den in § 30 Absatz 2 Satz 7 GwG geregelten Abstimmungspro-

zess. Für die Aufsichtsbehörden ist insoweit insbesondere die Zusammenarbeit mit der Zentralstelle im bewährten Format der Anti Financial Crime Alliance bedeutsam, das sich - unter Einbeziehung auch des Verpflichtetenkreises - mit Methoden und Trends der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in verschiedenen Bereichen befasst. Dies umfasst, über den Antrag des Bundesrates hinaus, auch die Aufsicht des Finanzsektors. Mit Blick auf den Nichtfinanzsektor ist die Nutzung der bestehenden Formate insbesondere auch mit Blick auf die hohe Anzahl von Aufsichtsbehörden sinnvoll.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*