
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Die BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft vertritt als Fachgewerkschaft der Bundesfinanzverwaltung das Gesamtinteresse seiner rund 25.000 Mitglieder und der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Auf dieser Basis nehmen wir im Vorfeld der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags zu o. a. Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 19/13827) wie folgt Stellung:

Zu A. Problem und Ziel

Die EU-Geldwäscherichtlinie bestimmt auf europäischer Ebene in ihrer jeweils aktuellen Fassung unter anderem die Aufgabenerledigung der Financial Intelligence Unit (FIU) – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchung -, die in nationales Recht (Geldwäschegesetz – GwG) umzusetzen ist.

Nach den Vorgaben der EU-Geldwäscherichtlinie soll eine FIU als eigenständige und unabhängige Zentralstelle ausgerichtet sein und neben den ihr bislang schon obliegenden Aufgaben in ihrer Analysetätigkeit gestärkt werden, indem grundsätzlich unbeschränkter Zugang zu den zur Aufgabenerfüllung benötigten Daten von Strafverfolgungs-, Finanz- und Verwaltungsbehörden zu gewähren ist. Dies dient dem Zweck, eine Verdachtsmeldung zielgerichtet so bewerten zu können, dass mittels einer „Filterfunktion“ schließlich nur die tatsächlich werthaltigen Fälle „herausgefiltert“ und diese unverzüglich an die zuständigen (Strafverfolgungs-)Behörden auf Basis der Analyseergebnisse weitergegeben werden können. Hierbei erhält die FIU – „systembedingt“ - eine Einschätzungsprärogative. Dies folgt der Tatsache, dass es sich bei einer Geldwäscheverdachtsmeldung nicht um eine im Sinne der Strafprozessordnung zu behandelnde Strafanzeige handelt, sondern um eine gewerberechtliche Meldeverpflichtung, für deren Behandlung durch die FIU das strafprozessuale Legalitätsprinzip nicht gilt und damit auch kei-

Stellungnahme

Berlin, 4. November 2019



ne Anwendung finden kann. Demzufolge ist die neue FIU in Abkehr der bisherigen Ausgestaltung als administrative Behörde eingerichtet worden, um dem „verwaltungsrechtlichen Charakter“ des geldwäscherechtlichen Meldewesens zu entsprechen.

Stärkung der Befugnisse der FIU

Der BDZ hat bereits im Rahmen der Neuerrichtung der FIU auf die bestehenden Schwierigkeiten bei der effektiven Analyse von Verdachtsmeldungen aufgrund unzureichender – automatisierter – Datenzugriffsrechte der FIU hingewiesen. Eine automatisierte Datenverfügbarkeit ist jedoch die Grundvoraussetzung für eine möglichst automatisierte (=effektive) Bewertung. Die aktuelle Ausgestaltung des Datenzugriffs der FIU wird dem nur begrenzt gerecht, da der FIU die für die eigene Tätigkeit besonders relevanten Daten aus den Bereichen des Terrorismus, der Organisierten Kriminalität und des Staatsschutzes kaum vorliegen. Folglich kann bislang diesbezüglich kein automatisiertes Abrufverfahren durch die FIU erfolgen, da die FIU vielmehr auf die Rückmeldungen der Strafverfolgungsbehörden, insbesondere der Polizeien der Länder, angewiesen ist.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich die im Gesetzentwurf vorgesehene Stärkung der Befugnisse der FIU dahingehend, dass die FIU bei automatisiertem Datenabgleich mit der gemeinsamen Datenbank der Polizeien (INPOL Bund) von Treffern im Bereich besonders geschützten Daten (beispielsweise organisierte Kriminalität, Staatsschutz) Kenntnis erhält und dass die FIU zukünftig über einen Zugriff auf das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV) auch Zugang zu strafrechtlich relevanten Informationen der Bundesländer haben soll. Die Stärkung der Befugnisse der FIU trägt dazu bei, die Vielzahl eingehender Verdachtsmeldungen künftig effektiver und zielgerichteter analysieren und bewerten zu können.

Darüber hinaus wäre eine klarstellende Regelung wünschenswert, dass das Steuergeheimnis einer Übermittlung von steuerrechtlichen Daten an die FIU nicht entgegensteht.

Erweiterung des Kreises der geldwäscherechtlich Verpflichteten

Virtuelle Währungen haben in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Folglich begrüßt der BDZ ausdrücklich die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Geldwäschegesetzes auf Dienstleistungsanbieter, die den Umtausch von gesetzlichen Währungen in virtuelle Währungen und umgekehrt ausführen (Online-Umtauschplattformen), sowie auf Anbieter von elektronischen Geldbörsen. Dies gilt analog hinsichtlich der Erweiterung des Kreises der

Stellungnahme

Berlin, 4. November 2019



geldwäscherechtlich verpflichteten Unternehmen außerhalb des Finanzsektors als auch bei Versteigerungen durch die öffentliche Hand. Auch die Schaffung einer klarstellenden Definition zur Erfassung aller Verwendungsformen von virtuellen Währungen erscheint durchwegs sinnvoll.

Wir prognostizieren, dass durch die o. a. Erweiterung des geldwäscherechtlich Verpflichtetenkreises das ohnehin hohe Aufkommen von Verdachtsmeldungen auch weiterhin erheblich ansteigen wird.

Verdachtsmeldepflicht der rechtsberatenden Berufe

Der BDZ begrüßt die Anpassung der Bestimmungen nach § 43 Absatz 2 Geldwäschegesetz (GwG) hinsichtlich des Erhalts der Verschwiegenheitspflicht von rechtsberatenden Berufen in ihrem Kerngehalt unter gleichzeitiger Beschränkung dieser Pflicht auf Fälle der Rechtsberatung oder Prozessvertretung im Rahmen eines schutzwürdigen Mandatsverhältnisses.

Aufgrund der aktuellen Gesetzeslage ist das Meldeaufkommen von rechtsberatenden Berufen sehr gering, da sich diese auf ihre Verschwiegenheitspflicht gegenüber ihrer Mandantschaft berufen können. Dieses Defizit ist insbesondere im Hinblick auf die klare Regelung des Artikel 34 Abs. 2 der Vierten Geldwäscherichtlinie nicht hinnehmbar. Demnach steht die Verschwiegenheitspflicht grundsätzlich hinter der Meldepflicht zurück. Nur in Ausnahmefällen sollen sich die rechtsberatenden Berufe auf ihre Verschwiegenheitspflicht berufen können, sofern sie im Rahmen einer Rechtsberatung oder Prozessvertretung von ihrem Mandanten oder in Bezug auf diesen Informationen erlangen. Hier bedarf es zudem einer weitergehenden Sensibilisierung der rechtsberatenden Berufe.

Zu E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Artikel 32 Absatz 3 letzter Satz der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie sieht vor, dass durch den jeweiligen Mitgliedstaat die Ausstattung einer FIU mit den für die Aufgabenerfüllung angemessenen finanziellen, personellen und technischen Mitteln erfolgt.

Ausweislich des FIU Jahresberichts 2018 wurden von den Verpflichteten im Kalenderjahr 2018 insgesamt **77.252 Verdachtsmeldungen** bei der FIU abgegeben. Diese Anzahl stellt einen neuen Höchststand dar. Gegenüber dem Vorjahr 2017 hat sich die Zahl der eingehenden Verdachtsmeldungen um 29 Prozent erhöht. Seit dem Jahr 2008 (7.349 abgegebenen Verdachts-

Stellungnahme

Berlin, 4. November 2019



meldungen) hat sich das jährliche Meldeaufkommen in Deutschland verelfacht. Allein zwischen Februar und Mai 2019 gingen nach unserem Kenntnisstand bei der FIU mehr als 38.000 Verdachtsmeldungen ein. Sämtliche Prognosen gehen von einem weiteren Anstieg des Meldeaufkommens in der Zukunft aus.

Ursächlich für den Anstieg des Meldeaufkommens ist zunächst die Veränderung des Rechtscharakters der vormaligen „Verdachtsanzeigen“ in (gewerberechtliche) Meldungen, wodurch die „Hemmschwelle“ zur Meldungsabgabe deutlich gesunken ist. Darüber hinaus spricht der Anstieg von Verdachtsmeldungen für eine erhöhte Sensibilisierung der Verpflichteten, insbesondere des Finanzsektors. Dies auch vor dem Hintergrund der Erweiterung des Verpflichtetenkreises.

In diesem Zusammenhang bedanken wir uns für den raschen Ausbau der FIU auf nunmehr insgesamt 475 Beschäftigte (davon 75 Beschäftigte für Servicetätigkeiten in den Personal-, Organisations- sowie Aus- und Fortbildungseinheiten der Generalzolldirektion). Wir geben jedoch zu bedenken, dass die vorgesehene Erweiterung des Verpflichtetenkreises zu einem weiteren Anstieg der Verdachtsmeldungen führen wird und folglich der im Gesetzentwurf vorgesehene Personalmehraufwand von 23 Arbeitskräften zeitnah evaluiert werden sollte.

Zudem bedarf es dringender Investitionen in die IT-Infrastruktur der FIU um eine weitestgehend automatisierte und risikoorientierte Bewertung von Verdachtsmeldungen sicherstellen zu können.

Weitergehende Erwartungshaltungen bzw. Forderungen des BDZ

Verbesserung der Datenqualität von Verdachtsmeldungen

Neben der reinen Masse der Verdachtsmeldungen sorgen nach unserem Kenntnisstand insbesondere deren zum Teil noch unzureichende Datenqualität für längere Bearbeitungszeiten bei der FIU. Unvollständige oder inkorrekte Daten (z. B. Schreibweise der Namen und Adressen, Bankverbindungen etc.) erfordern Nachfragen bei den Verpflichteten und eine zeitaufwändige manuelle Nachbearbeitung der einzelnen Verdachtsmeldungen. Derartige zeitaufwändige Nachfragen sind insbesondere bei an sich einfach gelagerten Sachverhalten, die keinen klassischen Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsbezug haben, sondern mit (Internet-)Betrug,

Stellungnahme

Berlin, 4. November 2019



Phishing oder sonstigen Straftaten im Zusammenhang stehen, bedauerlich. Zur Vermeidung der Abgabe von nicht geldwäscherelevanten Verdachtsmeldungen durch die Verpflichteten bedarf es u. E. einer deutlicheren Darlegung der (förmlichen) Erfordernisse (Konturierung) zur Abgabe einer Verdachtsmeldung mittels näherer Bestimmungen durch eine Rechtsverordnung nach § 45 Absatz 4 GwG. Denn eine hohe Datenqualität bei der FIU gewährleistet auch die sachgerechte Durchführung künftiger Datenabgleiche.

Entgegennahme und Analysen von Verdachtsmeldungen

Gemäß § 30 Absatz 3 GwG kann die FIU unabhängig vom Vorliegen einer Meldung Informationen von Verpflichteten einholen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Nach unserer Auffassung sollten in diesem Zusammenhang die rechtlichen Möglichkeiten der Auskunftspflichten von Betroffenen – auch im Hinblick auf künftige Gesetzesnovellierungen – stärker in Betracht gezogen werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Barmitteln und gleichgestellten Zahlungsmitteln auf Verlangen der Zollbehörden ein Betroffener zum Nachweis der Herkunft, des wirtschaftlich Berechtigten und des Verwendungszwecks der Barmittel oder gleichgestellter Zahlungsmittel geeignete Belege, Urkunden oder sonstige Dokumente vorlegen muss, vgl. § 12a Zollverwaltungsgesetz.

Einführung einer Bargeldhöchstgrenze

Der BDZ betrachtet nach wie vor die Einführung einer Bargeldhöchstgrenze für den gewerblichen Güterhandel sowie den Immobiliensektor in konsequenter Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie (EU) 2015/849 als unabdingbar. Die Schließung dieser bisherigen Regelungslücke im sogenannten Nichtfinanzsektor würde die Legalisierung zuvor illegal erworbenen Vermögens sowie die Terrorismusfinanzierung erheblich erschweren. Die Bargeldhöchstgrenze besteht derzeit in 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Union.