
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

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

Der BDZ -Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft- nimmt zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen wie folgt Stellung.

Der BDZ begrüßt die Zielsetzung des Entwurfs, den gesetzlichen Kernauftrag sowie die risikobasierte Arbeitsweise der Zentralstelle gesetzlich klarzustellen und damit Rechtssicherheit für die Zentralstelle sowie die bei ihr Beschäftigten herzustellen.

I. Beschränkung auf Kernauftrag

Mit dem Entwurf soll vor dem Hintergrund des Auswerteprojekts ein im Grundsatz unterschiedliches Verständnis zu dem gesetzlichen Auftrag der Zentralstelle und dabei insbesondere zu den Analyse- und Weiterleitungspflichten bereinigt werden.

Seitens der Strafverfolgungsbehörden wurde die Schwerpunktsetzung auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als nicht gesetzeskonform und eine Analyse bzw. Weiterleitung sämtlicher Meldungen auch in Hinblick auf alle sonstigen Straftaten für angezeigt angesehen.

Im Bereich der „sonstigen Straftaten“ betraf dies z.B. mehrheitlich Meldungen, die sich ausschließlich auf einfache Betrugssachverhalte bezogen. Unter Berücksichtigung des (weiterhin steigenden) Meldeaufkommens i.V.m. den zur Verfügung stehenden Personalressourcen ist eine entsprechende Analyse sämtlicher Meldungen durch die FIU nicht leistbar.

Es wird begrüßt, dass mit dem Entwurf dieser strukturellen Überforderung der Zentralstelle begegnet wird, indem der Kernauftrag der Zentralstelle in der Ausrichtung auf die Verhinderung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und

Terrorismusfinanzierung geschärft und so Rechtssicherheit hinsichtlich des gesetzlichen Kernauftrages der Zentralstelle hergestellt werden soll.

II. Risikobasierte Arbeitsweise

Weiterhin soll mit dem Entwurf der risikobasierte Ansatz im Rahmen der Arbeitsweise der Zentralstelle konkretisiert und damit die entsprechende Ausrichtung der Tätigkeit der Zentralstelle gesetzlich klargestellt werden. „Das Ziel ist die effizientere Filterung und Auswahl der Meldungen, die einer vertieften Analyse zugeführt und auf die Bedürfnisse der Adressaten der Analyseberichte – den Strafverfolgungs- und sonstigen Zusammenarbeitsbehörden der Zentralstelle – abgestimmt werden können.“

Der BDZ begrüßt die Normierung der risikobasierten Arbeitsweise, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von Rechtssicherheit für die Beschäftigten und den Schutz vor dem Vorwurf der Strafvereitelung im Amt.

Hier hat das Auswerteprojekt gezeigt, dass eine diesbezügliche Abstimmung mit den Strafverfolgungs- und sonstigen Zusammenarbeitsbehörden zwingend erforderlich und sachdienlich ist, es sich dabei aber vor allem auch um einen fortlaufenden, dynamischen Prozess handeln muss.

III. Schaffung der Rechtsgrundlagen für automatisierte Verfahren

Mit dem Entwurf soll darüber hinaus die hinreichende Unterstützung der Prozesse der Zentralstelle durch automatisierte Verfahren gesetzlich konkretisiert werden. Die entsprechenden, automatisierten Verfahren sollen dazu dienen, der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle und ihrer Ausrichtung an ihrem Kernauftrag auch in den erforderlichen informationstechnologischen Rechtsgrundlagen Rechnung zu tragen und die Zentralstelle in ihren Arbeitsprozessen zukunftsicher aufzustellen. Dadurch soll die Zentralstelle insbesondere dem erhöhten Meldeaufkommen gerecht werden können.

Diese Zielsetzung wird vom BDZ begrüßt. Zu der konkreten Ausgestaltung merken wir Folgendes an.

Ausschluss der automatisierten Verarbeitung von Daten aus allgemein zugänglichen Quellen

Der Entwurf sieht in § 29 Abs. 2 a in Satz 3 vor:

„Personenbezogene Daten aus allgemein zugänglichen Quellen dürfen nicht automatisiert in die Verarbeitung personenbezogener Daten in automatisierten Verfahren einbezogen werden.“

Hier sollte aus Sicht des BDZ geprüft werden, wie eine verfassungskonforme Regelung ausgestaltet werden könnte, die das Einpflegen und automatisierte Auswerten von Daten aus allgemein zugänglichen Quellen erlaubt.

Einsatz von selbstlernenden Systemen/Künstlicher Intelligenz (KI)

Aus dem Entwurf geht aus Sicht des BDZ nicht eindeutig hervor, ob bzw. in welchem Rahmen der Einsatz von Künstlicher Intelligenz zulässig sein soll.

Der Entwurf sieht zum einen vor, dass ein neuer Absatz 2b in § 29 GWG eingefügt wird.

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

In der Begründung heißt es auf Seite 15:

„Der neu 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.“

Andererseits heißt es auf Seite 15 f. bezogen auf die neuen Absätze 4 und 5:

- „(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.“

„Der neu in § 29 GwG eingefügte Absatz 4 dient der Klarstellung, dass die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen 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 deren Einsatz zu beschleunigen und damit den Analyseprozess zu verbessern. Ziel dieser Klarstellung ist die Verbesserung bei 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.“

Im Ergebnis wird nicht deutlich, ob bzw. in welchem Rahmen Künstliche Intelligenz im Sinne selbstlernender Anwendungen weiterhin zulässig sein soll. Eventuell ist der Entwurf so zu verstehen, dass das Training im Rahmen von Stand-Alone-Lösungen als zulässig betrachtet wird, der direkte Einsatz im Echtbetrieb jedoch nicht. Hier müsste der Entwurf unserer Auffassung nach klarer gefasst werden.

Aus Sicht des BDZ ist es erforderlich, dass im Rahmen des Analyseauftrags neben der Anwendung von Filtern auch KI eingesetzt wird. Im Rahmen von FIU Analytics kommt KI bereits zur Anwendung.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts läuft aus Sicht des BDZ nicht auf ein generelles Verbot des Einsatzes künstlicher Intelligenz hinaus. In Fällen einer besonders großen Gefahr und zum Schutz besonders wichtige Rechtsgüter ist der Einsatz von KI zulässig. In Hessen soll das Programm „Palantir“ entsprechend den Vorgaben des BVerfG weiter betrieben werden.

Nach Auffassung des BDZ sollten daher Regelungen geschaffen werden, die den Einsatz und die Fortentwicklung von FIU-Analytics oder vergleichbarer KI sicherstellt.

IV. Qualität/Verwertbarkeit der Meldungen verbessern

Der Entwurf zielt weiterhin darauf, die Modalitäten der Zusammenarbeit der Zentralstelle mit ihren Zusammenarbeitsbehörden, insbesondere zur Unterstützung der Verpflichteten bei der Erkennung meldepflichtiger Sachverhalte und bei der Bearbeitung der sog. Fristfälle, zu vereinfachen. Dabei sollen Verfahren etabliert werden, die die Zusammenarbeit verbessern. Auch dieser Aspekt steht vor dem Hintergrund der stärkeren Berücksichtigung der Bedürfnisse der Strafverfolgungs- und sonstigen Zusammenarbeitsbehörden. Der BDZ begrüßt diesen Ansatz und hat dazu folgende Anmerkungen:

Qualität/Verwertbarkeit der Meldungen: Negativ-Typologie

Mit dem Entwurf soll erreicht werden, dass die Verpflichteten und die Zentralstelle ein einheitliches Verständnis über die Meldeschwelle entwickeln. Mit der Ergänzung in § 43 Absatz 5 des Geldwäschegesetzes wird klargestellt, dass die Zentralstelle auch typisierte Transaktionen bestimmen kann, die der Meldepflicht nicht unterfallen.

Der BDZ begrüßt diese Regelung, mit der das Problem des „defensive reportings“ adressiert wird. Dies sollte nach unserer Auffassung mit konkreten Hilfestellungen für die Verpflichteten begleitet werden.

Qualität/Verwertbarkeit der Meldungen: Konkretisierung der Angaben

Der Referentenentwurf sah noch eine Anpassung des § 45 Absatz 5 des Geldwäschegesetzes vor, mit der die Verordnungsermächtigung mit Blick auf die Meldeform angepasst werden sollte. Lt. Begründung stellte diese Ergänzung klar, dass im Rahmen der Verordnung neben Vorgaben zur Form der Meldung auch nähere Bestimmungen zu erforderlichen Angaben der Meldung getroffen werden können, insbesondere auch dazu, an welcher Stelle und wie die jeweiligen Informationen in der elektronischen Meldemaske einzutragen und welche Anlagen ggf. beizufügen sind. Diese Ergänzung des Wortlautes der Verordnungsermächtigung sollte zu mehr Rechtssicherheit führen und dazu beitragen, dass aussagekräftige und einheitlichere Meldungen abgegeben werden. Dies hätte die Meldungsverarbeitung bei der Zentralstelle vereinfacht und beschleunigt.

Diese Änderung des § 45 Absatz 5 des Geldwäschegesetzes wurde im vorliegenden Gesetzentwurf vom 11.09.2023 gestrichen, was der BDZ kritisiert. Denn wir halten den zeitnahen Erlass einer bislang nicht umgesetzten Melde-Verordnung für zwingend erforder-

derlich. Eine Verbesserung der Meldequalität ist nur unter der Voraussetzung des zeitnahen Erlasses einer solchen Verordnung und der konsequenten Androhung und auch Verfolgung bußgeldrechtlicher Regelungen bei Nichtbefolgung zu erwarten.

Verpflichtung zur Kenntlichmachung von Strafanzeige/Strafantrag

Der Entwurf sieht in § 43 Abs. 1 Satz 2 GWG folgende Regelung vor:

„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.“

Der neue Satz 2 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. Diese Regelung ist entsprechend der Begründung im Hinblick auf eine gezielte Bearbeitung von Meldungen zu begrüßen.

Aus Sicht des BDZ gibt es hier eine weitere, analog zu behandelnde Fallkonstellation: Meldungen, die (ausschließlich) aufgrund eines vorliegenden Auskunftersuchens einer Strafverfolgungsbehörde gestellt werden. Der Entwurf sollte diesbezüglich ergänzt werden.

Thomas Liebel
Bundesvorsitzender