



**BfDI**

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

**Prof. Ulrich Kelber**

Bundesbeauftragter  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Postfach 1468, 53004 Bonn

Deutscher Bundestag  
Herrn Vorsitzenden des Finanzausschusses  
Alois Rainer, MdB  
finanzausschuss@bundestag.de

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-5000

E-MAIL Referat12@bfdi.bund.de

INTERNET [www.bfdi.bund.de](http://www.bfdi.bund.de)

DATUM Bonn, 12.05.2022

GESCHÄFTSZ. 12-230/008#0224

-ausschließlich via E-Mail

**Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen  
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.**

BETREFF **Öffentliche Anhörung: Entwurf eines ersten Gesetzes zur effektiveren Durchsetzung  
von Sanktionen (Sanktionsdurchsetzungsgesetz I)**

HIER Stellungnahme

BEZUG BT-Drucksache 20/1740

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Finanzausschusses,

die effektive Durchsetzung von Sanktionen im vorliegenden Zusammenhang der aktuellen Situation in der Ukraine ist ohne jeden Zweifel von besonderer Wichtigkeit und verdient meine volle Unterstützung. Bei der gesetzgeberischen Umsetzung möchte ich jedoch gern einige mir aus datenschutzrechtlicher Sicht relevant erscheinende Aspekte in die Diskussion einbringen, um dazu beizutragen, dass der Gesetzentwurf auch diesen hinreichend Rechnung trägt.

Da ich im Rahmen der Ressortabstimmung erst sehr spät und mit außerordentlich kurzer Fristsetzung beteiligt wurde, konnte ich dazu leider bislang keine Stellung nehmen.

Meine Kritik betrifft die geplanten Änderungen des Geldwäschegesetzes (Art. 2).



## Zu Artikel 2 (Änderung des Geldwäschegesetzes)

### Bisherige Fassung des § 30 Abs. 2a GwG

Ich begrüße ausdrücklich die – vom Bundesministerium der Justiz in der Ressortabstimmung vorgeschlagene – Streichung des bisherigen § 30 Abs. 2a GwG. Entgegen des Wortlauts der Gesetzesbegründung handelte es sich bei den Planungen nicht etwa lediglich um eine reine Klarstellung, sondern um eine höchst bedenkliche Befugniserweiterung zugunsten der FIU.

An dieser Stelle ist ausdrücklich klarzustellen, dass das Konzept des sog. *Informationspools* sich dem Geldwäschegesetz in seiner bisherigen Fassung nicht entnehmen lässt und auch nicht der Intention des Gesetzgebers entspricht. Dieser ging vielmehr noch davon aus, dass sämtliche Verdachtsmeldungen stets den Prozess der operativen Analyse durchlaufen und nicht werthaltige Fälle durch eine Abstandnahme abgeschlossen werden, anstatt pauschal in den Datenbestand der FIU aufgenommen zu werden (vgl. Herzog, GwG § 37 Rn. 19, beck-online, BT-Drucksache 18/11555, S. 145).

Die beabsichtigte Legitimation des pauschalen und ungeprüften Überführens von Geldwäscheverdachtsmeldungen in den Datenpool der FIU zwecks Datenhaltung auf Vorrat und zur Nutzung der Daten zu Analyse- und Recherchezwecken verstößt gegen den Grundsatz der Datenminimierung. (Vgl. BfDI, 30. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, S. 97).

Das Bundesministerium der Justiz hat bereits in der Ressortabstimmung darauf hingewiesen, dass die geplanten Änderungen die Löschregelungen des § 37 GwG unterlaufen würden. Dieser Einschätzung stimmt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nachträglich vollumfänglich zu.

Nach § 37 Abs. 2 GwG sind personenbezogene Daten zu löschen, wenn die Speicherung dieser Daten unzulässig oder die Kenntnis dieser Daten für die Aufgabenerledigung nicht mehr erforderlich ist. Würde man die Führung eines Datenbestandes aller erhaltenen Meldungen zur Aufgabe der FIU machen, würde die Verarbeitung personenbezogener Daten unzulässigerweise zum Selbstzweck. Ein solches Sam-



meln von personenbezogenen Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts strikt untersagt (vgl. BVerfGE 125, 260, 321). Da der Verdachtsgrad eines meldepflichtigen Sachverhalts noch unterhalb des strafprozessualen Anfangsverdacht liegt und lediglich Tatsachen vorliegen müssen, die darauf hindeuten, dass ein krimineller Hintergrund der Finanztransaktion nicht ausgeschlossen werden kann, nimmt die FIU gerade nicht nur werthaltige Sachverhalte aus dem Bereich der Schwerstkriminalität entgegen, sondern auch eine Vielzahl von Bagatellfällen und solchen, die letztlich nicht mit einer strafbaren Handlung in Zusammenhang gebracht werden können (vgl. BaFin, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand Oktober 2021, S. 73: „*Im Zweifel ist [...] eine Meldung nach § 43 Abs. 1 GwG zu erstatten*“). Bei einer Stichprobenkontrolle zur Löschung personenbezogener Daten im Dezember 2020 wurde bei mehr als einem Drittel der kontrollierten Einzelfälle festgestellt, dass die Löschvoraussetzungen bereits eingetreten waren. Es entsteht daher der Eindruck, dass hier eine nachträgliche gesetzliche Befugnis geschaffen werden sollte, um sich dem festgestellten, bestehenden Vollzugsdefizit bei der Löschung personenbezogener Daten zu entziehen (Vgl. BfDI, aaO).

### Neue Fassung des § 30 Abs. 2a GwG (vormals Abs. 2b)

Auch der neue § 30 Abs. 2a GwG (vormals Abs. 2b) kann nicht als reine Klarstellung angesehen werden. Der FIU soll eine neue Befugnis eingeräumt werden, neben der operativen Analyse nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 und der strategischen Analyse nach Nr. 8 GwG willkürlich weitere Auswertungen vorzunehmen.

An dieser Stelle geht die Begründung ebenfalls von der rechtsfehlerhaften Annahme aus, dass der FIU die Führung eines „*ihr zur Verfügung stehenden Datenbestandes*“ - also des *Informationspools* - gestattet wäre. Denn nur wenn nicht bereits sämtliche enthaltenen Verdachtsmeldungen den Prozess der operativen Analyse nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 GwG durchlaufen haben, kann es einen Sinn ergeben, diese aus einem anderen Anlass als des Meldungseinganges einer Auswertung zu unterziehen.

Der ursprüngliche Anlass der Datenverarbeitung durch die FIU besteht, wie oben dargelegt, in der einzelfallbezogenen, operativen Analyse nach § 30 Abs. 2 GwG. Wenn später losgelöst von diesem Anlass die Daten ausgewertet werden, entsteht



ein neuer Grundrechtseingriff, der einer hinreichend bestimmten und normklaren Ermächtigungsgrundlage bedarf (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 –, BVerfGE 141, 220-378, Rn. 277).

Anhand der gewählten Formulierung im Gesetzesentwurf bleiben aber die genaue Ausgestaltung der geplanten Auswertung, deren mögliche Anlässe, die einzubeziehenden Daten und die zulässigen Zwecke völlig unklar. Dies widerspricht zum einen dem Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit. Zum anderen wird auch der verfassungsmäßige und in Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe b) der JI-Richtlinie festgelegte Zweckbindungsgrundsatz unterlaufen.

Würde man für die Zulässigkeit einer solchen Auswertung allein auf die allgemeine Aufgabenzuweisung der FIU abstellen, wäre auch die Prüfung auf einen Zusammenhang mit „sonstigen Straftaten“ im Sinne des § 30 Abs. 2 GwG umfasst. Insbesondere Bagatelldelikte sind aber im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung gerade nicht geeignet, die Durchführung umfangreicher Auswerte- und Analysetätigkeiten zu rechtfertigen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die heimliche Datenverarbeitung durch die FIU schon ihrer Art nach grundsätzlich ein besonders schweres Eingriffsgewicht aufweist.

Abschließend erlaube ich mir den Hinweis, dass auch ein Zusammenhang mit dem Ziel der Gesetzgebungsinitiative, kurzfristig Regelungslücken im Bereich der außenpolitischen Sanktionsdurchsetzung zu schließen, nicht erkannt werden kann. Ausweislich der Begründung soll die neue Befugnis *insbesondere der neu zugewiesenen Aufgabe nach § 28 Abs. 1a GwG* dienen. Zum einen soll die neue Befugnis also gerade nicht nur für die neue, sondern auch sämtlichen weiteren Aufgaben der FIU genutzt werden. Zum anderen ist aus der vorliegenden Begründung nicht ersichtlich, wie genau die Durchführung von meldungsunabhängigen Analysen im Besonderen die effektive Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen fördern und damit dem Gesetzeszweck dienlich sein soll.

Mit freundlichen Grüßen

Ulrich Kelber