



Gewerkschaft der Polizei • Forststr. 3a • 40721 Hilden

An den
Deutschen Bundestag
Sekretariat PA 7 - Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

**Bezirk Bundespolizei | Zoll
Bezirksgruppe Zoll**

Forststr. 3a
40721 Hilden
gdp@gdp-zoll.de
www.gdp-zoll.de

Frank Buckenhofer
Vorsitzender
Telefon: 0171 2163546
frank.buckenhofer@gdpzoll.de

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktions-un- tersuchungen“ (BT-Drucksache 20/8294)

22.09.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Schon der Name des Gesetzes weist eindeutig darauf hin, dass es dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) vor allem darum geht die Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (zukünftig Zentralstelle) mit einem risikobasierten Ansatz zu stärken.

Risikobasierter Ansatz birgt große Gefahren

Der risikobasierte Ansatz wurde bereits mit Einführung des § 3a GwG im Jahr 2021 im Gesetz etabliert. Dort heißt es seitdem:

Die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach den Anforderungen dieses Gesetzes folgt einem risikobasierten Ansatz. Die spezielleren Regelungen der nachfolgenden Abschnitte dieses Gesetzes bleiben hiervon unberührt.

Schon damals erzeugte die Praxis der Arbeitsweise der Zentralstelle mit einem risikobasierten Ansatz keine Zustimmung bei der Gewerkschaft der Polizei (GdP). Aus polizeifachlicher Sicht ist dieser Ansatz äußerst fragwürdig und birgt zudem mehr Risiken als Nutzen bei der effektiven Geldwäschebekämpfung. Bestenfalls schützt er Beschäftigte bei der Zentralstelle vor dem Vorwurf einer möglichen Strafvereitelung.

Wenn jetzt in Ergänzung zu § 3a im § 28 GwG nach Absatz 1 Satz 1 der nachfolgende Satz

„Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben folgt die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen einem risikobasierten Ansatz“

speziell für die Aufgabenwahrnehmung der Zentralstelle ergänzt wird, ist das nichts weiter als die bloße Fortschreibung und Präzisierung dessen, was bereits im § 3a GwG im Jahr 2021 beabsichtigt und aus unserer Sicht bereits strategisch falsch angelegt wurde. Schon damals wurde diese Gesetzesänderung als gesetzliche Absicherung für eine bis dahin bereits praktizierte – jedoch fragwürdige – Verwaltungspraxis in der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen verstanden. Jetzt wird sie im § 28 GwG zweifelsfrei als Arbeitsweise der Zentralstelle zementiert.

Während die Verpflichteten und ggf. die Aufsichtsbehörden noch einem risikobasierten Ansatz folgen können, der auch zuvor bereits zulässig war, ist es bedenklich, ob diese Praxis auch für die Zentralstelle gelten kann. Entweder es liegen Hinweise auf Straftaten vor oder es liegen keine Hinweise vor. Das gilt es in erster Linie – neben anderen Analysen – bei der Zentralstelle zu prüfen. Wie eine solche Prüfung im Ergebnis Sicherheit darüber erlangen kann, ob eine der beiden Aussagen (Erkenntnisse liegen vor/Erkenntnisse liegen nicht vor) zutrifft, ohne nicht jede Meldung zu prüfen erschließt sich schon denkbare nicht. Insofern muss jede Verdachtsmeldung auch tatsächlich und nicht risikoorientiert geprüft werden.

Zentralstelle ist im Blindflug

Der unseres Erachtens ohnehin bedenkliche risikobasierte Ansatz soll zudem durch ein automatisiertes Verfahren gestützt werden, bei dem auch personenbezogene Daten zum Zwecke der Risikobewertung und der operativen und strategischen Analyse mit anderen Daten abgeglichen werden dürfen. Die Idee eines solchen Abgleichs von Daten verschiedener Quellen zur Risikobewertung und Analyse ist nicht neu und in anderen Ländern bereits üblich. Ein solches automatisiertes Verfahren beim Datenabgleich setzt aber zwingend voraus, dass die Daten und Erkenntnisse aus den eingegangenen Verdachtsmeldungen der Verpflichteten auch mit solchen behördlichen Daten abgeglichen werden, die zuverlässig Auskunft darüber geben, ob es Hinweise oder Erkenntnisse auf Geldwäsche und andere Straftaten, insbesondere solche aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität, gibt und/oder, ob es Hinweise auf Terrorismus bzw. Terrorismusfinanzierung gibt.

Diese behördlichen Daten, die auf Organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Terrorismus etc. hinweisen, liegen in Deutschland aber an keiner Stelle zentral vor. Sie sind sehr verstreut auf Polizei- und Zollbehörden, Nachrichtendienste und Staatsanwaltschaften. Auf diese Daten, die oft sehr sensibel und zum Teil auch nicht gerichtsverwertbar sind, hat die Zentralstelle bisher aber keinen

bzw. nicht ausreichenden Zugriff. Diese Daten werden jedoch zur sicheren Bewertung der Verdachtsmeldungen benötigt. Die Beschränkungen in den beiden letzten Sätzen (insbesondere die Beschränkung zur Nutzung allgemein zugänglicher Daten im letzten Satz) im Entwurf des § 29 (2a) Nr. 3 GwG sind hier wenig hilfreich.

Im Übrigen darf die Neufassung des § 29 (2a) GwG nicht als Freibrief verstanden werden, nur noch auf automatisierte Verfahren zu setzen. Kriminalistischer Sachverstand und Spürsinn können kaum durch Computer ersetzt werden.

Die GdP hatte bereits vor Einrichtung der Zentralstelle im Jahr 2016 darauf hingewiesen, dass durch die Neukonzeption der Zentralstelle im Geschäftsbereich des BMF sichergestellt werden muss, dass diese Zentralstelle auch onlinegestützten Einblick in sämtliche polizeiliche Datenbanken haben muss. Ansonsten bewertet die Zentralstelle mangels ausreichender Daten nur im „Blindflug“.

Im Grundsatz gilt:

Wer aus bestimmten Informationen (hier: Verdachtsmeldungen) möglichst sicher und schnell erkennen soll, ob es Hinweise auf Geldwäsche, Organisierte Kriminalität und Terrorismus gibt, muss auch die behördlichen Daten einsehen können, die solche Hinweise beinhalten.

Zentralstelle muss echte selbstständige Behörde werden

Vor diesem Hintergrund muss die Zentralstelle zunächst zu dem ausgebaut werden, was ihr Name im Englischen (Financial Intelligence Unit – FIU) wesentlich präziser beschreibt. Zu einem **Intelligence-Dienst**.

Ein solcher Intelligence-Dienst sollte aber tunlichst nicht Teil einer anderen Behörde sein – auch nicht unter der Maßgabe, dass dieser Behördenteil juristisch selbstständig ist. So war die Entscheidung schon falsch, die FIU zunächst als eine Abteilung des Zollkriminalamtes (ZKA) einzurichten. Falsch war es auch, sie in der Folge als eigene Direktion bei der Generalzolldirektion (GZD) zu führen. Und der Plan des BMF, sie nun in die vom BMF geplante neue Behörde (BBF) zu integrieren, ist genauso falsch – wie im Übrigen die ganze Idee dieser neuen Behörde.

Eine Behörde – wie die FIU – benötigt für ihre Aufgabenerfüllung unseres Erachtens zwingend das Recht und die dazu erforderlichen technischen Möglichkeiten, im Zweifel auch auf äußerst sensible polizeiliche und ggf. auch nachrichtendienstliche Daten bestenfalls online zugreifen zu dürfen. Das verlangt im Gegenzug, dass diese Behörde vollkommen selbstständig operiert und aus diesem Grund muss absolut und zweifelsfrei sichergestellt sein, dass diese Behörde nicht Teil (Direktion/Abteilung etc.) einer anderen Behörde ist, die im

Weiteren zudem auch noch polizeiliche, strafverfolgungsrechtliche oder ordnungsrechtliche Aufgaben als Eingriffsverwaltung hat.

Die Entgegennahme und Verwendung von solchen sensiblen Daten müssen in jeder Hinsicht frei von dem Verdacht sein, dass sie in andere behördliche Kanäle als die zulässigen fließen. Dazu gehört, dass diese Behörde umfänglich abgeschottet ist und baulich, technisch, personell, haushaltsrechtlich und auch in der Behördenhierarchie keine andere Zuordnung zu anderen Behörden hat – außer zu der für sie zuständigen obersten Bundesbehörde (hier: BMF).

Fragliches „gentleman agreement“ mit den Strafverfolgungsbehörden

In § 46 des Entwurfs heißt es:

„Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen bestimmt im Benehmen mit den Strafverfolgungsbehörden Kriterien, bei deren Vorliegen sie einen Sachverhalt grundsätzlich innerhalb der Frist nach Satz 1 Nummer 2 analysiert. Hierbei können solche Sachverhalte bestimmt werden, die bereits vor Ablauf der Frist nach Satz 1 Nummer 2 ohne weitere Analyse an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden.“

Diese Vorschrift deutet auf den Versuch einer Vereinfachung hin, birgt aber eine große Gefahr. Es stellt sich nämlich die Frage, wie ein solches Regelwerk zwischen der Zentralstelle und den Strafverfolgungsbehörden (vermutlich Staatsanwaltschaften) aussehen soll, ohne dass die Gefahr besteht, dass im Einzelfall solche Sachverhalte unberücksichtigt bleiben, die zwar nicht unter die bestimmten Kriterien fallen, aber dennoch der Geldwäsche, der Organisierten Kriminalität oder dem Terrorismus zuzuordnen sind.

Darüber hinaus ist im Gesetz unscharf, wer die zu solchen Verabredungen ermächtigten Behörden sind. Sind das alle Staatsanwaltschaften oder deren vorgesetzte Behörden? Im Zweifel muss die Zentralstelle solche Übereinkommen aufwendig mit allen Staatsanwaltschaften treffen.

Im Ergebnis empfehlen wir aus den vorgenannten Gründen, dem vorliegenden Gesetzentwurf aus prinzipiellen Erwägungen nicht zuzustimmen.

Mit freundlichen Grüßen
Frank Buckenhofer