

Bundesverband der Zahlungsinstitute e.V. Im Uhrig 7 60433 Frankfurt a.M.

Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen
Regierungsdirektor Marko Stolle
Postfach 85 05 55
51030 Köln

nur per E-Mail: ticket.fiu@zka.bund.de

Im Uhrig 7
60433 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 11 77 – 15
Telefax: (069) 52 10 90
www.bvzi.de
info@bvzi.de

VR 14320
Amtsgericht Frankfurt am Main

Präsidium (Vorstand):
Stephan Dumröse (Sprecher)
Christoph Kohns
Dr. Karsten von Diemar
Dr. Claudia Willershausen
Eva Asch

Konsultation zum Rückmeldekonzept
Ihr Zeichen: SV 6002 – 2018.EMB.800002 – DVIII.D.12

Frankfurt am Main, 16. November 2018

Sehr geehrter Herr Stolle,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit E-Mail vom 18. Oktober 2018 haben Sie uns das Schreiben zur Konsultation zum Rückmeldekonzept übermittelt, dass auf das Konsultationsverfahren 02/2018 zum Rückmeldekonzept Ihres Hauses hinweist.

Der Bundesverband der Zahlungsinstitute e.V. (**BVZI**) bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Der BVZI ist die Interessenvertretung der Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute in Deutschland. Die vom BVZI vertretenen Mitglieder bilden eine wichtige Schnittstelle im System des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Sie ermöglichen es, den angebotenen Handelsunternehmen und Dienstleistungsunternehmen Zahlungen im Rahmen eines bargeldlosen Zahlungsdienstes anstelle von Bargeld anzunehmen. Als Spitzenverband vertritt der BVZI die Interessen seiner Mitglieder. Die Zahlungs- und E-Geldinstitute sind Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (**Geldwäschegesetz – GwG**) und insoweit von dem vorgesehenen Rückmeldekonzept betroffen.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Verpflichteten im Wege eines Konsultationsverfahrens bei der Ausgestaltung des Rückmeldeverfahrens einbezogen werden und ihrerseits Anregungen und Hinweise geben können.

1. VORBEMERKUNG - KOMMUNIKATIONSKANAL

Wir bedanken uns dafür, dass Sie unseren Hinweis zum Kommunikationskanal aus unserer Stellungnahme vom 29. März 2018 berücksichtigt haben und nunmehr mit der E-Mail Adresse ticket.fiu@zka.bund.de auch einen offenen Kommunikationskanal außerhalb von goAML bereitgestellt haben, der Verbänden und Personen offen steht, die ihrerseits nicht Verpflichtete des Geldwäschegesetzes sind aber deren Interessen vertreten.

Bankverbindung:
Commerzabnk AG
IBAN: DE30 5004 0000 0580 2442 00
BIC: COBADEFFXXX

Zu dem von der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen geplanten Rückmeldekonzert wird im Einzelnen wie folgt Stellung genommen.

2. ALLGEMEINES ZUR RÜCKMELDUNG

Die Rückmeldung zu jeder abgegebenen Verdachtsmeldung hat für jeden Verpflichteten eine unmittelbare Relevanz für das interne Risikomanagement sowie die operativen Aktivitäten und Prozesse zur kontinuierlichen Überwachung der Geschäftsbeziehung einschließlich der Transaktionen, die mit dem von der Verdachtsmeldung erfassten Vertragspartnern getätigt werden.

Mit Inkrafttreten der Novellierung des Geldwäschegesetzes am 26. Juni 2017 wurde eine Stärkung und Präzisierung des risikobasierten Ansatzes vorgenommen. Der Gesetzgeber führt in seiner Gesetzesbegründung unter der Überschrift „Wesentlicher Inhalt des Entwurfs“ wie folgt aus:

*„Die Vierte Geldwäscherichtlinie führt den risikobasierten Ansatz der Dritten Geldwäscherichtlinie fort und stärkt und präzisiert ihn. Der Umfang der Sorgfaltspflichten richtet sich nach der für jeden Kunden, jede Geschäftsbeziehung und Transaktion durchzuführenden Ermittlung und Beurteilung der Risiken im Hinblick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. **Zukünftig müssen die geldwäscherechtlich Verpflichteten also grundsätzlich jede Geschäftsbeziehung und Transaktion individuell auf das jeweilige Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hin prüfen und ggf. zusätzliche Maßnahmen zur Minderung des Geldwäscherisikos ergreifen.**“ (BT-Drucks. 18/11555, S. 88) (Hervorhebung durch Autor der Stellungnahme)*

Der Gesetzgeber legt grundsätzlich als Maßstab für die Umsetzung und Anwendung des risikobasierten Ansatzes den jeweiligen Einzelfall an. Die Verpflichteten müssen mit der Novellierung des Geldwäschegesetzes eine individuelle Risikobewertung für jeden einzelnen Vertragspartner und die mit diesem begründete Geschäftsbeziehung sowie für jede einzelne Transaktion und das damit verbundene Risiko vornehmen. Der vom Gesetzgeber in seiner Begründung als wesentlich hervorgehobene Inhalt wird in der Norm des § 10 Abs. 2 Satz 1 GwG gesetzlich verbindlich geregelt. Der risikobasierte Ansatz hat gerade zum Ziel eine individuelle und effiziente Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch den Verpflichteten unter Berücksichtigung des individuellen Geschäftsmodells des Verpflichteten herbeizuführen.

Nur eine auf die jeweilige Verdachtsmeldung bezogene Rückmeldung versetzt den Verpflichteten in die Lage, die Angemessenheit der auf den einzelnen Vertragspartner angewendeten Maßnahmen zu beurteilen und angemessen anzupassen. Eine generell-abstrakte Rückmeldung, wie sie im Entwurf des Rückmeldekonzerts vorgesehen ist, erlaubt eine derartige zielgerichtete Beurteilung und Anpassung der beim Verpflichteten bestehenden Maßnahmen nicht. Im Gegenteil, das Rückmeldekonzert wird allenfalls einem risikobasierten Ansatz gerecht, wie er mit der Umsetzung der 3. Geldwäscherichtlinie im Jahr 2008 eingeführt wurde, dass auf der Clusterung von Kundengruppen aufbaute.

Aus der Perspektive des Verpflichteten sind folgende **drei Aspekte** für das Risikomanagement von elementarer Bedeutung:

1. Wurde die konkrete Verdachtsmeldung an eine Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet oder nicht.
2. Wenn ja, an welche Strafverfolgungsbehörde erfolgte die Weiterleitung.
3. Wie ist der Verfahrensausgang gemäß Mitteilung nach § 42 Abs. 1 GwG.

Die drei aufgezählten Aspekte machen deutlich, dass es den Verpflichteten gar nicht um ausufernde Ausführungen im Rahmen der Rückmeldung geht. Allein auf Basis der aufgezählten Aspekte kann der Verpflichtete tatsächlich eine Überprüfung seiner internen Maßnahmen vornehmen und gegebenenfalls Anpassungen ableiten. Vor allem die Information über die Weitergabe der Verdachtsmeldung an eine Strafverfolgungsbehörde ist für den Verpflichteten ein bedeutendes Indiz dafür, dass der Vertragspartner weiterhin Gegenstand von verstärkten Überwachungshandlungen sein muss und gegebenenfalls auch eine Beendigung der Geschäftsbeziehung in Erwägung gezogen werden muss. Hingegen ist die Information, dass keine Weiterleitung der Verdachtsmeldung an eine Strafverfolgungsbehörde erfolgte, ein Indiz dafür, dass kein erhöhtes Risiko besteht und die im Zusammenhang mit der Verdachtsmeldung eingeleiteten verstärkten Überwachungsmaßnahmen dem Risiko angemessen zurückgefahren werden können.

Es wird davon ausgegangen, dass im Rahmen der die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen treffenden Aufzeichnungspflichten, immer eine Erhebung des Zeitpunktes der Abgabe oder Entscheidung über die nicht vorzunehmende Weiterleitung erfolgen muss. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass auch dokumentiert wird, an welche Strafverfolgungsbehörde eine etwaige Weiterleitung erfolgt ist. Diese Daten aufgrund der Notwendigkeit einer technischen Auswertung in einer elektronischen Form vorliegen. Mithin ist es nicht nachvollziehbar, dass eine elektronische Weitergabe dieser Datenfelder an den jeweiligen Verpflichteten in dessen goAML Postfach eine nennenswerte Belastung der technischen Ressourcen darstellen sollte. Dieser hier dargelegten Auffassung wird auch zugrunde gelegt, dass die Erstellung eines halbjährlichen Rückmeldeberichts für jeden Verpflichteten der Sache nach nennenswert höhere technische Ressourcen binden wird.

Die Rückmeldeverpflichtung in § 41 Abs. 2 Satz 1 GwG ist aus juristischer Perspektive als „Muss“-Vorschrift formuliert:

*„(2) Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen **gibt dem Verpflichteten in angemessener Zeit Rückmeldung zur Relevanz seiner Meldung.**“*

An dieser klaren Formulierung ändert auch die Gesetzesbegründung nichts. Insbesondere deshalb nicht, weil sie übergeordnet eine Bezugnahme auf den Erwägungsgrund 49 voranstellt, in dem es heißt:

„Die Verpflichteten sollten, soweit dies praktikabel ist, Rückmeldung über den Nutzen ihrer Verdachtsmeldung und die daraufhin ergriffenen Maßnahmen erhalten.“
(BT-Drucks. 18/11555, S. 155)

Im Lichte des Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehenden Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt (**Kommissionsbericht**) werden deutliche Standpunkte formuliert:

„Die supranationale Risikobewertung hat gezeigt, dass alle ermittelten Sektoren einigen weiteren Gefährdungen ausgesetzt sind:

...

- *unzureichende Weitergabe von Informationen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor: Alle Verpflichteten haben die Notwendigkeit geeigneter Mechanismen für Rückmeldungen seitens der zentralen Meldestellen sowie einer angemessenen Weitergabe von Informationen an zuständige Behörden betont.“*
(Kommissionsbericht, S. 13)

Im Kommissionsbericht wurden nur die „wichtigsten Risiken für den Binnenmarkt“ beschrieben (vgl. Kommissionsbericht S. 3). Mit der zitierten Auflistung macht die Kommission deutlich, dass die bestehenden Mechanismen für Rückmeldungen als unzureichend erachtet werden, um den Gefährdungspotentialen angemessen zu begegnen.

Auf Grundlage der erkannten Risiken wurden von der Kommission Maßnahmen empfohlen, wie diese Risiken auf europäischer und nationaler Ebene abgeschwächt werden können (vgl. Kommissionsbericht S. 3). In dem hier behandelten Kontext heißt es:

„Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die zentralen Meldestellen den Verpflichteten angemessene Rückmeldungen übermitteln.“ (Kommissionsbericht, S. 24)

Auch vor diesem Hintergrund sollte ein sachgerechtes Rückmeldeverfahren aufgebaut und umgesetzt werden, dass nicht allein auf eine „generell-abstrakte“ Rückmeldung abstellt. Zumal die für die Verpflichteten interessanten drei Aspekte in jedem Fall bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vorhanden sind. Es ist also gar keine zusätzliche Arbeit für den Aufbau des aktuell vorgeschlagenen Rückmeldekonzpts erforderlich, dass in der vorliegenden Ausprägung mit Sicherheit einen deutlich höheren Ressourceneinsatz bedeuten würde.

Der Entwurf des Rückmeldeberichts enthält unter anderem folgende Aussage:

„Eine einzelfallbezogene Rückmeldung in Bezug auf eine mögliche Weiterleitung an die zuständige Ermittlungsbehörde bzw. das Ergebnis eines auf der Basis von einer Verdachtsmeldung erfolgten Ermittlungsverfahrens sieht das Gesetz nicht vor.“

Diese Aussage ist einseitig und berücksichtigt hier lediglich die Interessen der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen. Begünstigter der Regelung des § 42 Abs. 2 GwG ist jedoch nicht die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen sondern der Verpflichtete. Es ist der Verpflichtete, dem eine Rückmeldung zur Relevanz seiner Meldung gegeben werden soll. Deshalb muss bei der Erfüllung dieser Anforderung auch der Horizont des Empfängers im Vordergrund stehen und nicht ein möglicher resultierender Erfüllungsaufwand für die insofern belastete Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen.

Weder das Geldwäschegesetz noch die Gesetzesbegründung enthalten eine Aussage, dass eine einzelfallbezogene Rückmeldung an den Verpflichteten per se ausgeschlossen ist. Im Gegenteil. Die Gesetzesbegründung zu § 42 Abs. 2 GwG führt Folgendes aus:

*„Absatz 2 normiert die gesetzliche Grundlage für Feedback zu Inhalt und Qualität von Meldungen. Es ist offensichtlich, dass es nicht praktikabel sein kann, die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zu einem qualitativen Feedback zu jeder einzelnen Meldung zu verpflichten. **Sie hat insoweit einen Beurteilungsspielraum, ob und inwieweit eine Rückmeldung im konkreten Einzelfall zur Erreichung der oben beschriebenen Ziele sinnvoll ist.** Bei der einzelfallbezogenen Rückmeldung sind aus Datenschutzgründen strenge Beschränkungen bezüglich der Verwendung von personenbezogenen Daten zu beachten. **Neben der einzelfallbezogenen Rückmeldung kann auch eine generell-abstrakte Rückmeldung zu bestimmten Sachverhaltskonstellationen** oder an bestimmte Gruppen von Verpflichteten **sinnvoll sein**, um zur Optimierung des internen Risikomanagements und des Meldeverhaltens beizutragen.“* (BT-Drucks. 18/11555, S. 155) (Hervorhebung durch Autor der Stellungnahme)

Es wird anerkannt, dass nicht zu jeder Verdachtsmeldung eine inhaltsbezogene Rückmeldung einen Erkenntnisgewinn für den Verpflichteten mit sich bringt und deshalb auch nicht sinnvoll ist.

Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die zuvor aufgezählten drei Aspekte in jedem einzelnen Fall einen Erkenntnisgewinn mit sich bringen und die Möglichkeit einer tatsächlichen Anpassung des Meldeverhaltens des Verpflichteten eröffnen. Dabei kommt es auch nicht auf die konkreten Inhalte der jeweiligen Verdachtsmeldung bzw. die durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vorgenommene Anreicherung der jeweiligen Verdachtsmeldung mit weiteren Daten und Unterlagen an.

Der Gesetzgeber macht gerade deutlich, dass im konkreten Einzelfall ein Beurteilungsspielraum besteht. Dies ergibt sich aus dem dieser Aussage ebenfalls inhärent enthaltenden Umkehrschluss. In dem der Gesetzgeber zudem auf die strengen Beschränkungen des Datenschutzes bei einer einzelfallbezogenen Rückmeldung hinweist, macht er gleichermaßen auch deutlich, dass der Mechanismus der einzelfallbezogenen Rückmeldung durchaus praktiziert werden soll. Der Gesetzgeber belegt in seiner Begründung mindestens dreimal, dass eine einzelfallbezogene Rückmeldung erfolgen sollte.

Generell kommt es bei der Rückmeldung nicht auf die Perspektive der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen an. Die Beurteilung, ob und wie eine Rückmeldung erfolgen sollte muss unter Berücksichtigung der Perspektive des Verpflichteten erfolgen. Das heißt, es muss die Position des jeweiligen Verpflichteten eingenommen werden, um überhaupt eine Aussage darüber tätigen zu können, welche Informationen dem Verpflichteten eine tatsächliche Anpassung seiner internen Risikomanagementsysteme ermöglichen. Es kommt gerade nicht auf die statistischen Interessen einer automatisierten Auswertungsmöglichkeit an, wie sie vorliegend offensichtlich werden. Der vorliegende Entwurf erscheint nicht nur aus den hier dargestellten allgemeinen Gründen nicht geeignet, um die beabsichtigten Ziele des Gesetzgebers, zur Rückmeldung an den Verpflichteten zu der von ihm abgegebenen Verdachtsmeldung, zu erreichen.

3. ANMERKUNGEN ZUM TEIL I

Der aktuell mit Teil I vorliegende Vorschlag einer generell-abstrakten Rückmeldung erscheint für eine tatsächliche Verbesserung der internen Maßnahmen sowie des Risikomanagements beim jeweils Verpflichteten nicht hilfreich. Die vorliegenden Darstellungen Teil I Kapitel 1. und Kapitel 2. sind globaler Natur. Eine derartige Darstellung ist gegebenenfalls für den Jahresbericht der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen geeignet (auch unter Berücksichtigung der dann erforderlichen Anonymisierung von Daten), nicht aber, um dem jeweiligen Verpflichteten eine konkrete Beurteilung seiner eigenen internen Maßnahmen zu erlauben.

Auf Basis der vorliegenden Ausführungen in Teil I Kapitel 1. lässt sich nicht erkennen, aufgrund welcher nicht öffentlich bekannten Informationen die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen ein Urteil darüber vornehmen kann, ob die vom Verpflichteten im Rahmen seiner individuellen Verdachtsmeldung bereitgestellten Informationen korrekt und umfassend waren. Dabei muss beachtet werden, dass der Verpflichtete den Kenntnisstand meldet, der ihm selbst bekannt ist und vorliegt. Außerdem ist der Hintergrund für eine Verdachtsmeldung vielfältiger Natur. So kann zum Beispiel ein von einem Verpflichteten erkannter Identitätsmissbrauch eine Verdachtsmeldung auslösen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass der Verpflichtete gar nicht in Kenntnis über die tatsächliche Identität des Vertragspartners sein kann. Im Gegenteil, der Verpflichtete meldet ja gerade, dass der potentielle Vertragspartner sich der Identität einer anderen Person in missbräuchlicher Art und Weise bemächtigt hat.

Es ist auch eine sehr gewagte Aussage, dass die Verpflichteten im Rahmen der jeweiligen Verdachtsmeldung nicht alle Daten, Informationen und Unterlagen bereitstellen würde, die ihnen intern zur Verfügung stünden. Mit anderen Worten, wie will die Zentralstelle für

Finanztransaktionsuntersuchungen ohne eigene Prüfung beim jeweiligen Verpflichteten eine Aussage darüber treffen, ob „zur Verfügung stehende Informationen umfassend“ in der Verdachtsmeldung erfasst wurden. Dies ist eine Mutmaßung und unangebrachte Unterstellung. Es wird außer Acht gelassen, dass die Verpflichteten bereits in der Phase der Anbahnung einer Geschäftsbeziehung gemäß § 10 Abs. 9 GwG Gründe haben können, die einerseits dazu führen, dass die Geschäftsbeziehung gar nicht erst begründet werden darf. Andererseits besteht für alle Verpflichteten nach § 43 Abs. 1 Nr. 3 GwG eine Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung, wenn der potentielle Vertragspartner seiner Pflicht nach § 10 Abs. 6 Satz 3 GwG nicht nachkommt. Nicht nur bei Nichterfüllung der Pflicht den wirtschaftlich Berechtigten offenzulegen kommen die Verpflichteten der Meldepflicht nach. Auch in Fällen, in denen der potentielle Vertragspartner insgesamt vermeidet seine Daten zur Identität offenzulegen und entsprechende Ausweispapiere bereitzustellen, werden regelmäßig Verdachtsmeldungen durch die Verpflichteten ausgelöst. Diesen Fällen ist gerade inhärent, dass der Verpflichtete keine vollständigen Daten haben kann, wie sie sich die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen wünschen würde. Dennoch ist der betreffende Verpflichtete zur Abgabe einer Verdachtsmeldung verpflichtet. Allein diese Beispiele zeigen auf, dass die in Teil I Kapitel 1. gewählte Formulierung seitens der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen gar nicht möglich ist.

Die Ausführungen zum branchenspezifischen Vergleich in Teil 1. Kapitel 2 lassen bereits die sehr heterogenen Geschäftsmodelle, Produkte, Vertriebs- und Transaktionsstrukturen der im Beispiel aufgeführten Kreditinstitute außer Acht. Die Darstellung ist rein quantitativer Natur. Eine qualitative Aussage kann dieser Darstellung nicht entnommen werden. Sollte sich ein Kreditinstitut versuchen mit seinen eigenen internen Maßnahmen einzuordnen, müsste es bereits Kenntnis über die Geschäftsmodelle der anderen Kreditinstitute sowie der nicht öffentlich bekannten individuellen internen Strukturen haben. Allein der Bereich Bankenaufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (**BaFin**) hatte laut Jahresbericht 2017 insgesamt 1.553 Kreditinstitute unter Aufsicht. Ein von einem Verpflichteten vorgenommener individueller Vergleich mit den anderen Kreditinstituten sprengt jeden Rahmen.

4. ANMERKUNGEN ZUM TEIL II

Der Vorschlag lässt vollkommen offen, auf Basis welcher für jeden Verpflichteten nachvollziehbaren und vor allem objektiven Kriterien eine derartige Einwertung seitens der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen erfolgen sollte. Auch hier gelten die zuvor unter Ziffer 3. dieses Schreibens getroffenen Ausführungen in entsprechender Art und Weise.

An dieser Stelle wird erneut auf unsere Stellungnahme zur Konsultation 1/2018 mit Schreiben vom 29. März 2018 verwiesen. Bereits in dieser Stellungnahme haben wir die mangelnde Rechtmäßigkeit der Einführung von unechten Pflichtfeldern angegriffen. Dennoch wurden diese seitens der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen im Meldesystem goAML aktiviert. Wenn derartige Datenfelder für die Beurteilung der Vollständigkeit einer Meldung herangezogen werden, dann ist bereits hierin ein weiterer Rechtsverstoß zu sehen.

Einige der von der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen gewünschten unechten Pflichtfelder sind von den Verpflichteten unter Berücksichtigung der Vorgaben des Geldwäschegesetzes nicht zu erheben. Alle Verpflichteten müssen nicht allein die Vorgaben des Geldwäschegesetzes beachten und einhalten, sie müssen in gleicher Art und Weise auch die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) erfüllen. Im Sinne der Datensparsamkeit dürfen nur solche Daten erhoben werden, die für die

Zwecke der Verpflichteten erforderlich sind. Das beispielsweise ohne entsprechende Rechtsgrundlage eingeführte unechte Pflichtfeld „Geburtsland“ ist für die Verpflichteten nach den Vorgaben des Geldwäschegesetzes nicht vorgesehen. Mithin bleibt die Rechtmäßigkeit der Erhebung eines solchen Datenfeldes aus der Perspektive der Verpflichteten unbeantwortet. Unter Beachtung des Spannungsfeldes sich gegenseitig konkurrierender gesetzlicher Verpflichtungen, dürfen von einer staatlichen Behörde keine Daten abverlangt werden, ohne dass es hierfür eine gesetzliche Legitimation gibt. Anderenfalls würde ein derartiges Verlangen seitens der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen dazu führen, dass die Verpflichteten auf der anderen Seite gegen andere von ihnen zu beachtende gesetzliche Regelungen verstoßen müssten. Ein solches Vorgehen ist mit den Regeln des Rechtsstaats nicht vereinbar.

Bei der Rückmeldung kommt es vor allem nicht auf das subjektive Interesse der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen an, eine möglichst weitgehende technische Auswertbarkeit von Verdachtsmeldungen zu erreichen.

Das vorliegende Rückmeldekonzert erweckt den Anschein, dass das verfolgte Interesse eher darin liegt, eine umfangreichere Lieferung von geldwäscherechtlich nicht vorgesehenen Daten zu erreichen, die vor allem eher dem Zweck einer möglichen Erweiterung technischer Auswertungen und der statistischen Auswertung durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen dienen.

Im Rahmen der Stellungnahme wird betont, dass es bei der Rückmeldung auf die Perspektive des Verpflichteten ankommt. Es ist nicht Gegenstand der gesetzlichen Pflicht zur Rückmeldung, die Interessen und Aufgaben der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen durch derartige Rückmeldeberichte faktisch auf die Verpflichteten auszulagern.

Der unterbreitete Entwurf in Teil II lässt ebenfalls nicht erkennen, welche objektiven Erkenntnisse der Verpflichtete für sein künftiges Meldeverhalten aus dem Rückmeldekonzert entnehmen soll.

Jeder Verpflichtete ist bereits gesetzlich verpflichtet, die Verdachtsmeldung ordnungsgemäß vorzunehmen. Dazu zählt eben auch, alle ihm tatsächlich vorliegenden Daten und Informationen sowie Unterlagen bereitzustellen. Was der Verpflichtete aber nicht hat, kann er auch nicht im Rahmen einer Verdachtsmeldung bereitstellen, etwa weil:

- a) mangels abschließender Begründung einer Geschäftsbeziehung noch gar nicht alle Daten vollständig erhoben werden konnten (aber dennoch eine Verpflichtung zur Abgabe einer Verdachtsmeldung besteht),
- b) die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Daten erwartet, die vom Geldwäschegesetz nicht vorgesehen sind oder
- c) sich auch aus anderen Rechtsgründen nicht im Herrschaftsbereich der Verpflichteten befinden.

Es hat also durchaus berechtigte Gründe, wenn eine eingereichte Verdachtsmeldung lückenhaft erscheint. Aber auch hier kommt es auf die Perspektive des Verpflichteten an. Würde der Verpflichtete erst alle Informationen ermitteln, die von Seiten der Zentralstelle für Verdachtsmeldungen im Idealfall gewünscht sind, dann würde der Verpflichtete regelmäßig gegen die Unverzüglichkeit der Abgabe der Meldung verstoßen.

Bereits in Folge des von der Financial Action Task Force veröffentlichten „Mutual Evaluation Report – Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Germany“ vom 19. Februar 2010 hatte der Gesetzgeber reagiert und im Rahmen des Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention die Umbenennung der „Verdachtsanzeigen“ in „Verdachtsmeldung“

vorgenommen und damit eine Klarstellung in Bezug auf die Verdachtsmeldeschwelle, die in der praktischen Anwendung in vielen Fällen zu hoch angesetzt wurde, bewirkt (BT-Drucks. 17/6804, S. 21). Im Rahmen der Ausführungen zum wesentlichen Inhalt des damaligen Gesetzesvorhabens wurde wie folgt ausgeführt:

„Die Meldepflicht nach dem Geldwäschegesetz ist nicht mit einer Strafanzeige im Sinne der Strafprozessordnung gleichzusetzen. Im Gegensatz zur Strafanzeige braucht der nach dem Geldwäschegesetz Verpflichtete nicht die Vorstellung zu haben, dass eine Straftat begangen wird oder wurde. Es genügt, wenn die nach dem Geldwäschegesetz geforderten Tatsachen vorliegen. Es handelt sich bei den die Meldepflicht auslösenden Fällen um gesetzlich typisierte Verdachtssituationen, die eine eigene Schlussfolgerung oder gar rechtliche Subsumtion des Verpflichteten nicht erfordern. Der Verpflichtete braucht nicht damit zu rechnen, dass der meldepflichtige Sachverhalt in Zusammenhang mit einer Straftat steht. Der Gesetzgeber selbst bejaht mit dieser Typisierung eine gewisse Wahrscheinlichkeit für einen solchen Zusammenhang. (BT-Drucks. 17/6804, S. 21)

Bereits diesen Worten kann hinreichend deutlich entnommen werden, dass dem Verpflichteten keine eigenen Schlussfolgerungen oder gar eine rechtliche Subsumtion abverlangt werden. Zur konkreten Begründung des seinerzeit neugefassten Wortlauts des § 11 GwG a.F. heißt es weiter:

Die FATF geht in Empfehlung 13 davon aus, dass die Verpflichteten alle aus ihrer Sicht geldwäscherelevante Transaktionen und Geschäftsbeziehungen melden sollen, ohne zuvor eine detaillierte rechtliche Subsumtion des Sachverhalts vornehmen zu müssen. Wichtig ist, dass der Meldepflichtige nicht die rechtlichen Voraussetzungen einer Tat nach § 261 StGB prüfen, sondern einen Sachverhalt nach allgemeinen Erfahrungen und seinem beruflichen Erfahrungswissen unter dem Blickwinkel seiner Ungewöhnlichkeit und Auffälligkeit im jeweiligen geschäftlichen Kontext würdigen soll. Wenn eine Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung aufgrund dieser Erfahrungen naheliegt oder ein Sachverhalt darauf schließen lässt, besteht demnach eine solche Meldepflicht. Demzufolge soll mit der Änderung des Tatbestandsmerkmals „Feststellung“ in „Vorliegen von Tatsachen“ klargestellt werden, dass es für die Meldepflicht ausreicht, dass objektiv Tatsachen vorliegen, die darauf hindeuten, dass es sich bei Vermögenswerten um Erträge krimineller Aktivitäten handelt oder die Vermögenswerte im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung stehen. (BT-Drucks. 17/6804, S. 36) (Hervorhebung durch Autor der Stellungnahme)

Im Rahmen der Novellierung des Geldwäschegesetzes und zur Begründung des § 43 GwG wurde klargestellt, dass die zuvor etablierten Anforderungen beigehalten werden und lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen werden:

„Dieser Paragraph beruht weitestgehend auf dem § 11 GwG bisherige Fassung. Er dient der Umsetzung von Artikel 33 der Vierten Geldwäscherichtlinie.“ (BT-Drucks. 18/11555, S. 156)

Auch im Rahmen der 1. Geldwäschetagung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen wurde seitens der Vertreterin des Bundesministeriums der Finanzen, Frau Funken, klar geäußert, dass es im Rahmen des Verdachtsmeldewesens keine inhaltlichen Änderungen gibt. Sowohl die Begründung des Gesetzestextes, als auch die bis dato nicht aufgehobenen Auslegungshinweise des Bundesministeriums der Finanzen zu Handhabung des Verdachtsmeldewesens (§ 11 GwG) vom 6. November 2014 (**Auslegungshinweise**) lassen an keiner Stelle einen Zweifel daran erkennen, dass es nicht die Aufgabe des Verpflichteten ist, eine

Subsumtion vorzunehmen oder dafür Sorge zu tragen, dass der Sachverhalt zuvor ausermittelt wurde. In den Auslegungshinweisen wird ausgeführt:

*„Ziel der Beurteilung (des Verpflichteten) ist, eine Einschätzung der jeweiligen Geschäftsbeziehung bzw. Transaktion treffen zu können. Der Umfang der Beurteilung richtet sich dabei nach dem Einzelfall. **Im Hinblick auf das Unverzüglichkeitsgebot für die Meldung muss eine der Meldung vorgelagerte Beurteilung der internen Meldung von Mitarbeitern schnellstmöglich abgeschlossen werden.**“ (Auslegungshinweise, S. 3)
(Klammerzusatz und Hervorhebung durch Autor der Stellungnahme)*

Bereits in den Auslegungshinweisen wurde dargelegt, dass dem Verpflichteten nicht in jedem Fall abverlangt werden kann, dass er bei einer Verdachtsmeldung alle Identifizierungsmerkmale kennen muss:

*„Wichtige Information im Rahmen einer Meldung ist die Identität des Vertragspartners/Kunden/der auftretenden Person oder des Auftraggebers/Empfängers. **Bei nur angetragenen Geschäften bleibt bisweilen der Name und damit das eindeutigste Identifizierungsmerkmal unbekannt. Dann können nur Anhaltspunkte über die Art und Weise des Geschäfts oder der Transaktion in der Meldung weitergegeben werden. Da auch diese Anhaltspunkte eine Identifizierbarkeit und Sachverhaltsaufklärung ermöglichen können, ist auch in einem solchen Fall eine Meldung zu erstatten.**“ (Auslegungshinweise, S. 8) (Hervorhebung durch Autor der Stellungnahme)*

All diese Faktoren machen deutlich, dass es gerade nicht die Aufgabe eines Verpflichteten eine Vorbeurteilung vorzunehmen, welcher Straftatbestand durch die jeweilige Verdachtsmeldung erfüllt sein könnte. Nichts anderes wird aber mit der Abfrage eines Indikators nach aktueller Ausprägung vom Verpflichteten abverlangt. Diese vom Verpflichteten vorgenommene Beurteilung dann auch noch zu „benoten“, wird der Sache nicht gerecht. Die Einordnung, ob der gegenständliche Sachverhalt der Meldung einen Straftatbestand erfüllt, ist explizit nicht die Aufgabe des Verpflichteten. Nicht ohne Grund wurde die Meldeschwelle mit der Änderung von einer Verdachtsanzeige hin zu einer Verdachtsmeldung bereits vor vielen Jahren nennenswert herabgesetzt.

Da es zu den im Rückmeldebericht enthaltenden „Bewertungstexten“ keine weiteren Ausführungen gibt, kann nur die Annahme getroffen werden, dass hier allein die subjektive Perspektive der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen herausgestellt wurde. Dabei wird vollkommen außer Acht gelassen, worauf es bei der Abgabe der Verdachtsmeldung ankommt:

- a) Unverzüglichkeit
- b) Bereitstellung aller dem Verpflichteten bekannten Identifizierungsmerkmale (soweit diese überhaupt bekannt sind)
- c) Bereitstellung aller Anhaltspunkte, die den Verpflichteten zur Verdachtsmeldung veranlasst haben.

An dieser Bewertung ändert sich auch nichts dadurch, dass das Bundesministerium der Finanzen auf ihrer Internetseite folgenden Hinweis aufgenommen hat:

*„**Hinweis:** Infolge des Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822) (siehe hier)*

wurden das bestehende Geldwäschegesetz neu gefasst und weitere Gesetze angepasst. Die nachstehenden Ausführungen einschließlich der herunterladbaren Auslegungs- und Anwendungshinweise beziehen sich auf die vorherige Rechtslage und können daher nur eingeschränkt weitergelten. Sie werden gegenwärtig einer umfassenden Überprüfung unterzogen.“

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/Finanzmarktregulierung/2014-01-29-11-GwG.html; abgerufen am 15. November 2018)

Der Hinweis steht im deutlichen Widerspruch zur Gesetzesbegründung. Der Entwurf und die Begründung zum novellierten Geldwäschegesetz wurden federführend vom Bundesministerium für Finanzen erstellt. Der Gesetzentwurf zu § 43 GwG wird unter anderem explizit wie folgt begründet:

„Die Auslegungshinweise des Bundesministeriums der Finanzen zur Handhabung des Verdachtsmeldewesens (§ 11 GwG) vom 6. November 2014 sind weiterhin aktuell.“ (BT-Drucks. 18/11555, S. 156)

Es ist sachlich nicht nachvollziehbar, wie in der entscheidenden Gesetzesbegründung eine solche Aussage getroffen werden kann, wenn im Nachhinein, ohne neues Gesetzgebungsverfahren, ein derartiger Hinweis zu den Auslegungshinweisen veröffentlicht wird.

Nicht zuletzt muss ein weiterer Maßstab des Geldwäschegesetzes beachtet werden. Jeder Verpflichtete handelt gemäß § 56 Abs. 1 Nr. 59 GwG ordnungswidrig, wenn er:

„...vorsätzlich oder leichtfertig

...

59. entgegen § 43 Absatz 1 eine Meldung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig abgibt,“

Es muss also durchaus davon ausgegangen werden, dass jeder Verpflichtete aus seiner Perspektive eine vollständige Verdachtsmeldung einreicht. Ab wann eine Verdachtsmeldung im Einzelfall vollständig ist, dazu macht das Geldwäschegesetz aufgrund der vielfältigen Sachverhaltsausprägungen keine Angaben. Es ist auch nicht ersichtlich, dass eine entsprechend rechtliche Vorgabe aktuell gegeben wäre.

Berücksichtigt man diesen gesetzlich festgelegten Maßstab, dann darf durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen nicht einseitig durch den konsultieren Rückmeldebericht der Eindruck erweckt werden, der jeweilige Verpflichtete würde seinen gesetzlichen Pflichten nicht angemessen nachkommen.

Die vorstehenden Ausführungen der Stellungnahme werden zudem im Lichte der aktuellen Rechtsprechung gestützt. Der vom Oberlandesgerichts Frankfurt am Main gefasste Beschluss vom 10. April 2018, Az. 2 Ss-Owi 1059/17 legt den Schwerpunkt auf die Unverzüglichkeit der Abgabe der Verdachtsmeldung. Ausgang für den Beschluss war die Entscheidung der BaFin drei Geldbußen gegen einen Geldwäschebeauftragten zu erlassen. Die Verteidigung des insofern belasteten Geldwäschebeauftragten, die Verdachtsmeldung nicht ins Blaue hinein vorzunehmen, überzeugte nicht. Dieses von der zuständigen Aufsichtsbehörde gesetzte und vom Oberlandesgericht bestätigte Signal wird dazu führen, dass die Meldeschwelle noch weiter herabgesetzt wird, um nicht Gefahr zu laufen, dass gegen den Maßstab der Unverzüglichkeit verstoßen wird.

5. ANGEMESSENE ZEIT

Aus dem Anschreiben zum Rückmeldekonzept kann folgende Aussage zum Rückmeldebericht entnommen werden:

„Der Rückmeldebericht wird voraussichtlich - je nach Meldeaufkommen eines Verpflichteten - quartalsweise, halbjährlich oder jährlich erstellt und per goAML-Mailbox an den Verpflichteten übermittelt.“

Zum einen wird deutlich, dass es sich um einen pauschal gesteuerten Bericht handelt. Der offensichtlich automatisiert erstellt wird. Es fehlt also bereits an einer Individualisierung auf den betreffenden Verpflichteten.

Zum anderen erheben sich erhebliche Zweifel an dem Turnus. Wenn ein Verpflichteter im schlechtesten Fall erst nach Ablauf eines Jahres einen derartigen Rückmeldebericht erhalten sollte, dann ist der Aspekt der Rückmeldung in angemessener Zeit wohl kaum gewahrt. Der von den Aufsichtsbehörden immer wieder gegenüber den Verpflichteten kommunizierte zeitliche Meldehorizont zur Abgabe der Meldung beträgt durchschnittlich 24 Stunden. Sofern eine Verdachtsmeldung abgegeben wurde, muss ein Verpflichteter gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 2 GwG den Ablauf des dritten Werktags abwarten, ohne dass eine Untersagung der betreffenden Transaktion durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen oder die zuständige Staatsanwaltschaft erfolgt ist, bevor die gegenständliche Transaktion ausgeführt werden darf. Seitens der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen wird scheinbar verkannt, dass auch die Untersagung einer Transaktion eine Form der Rückmeldung an den Verpflichteten ist.

In Relation zu den engen Fristen, die vom Verpflichteten beachtet werden müssen, erscheint eine Rückmeldung nach Ablauf von mehr als einem Monat nach der betreffenden Verdachtsmeldung als nicht mehr angemessen. Zumal zum Ablauf der Frist nach § 40 Abs. 4 Nr. 1 GwG ebenfalls vom Verpflichteten eine weitere Entscheidung getroffen werden muss.

Als Ansprechpartner für Ihre Rückfragen benennen wir den Leiter der BVZI Arbeitsgruppe Geldwäscheprävention, Olaf Bausch (olaf.bausch@amlpraevention.de / 0177 936 2551).

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband der Zahlungsinstitute e.V.

Stephan Dumröse
Sprecher des Vorstands

Christof Kohns
stellvertretender Sprecher des Vorstands