



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Bonn, den 20.09.2023

Stellungnahme

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses

am 25. September 2023

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

(BT-Drucksache 20/8294)



I. Grundsätzliches

Die Fokussierung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) auf schwere Straftaten im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist ein wichtiges gesetzgeberisches Ziel, das ich ausdrücklich unterstütze. Allerdings weist der vorliegende Entwurf noch eine Reihe datenschutzrechtlicher Defizite auf, auf die ich hinweisen möchte.

Bereits in den letzten Jahren hat die FIU im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren zum Geldwäschegesetz (GwG) neue Befugnisse zur Datenverarbeitung erhalten, ohne dass dabei die wesentlichen Vorgaben des Datenschutzes berücksichtigt wurden. Diese werden auch im gegenständlichen Verfahren weiterhin nicht beachtet, obwohl der FIU besonders eingriffsintensive Befugnisse zum Einsatz automatisierter Verfahren eingeräumt werden.

Dies betrifft zum einen die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-Richtlinie), deren Frist bereits im Mai 2018 abgelaufen ist. Zum anderen mangelt es auch insgesamt an einer konsequenten Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung¹.

Insbesondere fehlt es mir noch immer an wirksamen Abhilfebefugnissen gegenüber der FIU.

Ich wiederhole daher meine Empfehlung, das GwG dringend zu evaluieren und konsequent an die europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben anzupassen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften des Artikel 1 (Änderung des GwG)

Zu § 29 Abs. 2a GwG-E

Die Vorschrift zum Einsatz automatisierter Systeme genügt nicht den Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 16. Februar 2023 (Az. 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20) zur automatisierten Datenanalyse für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten festgelegt hat.

¹ vgl. insbesondere das Urteil des BVerfG zum Bundeskriminalamtgesetz vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 –, BVerfGE 141, 220-378



Art und Umfang der Daten, der einzubeziehende Personenkreis und die Datenverarbeitungsmethode müssen normenklar durch den Gesetzgeber selbst festgelegt werden.

Bevor dabei der Einsatz selbstlernender Systeme überhaupt in Betracht gezogen wird, müsste zunächst evaluiert werden, ob es sich um ein verhältnismäßiges Mittel handelt, den angestrebten Zweck zu erreichen.

Schon in der Polizeiarbeit dürfen selbstlernende Systeme nur unter besonderen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zur Anwendung kommen, die trotz der eingeschränkten Nachvollziehbarkeit ein hinreichendes Schutzniveau sichern (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 2023 – 1 BvR 1547/19 –, Rn. 100, juris). Ein flächendeckender Einsatz im Rahmen der Vorfeldtätigkeit durch die FIU auf Basis einer Generalklausel scheidet daher aus hiesiger Sicht verfassungsrechtlich aus.

Zu § 29 Abs. 2c GwG-E

Eine Generalklausel die lediglich pauschal die „Erhebung“ gestattet, ist verfassungsrechtlich nicht geeignet, den beabsichtigten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen.

Es bedarf einer normenklaren Ermächtigungsgrundlage, wenn Informationen, die durch die Sichtung allgemein zugänglicher Inhalte gewonnen wurden, gezielt zusammengetragen, gespeichert und gegebenenfalls unter Hinzuziehung weiterer Daten ausgewertet werden und sich daraus eine besondere Gefahrenlage für die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen ergibt (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07, BVerfGE 120, 274-350, Rn. 308 – 309).

Diese Schwelle dürfte bei der Analysetätigkeit der FIU regelmäßig überschritten sein

Zu § 29 Abs. 5 GwG-E

Der Ansatz zur Regelung von Verwendungsbeschränkungen ist begrüßenswert, allerdings noch nicht ausgereift. Das GwG stellte bisher insgesamt nicht sicher, dass eine Datenverwendung nur erfolgt, wenn auch eine Erhebung zu dem gleichen Zweck zulässig wäre (Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung). Aus meiner Sicht sollte das gegenständliche Gesetzgebungsverfahren als Chance genutzt werden, diesem Mangel zu begegnen.



Zu § 30 Abs. 2 S. 2- 4 GwG-E

Nicht tragbar ist das Veröffentlichungsverbot zu den Einzelheiten des Risikobewertungssystems.

Mangelnde Transparenz beschneidet die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Personen und verhindert die aufsichtsrechtliche und gerichtliche Kontrolle. Es ist daher zumindest klarzustellen, dass mein Informationsrecht nach § 16 Abs. 4 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) von der Regelung unberührt bleibt und auch gegenüber den Gerichten eine uneingeschränkte Offenlegungspflicht besteht.

Selbst im Bereich der Nachrichtendienste darf es schon nach den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates keine prinzipielle Geheimhaltung geben (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, Rn. 139, juris).

Zu § 32 Abs. 2 GwG-E

Im Vergleich zum Referentenentwurf wurde die Streichung der Weiterleitung von im Zusammenhang mit "sonstigen Straftaten" stehenden Meldungen in der Kabinettsvorlage zurückgenommen. Anstelle der Übermittlung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden können die Informationen zu sonstigen Straftaten nun jedoch auch zum automatisierten Datenabruf bereitgestellt werden.

Diese Änderung ist aus Sicht des Datenschutzes ein deutlicher Rückschritt zum Referentenentwurf. Die durch die Beschränkung auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geschaffene Eingriffsschwelle entfällt. Damit ist die Regelung aus hiesiger Sicht weiterhin unverhältnismäßig. Die Untersuchung auf einen Zusammenhang mit „sonstigen Straftaten“ ist nicht geeignet, die Durchführung heimlicher und umfangreicher Analysetätigkeiten der FIU zu rechtfertigen

Zu § 39 Abs. 1 S. 1 GwG-E

Die Einschränkung der Verpflichtung zur Erstellung einer Errichtungsanordnung auf Systeme nach § 29 Abs. 2a GwG-E ist weder sachgerecht noch nachvollziehbar. Im Ergebnis handelt es sich hierbei um eine erhebliche Beschneidung meiner Aufsichtsfunktion. Für sämtliche anderweitigen automatisierten Verarbeitungen bei der FIU entfällt die Pflicht meiner vorherigen Anhörung ohne Kompensation. Dies ist nicht hinnehmbar.



Zu § 59 Abs. 15 GwG-E

Diese Regelung ist eine Folge der Anpassung des § 32 Abs. 2 GwG in der Kabinetttvorlage und stellt aus datenschutzrechtlicher Sicht eine deutliche Verschlechterung dar. Die FIU leitet weiterhin Meldungen zu „sonstigen Straftaten“ weiter. Die Beurteilung der Erforderlichkeit und weitere Bearbeitung der entsprechenden Daten steht dabei nun für zwei Jahre zur willkürlichen Disposition der Strafverfolgungsbehörden.