

BDK | Wollankstraße 135 | D-13187 Berlin

Bundesministerium der Finanzen
Referat VII A 5

D-10117 Berlin

per Mail:

VIIA5@bmf.bund.de

Bundvorsitzender

Ansprechpartner/in: Dr. Barreto da Rosa
Funktion: Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates

E-Mail: steffen.barretodarosa@bdk.de
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 29.04.2025

Stellungnahme zum Verordnungsentwurf des Bundesministeriums der Finanzen Verordnung zur Bestimmung der erforderlichen Angaben und der Form der Meldung im Sinne des § 45 Absatz 5 Satz 1 des Geldwäschegesetzes (GwG-Meldeverordnung – GwGMeldV)

Vorbemerkungen

Eine Verordnung, die friedliche und inklusive Gesellschaften fördert (vgl. S. 7 des Entwurfs) – wer kann dagegen schon etwas haben? Wäre die Welt also eine bessere, wenn alle Länder eine solche GwGMeldV hätten? Und torpediert Kritik am Entwurf dann den Weg des BMF zum Weltfrieden? Vermutlich weder noch. Man darf aber die Frage aufwerfen, ob der Entwurf mit einer solchen Ansage nicht erheblich über das Ziel hinausschießt. Letztlich soll lediglich das, was von der FIU bisher ohne gesetzliche Grundlage bzw. jedenfalls unverbindlich in verschiedenen Papieren bereits zu einem Großteil festgelegt wurde (vgl. auch S. 6 des Entwurfs), nun schlicht in eine verbindliche (wenngleich Verstöße nicht bußgeldbewehrt sind) Verordnung gegossen werden. Da hätte es den nachösterlichen Ausflug im Stile eines urbi et orbi nicht bedurft.

Zum Entwurf im Einzelnen

Allgemeines

Wenngleich zum aktuellen Zeitpunkt noch keine Fakten geschaffen sind, so wirft der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode doch bereits einige Schatten voraus. Ein zentrales Thema ist dabei der Bürokratierückbau – das Wort „Bürokratie“ wird in dem Kontext ganze 48 Mal verwendet. Wenngleich ein Bedürfnis der FIU an möglichst strukturierter Anlieferung qualitativ hochwertiger Daten unstrittig ist, stellt sich doch die Frage, ob durch derart

kleinteilige (bürokratische) Vorgaben das Ziel der mutmaßlichen künftigen Bundesregierung erreicht wird.

Zu bestreiten ist jedenfalls die behauptete Vereinfachung der (ohnehin bereits aufwändigen) „Erfüllung der Meldepflicht für die in § 2 des Geldwäschegesetzes definierten Verpflichteten (S. 7 des Entwurfs).

Dass kein jährlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entstehe (aaO), erscheint bei zusätzlichen Forderungen zur Angabe zahlreicher Detailinformationen in einzelnen Datenfeldern einer sperrigen IT-Anwendung (goAML), die gerade von Verpflichteten aus dem Nichtfinanzsektor regelmäßig manuell vorzunehmen sind, gleichfalls unzutreffend. Vielleicht wäre bereits hier vorab (!) ein Praxis-Check wie im Koalitionsvertrag angekündigt (Zeilen 1412, 1870, 1967) sinnvoll.

Zu § 1

Der deklarierte Anwendungsbereich erscheint zu kurz gegriffen, bestimmt die Verordnung doch nicht nur „die zu übermittelnden Daten“. Sie verhält sich darüber hinaus (in § 2) zum Weg der Datenübermittlung, was ein aliud zu anzugebenden Datenkategorien ist.

Zu § 2

Die Vorgaben zum Weg der Datenübermittlung in § 2 – ungeachtet dessen, dass man sie mit gutem Willen noch unter den Begriff „Form“ in § 45 Abs. 5 S. 1 GwG fassen und somit als von der Verordnungsermächtigung erfasst ansehen können wird – geben in Teilen lediglich die gesetzlichen Regelungen aus § 45 GwG wieder, was die Frage aufwirft, weshalb es ihrer bedurfte. Zudem enthält lediglich **§ 2 Abs. 1** (redundante) Aussagen zur Datenübermittlung, die weiteren Absätze beziehen sich auf Dateiformate etc. Die Angabe in der Begründung zu § 2 Abs. 1 (S. 10), goAML sei bereits „seit dem 26. Juni 2017 bei der FIU in Betrieb“ ist darüber hinaus falsch: Der (zunächst eingeschränkte) Betrieb startete zum 01.01.2018 (vgl. ausführl. Herzog/Barreto da Rosa, GwG, 5. Aufl., § 45 Rn. 1).

In **§ 2 Abs. 2 S. 1** erscheint die Formulierung „*Verpflichteten im Sinne von § 2 Absatz 1 des Geldwäschegesetzes und Aufsichtsbehörden nach § 44 des Geldwäschegesetzes*“ inkonsistent – wenn im Kontext von Verpflichteten auf die gesetzliche Festlegung des hiervon erfassten Kreises Bezug genommen wird, müsste hinsichtlich der Aufsichtsbehörden nicht auf (deren Meldepflicht in) § 44 verwiesen werden, sondern auf § 50 GwG. Schließlich sollten auch die gem. § 2 Abs. 3 und 4 GwG meldepflichtigen Gerichte sowie Behörden und Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die öffentliche Versteigerungen durchführen, genannt werden.

Zu einzelnen Nummern in **§ 2 Abs. 2 S. 3** stellen sich Fragen:

- **Nr. 2:** Das Datum der Abgabe der Meldung wird von goAML automatisch registriert, die Erforderlichkeit einer gesonderten Angabe erschließt sich nicht.
- **Nr. 5:** Die Vorgabe, auch Hinweise auf eine mit der Meldung zugleich geplante Strafanzeige zu geben, geht über die gesetzliche Vorgabe in § 43 Abs. 1 S. 2 GwG hinaus bzw. weicht die Vorgabe von der dortigen Formulierung ab, wobei wiederum die grundsätzliche Frage aufgeworfen wird, warum es dieser Nummer bedarf, wenn es bereits eine gesetzliche Pflicht zur Mitteilung gibt. (Es wäre in dem Kontext ohnehin viel wünschenswerter, endlich verbindliche Aussagen zur Abgrenzung von Strafanzeigen und Meldungen nach § 43 Abs. 1 S. 1 GwG zu machen, d.h. insbesondere zur Entbehrlichkeit von Meldungen bei erstatteten Strafanzeigen, um solche Sachverhalte auch aus dem Meldewesen herauszunehmen und damit die FIU zu entlasten.)
- **Nr. 6:** Hier scheinen Auskunftersuchen weiterer Behörden wie solcher der Steuerfahndung vergessen worden zu sein.
- **Nr. 7:** Statt eines Hinweises auf eine unsinnige/unnötige doppelte Meldung des identischen Sachverhalts an zwei unterschiedliche Behörden (vgl. ausführlich Herzog/Barreto da Rosa, GwG, 5. Aufl., § 43 Rn. 13 ff.) sollte besser klargestellt werden, dass in derartigen Fällen eine zusätzliche Meldung nach § 43 Abs. 1 S. 1 GwG entbehrlich ist (bezeichnenderweise soll die Kenntnis über die Erfüllung der Meldepflicht an die BaFin (sie könnte in Nr. 7 auch namentlich genannt werden, statt lediglich die „zuständige Aufsichtsbehörde“) Doppelaufwände bei der FIU vermeiden, vgl. S. 12, es könnten durch einen Verzicht auf eine Doppelmeldung jedoch gleich auch Doppelaufwände auf Seiten der Verpflichteten vermieden werden).

Während § 2 Abs. 2 S. 3 Nr. 4 es ausreichen lässt, wenn „*ein Zusammenhang angenommen wird*“, verlangt § 2 Abs. 3 S. 1 einen „*Sachzusammenhang*“ (warum unterschiedliche Begriffe verwendet werden, erschließt sich nicht) in dem Sinne, dass „*zwischen den betreffenden Sachverhalten zweifelsfrei eine inhaltliche Verbindung festgestellt wird*“ (Begründung, S. 12) – auch diese Differenzierung erschließt sich nicht.

Zu § 3

Aufgrund des letzten Satzteils von **§ 3 Abs. 1** („*soweit diese Informationen vorliegen*“) stellt sich die Frage nach dem Bedürfnis von **Absätzen 3 und 4** – diese könnten hE damit ersatzlos gestrichen werden.

Auch zu einzelnen Nummern in § 3 Abs. 1 stellen sich Fragen:

- **Nr. 1:** Nach hiesiger Auffassung ist zum einen die Formulierung „*woraus sich der begründete Verdacht ergibt*“ zu korrigieren, da dies über die gesetzlichen Anforderungen in § 43 Abs. 1 S.

1 GwG („Liegen Tatsachen vor, die darauf hindeuten, dass...“) hinausgeht¹ und zum anderen der Passus „dass ein Verstoß gegen die gesetzlichen Pflichten im Zusammenhang mit einem wirtschaftlich Berechtigten vorliegen könnte“, da die Meldepflicht aus § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GwG lediglich besteht bei vorliegenden Tatsachen, die darauf hindeuten, dass „der Vertragspartner seine Pflicht nach § 11 Absatz 6 Satz 3, gegenüber dem Verpflichteten offenzulegen, ob er die Geschäftsbeziehung oder die Transaktion für einen wirtschaftlich Berechtigten begründen, fortsetzen oder durchführen will, nicht erfüllt hat“, was ersichtlich enger gefasst ist.

- **Nr. 2:** Das Wort „konkrete“ sollte gestrichen werden, da dies eine Selbstverständlichkeit darstellt und auch sonst nirgendwo verwendet wird (oder ist eine konkrete Beschreibung des Sachverhalts nach Nr. 1 nicht erforderlich?).
- **Nr. 3:** Die Angabe „zum wirtschaftlich Berechtigten“ sollte durch die Angabe „zu wirtschaftlich Berechtigten“ ersetzt werden, um so mehrere im Sachverhalt relevante wirtschaftlich Berechtigte zu erfassen. Zudem verweist lediglich die Verordnungsbegründung auf § 10 Abs. 1 Nr. 4 GwG, mithin die Feststellung der PEP-Eigenschaft, was sich durch Nr. 3 und dem dortigen Verweis auf § 11 Abs. 5 GwG nicht erschließt (dies sollte korrigiert werden).
- **Nr. 4 Buchst. c):** Der Zusatz „, wenn vorliegend“ erscheint entbehrlich angesichts des letzten Teilsatzes im einleitenden Satzteil (siehe zuvor).
- **Nr. 4 Buchst. i):** Der Zusatz „, sofern vorliegend“ erscheint wiederum entbehrlich angesichts des letzten Teilsatzes im einleitenden Satzteil (siehe zuvor). Darüber hinaus erscheint die pauschale Regelung insgesamt zu weitgehend, sie sollte auf die Fälle begrenzt werden, in denen die Angabe ehemaliger Verfügungsberechtigter Relevanz hat (Grundsatz der Datenminimierung).
- **Nr. 7:** Der zweite Teil „und weitere sachdienliche Dokumente zu dem gemeldeten Sachverhalt“ hat Auffangcharakter, womit es sich anbieten würde ihn als letzte Nummer zu verorten („Vertragsdokumentationen“ könnte dann zudem gestrichen werden).
- **Nr. 9:** Die Angabe „zur Immobilie“ könnte ersetzt werden durch „zu Immobilien“; die Angabe „§ 1 Absatz 7 Buchstabe a des Geldwäschegesetzes“ ist falsch, richtig müsste es heißen „§ 1 Absatz 7a des Geldwäschegesetzes“.

In § 3 Abs. 2 S. 1 ist das erste Wort „bei“ groß zu schreiben. Das Datum „Geburtsland“ ist nach den GwG-Vorschriften nicht zu erheben (lediglich der Geburtsort), weshalb Nr. 2 gestrichen werden sollte.

¹ Vgl. hierzu ausführlich Herzog/Barreto da Rosa/El-Ghazi/Barreto da Rosa, Geldwäscherecht, 6. Aufl., GwG § 43 Rn. 89 ff. (wenn Sie jetzt das Gesicht verziehen, weil diese Quelle (noch) nicht veröffentlicht ist – so ging es mir beim Lesen der Begründung zum RegE zum Gesetz zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, BT-Drs. 20/9648, in dem sogar die Erforderlichkeit gesetzgeberischer Änderungen mit einem Verweis auf einen Bericht des Bundesrechnungshofs begründet wurde, der nicht veröffentlicht ist).

Zu § 4

In **Abs. 1 Nr. 7** dürfte sich die Angabe „*in fortlaufender Schreibweise ohne Leerzeichen*“ nicht auf Buchst. a) beziehen sollen – die Angabe sollte insofern hinter Buchst. b) verortet werden (im Kontext der BIC erscheinen Leerzeichen abwegig).

Zu § 5²

Die unter § 5 aufgeführten zusätzlichen Mindestangaben zu Meldungen, die Kryptowerte im Sinne von § 1 Abs. 29 GwG betreffen, sind nachvollziehbar und orientieren sich inhaltlich an der FIU-Handreichung „Erfassung von Kryptotransaktionen“.

In **Abs. 1 Nr. 1** ist indessen die Angabe „*Krypto-Dienstleistungen*“ durch die im Bezug genommenen Art. 3 Nr. 15 der VO (EU) 2023/1114 verwendete Angabe „*Kryptowerte-Dienstleistungen*“ zu ersetzen.

Für transaktionsbezogene Verdachtsmeldungen iZm Kryptowerten (hier könnte auf Kryptowertetransfers gem. § 1 Abs. 30 GwG Bezug genommen werden) sollte die zugrundeliegende Blockchain-Transaktions-ID angegeben werden, da nur mit dieser weitere Analysen angestellt werden können (die Angabe in **Abs. 2** „*als Transaction ID oder Tx*“ sollte gestrichen werden). Ferner sollte in Abs. 2 statt „*Angabe des Kryptowerts*“ präziser „*Angabe des Transaktionsbetrages in Einheiten des Kryptowertes und des Wechselkurses*“ verwendet werden.

Da sich Teile dieser Angaben u.U. aus kommerzieller Blockchain-Analysesoftware ergeben, sollten ggf. auch die **Informationsquelle** und das **Konfidenzniveau** angegeben werden.

Um der zunehmenden Komplexität von Kryptowertetransaktionen gerecht zu werden, erscheint die Einführung einer **gesonderten technischen Meldemaske** (wie in **Abs. 3** angekündigt) sinnvoll. Diese sollte quelloffene Blockchain-Analysesoftware einbinden.

§ 6

Hinsichtlich Abs. 2 und der dort enthaltenen Zurückweisungsmöglichkeit der FIU stellt sich die Frage, ob die Regelung zum einen von der Verordnungsermächtigung des § 45 Abs. 5 S. 1 GwG gedeckt ist, die lediglich Regelungen zu Inhalt und Form der Meldung zulässt. Abs. 2 steht nach hiesiger Auffassung jedenfalls in Widerspruch zu § 30 Abs. 1 GwG, demzufolge die FIU „*zur Erfüllung ihrer Aufgaben folgende Meldungen und Informationen entgegenzunehmen und zu verarbeiten*“ hat. Die gesetzliche Pflicht zur Entgegennahme und Verarbeitung kann nicht durch die Verordnung eingeschränkt werden (vgl. zuvor bereits zur ähnlichen Formulierung in den BaFin AuA AT zum GwG (Stand 03/2025: Ziff. 10.6) Herzog/Barreto da Rosa, GwG, 5. Aufl., § 30 Rn. 3). Die FIU kann den Verpflichteten auffordern, ergänzende Informationen nachzureichen (sh. auch § 30 Abs.

² Mit freundlicher Unterstützung von Dr. Christian Beyer.

3 GwG) und die Fakten, die seine Meldung unterfüttern, zu substantiieren bzw. zu konkretisieren (BaFin, AuA AT zum GwG, 03/2025, Ziff. 10.6 am Ende).

Dirk Peglow
Bundesvorsitzender

Dr. Steffen Barreto da Rosa
Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats