



**BfDI**

Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

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

BMF Referat VIIB1

BMJV Referat IIIA3

ausschließlich via E-Mail:

VIIB1@bmf.bund.de

IIIA3@bmjv.bund.de

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-1209

FAX (0228) 997799-5550

E-MAIL referat12@bfdi.bund.de

BEARBEITET VON Herr Kassmann

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

DATUM Bonn, 09.11.2020

GESCHÄFTSZ. 12-230/008#0156

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

BETREFF **Ressortbeteiligung betr. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz – FISG)**

HIER Stellungnahme BfDI

BEZUG Ihr Anschreiben vom 19. Oktober 2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des o. g. Gesetzesentwurfes und die damit verbundene Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich Ihnen.

Im Vorfeld des Gesetzesvorhabens wurden bei einem gemeinsamen Besprechungstermin Ende August 2020 mit Vertretern des BfDI sowie Vertretern der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) und dem BMF in allgemeiner Form datenschutzrechtliche Themen des Gesetzesvorhabens diskutiert. In diesem Rahmen hatte ich erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken hinsichtlich der verfassungskonformen Ausgestaltung der geplanten Abruf- und Übermittlungsbefugnisse der FIU geäußert. Diesen Bedenken scheint in einigen wenigen Punkten Rechnung getragen worden zu sein. Wesentliche geplante Befugnisse für die FIU haben jedoch trotz meiner im Vorfeld geäußerten Bedenken Eingang in den Entwurf gefunden.

Zu dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

## **I. Zu Artikel 1 (Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG))**

### **1.) § 107 Abs. 5 WpHG-E**

Die geplante Neufassung von § 107 Abs. 5 WpHG sieht vor, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zur Wahrnehmung von Aufgaben nach § 106 WpHG ermächtigt wird, auch die Vorlage von "sonstigen Daten" von Unternehmen, deren Beschäftigten und Abschlussprüfern zu verlangen. Der Begriff sonstige Daten wird nicht näher definiert und ist daher zu unbestimmt. Zudem ist zweifelhaft, worin neben der bereits bisher möglichen Vorlagebefugnis von Unterlagen der Zweck und das Erfordernis einer Vorlage sonstiger Daten bestehen. Hierauf geht auch die Begründung nicht ein.

### **2.) § 107 Abs. 7 WpHG-E**

Durch § 107 Abs. 7 WpHG-E soll die BaFin ermächtigt werden Geschäfts- sowie Wohnräume zu durchsuchen, wenn dies zur Aufgabenwahrnehmung nach § 106 WpHG erforderlich ist und konkrete Anhaltspunkte für einen erheblichen Verstoß gegen Rechnungslegungsvorschriften vorliegen. Auf die Einschränkung von Art. 13 Grundgesetz (GG) wird hingewiesen. Das Recht zur Beschlagnahme wird der BaFin ebenso gewährt. Das Durchsuchungs- beziehungsweise Beschlagnahmerecht steht, außer bei Gefahr in Verzug, unter dem Richtervorbehalt. Außerhalb der Voraussetzungen der Strafprozessordnung werden der BaFin Ermittlungsbefugnisse übertragen, weil – wie es in der Entwurfsbegründung pauschal heißt – wegen der unterschiedlichen Zielrichtung von Bilanzkontrollverfahren und Strafverfahren ein Bedürfnis bestehe.



Es ist hiesigen Erachtens zweifelhaft, ob § 107 Abs. 7 WpHG-E das Grundrecht aus Art. 13 GG in verfassungskonformer Weise verhältnismäßig einschränkt, da insbesondere eine straftatverdachtsunabhängige Durchsuchungsbefugnis statuiert wird, die geringere Anforderungen stellt als die Durchsuchungsvorschriften der Strafprozessordnung.

Bereits die Frage der Erforderlichkeit dieser Befugniserweiterungen der BaFin ist vor dem Hintergrund einer mit der Durchsuchungsbefugnis verbundenen Beschränkung des Art. 13 Abs. 1 GG, der über seinen Wortlaut hinaus einen spezifischen Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts zum Ausdruck bringt (BVerfGE 151, 67, Rn. 56; BVerfGE 139, 245, Rn. 56) und dessen Schutzbereich auch Betriebs- und Geschäftsräume umfasst (BVerfGE 44, 353 (371)), nicht hinreichend begründet. Der pauschale Verweis auf das Bestehen eines nicht näher spezifizierten Bedürfnisses und unterschiedlicher Regelungszwecke von Bilanzkontroll- beziehungsweise Strafverfahren reicht nicht aus, um besondere und grundsätzlich den Strafverfolgungsbehörden vorbehaltenen grundrechtseingriffsintensive Ermittlungsbefugnisse auf die BaFin zu übertragen.

Bisher sieht das WpHG, mit Ausnahme des europarechtlich geprägten § 6 Abs. 12 WpHG, im Grundsatz vor, dass über die Einleitung strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen, wozu das Durchsuchungs- und Beschlagnahmerecht seiner Natur nach zählt, die Staatsanwaltschaft entscheidet – also nicht die BaFin, vgl. § 11 S. 3 WpHG. Bei Vorliegen eines Straftatverdachts endet die Zuständigkeit der BaFin (Schwark/Zimmer/Zetzsche/Lehmann, 5. Aufl. 2020, WpHG § 11 Rn. 6, 7), die Staatsanwaltschaft ist bei ihrer Ermittlungstätigkeit jedoch an die Voraussetzungen der in §§ 94 ff. Strafprozessordnung (StPO) geregelten Ermittlungsmaßnahmen gebunden. So ist in Ausnahmefällen bei Gefahr in Verzug, wenn kein Richter erreichbar ist, sowohl bei Erlass einer Durchsuchungsanordnung (§ 105 StPO) als auch bei Erlass einer Beschlagnahmeanordnung (§ 98 StPO) die Staatsanwaltschaft zuständig und nur wenn diese nicht erreichbar ist, liegt die Entscheidungskompetenz bei der Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft. Nach § 107 Abs. 7 S. 5 WpHG-E hingegen geht die Entscheidungszuständigkeit bei Gefahr in Verzug sofort auf die BaFin über, ohne dass die Einschaltung der Staatsanwaltschaft als weiteres Korrektiv vorgesehen wäre. Dies führte dazu, dass



für die Vornahme von Durchsuchungen und Beschlagnahmen nach § 107 Abs. 7 S. 5 WpHG-E trotz identischer Eingriffsintensität geringere Anforderungen gelten würden als bei solchen, die einen Straftatverdacht (§ 11 WpHG i.V.m. §§ 94 ff. StPO) voraussetzen. Unverständlich ist, warum § 107 Abs. 7 WpHG-E keine dem Schutz von einer Durchsuchung betroffenen Person, wie etwa vorgesehen in § 105 Abs. 2 StPO (Hinzuziehung von Zeugen), enthält, während § 98 Abs. 2 StPO (nachträgliche richterliche Bestätigung) als Schutzvorschrift bei einer Beschlagnahme für anwendbar erklärt wird. Dies erscheint wertungswidersprüchlich, Vorschriften der StPO werden so letztlich ausgehebelt und die Eingriffsschwelle des Art. 13 GG in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise abgesenkt. Selbst eine Verfahrensbeschleunigung dürfte sich hieraus nicht ergeben. Denn bereits aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen bei Durchführung einer Durchsuchung dürften, wenn auf eine Durchsuchung nach § 107 Abs. 7 WpHG-E die Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens folgt, Erkenntnisse aus der vorangegangenen Durchsuchung im Strafverfahren nicht ohne weiteres verwertbar sein. Die Schaffung des Durchsuchungs- und Beschlagnahmerechts zu Gunsten der BaFin ist im Erfüllungsaufwand der Verwaltung (Seite 3 des Gesetzentwurfs) nicht berücksichtigt. Auch dies wirft bei praktischer Betrachtung die Frage auf, wie eine rechtskonforme Umsetzung der Befugniserweiterungen der BaFin in der Verwaltungspraxis der BaFin umgesetzt werden kann.

Die Verletzung von Buchführungspflichten ist ein Straftatbestand (§ 283 b Strafgesetzbuch), der über §§ 11 WpHG i.V.m. 94 ff. StPO durch die Strafverfolgungsbehörden verfolgbar ist, ohne dass die BaFin dafür im Rahmen ihrer originären Aufgabenerfüllung selbst Ermittlungsmaßnahmen (Durchsuchung etc.) ergreifen müsste.

Ich weise zudem darauf hin, dass die Gliederung in der Entwurfsbegründung zu Artikel 1 Nr. 8 e) (§ 107 Abs. 7-9 WpHG-E) auf Seite 75 unzutreffend ist, da Buchstabe f hier nicht existiert.

### **3.) § 107 Abs. 9 WpHG-E**

§ 107 Abs. 9 WpHG-E normiert, dass die BaFin im Rahmen der Prüfung der Rechnungslegung die auf ihrer Internetseite veröffentlichten Informationen nach § 107 Abs. 1 S. 6 und § 107 Abs. 8 WpHG-E nach Ablauf von zehn Jahren zu löschen hat. Dem Entwurf ist nicht zu entnehmen, dass an dieser Stelle die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 1 EU-Datenschutzgrundverordnung (VO (EU) 2016/679, DSGVO) ausgeschlossen ist. Insofern rege ich aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit eine Klarstellung an. Vorsorglich weise ich darauf hin, dass datenschutzrechtliche Regelungen der DSGVO zwar unmittelbar nur für personenbezogene Daten lebender natürlicher Personen (Art. 4 Nr. 1 DSGVO, Erwägungsgrund 27) und mithin insbesondere nicht für juristische Personen (Erwägungsgrund 14) gelten. Jedoch können auch die hinter einem Unternehmen stehenden einzelnen natürlichen Personen datenschutzrechtlich relevant durch Maßnahmen gegen ein Unternehmen betroffen sein.

## **II. Zu Artikel 9 (Änderung des Geldwäschegesetzes (GwG))**

### **1.) Neuregelung des § 31 Abs. 5 GwG-E**

Die vorgesehene neue Regelung des § 31 Abs. 5 Satz 2 GwG-E sieht eine Erweiterung der Befugnis der FIU vor, steuerliche Grunddaten, die sie bislang im Wege von Einzellersuchen bei den Finanzbehörden erfragen konnte, selbst automatisiert bei den Finanzbehörden abzurufen. Darüber hinaus soll die FIU künftig auch dem Steuergeheimnis unterliegende Daten beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) automatisiert abrufen können. Entgegen der Begründung des Gesetzesentwurfs handelt es sich hierbei um eine Erweiterung des Datenkranzes, mit der eine noch weitergehende Durchbrechung des Steuergeheimnisses im Sinne der hiermit korrespondierenden Übermittlungsnorm des § 31 b Abs. 2a Abgabenordnung-E (AO) einhergehen soll. Bislang obliegt der FIU mit § 31 Abs. 5 Satz 2 GwG lediglich zur Vorbereitung von Auskunftersuchen gegenüber den Finanzbehörden eine Abrufberechtigung mit



Bezug auf die Steuernummer und das zuständige Finanzamt. Die Offenlegung weiterer personenbezogener Daten ist bisher nur auf Grundlage einer Mitteilung und damit Einzelfallprüfung durch die zuständigen Finanzbehörden möglich. Der Gesetzgeber erlaubt eine Übermittlung somit bisher nur auf der Grundlage der fachlichen Expertise der Finanzbehörden (vgl. hierzu BT-Drs. 18/3017 S. 30). Die Festlegung, welche Datenarten konkret betroffen sind, soll nach § 31 Abs. 5 Satz 8 GwG-E künftig eine Rechtsverordnung regeln.

Die Neufassung des § 31 Abs. 5 GwG mit dem Ziel der Erweiterung der Befugnisse der FIU zum automatisierten Abruf von bei den Finanzbehörden vorliegenden Grunddaten zu Steuerpflichtigen verstößt nach hiesiger Einschätzung in mehrfacher Hinsicht gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Bei den im Gesetzesentwurf vorgesehenen Befugnisserweiterungen der FIU handelt es sich um erhebliche Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Zwar dienen diese Neuregelungen grundsätzlich dem legitimen Zweck der Effektivierung der Verhinderung, Aufdeckung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Sie entsprechen jedoch im Übrigen nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die geplanten Neuregelungen sind jedoch aus meiner Sicht bereits nicht geeignet, diese Ziele zu erreichen. Die statistischen Auswertungen der FIU zeigen, dass aus der Analysetätigkeit vor dem Hintergrund eingegangener und endbearbeiteter Meldungen insgesamt nur eine geringe Erfolgsquote resultiert. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass weitere Befugnisse die bestehenden Vollzugsdefizite der Behörde beseitigen können.

Aus dem Jahresbericht der FIU 2018 ergibt sich, dass es nur bei einem Bruchteil (2 %) der von der FIU abgegebenen Geldwäscheverdachtsmeldungen tatsächlich zu einer Anklage, ei-



nem Strafurteil oder einem Strafbefehl gekommen ist. Lediglich 58 % der bei der FIU endbearbeiteten Verdachtsmeldungen haben zu einer Abgabe an die Strafverfolgungsbehörden geführt. Aus 77.252 eingegangenen Verdachtsmeldungen im Jahr 2018, wovon ca. 45.000 an die Ermittlungsbehörden weitergeleitet wurden, resultiert lediglich ein Rücklauf von weniger als 800 Anklageschriften (vgl. hierzu Jahresbericht 2018 Financial Intelligence Unit, S. 17 f.). Nicht mit in die Statistik einbezogen wurde dabei die Zahl der unbearbeiteten Verdachtsmeldungen. Dies dürfte die Statistik aufgrund des weiter forcierten Anstiegs der Verdachtsmeldungen seitens der FIU und des damit weiter deutlich steigenden Meldeaufkommens negativ beeinflussen.

Im Jahre 2019 sind bei der FIU insgesamt 114.914 Verdachtsmeldungen eingegangen. Hier von sind 41.369 Meldungen (36%) an die zuständigen Stellen abgegeben worden. Bei insgesamt 343 Rückmeldungen der Staatsanwaltschaften mit Bezug auf Verdachtsmeldungen mit Eingang nach dem 26. Juni 2017 handelte es sich um Urteile, Strafbefehle und Anklageschriften (ca. 2,2 % der Rückmeldungen). Die Analysetätigkeit der FIU hat im Ergebnis lediglich 54 Urteile zur Folge gehabt (0,3 % der Rückmeldungen). Eine Differenzierung zwischen Frei- und Schuldsprüchen ist in die Statistik nicht mit aufgenommen (vgl. hierzu Jahresbericht der Financial Intelligence Unit 2019 S. 17 ff.).

Die Neuregelungen sind aus hiesiger Sicht auch nicht erforderlich. Bereits jetzt statuiert § 31 Abs. 5 Satz 1 GwG eine Verpflichtung der Finanzbehörden, der FIU aktiv und ohne vorheriges Ersuchen nach Maßgabe des § 31 b Abs. 1 Nr. 5 AO Auskunft zu erteilen und nach § 31 b Abs. 2 AO die dort genannten Informationen mitzuteilen. Gleichzeitig besteht für die FIU bereits jetzt die Möglichkeit zur Vorbereitung von Auskunftersuchen automatisiert abzurufen, bei welchem Finanzamt und unter welcher Steuernummer eine natürliche Person geführt wird. Die Erforderlichkeit des automatisierten Abrufs und damit auch der Speicherung weiterer hochsensibler personenbezogener Daten kann angesichts dieser bereits vorhandenen mildereren und grundsätzlich gleich geeigneten Mittel hier nicht nachvollzogen



werden. Bestehende Vollzugsdefizite bei der FIU und auch bei den Finanzämtern sollten zunächst evaluiert und beseitigt werden, bevor vom Gesetzgeber weitere Eingriffsbefugnisse geschaffen werden. Die Erweiterung der Abrufbefugnisse der FIU widerspricht letztlich auch dem Grundsatz der Datensparsamkeit, mit dem weitgehend unbegrenzte Datensammlungen seitens staatlicher Stellen vermieden werden sollen. Die reine Nützlichkeit einer solch umfassenden Abrufbefugnis und somit auch Speicherung hochsensibler personenbezogener Daten für die Aufgabenerfüllung der FIU begründet vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeitsanforderungen nicht deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit.

Die geplante Neuregelung des § 31 Abs. 5 GwG-E ist aus hiesiger Sicht zudem mit den Anforderungen an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne unvereinbar. Sie verstößt in wesentlichen Punkten gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss zur Bestandsdatenauskunft II (Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/2013).

Das BVerfG hat in dem vorgenannten Beschluss insbesondere entschieden, dass sowohl gesetzliche Übermittlungs- als auch Abrufregelungen die Verwendungszwecke der Daten ausreichend begrenzen müssen, indem sie tatbestandliche Eingriffsschwellen und einen hinreichend gewichtigen Rechtsgüterschutz vorsehen. Dazu bedarf es begrenzender Eingriffsschwellen, die sicherstellen, dass Auskünfte nur bei einem auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützten Eingriffsanlass eingeholt werden können. Anlasslose Auskünfte, die allein der allgemeinen Wahrnehmung behördlicher Aufgaben dienen, sind nicht zulässig. Erforderlich ist eine zumindest hinreichend konkretisierte Gefahr (a.a.O., Rn. 145 ff.).

Überträgt man die vorgenannten Vorgaben des BVerfG auf die nunmehr vorgesehenen Regelungen im vorgelegten Gesetzesentwurf, so genügen diese den Anforderungen nicht. Die Begründung des Gesetzesentwurfs lässt für die geplanten automatisierten Datenabrufe bereits einen sogenannten „hinreichenden Anlass“ genügen. Ein solcher sei bereits gegeben,





wenn der FIU Meldungen, Mitteilungen oder Informationen nach § 30 Abs. 1 GwG vorlägen, die nach dem Abs. 2 der Norm zu analysieren und auf ihre Werthaltigkeit hin zu untersuchen seien. Dies umfasst nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 GwG pauschal sämtliche Meldungen der Verpflichteten, unabhängig von deren Werthaltigkeit und nach § 30 Abs. 1 Nr. 4 GwG auch sonstige Informationen aus öffentlichen und nicht öffentlichen Quellen im Rahmen ihres Aufgabebereiches.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Geldwäscheverdachtsmeldungen fast ausschließlich durch private Stellen erfolgen. Die Fehleranfälligkeit dieser Meldungen ist damit als besonders hoch zu qualifizieren. Der Gesetzgeber überlässt auf diese Weise letztlich privaten Stellen die Entscheidung, ob ein derart schwerwiegender Grundrechtseingriff erfolgt.

Zudem stellt auch § 31 Abs. 5 Satz 2 GwG-E pauschal auf die Aufgabenwahrnehmung der FIU nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Nummer 2 GwG ab, die insgesamt die Durchführung von operativen Analysen einschließlich der Bewertung von Meldungen und sonstigen Informationen umfasst. Eine weitere Eingrenzung findet nicht statt. Begrenzende Eingriffsschwellen sind mithin nicht existent.

Des Weiteren hat das BVerfG in seinem Beschluss festgestellt, dass eine Absenkung der Eingriffsschwellen stets untrennbar mit erhöhten Anforderungen an die konkret geschützten Rechtsgüter ist, wobei auch das Eingriffsgewicht der jeweiligen Maßnahme zu berücksichtigen ist (a.a.O., Rn. 148 ff.).

Im Hinblick auf den Rechtsgüterschutz ist zu beachten, dass sich die Datenverarbeitung der FIU nicht nur auf den Schutz hochrangiger Rechtsgüter beschränkt. Nach § 30 Abs. 2 GwG



analysiert sie auch pauschal, ob Meldungen mit einer sonstigen Straftat in Verbindung stehen. Eine weitere Eingrenzung beziehungsweise Beschränkung auf hochrangige Rechtsgüter ist nicht vorgesehen.

Im Unterschied zu dem vom BVerfG entschiedenen Fall wiegt das Eingriffsgewicht der geplanten Befugnisweiterungen darüber hinaus deutlich höher.

Personenbezogene Daten, die gem. § 30 AO dem Steuergeheimnis unterliegen, sind als besonders sensibel und schützenswert einzustufen. Im Gegensatz zu Bestandsdaten stellen sie Daten mit erheblicher Aussagekraft, Verwendungsmöglichkeit und auch Persönlichkeitsrelevanz dar. Eine Verarbeitung dieser hochsensiblen Daten bringt tiefgreifende Grundrechtseingriffe mit sich, die vom Gesetzgeber nur in besonderen Ausnahmefällen zugelassen sind. Der tiefgreifende Einblick, der dem Staat in die persönlichen Verhältnisse des Bürgers durch die Offenbarungs- und Mitwirkungspflichten nach der AO gewährt wird, fordert, dass die so erlangten Informationen nur zweckgerichtet verwendet werden dürfen und ihre Weitergabe nur unter gesetzlich genau definierten Voraussetzungen erfolgen darf (vgl. König/Intemann AO § 30 Rn. 5). § 30 AO gewährleistet den verfassungsrechtlich notwendigen Schutz des Bürgers vor einer Zweckentfremdung der durch die Behörden erhobenen Daten und sichert den verfassungsrechtlichen Anspruch des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfG 2 BvR 1493/89, BStBl. II 1991, 654; BFH II R 15/12, BFH/NV 2013, 1277).

Im Einzelnen sieht der Entwurf eine automatisierte Abrufbefugnis für die folgenden Daten vor:

Nach § 31 Abs. 5 Nr. 2 GwG-E dürfen automatisiert abgerufen werden die bei den Landesfinanzbehörden zu einem Steuerpflichtigen gespeicherten Grundinformationen, die die Steuernummer, die Gewerkekennzahl, die Grund- und Zusatzkennbuchstaben, die Bankverbindung, die vergebene Umsatzsteueridentifikationsnummer sowie das zuständige Finanzamt umfassen.



Bislang ist in § 31 Abs. 5 GwG nur ein automatisierter Abruf von Steuernummer und zuständigem Finanzamt möglich. Weitere Informationen durfte die FIU (wie auch weiterhin) gemäß § 31 Abs. 4 S. 1 GwG nur bei konkreten Verdachtsmomenten im Hinblick auf eine Geldwäschestraftat beim Finanzamt abfragen.

Die nun vorgesehenen Merkmale Gewerbekeznzahl, Grund- und Zusatzkeznbuchstaben, Bankverbindung und Umsatzsteueridentifikationsnummer stellen also eine Erweiterung des Datenkranzes dar. In der Gesetzesbegründung ist demgegenüber (und insofern zumindest irreführend) davon die Rede, dass nur ein Abruf von Grunddaten erfolge und keine Erweiterung des Datenkranzes vorliege.

Gemäß § 31 Abs. 5 Nr. 2 GwG-E dürfen automatisiert abgerufen werden auch die beim Bundeszentralamt für Steuern nach § 5 Abs. 1 Nummer 13 des Finanzverwaltungsgesetzes vorgehaltenen Daten, damit also die zentrale Sammlung und Auswertung der von den Finanzbehörden übermittelten Informationen über Betrugsfälle im Bereich der Umsatzsteuer.

Ein Zugriff auf diese umfassenden Datenbanken des BZSt war bislang nicht vorgesehen oder höchstens im Einzelfall bei konkret vorliegendem Geldwäscheverdacht. Hier handelt es sich um eine weitgehende Erweiterung des Datenkranzes, die datenschutzrechtlich besonders kritisch zu sehen ist.

In der Gesetzesbegründung gibt es weder Ausführungen zur Art und zum Umfang der Daten, die nach Nr. 2 automatisiert abgerufen werden sollen, noch ist erläutert, wozu diese Daten im Einzelnen erforderlich sind. Die pauschale Begründung, die Daten insgesamt seien erforderlich und geeignet, damit die der FIU bereits vorliegenden Daten im Rahmen der operativen Analyse plausibilisiert werden können, halte ich nicht für ausreichend. Einzelheiten des Abrufverfahrens, insbesondere zu den abrufbaren Daten und zum Umfang der Abrufbefugnis sollen nach der Gesetzesbegründung einer Rechtsverordnung vorbehalten sein. Damit ist weder dem Gesetzesentwurf selbst noch der Gesetzesbegründung zu entnehmen, welche Daten des BZSt genau für welche Zwecke abgefragt werden sollen und wozu dies erforderlich ist.



Neben der Bewertung der Datenarten, in die eingegriffen werden soll, ist zur Bewertung der Eingriffsintensität der geplanten Befugnisse auch relevant, welche Datenverarbeitung auf Seiten der FIU angestrebt ist und welche mögliche Gefährdung durch neue Verknüpfungsmöglichkeiten mit bereits dort vorhandenen Datenquellen entstehen kann

Die FIU speichert und verarbeitet bereits jetzt eine erhebliche Datenmenge mit großer Streubreite. Die Sammlung der personenbezogenen Daten konzentriert sich dabei in einer staatlichen Stelle und steht dem Staat mithin in ihrer Gesamtheit zur Verfügung. Auf diese Weise bestehen weitreichende Möglichkeiten der Erstellung von Verknüpfungen und der Sortierbarkeit.

Diese Gefahr ist besonders groß im Hinblick auf die Datensammlung beim BZSt zu Umsatzsteuerbetrugsfällen, die die FIU nach § 31 Abs. 5 Nr. 1 GwG-E zukünftig automatisiert abrufen können soll. Bei der Datensammlung des BZSt handelt es sich um umfassende Datenbestände aus diversen Quellen („von den Finanzbehörden übermittelte Informationen“), deren Herkunft und Qualität im Einzelfall schwer nachzuvollziehen sein dürfte. Deswegen ist gerade bei solchen Daten die Verknüpfung mit anderen Datenbeständen problematisch. Zudem ist fraglich, ob diese Daten dazu geeignet sind, eine strafrechtliche Verurteilung wegen Geldwäsche zu begründen.

Eingriffsintensivierend wirkt zusätzlich die Tatsache, dass die FIU lediglich als präventiv administrativ ausgerichtete Behörde tätig wird (BT-Drs. 18/11555, S. 136). Selbst der Verdachtsgrad einer an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleitenden Meldung liegt dabei noch unterhalb der Schwelle des strafprozessualen Anfangsverdachts. Folglich wird bereits jetzt eine Vielzahl von Betroffenen erfasst, die keinerlei Anlass für einen derartigen Grundrechtseingriff gegeben haben. Die bereits dargestellten statistischen Auswertungen der FIU zeigen, dass nur ein Bruchteil der bearbeiteten Meldungen letztlich zu einer Abgabe an die Strafverfolgungsbehörden führt und ein noch geringerer Anteil überhaupt zu einer Verurteilung der betroffenen Personen.



Zu einer Erhöhung der Eingriffsintensität trägt zudem die Tatsache bei, dass die FIU heimlich Daten verarbeitet und im Gesetz keinerlei Benachrichtigung der Betroffenen vorgesehen ist. Die Betroffenen werden somit der Möglichkeit beraubt, etwaige datenschutzrechtliche Rechte auf Löschung oder Berichtigung geltend zu machen beziehungsweise Rechtsschutzmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen.

Die Regelung des § 31 Abs. 5 Satz 5 2. HS GwG-E versagt eine Übermittlung der nach § 31 Abs. 5 Satz 2 GwG-E erhobenen Daten lediglich an die für Verfahren im Sinne des § 32 Abs. 3 Satz 2 Nummer 2 und 3 GwG zuständigen Stellen. Im Umkehrschluss wird auf diese Weise sowohl eine Übermittlung sämtlicher bei der FIU gespeicherter personenbezogener Daten auf Ersuchen an das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst gemäß § 32 Abs. 3 Satz 1 GwG ermöglicht. Selbiges gilt für die grundsätzliche Möglichkeit einer automatisierten Abrufbefugnis der hochsensiblen Steuerdaten durch das BfV nach § 32 Abs. 4 GwG. Die dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten sollten gänzlich von einer Übermittlung an die Nachrichtendienste ausgenommen werden.

Die vorgesehenen Regelungen verstoßen nach hiesiger Auffassung überdies gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit. § 31 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 GwG-E sieht für die FIU eine automatisierte Abrufbefugnis beim BZSt vor, die die nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) vorgehaltenen Daten umfasst. Der Wortlaut des § 5 Abs. 1 Nr. 13 FVG beschreibt als Aufgabe des BZSt die zentrale Sammlung und Auswertung der von Finanzbehörden der Länder übermittelten Informationen über Betrugsfälle im Bereich der Umsatzsteuer. Eine entsprechende Konkretisierung der geplanten Datenarten wird indes nicht getroffen. Die geplante Durchbrechung des Steuergeheimnisses und die Konkretisierung der hochsensiblen Datenarten soll vielmehr nach

§ 31 Abs. 5 Satz 8 GwG-E auf die Ebene der Exekutive und damit eine untergesetzliche Rechtsverordnung verlagert werden.

Gleichzeitig sieht das Gesetz bislang keine hinreichend bestimmten und dem Übermaßverbot entsprechende Begrenzungen der betroffenen Personen und der Einbeziehung von Kontakt- und Begleitpersonen vor. Insbesondere dürften die uneingeschränkten Abrufe personenbezogener Daten von Dritten, wie beispielsweise Ehepartnern, unzulässig sein. Das Gesetzesvorhaben genügt mithin auch nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus seiner Entscheidung zur Antiterrordatei (Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07).

Die geplante Regelung ist daher aus hiesiger Sicht insgesamt als verfassungswidrig zu bewerten.

Daneben verstößt eine fehlende Unterscheidung zwischen Kategorien betroffener Personen auch gegen die geltenden europarechtlichen Vorgaben. Art. 6 der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (JI-Richtlinie) fordert zwingend eine Unterscheidung zwischen den dort genannten Personenkategorien. Die Zulässigkeit eines Datenabrufes allein an die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung zu knüpfen, ohne dabei den betroffenen Personenkreis einzugrenzen, dürfte daher auch europarechtswidrig sein.

## **2.) Neuregelung des § 31 Abs. 5a GwG-E**

Der neue § 31 Abs. 5a GwG-E sieht für die FIU eine automatisierte Abrufbefugnis der Anzeigen und Abschriften der Urkunden im Sinne des § 18 des Grunderwerbsteuergesetzes



(GrEStG) vor, sofern von der Rechtsverordnungsermächtigung des § 22a GrEStG Gebrauch gemacht wird. Hinsichtlich der Voraussetzungen soll § 31 Abs. 5 Satz GwG-E entsprechend gelten.

Der Entwurf verkennt an dieser Stelle den Sinn und Zweck der Verordnungsermächtigung nach § 22a GrEStG. Die Möglichkeit eines Verfahrens zur elektronischen Übermittlung soll allein der Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens dienen und kann nicht zweckentfremdet werden (vgl. BR-Drs. 54/11 S. 84).

Im Übrigen gelten auch hier die obigen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit einer zusätzlichen Abrufbefugnis durch die FIU. Auch diese Neuregelung und die erweiterten Datenabrufbefugnisse der FIU sind als mit der Rechtsprechung des BVerfG und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unvereinbar zu bewerten.

**III. Zu Artikel 10 (Änderung der Abgabenordnung)****Neuregelung § 31 b Abs. 2a und 2b AO-E**

Bei § 31 b Abs. 2a AO-E handelt es sich um die korrespondierende Regelung zu § 31 Abs. 5 GwG-E. Nach den Vorgaben des BVerfG in seinem Beschluss zur Bestandsdatenauskunft II (Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/2013) bedarf ein rechtmäßiger Datenaustausch einander korrespondierender Regelungen zu Abfrage und Übermittlung, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen. Die Norm stellt mithin als Rechtsgrundlage zur Datenübermittlung der auskunftserteilenden Stelle das spiegelbildliche Gegenstück der Erhebung der auskunftssuchenden Stelle dar.

Insoweit kann daher auf die obigen Ausführungen zu § 31 Abs. 5 GwG-E verwiesen werden. Auch § 31 b Abs. 2a AO-E verstößt gegen die aktuelle verfassungsgerichtliche Rechtsprechung.

Die zu § 31 Abs. 5 a GwG-E korrespondierenden Übermittlungsregelungen in § 31 b Abs. 2b AO-E verstoßen ebenfalls gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Auch an dieser Stelle verweise ich auf meine obigen Ausführungen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez.

Lenzen