Kapitel IV. Rechtliche Grenzen des Einsatzes von KI durch Finanzinstitute – Erste Verdachtsstufe

„*Die Herausforderung liegt* […] *nicht in der Aufklärung, sondern in der Entdeckung der Straftaten.*"

– A. Peters[471]

A. Einführung – Erste Verdachtsstufe

Der Einsatz von KI wird auf Ebene der Kreditinstitute für die gesamte Prozessoptimierung der zahlreichen Vorgaben für die Verpflichteten aus dem GwG von Firmen beworben[472] und diskutiert – etwa zur Vereinfachung des KYC-Prozesses[473] oder zur Überprüfung, ob es sich bei zukünftigen Kunden um politisch exponierte Personen nach § 1 Abs. 12 GwG handeln könnte. Im Rahmen der Geldwäschebekämpfung ist der Einsatz von KI insbesondere zur Erstellung und/oder Unterstützung der Verpflichteten bei der Abgabe von Verdachtsmeldungen nach § 43 Abs. 1 GwG interessant. Die Inhaltsgewinnung für diese Verdachtsmeldepflicht wird in dieser Arbeit als erste Verdachtsstufe bezeichnet. Die Prävention und Verfolgung von Geldwäsche bietet nämlich im Gegensatz zu vielen anderen Kriminalitätsbereichen verschiedene Einsatzorte und (rechtliche) Einsatzzeitpunkte für die Anwendung einer KI an. Außerdem ist es möglich, dass auf den verschiedenen Verdachtsstufen unterschiedliche rechtliche Anforderungen durch eine KI erfüllt werden müssen, was den Einsatz verschiedener KI-Systeme notwendig machen kann.

Ausgangspunkt der Geldwäschebekämpfung ist immer der Datenfluss bei den nach dem GwG Verpflichteten, die hier entsprechend dem Fokus der Arbeit als Erstes betrachtet werden. Der Staat ist auf diese Informationen angewiesen, da die illegalen Geldströme ansonsten ohne eine Option der Kenntniserlangung an ihm vorbeitransferiert werden. Die Verpflichteten sind somit die erste mögliche Einsatzstelle einer KI zur Aufspürung

471 *Peters*, 2023, S. 27.
472 Zur praktischen Darstellung bereits eingesetzter Systeme siehe oben: Kapitel III.E.I.
473 Zum Begriff: Kapitel II.B.III.1.

von Geldwäsche. § 2 Abs. 1 GwG legt fest, wer Verpflichtete im Sinne dieses Gesetzes sind, soweit sie in Ausübung ihres Gewerbes oder ihres Berufes handeln. Im Anschluss statuiert das GwG Sorgfaltspflichten der Verpflichteten gegenüber deren Kunden (§§ 10 bis 17 GwG), die Verpflichtung zur Errichtung eines Transparenzregisters nach § 18 GwG und die damit verbundenen Pflichten (§§ 18 bis 26a GwG); außerdem die Anforderungen an die GwG-Verpflichteten im Zusammenhang mit der Meldung von Sachverhalten (§§ 43 bis 49 GwG). Diese Verdachtsmeldepflicht nach § 43 GwG bestimmt, dass beim „Hindeuten" auf Tatsachen, die eine Transaktion verdächtig machen, im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zu stehen, ein Verpflichteter zur Meldung dieses Sachverhalts an die FIU verpflichtet ist. *Barreto da Rosa* bezeichnet diese Meldeverpflichtung als „Brennpunkt" der Geldwäschebekämpfung.[474]

Der Umstand, dass Meldepflichten wie jene des § 43 GwG überhaupt existieren, ergibt sich aus der Einstufung zahlreicher Korruptions- und Wirtschaftsdelikte als sog. „Kontrolldelikte".[475] Solche Kontrolldelikte sind durch strukturelle Besonderheiten gekennzeichnet, die die staatliche Aufklärung in diesen Kriminalitätsfeldern erheblich erschweren und oft zu einem großen Dunkelfeld in diesen Bereichen führen.[476] Die erste strukturelle Besonderheit ergibt sich aus dem häufig überindividuellen Charakter des Rechtsguts der Kontrolldelikte, wodurch zumeist kein konkretisiertes Opfer existiert, welchem der Schaden zugeordnet werden kann.[477] Aus kriminologischer Sicht werden diese Art von Delikten als sog. „victimless crime" bezeichnet – Delikte, die selbst keine unmittelbar greifbare Opfergruppe haben.[478] Das führt zu einem kaum ausgeprägten Anzeigeverhalten von Personen, die tatsächliche Kenntnisse über die Begehung solcher Straftaten erlangen.[479] Zudem werden auf Unternehmensseite häufig Reputationsschäden und auf Beschäftigtenseite die Konsequenzen einer Stellung als

474 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vorbemerkungen zu Abschnitt 6 Rn. 2.

475 *Lindemann,* ZRP 2006, 127 (127).

476 *Hachmann*, Verdachtsmeldepflichten im Strafprozess – Zu den Grenzen der Einbeziehung Privater in das Vorfeld strafprozessualer Ermittlungen, 2024, S. 204 mit einer genaueren Einordnung in Fn. 721; *Lindemann*, ZRP 2006, 127 (127).

477 Ebenda.

478 *Gürkan*, 2019, S. 170; *Hassemer*, WM Sonderbeilage Nr. 3 1995, 1 (20); *Hachmann*, 2024, S. 203 f.; *Bussmann*, 2018, S. 2; *Findeisen*, wistra 1997, 121 (122).

479 *Lindemann*, ZRP 2006, 127 (127).

„whistle-blower" gefürchtet.[480] Dies gilt auch für die Geldwäsche.[481] Bei dieser Art von Delikten fehlt es den Strafverfolgungsbehörden regelmäßig schon an den erforderlichen tatsächlichen Anhaltspunkten, um das Bestehen des strafprozessualen Anfangsverdachtes nach § 152 Abs. 2 StPO prüfen zu können.[482] Dies macht es in besonderer Weise notwendig, dass der Staat auf andere Art von dieser Kriminalitätsbegehung Verdacht schöpfen kann. Die Erkenntnis dieser Umstände veranlasste den Gesetzgeber zu einem Paradigmenwechsel in der Strafverfolgung im Bereich der Geldwäschebekämpfung.[483] Das GwG in seiner heutigen Fassung steht nach zahlreichen Reformen[484] für die umfassende Einbindung und Verpflichtung nicht-staatlicher Stellen zur Kriminalitätsbekämpfung und -prävention.[485] Denn die Verdachtsschöpfung[486] durch die Verpflichteten ist Dreh- und Angelpunkt der Geldwäscheprävention. Dies ist der oben geschilderten staatlichen Erkenntnis geschuldet, dass im Bereich der Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung die Einbeziehung von Privaten in besonderer Weise notwendig ist, um eine effektive Strafverfolgung überhaupt erst zu ermöglichen.[487] Bis dato ist jedoch kaum geklärt, welche rechtlichen Konsequenzen sich für das gesamte (Straf-)Verfahren aus dieser weitreichenden Einbindung Privater ergeben. Diese Frage verschärft sich zusätzlich, wenn Finanzinstitute als Subjekte des Privatrechts – teilweise bereits heute durch Privatunternehmen angeboten und eingesetzt – zukünftig KI zur automatisierten Durchsuchung ihrer Datenbestände nach verdächtigen Transaktionen einsetzen und diese – gegebenenfalls in einem weiteren Schritt ebenfalls automatisiert – an die FIU zur Prüfung weiterleiten. Erschwerend tritt hinzu, dass das geldwäscherechtliche Meldesystem ohnehin bereits vielfach als misslungen kritisiert wird[488] – zu einem Zeitpunkt, an dem von KI-Einsatz noch keine Rede war.[489]

480 *Hübenthal*, Selbstbelastungsfreiheit und Internal Investigations, 2024, S. 18; *Lindemann*, ZRP 2006, 127 (127).
481 *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 55; *Lindemann*, ZRP 2006, 127 (127).
482 *Hachmann*, 2024, S. 29; *Peters*, 2023, S. 22 ff.
483 *Bussmann*, 2018, S. 2; siehe etwa zu den jüngsten gesetzlichen Entwicklungen *Gercke/Jahn/Paul,* StV 2021, 330 (330 ff.).
484 Siehe Abb. 6: Wichtigste Reformen des GwG und Ausblick.
485 *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, Vorwort; *Vogel/Lassalle*, Eucrim 2023, 384 (385).
486 *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, Vorwort.
487 *Lenk*, ZWH 2021, 353 (354).
488 Siehe Kapitel II.B.III.
489 Siehe etwa *Lenk,* ZWH 2021, 353 (353); *Raue/Roegele,* ZRP 2019, 196 (199); *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 6 Rn. 16 ff.

In diesem Kapitel erfolgt daher vor der Analyse der Rahmenbedingung für einen KI-Einsatz bei der Abgabe von Verdachtsmeldungen durch die Verpflichteten (D.) eine Erläuterung zur Begriffswahl der Verdachtsstufen (B.) und eine Darstellung und Bewertung der derzeitigen rechtlichen Ausgangssituation (C.).

Diese Ausgangssituation (C.) ist komplex. In einem ersten Schritt wird dazu der tatsächliche Ablauf einer Verdachtsmeldung nach § 43 GwG dargestellt (I.). In einem zweiten Schritt gilt es zu untersuchen, welche Verdachtshöhe für die Abgabe einer Verdachtsmeldung vorliegen muss (II.). Aus den Feststellungen dazu wird in einem dritten Schritt abgeleitet, in welcher rechtlichen Eigenschaft die Verpflichteten diese Meldepflicht wahrnehmen (III.). Dies führt in einem vierten Schritt zur Analyse, ob die staatliche Übertragung dieser Eigenschaft an die Verpflichteten zulässig ist und innerhalb welches verfassungsrechtlichen Rahmens sich der Gesetzgeber hier bewegt (IV.). Diese vier Schritte sind der erste große Themenblock dieses Kapitels (C.).

Im zweiten großen Themenblock (D.) können dann aus den rechtlichen Grundbausteinen der ersten Verdachtsstufe (Abgabe der Verdachtsmeldung) der Geldwäschebekämpfung die rechtlichen und technischen Anforderungen an die Automatisierung bzw. die automatisierte Unterstützung innerhalb dieses Systems untersucht werden.

Die Darstellung erfolgt wie in der gesamten Arbeit zur besseren Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit am Beispiel der Banken als GwG-Verpflichtete nach dem GwG.

B. Begriffswahl der „Verdachtsstufen"

In Abb. 7 wurden die von dieser Arbeit als „Verdachtsstufen" bezeichneten Ebenen der Geldwäschebekämpfung bereits schematisch dargestellt.[490] Diese Begriffsschöpfung soll verdeutlichen, dass auf den – derzeit drei – Stufen der Geldwäschebekämpfung nach heutiger Rechtslage eine un-

490 Diese Begriffswahl ist inspiriert und übertragen von der differenzierten Darstellung von *Fischer/Maul* zur Einordnung von tatprovozierendem Verhalten als polizeiliche Ermittlungsmaßnahme. Dort wird zwischen einem Lockspitzel-Einsatz bei Vorliegen eines Anfangsverdachtes und ohne Vorliegen eines Anfangsverdachtes (Tatprovokation) unterschieden, *Fischer/Maul,* NStZ 1992, 7 (10 f.); durch den Einsatz einer KI auf Ebene der Verpflichteten soll durch die Banken zwar keine Tat provoziert werden, dennoch ergeben sich ähnliche systematische Fragen, denen im Folgenden noch nachgegangen werden muss.

terschiedliche Verdachtshöhe erreicht werden muss, um ein (allgemein gesprochen) Tätigwerden des jeweiligen Akteurs zu veranlassen.

Eine KI könnte zukünftig zur automatisierten Verkettung dieser Verdachtsstufen und -höhen beitragen und sozusagen als Automatisierungsinstrument zwischen den Stufen eingesetzt werden. Um zu prüfen, ob und unter welchen rechtlichen und technischen Voraussetzungen dies zulässig ist, müssen die Verdachtsstufen in diesem und den beiden folgenden Kapiteln systematisch eingeordnet werden.

C. Meldepflicht nach § 43 GwG

Im Rahmen dieser Arbeit geht es im Schwerpunkt um die Detektion von Geldwäschefällen mittels KI innerhalb der Finanzinstitute und den damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen. Dreh- und Angelpunkt einer dahingehenden Automatisierung ist die Detektion von tatsächlichen Anhaltspunkten für potenzielle Geldwäschefälle bei den Banken und deren Meldung nach § 43 GwG an die FIU – auf Basis der mit Hilfe der KI „gefundenen" Informationen. Der Gesetzgeber bedient sich solcher sanktionsbewehrten Anzeige- und Meldepflichten in immer mehr Bereichen.[491] Privatrechtssubjekte werden dadurch veranlasst, staatlichen Behörden zu geplanten oder bereits ausgeführten Straftaten Dritter Mitteilungen zu machen.[492] Private sind grundsätzlich nicht verpflichtet, Straftaten zu melden.[493] Bisher existiert lediglich in § 138 StGB eine Ausnahme von diesem Grundsatz, nach dem eine Anzeigepflicht beschränkt auf besonders schwe-

491 *Lenk,* JR 2020, 103 (103); vgl. auch die Monografie von *Hachmann*, 2024, S. 35 ff. mit einem Vergleich der Meldepflichten aus § 43 Abs. 1 GwG, § 23 Abs. 1 Satz 1 WpHG und Art. 16 Abs. 1 UA 2, Abs. 2 MAR.

492 *Lenk*, JR 2020, 103 (103); eindrucksvoll und vorausschauend *Herzog/Christmann* bereits 2003: „*…nunmehr* [*sind*] *Befugnisse und Verpflichtungen zu einem Maßnahmenpaket verschnürt worden, das zur Verflüssigung der Abgrenzung von repressiver Strafverfolgung und Prävention, von Polizei, Geheimdiensten und Finanzdienstleistungsaufsicht, zur weiteren Inanspruchnahme Privater für öffentliche Sicherheitsinteressen und zu einer kaum mehr überschaubaren Vielfalt von möglichen Zugriffen auf personenbezogene Daten im Finanzdienstleistungssektor führen wird…*", *Herzog/Christmann,* WM 2003, 6 (8).

493 *Bussmann*, 2018, S. 79 ff.; *Hohmann,* in: Erb/Schäfer (Hrsg.), 4. Aufl. 2021, § 138 Rn. 1.

re zukünftige Straftaten besteht.[494] Die Verpflichtung Privater zur Übernahme staatlicher Aufgaben bedarf daher einer strengen Überprüfung, da es sich um eine Vorverlagerung und Auslagerung von Strafverfolgung handeln könnte.

Daher ist die nun vorzunehmende Einordnung der Geldwäscheverdachtsmeldepflicht zwingend erforderlich. Aus dieser Zuordnung der Meldepflicht nach § 43 GwG zu einer (straf-)rechtlichen Kategorie ergeben sich Konsequenzen für den Handlungsspielraum der Banken und für das gesamte weitere Verfahren der Geldwäschebekämpfung bei FIU und Strafverfolgungsbehörden, wie gleich noch zu zeigen sein wird. Um festzustellen, welche Verdachtshöhe und welcher Informationsgehalt dazu von einem *Automated Suspicion Algorithm* auf der jeweiligen Stufe der Verdachtsgewinnung „ermittelt" werden muss, ist eine nähere Analyse von § 43 GwG erforderlich.

Zunächst ist daher zu betrachten, welche tatsächlichen Rahmenbedingungen derzeit durch die Banken bei der Meldeverpflichtung zu beachten sind und welchen Inhalt solche Verdachtsmeldungen regelmäßig haben (I.).

Daran anknüpfend wird abstrakt ermittelt, welchem Zweck die Verpflichtung nach § 43 GwG aus staatlicher Sicht dient und welche Rechtsnatur der Meldepflicht damit begründet wird (II.).

Abschließend ist zu analysieren, welches Rechtskonzeptes der Staat sich bei der Privatisierung der Pflichten im GwG gegenüber den Banken bedient hat (III.) und ob und unter welchen Voraussetzungen diese Eigenschaftsbegründung verfassungsrechtlich zulässig ist (IV.). Denn bereits der Status quo der Verdachtsmeldepflicht ist gänzlich ohne zusätzliche Automatisierungs-Mechanismen tatsächlich und rechtlich problematisch.

Die umfassende Einordnung dieses Status quo dient daher der späteren Bewertung,[495] welche Regeln bei dem Einsatz von *Automated Suspicion Algorithms* zu beachten sind. Aus den unterschiedlichen Weichenstellungen in diesem wichtigen Abschnitt ergeben sich im weiteren Verlauf der Arbeit rechtliche Konsequenzen für den Einsatz von KI.

494 *Bussmann*, 2018, S. 79 ff.; *Lenk*, JR 2020, 103 (103); *Hohmann,* in: Erb/Schäfer (Hrsg.), 4. Aufl. 2021, § 138 Rn. 1.

495 Kapitel IV.D.

I. Tatsächliche Rahmenbedingungen der Meldung nach § 43 GwG

1. Risikobasierter Prüfungsmaßstab der GwG-Verpflichteten

Es ist für diese Arbeit eine zufällige begriffliche Fügung, dass sowohl die Geldwäschebekämpfung als auch die Ausrichtung neuer Technologien zwischen einer regelbasierten Regulierung und einer risikobasierten Regulierung schwanken.[496] Generell unterscheidet sich der risikobasierte Ansatz (engl.: „risk-based approach") vom regelbasierten Ansatz (engl.: „rule-based approach") hauptsächlich darin, dass keine für alle Beteiligten und Situationen festen Regeln vom Gesetzgeber vorgegeben werden.[497] Ausgehend von den FATF-Empfehlungen wurde der risikobasierte Ansatz für die Verpflichteten der Geldwäschebekämpfung bereits in der dritten EU-Geldwäsche-Richtlinie verankert.[498] Überraschenderweise wurde der risikobasierte Ansatz wörtlich erst 2019 mit § 3a GwG in das deutsche Recht aufgenommen.[499] Nach § 3a Abs. 1 Satz 1 GwG folgt die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach den Anforderungen dieses Gesetzes einem risikobasierten Ansatz.[500] Letztlich bedeutet dies für die Verpflichteten, dass sie das Geldwäscherisiko ihres jeweils eigenen Bereiches zu beurteilen haben und gemessen daran Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche ergreifen müssen.[501] Dieser Ansatz spiegelt sich insbesondere in den Vorschriften zum Risikomanagement und zur Risikoanalyse nach §§ 4 Abs. 1, 2 i. V. m.

---

496 Zum Einsatz regelbasierter technischer Systeme siehe oben: Kapitel III.E; sowohl für das Datenschutzrecht als auch für die EU-KI-Verordnung ist ebenfalls die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes implementiert, siehe *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 147.

497 *Heuser*, in: Chan/Ennuschat/Lee/Lin/Storr, 2022, S. 141 f.

498 Siehe insbesondere Art. 8 Abs. 2 Satz 1 RL 2005/60/EG („*Die dieser Richtlinie unterliegenden Institute und Personen wenden alle in Absatz 1 genannten Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden an, können dabei aber den Umfang dieser Maßnahmen auf risikoorientierter Grundlage je nach Art des Kunden, der Geschäftsbeziehung, des Produkts oder der Transaktion bestimmen.*").

499 *Achtelik,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 3a Rn. 1, 3; *Koch,* in: Weyland (Hrsg.), 11. Aufl. 2024, § 3a GwG Rn. 1.

500 Die Einführung von § 3a GwG entfachte eine weitreichende Diskussion, ob der risikobasierte Ansatz auch auf die Arbeitsweise der FIU Anwendung finden darf und soll. Darauf wird in Kapitel V. einzugehen sein.

501 *Heuser*, in: Chan/Ennuschat/Lee/Lin/Storr, 2022, S. 141 f.; *BMF*, Erste Nationale Risikoanalyse – Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzie-

§ 5 GwG, den vorgeschriebenen internen Sicherungsmaßnahmen nach § 6 GwG oder den gruppenweiten Risikoanalysen nach § 10 Abs. 2 GwG wider. Die Einhaltung eines angemessenen risikobasierten Ansatzes wird durch die zuständige Aufsichtsbehörde nach §§ 50, 51 GwG kontrolliert. Für Kreditinstitute und Banken ist die BaFin zuständig, § 50 Nr. 1 lit. a, b GwG. Die Krux an einem solchen risikobasierten Ansatz ist, dass dieser die Konkretisierung von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Teilen von dem Gesetzgeber auf Private verlagert,[502] zum anderen aber auch zu einer verhältnismäßigen Begrenzung des gesetzlich vorgeschriebenen Eingriffes durch Private führen kann.[503] Im Wesentlichen beziehen sich die risikobasierten Beurteilungs- und Ermessensspielräume der Verpflichteten auf deren Risikomanagement, die Erfüllung von Sorgfaltspflichten in Bezug auf deren Kunden und die hier näher betrachteten Verdachtsmeldungen.[504]

2. Ablauf einer Geldwäscheverdachtsmeldung nach § 43 GwG

Als zentrale Vorschrift enthält § 43 GwG drei Meldetatbestände. Der wichtigste Meldetatbestand für diese Arbeit befindet sich in § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG: danach sind die Verpflichteten dann zur Meldung verpflichtet, wenn Tatsachen vorliegen, die darauf hindeuten, dass ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion in Zusammenhang steht, aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte.

Außerdem liegt eine Meldeverpflichtung auch dann vor, wenn Tatsachen vorliegen, die darauf hindeuten, dass ein Geschäftsvorfall, eine Transaktion oder ein Vermögensgegenstand im Zusammenhang mit Terrorismusfinan-

---

rung, 2018/2019, (abrufbar: https://perma.cc/BNU6-DAQR, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 17.

502 *Gürkan*, 2019, S. 95 ff.; *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 147.

503 *Europäischer Datenschutzbeauftragter*, Stellungnahme 5/2020 zum Aktionsplan der Europäischen Kommission für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, 23.07.2020, (abrufbar: https://perma.cc/54BJ-HYY5, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 10 f.; *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 147.

504 *Achtelik,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 3a Rn. 3; *BMF*, Erste Nationale Risikoanalyse – Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, 2018/2019, (abrufbar: https://perma.cc/BNU6-DAQR, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 17.

zierung steht (§ 43 Abs. 1 Nr. 2 GwG) und zuletzt, wenn Tatsachen vorliegen, die darauf hindeuten, dass der Vertragspartner seine Pflicht nach § 11 Abs. 6 Satz 3 GwG, gegenüber dem Verpflichteten offenzulegen, ob er die Geschäftsbeziehung oder Transaktion für einen wirtschaftlich Berechtigten begründen, fortsetzen oder durchführen will, nicht erfüllt hat (§ 43 Abs. 1 Nr. 3 GwG).

Da der erste Meldetatbestand des § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG zentral die Geldwäschebekämpfung betrifft, fokussieren sich die folgenden Ausführungen auf die Verdachtsmeldung nach dieser Nummer.

a) Vermögensgegenstand

Ein Vermögensgegenstand i. S. d. § 43 GwG kann laut *Barreto da Rosa* jedes Objekt sein, welches unmittelbar oder mittelbar aus einer strafbaren Handlung herrührt.[505] Nach der Legaldefinition für das GwG nach § 1 Abs. 7 GwG zählen dazu jeder Vermögenswert, ob körperlich oder nichtkörperlich, beweglich oder unbeweglich, materiell oder immateriell (§ 1 Abs. 7 Nr. 1 GwG), sowie Rechtstitel und Urkunden in jeder Form, einschließlich der elektronischen und digitalen Form, die das Eigentumsrecht oder sonstige Rechte an Vermögenswerten nach Nummer 1 verbriefen (§ 1 Abs. 7 Nr. 2 GwG). Das bedeutet ein sehr weites Begriffsverständnis, wozu insbesondere bewegliche und unbewegliche Sachen, Forderungen und andere Vermögensrechte, Immobilien, Edelsteine, Wertpapiere, Unternehmensbeteiligungen und andere Wertgegenstände gehören.[506] Sämtliche Gegenstände, die Objekt der Geldwäsche nach § 261 StGB sein können, sind gem. § 261 Abs. 10 StGB einziehungsfähig.

b) Geschäftsbeziehung, Maklergeschäft oder Transaktion

Nach § 1 Abs. 4 GwG ist eine Geschäftsbeziehung jede Beziehung, die unmittelbar in Verbindung mit den gewerblichen oder beruflichen Aktivitäten der Verpflichteten steht und bei der beim Zustandekommen des Kontakts davon ausgegangen wird, dass sie von gewisser Dauer sein wird. Nach der

505 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 33.

506 *Bauckmann,* in: Weyland (Hrsg.), 11. Aufl. 2024, § 1 GwG Rn. 23; *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 33.

BaFin kann auch die Anbahnung einer Geschäftsbeziehung bereits als Gegenstand dieser Vorschrift aufgefasst werden.[507] Da ein Maklergeschäft in Gestalt des Immobilienmaklergeschäftes oder des Versicherungsmaklergeschäftes auf eine Geschäftsbeziehung oder eine Transaktion bezogen sind, diesen jedoch nicht unterfallen, wurde der Begriff aus Klarstellungsgründen in § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG aufgenommen.[508] Zuletzt ist eine Transaktion nach § 1 Abs. 5 Satz 1 GwG eine oder, soweit zwischen ihnen eine Verbindung zu bestehen scheint, mehrere Handlungen, die eine Geldbewegung oder eine sonstige Vermögensverschiebung bezweckt oder bezwecken oder bewirkt oder bewirken. Zukünftig könnte es auch zu den Aufgaben einer KI gehören, solche Verbindungen zwischen einzelnen Transaktionen aufzudecken. Ausweislich des Wortlautes umfasst der Begriff der Transaktion auch versuchte, bevorstehende, laufende oder bereits abgeschlossene Transaktionen.[509] Bereits 2018 forderte das BVerfG in einem Nichtannahmebeschluss eine nähere Konturierung des Begriffs der Transaktion durch die Fachgerichte, da dessen Unbestimmtheit gerügt worden war.[510] Die Ausführungen des BVerfG bezogen sich insbesondere auf eine Konkretisierung, in welchen Fällen zwischen mehreren Handlungen eine Verbindung bestehen soll.[511]

c) Aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte

Geldwäsche i. S. d. GwG ist – dem Sinn und Zweck des GwG entsprechend – nach § 1 Abs. 1 GwG eine Straftat nach § 261 StGB. Trotz zahlreicher Umbenennungen haben sich die Anforderungen für die Verpflichteten, die sich direkt aus § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG in Bezug auf die Geldwäscheerkennung ergeben, nicht geändert.[512] Was allerdings zu einer nachhaltigen

507 *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 72.
508 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 36.
509 Ebenda, § 43 Rn. 37.
510 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2018, 1 BvR 1335/18, NVwZ 2019, 302 (303); *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 37.
511 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2018, 1 BvR 1335/18, NVwZ 2019, 302 (303).
512 Siehe ausführlich die Wortlautentwicklung in Abb. 6: Wichtigste Reformen des GwG und Ausblick.

Erweiterung des „Detektions-Portfolios“ geführt hat, ist die Einführung des All-Crimes-Ansatzes im Jahr 2021.[513] Dies führte im Ergebnis dazu, dass inzwischen alle Straftaten geeignete Vortaten der Geldwäsche darstellen und letztlich der Bezug zu einer Geldwäschehandlung gänzlich entfallen ist.[514] Insbesondere bei der Abwägung der an die Verpflichteten zu stellenden Anforderungen mit den Erwartungen des Gesetzgebers muss dies Berücksichtigung finden.[515]

d) Tatsachen deuten darauf hin

Am schwierigsten ist die Bestimmung für die Verpflichteten, wann Tatsachen auf die oben beschriebenen Tatbestandsmerkmale (a bis c) der die Meldepflicht auslösenden Umstände hindeuten. Leider enthalten weder das GwG noch die bisherigen Gesetzesbegründungen für die Verpflichteten einen Katalog von Umständen, die in jedem Fall auf einen Zusammenhang mit Geldwäsche hindeuten.[516] Dies wird überwiegend – auch vonseiten des Gesetzgebers – damit begründet, dass ein solcher Katalog aufgrund der zahlreichen Erscheinungsformen der Geldwäsche zu umfänglich und zudem schnell veraltet wäre, sodass eine abschließende Aufzählung nicht möglich wäre.[517] Immerhin die FIU veröffentlicht in einem nur für die GwG-Verpflichteten und bestimmte Behörden zugänglichen Portal Hinweise und Typologie-Papiere, wann typischerweise Verdachtsmomente vorliegen können.[518] Solche Verdachtsmomente können aus unterschiedlichen Situationen entstehen, etwa bereits aus dem ersten Kundenkontakt (z. B.

513 Der All-Crimes-Ansatz wurde in (überschießender) Umsetzung der Geldwäschestrafrechtsrichtlinie mit dem Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche (BGBl. I 2021, S. 327 ff.) eingeführt, siehe oben ausführlich unter: Kapitel II.B.II.3.b).

514 *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1042 f.); *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 32a.

515 *Hauler/Höffler/Reisch,* wistra 2023, 265 (267); *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 32a.

516 *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 311; *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 39.

517 BT-Drs. 12/2704, 29.05.1992, S. 15; *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 311 f.

518 *Wende*, 2024, S. 58 Fn. 282, S. 59 Fn. 284; zugänglich ist dieses Portal nur nach erfolgreicher Registrierung bei goAML: *Steuerberaterkammer Düsseldorf*, Geldwäscheprävention – Erleichterte Abrufmöglichkeit der Typologiepapiere der FIU durch Verpflichtete, 12.07.2023, (abrufbar: https://perma.cc/9GKY-GQTU, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

Weigerung der Vorlage von Ausweisdokumenten), dem generellen Kundenverhalten (z. B. Kontoaktivitäten passen nicht zur bekannten wirtschaftlichen Lebenssituation des Kunden), einer auffälligen Einzeltransaktion (z. B. ungewöhnlich hohe Bareinzahlungen mit anschließendem Transfer ins Ausland) oder einem auffälligen Gesamtbild von Transaktionen (z. B. auffälliges unwirtschaftliches Verhalten des Kunden).[519] Die Bewertung aufgetretener Verdachtsmomente obliegt dem nach § 7 Abs. 1 GwG zu bestellenden Geldwäschebeauftragten.[520] Wichtig ist, dass in diese Bewertung sämtliche aus der Geschäftsbeziehung bekannten Informationen einfließen müssen.[521] Wie sich die zusammenschauende Bewertung dieser Faktoren in der Praxis darstellt, wurde in Abb. 12 zusammengefasst. An dieser Stelle ist dennoch festzustellen, dass auch eine nicht-abschließende Aufzählung von Risikofaktoren zumindest als hilfreiche Orientierungslinie für die Verpflichteten dienen könnte. Ein Drittel der Verpflichteten sind ausweislich einer Studie *Bussmanns* unsicher, ab wann sich für sie aus den „Tatsachen, die darauf hindeuten" eine Verdachtshöhe ergibt, die sie zur Meldung verpflichtet.[522] Diese Fragestellung führt zu dem seit Einführung der Meldepflicht zentralen Streitpunkt, welche Anforderungen an den Verdachtsgrad der Meldepflicht nach § 43 GwG zu stellen sind. Der Streitstand ist im folgenden Abschnitt zu analysieren und einzuordnen.

519 Vgl. auch *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 73 f.; *Wende*, 2024, S. 58 ff.

520 *Wende*, 2024, S. 62; *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 19.

521 *Wende*, 2024, S. 62; *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 73.

522 *Bussmann*, 2018, S. 79; siehe auch *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 16 ff.

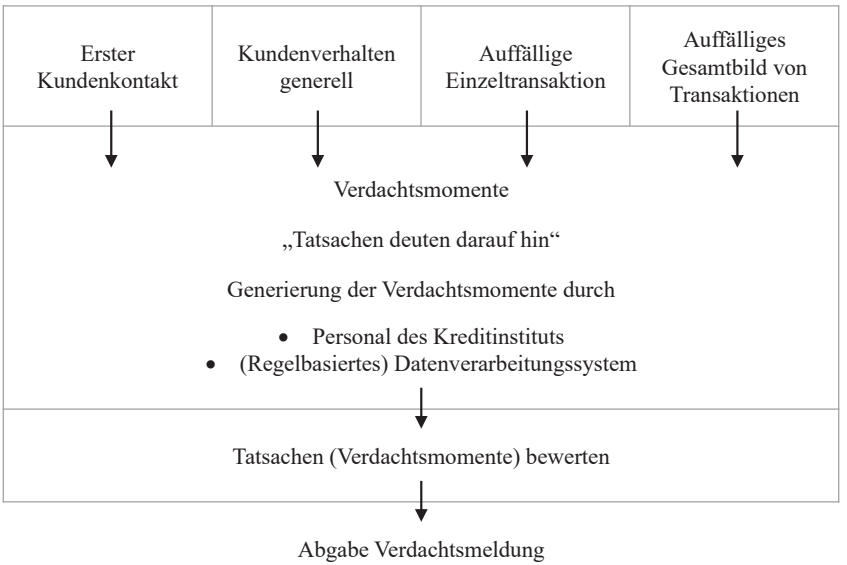


Abb. 12: Praktischer Ablauf der Abgabe einer Verdachtsmeldung[523]

II. Verdachtshöhe der Meldepflicht nach § 43 GwG

Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, ist ausgehend von dem Bestehen der Meldeverpflichtung seit Einführung des GwG Streit um den Zweck der Verdachtsmeldung und deren Rechtsnatur entstanden. Dies resultiert aus der unklaren Umreißung der Umstände bzw. Beschreibung der Risikofaktoren, bei deren Vorliegen eine Verdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG durch die Verpflichteten abzugeben ist. Der Zweck der Verdachtsmeldung und deren Rechtsnatur sind dabei untrennbar miteinander verknüpft und wirken sich maßgeblich auf die für die Abgabe der Meldung erforderliche Verdachtshöhe aus. Der Begriff „Verdachtshöhe“ meint in dieser Arbeit die Schwelle, die zum Bestehen einer Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG erreicht sein muss. Diese Einordnung ist erforderlich, da die Tatsachen und Umstände zur Begründung der Verdachtshöhe zukünftig mit Hilfe von *Automated Suspicion Algorithms* automatisiert ermittelt werden könnten. Ausgehend von der mit der Norm verfolgten Zweckrichtung erfolgt

523 Orientiert an einer Zusammenschau von Grafiken bei *Wende*, 2024, S. 59, 61, 63.

zunächst eine Erörterung, ob die Meldepflicht dem Gefahrenabwehrrecht oder dem Strafverfolgungsrecht im weiteren Sinne zuzuordnen ist (1.). Aus diesen Feststellungen wird die Rechtsnatur der Meldepflicht abgeleitet, die zwingend mit der näher zu umschreibenden Verdachtshöhe für eine Meldung verzahnt ist (2.).

1. Repression versus Prävention

Anerkanntermaßen verfolgt das GwG zugleich präventive und repressive Zwecke.[524] Diese Verzahnung hat ihren Ursprung in der früh gereiften internationalen Erkenntnis, dass die Geldwäsche sich weder allein mit repressiven noch allein mit präventiven Mitteln vermeiden und bekämpfen lässt.[525] An sich ist dies ein in den Kriminalwissenschaften altbewährtes Konzept – eine Balance zwischen Prävention und Repression von Straftaten zu finden. An dieser Stelle der Arbeit erfolgt allerdings keine Einordnung des Gesamtzweckes des GwG, sondern eine umfassende Analyse des mit der Verdachtsmeldepflicht nach § 43 GwG verfolgten Zweckes und dessen Einbettung in das Gesamtgefüge der Geldwäscheprävention und -bekämpfung. Da die oben beschriebene Verdachtsschöpfung durch die Verpflichteten für die Verdachtsmeldepflicht mit Hilfe von *Automated Suspicion Algorithms* automatisiert werden könnte, ist im ersten Schritt eine rechtliche Bewertung des Status quo vorzunehmen, um die Anforderungen an einen KI-Einsatz zur Detektion von Geldwäsche näher bestimmen zu können. Denn daraus ergeben sich zum einen die Anforderungen an eine Automatisierung der Sachverhaltsgewinnung für die Verdachtsmeldung, zum anderen folgen daraus Konsequenzen für die zweite und dritte Verdachtsstufe der Geldwäschebekämpfung.[526] Im folgenden Abschnitt wird daher zunächst der europarechtliche Hintergrund bzw. Initiierung der Meldepflicht (a) dargestellt. Anschließend wird der Grundsatz der Trennung zwischen repressivem und präventivem polizeilichem Handeln erörtert (b), die zugehörige Rechtsprechung des BVerfG analysiert (c) und auf die geldwäscherechtliche Meldepflicht der Verpflichteten übertragen (d). Die Ausführungen schließen mit einer auslegenden Stellungnahme zu dieser Einordnungsproblematik (e).

524 Statt vieler siehe etwa *Bussmann*, 2018, S. 17; *Wende*, 2024, S. 34 f.; *Degen*, 2009, S. 116 f.

525 *Findeisen*, wistra 1997, 121 (124); *Herzog/Christmann*, WM 2003, 6 (8).

526 Siehe Abb. 7: Verdachtsstufen der Geldwäschebekämpfung in Deutschland.

a) Europarechtlicher Hintergrund

Um eine Einordnung der Zweckrichtung der Meldeverpflichtung vorzunehmen, sind die mit der Schaffung der Meldepflicht durch den europäischen Gesetzgeber verfolgten Ziele zu untersuchen. Die Einführung der Meldepflicht im nationalen Recht wurde durch die erste EU-Geldwäsche-Richtlinie – namentlich Art. 6, 7 RL 91/308/EWG – initiiert.[527] Danach müssen die Kredit- und Finanzinstitute die zuständigen Behörden von sich aus über alle Tatsachen, die ein Indiz für Geldwäsche sein könnten, unterrichten, Art. 6 RL 91/308/EWG. Wesentlich ist allerdings auch, dass der EU-Gesetzgeber bereits an dieser Stelle vorsah, dass die den Behörden mitgeteilten Informationen nur zur Bekämpfung der Geldwäsche genutzt werden dürfen, Art. 6 RL 91/308/EWG.

Zugleich sei darauf hingewiesen, dass die erste EU-Geldwäsche-Richtlinie bereits in den Erwägungsgründen festhielt, dass die Geldwäsche vor allem mit strafrechtlichen Mitteln zu bekämpfen sei. Außerdem müsse die Informationsweitergabe der Kredit- und Finanzinstitute an die Behörden ohne die Kenntnis der jeweiligen Bankkunden erfolgen, Art. 8 RL 91/308/EWG. Mangels Gesetzgebungskompetenz ordnete der EU-Gesetzgeber die Meldepflicht nicht klar dem Strafrecht zu. Die konkrete Ausgestaltung des Meldeverfahrens blieb allerdings den Mitgliedstaaten überlassen.[528]

b) Grundsatz: Trennung zwischen repressivem und präventivem polizeilichem Handeln

Es ist daher zu untersuchen, ob die europarechtlich veranlasste Umsetzung der Meldeverpflichtung im nationalen Recht präventiv oder repressiv geprägt ist. Diese Unterscheidung ist erforderlich, auch wenn die Ausübung der Verdachtsmeldepflicht und die damit einhergehenden Datensammlungen und -verarbeitungen auf Privatrechtssubjekte wie Finanzinstitute (vgl. Verpflichtete nach § 2 GwG) übertragen wurden. Denn in dieser Verpflichtung ist zumindest eine punktuelle Zuweisung hoheitlicher Aufgaben hin

527 Kapitel II.B.II.2.a).
528 *Wende*, 2024, S. 256; *Tsakalis*, 2022, S. 290 ff.

zu den Verpflichteten des GwG zu sehen.[529] Sowohl Gefahrenabwehr als auch Strafverfolgung sind traditionell staatliche Aufgaben.[530] Um die Zulässigkeit der Übertragung von Ausschnitten solcher hoheitlichen Tätigkeiten auf Private zu beurteilen,[531] muss zuvor eine Zuordnung des hoheitlichen Inhalts dieser Aufgaben zu einem der Bereiche erfolgen. Zur Abgrenzung von präventivem und repressivem Handeln wird hier auf die für die Abgrenzung von polizeilichem Handeln entwickelten Grundsätze zurückgegriffen. Wie *Kniesel* es zutreffend ausdrückt, hat die Vermischung von Prävention und Repression Tradition.[532] Dieser Umstand scheint vor allem in den letzten Jahren eklatant vor dem Hintergrund eines allumfassenden Sicherheitsrechtes vielfach aufzutreten.[533] Diese Trennung von repressivem und präventivem hoheitlichen Handeln ist jedoch keinesfalls nur von wissenschaftlichem Interesse. Die traditionelle Unterscheidung im deutschen Rechtssystem zwischen präventiver und repressiver Rechtssetzung und -ausübung dient der Wahrung grundsätzlicher rechtsstaatlicher Prinzipien: die Trennung ist bereits in der Kompetenzordnung des GG abgebildet und dort verklammert mit dem Bundesstaats-, dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1, 3 GG.[534] Denn es ist eine Entscheidung der deutschen Verfassung, die Strafverfolgung und die Gefahrenabwehr trotz ihrer inhaltlichen Nähe zueinander zu trennen und unterschiedlich zu behandeln.[535] Die Trennung dieser rechtlichen Bereiche hat außerdem Einfluss auf den für die Betroffenen von Maßnahmen einschlägigen Rechtsweg, die behördliche Zuständigkeit und die Auslösung weitergehender rechtlicher Pflichten bei der Entgegennahme von Meldungen durch Behör-

529 *Degen*, 2009, S. 122; in welcher Eigenschaft die Banken diese hoheitliche Aufgabe wahrnehmen, wird sogleich unter Kapitel IV.C.III zu erörtern sein; eindrucksvoll zusammenfassend *Hachmann*, 2024, S. 311.

530 *Hachmann*, 2024, S. 260 ff.; *Degen*, 2009, S. 123; *Dahm/Hamacher,* wistra 1995, 206 (214).

531 Dazu sogleich unter Kapitel IV.C.IV.

532 *Kniesel*, Kriminalitätsbekämpfung durch Polizeirecht – Verhinderung und Verhütung von Straftaten, 2022, S. 153 f.

533 *Peters*, 2023, S. 39; *Mitsch,* NJW 2015, 209 (211) m. w. N.; *Momsen/Rennert,* KriPoZ 2020, 160 (171).

534 Ausführlich zu den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen für präventive und repressive Rechtssetzung *Kniesel*, 2022, S. 154 ff.

535 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (832); für eine Neuordnung dieser Trennung aufgrund zunehmender Vermischung: *Brodowski*, 2016, S. 551 ff.

den.[536] Dies gilt auch dann, wenn die initiale Erhebung und Weitergabe von Daten aufgrund staatlicher Veranlassung durch Private erfolgt. Vielmehr ist hier sogar eine besonders kritische Auseinandersetzung geboten, da die Auslagerung solcher Aufgaben den Betroffenen wichtige grundrechtlich geschützte Abwehrrechte verkürzt bzw. deren Geltendmachung erschweren kann. Um die Zulässigkeit der automatisierten Weiterverarbeitung und -verwendung der Daten zu beurteilen, ist der ursprüngliche Erhebungszweck zu analysieren.

c) Rechtsprechung zur Trennung von Prävention und Repression

Für die Abgrenzung zwischen präventivem und repressivem Handeln hat das BVerfG in zahlreichen Entscheidungen Leitplanken entwickelt.

Gegenstand repressiver Maßnahmen ist die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, welche in Reaktion auf den Verdacht der Beteiligung einer Person an einer geschehenen oder unmittelbar bevorstehenden strafbaren Handlung vorgenommen wird.[537] Erfasst werden davon insbesondere Maßnahmen, die dadurch veranlasst wurden, dass tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass bestimmte strafbare Handlungen geplant sind, begangen werden oder begangen worden sind.[538]

Es ist zu beachten, dass auch die sog. Strafverfolgungsvorsorge bereits zum Bereich repressiver Tätigkeiten zählt. Dazu gehören solche Maßnahmen, welche die Ahndung von Straftaten ermöglichen oder erleichtern sollen, selbst jene, die erst in Zukunft erwartet werden.[539]

---

536 *Peters*, 2023, S. 39, 127; mit einer anschaulichen Beschreibung der unterschiedlichen Kompetenzauswirkungen der Ausgestaltung der FIU: *Meyer/Hachmann,* ZStW 2022, 391 (392 ff.).

537 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (831); LVerfF MV, Urt. v. 21.10.1999, LVerfG 2/98, BeckRS 1999, 22910.

538 LVerfF MV, Urt. v. 21.10.1999, LVerfG 2/98, BeckRS 1999, 22910.

539 BVerfG, Beschl. v. 14.12.2000, 2 BvR 1741/99, NJW 2001, 879 (880); BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (831); *Zerbes* jedoch bezeichnet dies als neues Rechtsgebiet der „Verfolgungsvorsorge", welches weder stringent dem Gefahrenabwehrrecht noch dem Strafprozessrecht zuzuordnen sei: *Zerbes*, Spitzeln, Spähen, Spionieren – Sprengung strafprozessualer Grenzen durch geheime Zugriffe auf Kommunikation, 2010, S. 285 ff.; treffend *Graulich,* NVwZ 2014, 685 (686): „*… geschieht in zeitlicher Hinsicht präventiv, betrifft aber gegenständlich das repressiv ausgerichtete Strafverfahren; es handelt sich um Maßnahmen der Speicherung von repressiven Informationen in Dateien bzw. ihre Aufbewahrung in Akten. Die Daten werden zu dem Zweck der Verfolgung einer in der Zukunft möglicherweise verwirk-*

Die Gefahrenabwehr bzw. generell präventive gesetzgeberische Zwecksetzungen sind auf die Beseitigung und Verhinderung von Gefahren und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerichtet.[540] In solchen Fällen erfolgt nicht repressiv-personenbezogen eine Verfolgung von Straftätern, sondern präventiv-objektiv der Schutz der Integrität der Rechtsordnung und der durch sie geschützten Rechtsgüter.[541] Dazu gehört eben auch die Verhinderung von Straftaten.[542] Diese Begriffsabgrenzung zwischen präventiver und repressiver Polizeiarbeit ist hier auf die Geldwäsche-Detektion durch (private) Verpflichtete zu übertragen. Dazu ist ein Transfer dahingehend erforderlich, ob die Verpflichteten die Informationen für eine Meldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG – verkürzt – im Schwerpunkt zur Verhinderung oder zur Verfolgung von Straftaten verarbeiten und an die FIU weiterleiten.

Grundsätzlich liegen präventive und repressive Tätigkeiten nah beieinander, was die Abgrenzung im Einzelfall so schwierig macht.[543] Dies ist auch der Grund, warum die Existenz sog. doppelfunktionaler Maßnahmen anerkannt ist. Im „Normalfall" sind dies Maßnahmen der Polizei, die sowohl der Strafverfolgung als auch der Gefahrenabwehr dienen.[544] Solche Maßnahmen dienen objektiv und subjektiv durch den Ausführenden sowohl der Strafverfolgung als auch der Gefahrenabwehr – mithin sowohl der Strafverfolgungsvorsorge als auch der Gefahrenvorsorge.[545] Eine solche doppelfunktionale Maßnahme ist allerdings nur möglich, wenn sich für die Vornahme derselben Handlung sowohl eine präventive Rechtsgrundlage (etwa im Polizeirecht) und eine repressive Rechtsgrundlage (etwa in der StPO) findet.[546] Bei doppelfunktionalen Maßnahmen ist daher der Schwerpunkt

---

lichten konkreten Straftat und damit letztlich nur zur Verwertung in einem künftigen Strafverfahren, also zur Strafverfolgung, erhoben."

540 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (831); zur Herleitung des Begriffes der Gefahrenabwehr: *Zerbes*, 2010, S. 249 ff.

541 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (831).

542 BVerfG, Urt. v. 14.07.1999, 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 1 BvR 2437/95, NJW 2000, 55 (66 f.); BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (831 f.).

543 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (832).

544 *Schenke,* NJW 2011, 2838 (2838).

545 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (832); kritisch: *Zerbes*, 2010, S. 284.

546 *Pöltl/Ruder*, in: Eiding/Hofmann-Hoeppel (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, § 62 Rn. 8; *Danne,* JuS 2018, 434 (435); *Schenke*, NJW 2011, 2838 (2841); *Graulich*, NVwZ 2014, 685 (690).

des mit der Maßnahme verfolgten Zweckes maßgeblich.[547] Abzugrenzen von „echten" doppelfunktionalen Maßnahmen sind jedoch solche, die nur deswegen auch präventiven Charakter besitzen, weil durch die eigentlich repressive Maßnahme ein unselbstständiger Nebeneffekt erzielt wird.[548] Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn der Betroffene durch seine Festnahme an der weiteren Ausführung der Tat gehindert wird.[549] Wenn jedoch wie bei der Meldeverpflichtung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG von vorneherein lediglich eine einzige Rechtsgrundlage vorhanden ist, muss diese nach ihrer Zweckrichtung repressiv oder präventiv eingeordnet werden. Auf dieselbe Rechtsgrundlage können nicht zugleich präventive und repressive Maßnahmen gestützt werden.[550]

d) Anwendung dieses Rechtskonzeptes auf die geldwäscherechtliche Meldepflicht: Einordnung als repressiv

Nach dem Gesetzgeber soll durch geeignete Präventionsmaßnahmen die Einschleusung von Strafgewinnen in den legalen Geldkreislauf verhindert oder mindestens erschwert werden.[551] Die Verdachtsmeldepflicht greift jedoch dann, wenn Tatsachen darauf hindeuten, dass ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion im Zusammenhang steht, aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte, § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG.

Allein aus einem zeitlichen Gesichtspunkt heraus kann man daher argumentieren, dass die Verdachtsmeldepflicht erst erstarkt, wenn andere Präventionsverpflichtungen aus dem GwG versagt haben. Dies betrifft in zeitlicher Perspektive mindestens die Verdachtsmeldungen aufgrund nachträglicher Feststellungen.[552] Diese betreffen bereits durchgeführte Trans-

547 BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, 827 (832); *Schenke*, NJW 2011, 2838 (2841).

548 BGH, Urt. v. 26.04.2017, 2 StR 247/16, NJW 2017, 3173 (3175); *Zöller/Ihwas,* NVwZ 2014, 408 (411).

549 BGH, Urt. v. 26.04.2017, 2 StR 247/16, NJW 2017, 3173 (3175).

550 Wohl differenzierend nach dem Zeitpunkt der Verdachtsmeldung a. A. *Lenk,* WM 2020, 115 (117).

551 BT-Drs. 12/2704, 29.05.1992, S. 1, 19; BT-Drs. 17/10745, 24.09.2012, S. 1.

552 *Lenk*, WM 2020, 115 (117); generell zur nachträglichen Meldeverpflichtung: *Stegmann/Meuer,* in: Bürkle (Hrsg.), 3. Aufl. 2020, Rn. 294; *Tsakalis*, 2022, S. 293 ff.

aktionen, bei denen der Verpflichtete im Nachhinein im Rahmen einer eigenen oder von Aufsichts- oder Strafverfolgungsbehörden initiierten Recherche, beispielsweise zu anderen Transaktionen oder anderen Kunden, Kenntnis von Tatsachen i. S. d. § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG erlangt.[553] Das bedeutet, der Verpflichtete realisiert erst nachträglich, dass eine bereits durchgeführte Transaktion Verdachtsmomente enthielt, die ihn zur Abgabe einer Verdachtsmeldung veranlassen. Auch in diesen Fällen ist eine Meldepflicht ausdrücklich vorgesehen.[554] Die Transaktionen, auf die sich die Meldung bezieht, sind dann bereits ausgeführt. Eine nachträgliche Meldung dient ausschließlich repressiven Zwecken.[555]

Die Meldeverpflichtung ist nach hier vertretener Auffassung allerdings auch insgesamt als repressive Verpflichtung einzuordnen. Dies wird aus den folgenden Gründen auch für (eventuell kurzfristig angehaltene) Transaktionen vertreten.

Neuheuser geht sogar so weit, den innerhalb des GwG verwendeten Präventionsbegriff als rein technische Prävention bezogen auf die internen Kontroll- und Sicherungssysteme der Kreditinstitute zu beziehen.[556] Die Begriffsverwendung innerhalb des GwG könne daher nicht zur Abgrenzung von repressivem und präventivem Handeln herangezogen werden.[557] Dies überzeugt auch vor dem Hintergrund der Argumentation von *Böse,* der klar zwischen der von staatlicher Seite veranlassten Informationsverarbeitung durch Private zur Geldwäschebekämpfung in Gestalt der strafprozessualen Anzeigepflicht und der präventiven Funktion der internen Sicherungssysteme und Kontrollen zur Verhinderung der Geldwäsche als Pflichten zur Eigenüberwachung trennt.[558]

---

553 *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 72.

554 *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 72; *Lenk*, WM 2020, 115 (117).

555 *Lenk*, WM 2020, 115 (117); *Tsakalis* schlussfolgert daraus, dass die Meldepflicht daher eher auf eine Aufdeckung und Verfolgung der Vortaten der Geldwäsche statt auf die Verhinderung der Geldwäsche gerichtet sei: *Tsakalis*, 2022, S. 292.

556 *Neuheuser,* NZWiSt 2015, 241 (243); *Findeisen*, wistra 1997, 121 (124).

557 *Neuheuser*, NZWiSt 2015, 241 (243).

558 *Böse*, Wirtschaftsaufsicht und Strafverfolgung – Die verfahrensübergreifende Verwendung von Informationen und die Grund- und Verfahrensrechte des Einzelnen, 2005, S. 236 f.

Durch die Verbindung zwischen § 261 StGB mit den Normen des GwG, dem inzwischen in § 261 StGB verankerten All-Crimes-Ansatz und die eigene Meldeschwelle von § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG ist die Zuhilfenahme Privater inzwischen weder auf *geplante* Verbrechen (vgl. § 138 StGB i. V. m. § 12 Abs. 1 StGB) beschränkt, noch müssen die Verpflichteten einen behördlichen Anfangsverdacht nach § 152 Abs. 2 StPO prüfen.[559] Vielmehr liegt die Verdachtsmeldepflicht irgendwo dazwischen. Dies ergibt sich auch aus dem starken Vortatbezug des § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG. Denn die jeweilige Vortat der Geldwäsche i. S. d. § 261 StGB ist zum Zeitpunkt der Abgabe der Verdachtsmeldung in jedem Fall bereits beendet. *Degen* ordnete die Meldeverpflichtung deshalb bereits 2006 als repressiv ein, mit Verweis darauf, dass diese Einordnung trotz einer damalig fehlenden Bußgeldbewehrung der Meldepflichten anzunehmen sei.[560] Seine Argumentation wird mit Blick auf die mittlerweile geltenden Bußgeldtatbestände (vgl. § 56 Abs. 1 Nr. 69 GwG) bei Verstößen gegen die Meldepflicht und die sogar drohende Teilnahmestrafbarkeit für Bankmitarbeitende nur noch überzeugender.[561] In einer bundesweiten Studie kam auch *Bussmann* 2018 zu dem Ergebnis, dass durch das Institut der Verdachtsmeldung die strafrechtliche Verfolgung der Geldwäsche maßgeblich gefördert werden soll.[562] Dies macht er zusätzlich daran fest, dass die Motivation der Verpflichteten zur Abgabe der Meldungen durch die Bußgeldandrohung und die Gefahren eigener strafrechtlicher Verfolgung ebenfalls repressiv erfolge.[563] Besonders bedeutend ist, dass die Meldepflicht zusätzlich auf die bereits abgeschlossenen – und somit nicht mehr präventionsfähigen – Vortaten der Geldwäsche abzielt.[564] Sofern für die Bankmitarbeitenden ersichtlich verdächtige Tatsachen vorliegen, wird sich der jeweils Anweisende einer Transaktion bezüglich einer etwaigen Strafbarkeit wegen Geldwäsche bereits mindestens im Versuchsstadium befinden. Die Schwelle zum unmittelbaren Ansetzen nach § 261 Abs. 3, § 22 StGB wird bei angewiesenen verdächtigen Transaktionen etc. regelmäßig überschritten sein.

559 *Degen*, 2009, S. 119 f. m. w. N.
560 Kritisch zu einer solchen Bußgeldbewehrung *Degen*, 2009, S. 121 f., 126; die damalige Bundesregierung lehnte eine Bußgeldbewehrung der Meldepflicht mit Verweis auf den Bestimmtheitsgrundsatz ausdrücklich ab: BT.-Drs. 12/2747, 04.06.1992, S. 5.
561 *Degen*, 2009, S. 121 f.; *Neuheuser*, NZWiSt 2015, 241 (242 f.); *Fülbier,* in: Fülbier/Aepfelbach/Langweg (Hrsg.), 2006, § 11 Rn. 49.
562 *Bussmann*, 2018, S. 17.
563 Ebenda, S. 169 f.
564 *Degen*, 2009, S. 121.

Ein weiteres Argument für eine repressive Ausrichtung der Meldeverpflichtung ist die Tatsache, dass die Verpflichteten dazu angehalten sind, nach Abgabe der Meldung eine Geschäftsbeziehung mit dem betroffenen Kunden nicht ohne Rücksprache mit der FIU abzubrechen, um die Ermittlungen nicht zu beeinträchtigen.[565] Diese Handlungsvorgabe für die Verpflichteten ist klar repressiv. Bevor der betroffene Kunde seinerseits Verdacht schöpfen kann, dass gegen ihn womöglich ermittelt wird, soll die Kundenbeziehung durch den Verpflichteten aufrechterhalten werden. Damit wird klar keine Geldwäsche verhindert – was der Fall wäre, würde die Kundenbeziehung abgebrochen und die betroffene Transaktion nicht ausgeführt – sondern es wird die Aufrechterhaltung der Kundenbeziehung zur Ermöglichung weiterer Ermittlungen bevorzugt.

Dieser Punkt setzt sich in der Verpflichtung zum Anhalten der verdächtigen Transaktion fort. Nach § 46 Abs. 1 darf eine Transaktion, wegen der eine Meldung nach § 43 Abs. 1 GwG erfolgt ist, frühestens durchgeführt werden, wenn dem Verpflichteten die Zustimmung der FIU oder der Staatsanwaltschaft zur Durchführung übermittelt wurde (Nr. 1) oder der dritte Werktag nach dem Abgangstag der Meldung verstrichen ist, ohne dass die Durchführung der Transaktion durch die FIU oder die Staatsanwaltschaft untersagt worden ist (Nr. 2). Diesem präventiven Anhalten der Transaktion sind zugunsten der Strafverfolgung allerdings Grenzen gesetzt.[566] Bereits die zweite EU-Geldwäsche-Richtlinie sieht hierzu vor, dass das allgemeine Verbot der Durchführung verdächtiger Transaktionen nicht gelte, falls dadurch die Verfolgung der Nutznießer einer mutmaßlichen Geldwäsche behindert werden könnte, EG 30, Art. 24 Abs. 2 RL 2005/60/EG. Diesen Vorrang der Repression vor der Prävention hat der Gesetzgeber in § 46 Abs. 2 GwG umgesetzt.

Dieser von einigen Literaturstimmen als repressiv eingestuften Einordnung hat sich in einer Entscheidung im Januar 2024 auch das LG Frankfurt angeschlossen.[567] Es stellt zielsicher und schmucklos in einem Satz die (für den Gesetzgeber ungeschönte) Wahrheit fest: die Banken handelten bei Verdachtsmeldungen nach dem GwG als Privatrechtssubjekt, dessen

565 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 15b.

566 Siehe auch *Kulhanek*, in: Bockemühl/Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Aktualisierungslieferung Nr. 126 März 2024, § 152 Rn. 14

567 Initial *Degen*, 2009, S. 119 ff.; *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 8; *Neuheuser*, NZWiSt 2015, 241 (243); *Böse*, 2005, S. 236 f. („strafprozessuale Anzeigepflicht").

sich der Staat zur Geldwäschebekämpfung bediene, indem er ihnen zum Zwecke der Strafverfolgung die Meldepflicht des § 43 GwG auferlege.[568]

e) Zusammenfassende Stellungnahme

Sowohl dem europäischen als auch dem nationalen Gesetzgeber ging es bereits mit Einführung der Meldeverpflichtung aus dem GwG darum, den Informationszugang und Erfahrungsschatz der Verpflichteten – hier der Banken – für die strafrechtliche Verfolgung von Geldwäsche zu nutzen.[569] An dieser Einschätzung ändert sich auch nichts, wenn die Sorgfalts- und Sicherungspflichten der Finanzinstitute teilweise dafür sorgen, dass Kriminelle gar nicht erst versuchen, über diese Wege ihre illegalen Erträge im legalen Finanzkreislauf zu platzieren und zu verschleiern; wobei man auch in diesem Aspekt bei sehr strenger Auslegung zumindest einen Funken (strafrechtlicher) Generalprävention erkennen kann. Wie gezeigt ist die Abgrenzung im Einzelfall immer schwierig, jedoch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zwingend notwendig. Auch vor dem Hintergrund der Sicht eines Bankkunden macht es keinen Unterschied, ob ein Bankmitarbeiter oder eine Ermittlungsbehörde im Verdachtsfall den staatlichen Ermittlungsapparat in Gang setzt.[570]

Insbesondere ändert sich an dieser Einschätzung nichts, wenn man die Ansicht des Gesetzgebers und weiter Teile der Literatur zugrunde legt, dass die Meldeverpflichtung bereits unterhalb der Schwelle des strafprozessualen Anfangsverdachtes nach § 152 Abs. 2 StPO bestehe. Um eine Argumentationslinie des BVerwG aufzugreifen, ist für eine generelle Unterscheidung präventiver und repressiver Maßnahmen eine einheitliche Betrachtung vorzunehmen.[571] Insbesondere könne dann an einem repressiven Tätigwerden kein vernünftiger Zweifel bestehen, wenn Sachverhalte an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet würden.[572] Nach Änderung der Rechtslage werden die Verdachtsmeldungen inzwischen nur noch über die FIU an die Staatsan-

568 LG Frankfurt a. M., Beschl. v. 22.01.2024 – 2-01T 26/23, BeckRS 2024, 803 Rn. 25.
569 *Degen*, 2009, S. 123.
570 Ebenda.
571 BVerwG, Urt. v. 03.12.1974, I C 11/73, NJW 1975, 893 (895); OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.11.2013 – 11 OB 263/13, NVwZ-RR 2014, 327 (327).
572 BVerwG, Urt. v. 03.12.1974, I C 11/73, NJW 1975, 893 (895); OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.11.2013 – 11 OB 263/13, NVwZ-RR 2014, 327 (327).

waltschaft weitergeleitet.[573] Dies kann jedoch an der Einstufung als repressive Meldung ebenfalls nichts ändern. Denn ausweislich des Gesetzgebers dient die Filterung bei der FIU nur dazu, die „werthaltigen" Meldungen zur Entlastung der Staatsanwaltschaft vorzufiltern.[574] Selbst auf von der FIU zunächst „aussortierte" Meldungen darf die Staatsanwaltschaft zu Ermittlungszwecken erneut zurückgreifen.[575] Nach ihrem Gesamteindruck sind Verdachtsmeldungen – der initiale Wortlaut mit Einführung des GwG lautete sogar „Anzeige von Verdachtsfällen"[576] – darauf gerichtet, strafbare Handlungen näher zu erforschen oder sonst zu verfolgen.[577] Ein Schwerpunkt auf präventivem Handeln darf deshalb nicht angenommen werden, nur weil damit möglicherweise zeitgleich zukünftigen Verletzungen der öffentlichen Sicherheit vorgebeugt wurde.[578]

Die Meldepflicht stellt sich daher als Einbeziehung Privater in ein repressives Vorgehen dar, insbesondere um kriminelle Organisationsstrukturen zu enttarnen und „Täter auf frischer Tat zu ertappen".[579]

2. Rechtsnatur und Verdachtshöhe

Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, mit der Analyse des Zweckes der Verdachtsmeldung – repressiv oder präventiv – sei dem Streit um die Einordnung der Verdachtsmeldepflicht genüge getan.[580] Vielmehr ist aber aus

573 In der ursprünglichen Fassung des GwG von 1992 wurden die Verdachtsmeldungen zunächst direkt an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet, BT-Drs. 12/2704, 29.05.1992, S. 17; zwischenzeitlich erfolgte eine gleichzeitige Meldung an die Staatsanwaltschaft und an die FIU, BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 12, 35; inzwischen sollen Meldungen nach § 43 GwG nur noch an die FIU gemeldet werden, BT-Drs. 18/11928, 12.04.2017, S. 29 f.

574 BT-Drs. 18/11928, 12.04.2017, S. 29 f.; BT-Drs. 18/11555, 17.03.2017, S. 142.

575 BT-Drs. 18/11928, 12.04.2017, S. 26.

576 Vgl. § 11 GwG a. F. (1993).

577 BVerwG, Urt. v. 03.12.1974, I C 11/73, NJW 1975, 893 (895); OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.11.2013 – 11 OB 263/13, NVwZ-RR 2014, 327 (327).

578 BVerwG, Urt. v. 03.12.1974, I C 11/73, NJW 1975, 893 (895); OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.11.2013 – 11 OB 263/13, NVwZ-RR 2014, 327 (327).

579 *Degen*, 2009, S. 121; siehe auch *Hassemer*, WM Sonderbeilage Nr. 3 1995, 1 (28 f.); *Erb,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2018, Vor § 158 Rn. 14; *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 8; *Lenk*, JR 2020, 103 (105).

580 So etwa *Hachmann*, 2024, S. 80 ff.; *Mülhausen*, in: Herzog/Mülhausen (Hrsg.), 2006, § 42 Rn. 47; anders auch *Degen*, 2009, S. 124, dort insbesondere Fn. 589.

der Zweckrichtung der Meldung deren Rechtsnatur abzuleiten, welche mit der notwendigen Verdachtshöhe für die Abgabe der Meldung in engem Zusammenhang steht.[581] Diese Einordnung hat Einfluss auf die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit der Meldepflicht,[582] die Anforderungen an einen KI-Einsatz durch die Verpflichteten[583] und die Arbeitsweise der FIU.[584] Seit Einführung des GwG wurde die Rechtsnatur der Verdachtsmeldung und der damit verbundene Verdachtsgrad (Verdachtshöhe), der durch die Verpflichteten zu prüfen sei, kontrovers diskutiert.[585] Ursprung dieses Streites sind vor allem auch die praktischen Probleme, die sich bei der Abgabe der Verdachtsmeldung den Verpflichteten stellen (a). Die heutige Fassung des § 43 GwG hat deshalb auch einige (kosmetische) Änderungen erfahren (b). Es werden drei Ansichten vertreten (siehe Abb. 13: Ansätze für die Bestimmung der Rechtsnatur der Verdachtsmeldepflicht), die nach der allgemeinen Herleitung (a bis b) dargestellt werden. Durch den Gesetzgeber wird die Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG heute als gewerberechtliche Meldung eingestuft (c) – diese Einstufung wurde nicht unerheblich durch die FATF beeinflusst. Eine zweite Ansicht stuft die Verdachtsmeldung als Verpflichtung sui generis ein (d). Zuletzt wird vertreten, dass es sich dabei um Strafanzeigen handelt (e). Zu dem Meinungsstreit ist Stellung zu nehmen und zu untersuchen, ob eine Neuordnung dieser Diskussion angebracht ist (e).

581 *Degen*, 2009, S. 124.
582 Kapitel IV.C.IV.
583 Kapitel IV.D.
584 Kapitel V.A.I.
585 Dazu sogleich unter 2.).

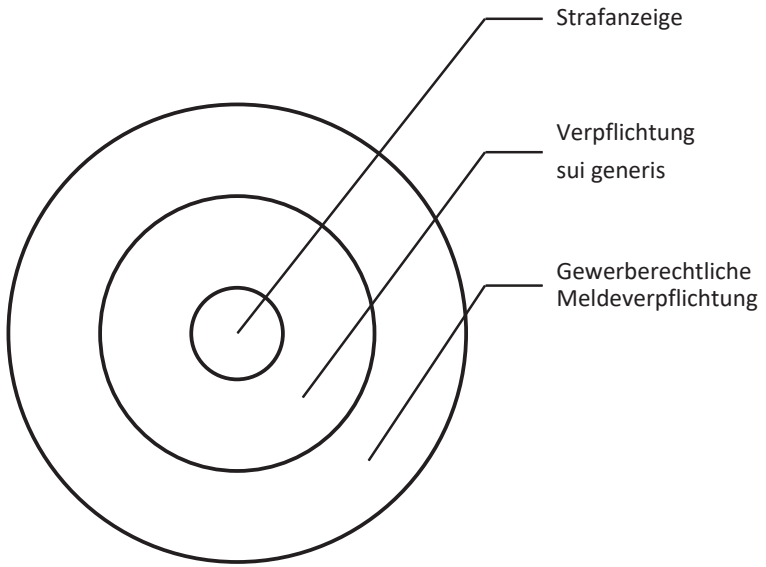


Abb. 13: Ansätze für die Bestimmung der Rechtsnatur der Verdachtsmeldepflicht

a) Praktische Probleme der Wahrnehmung der Verdachtshöhe durch die Verpflichteten

Bussmann kam in einer Studie zu dem Ergebnis, dass rund einem Drittel der Verpflichteten nicht bekannt sei, dass die Schwelle für einen meldepflichtigen Verdacht (hier: erste Verdachtsstufe) sehr niedrig liege und für die Abgabe der Meldung bloße Anhaltspunkte ausreichen.[586] Zusätzlich bestünden Unsicherheiten darüber, an wen die Verdachtsmeldung zu richten sei.[587] Grundvoraussetzung für eine effektive Aufdeckung von Geldwäscheverdachtsfällen bei den Verpflichteten ist deren Schulung und Aufklärung über konkrete Kriterien und Anhaltspunkte, die einen Verdacht

586 *Bussmann*, 2018, S. 79; siehe auch *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 16 ff.

587 *Bussmann*, 2018, S. 79. Dies hängt mit der vielfachen Änderung des Empfängers der Abgabe der Verdachtsmeldung zusammen. Zunächst war die Meldung nur an die Staatsanwaltschaft zu erstatten, dann an die Staatsanwaltschaft und die FIU und schließlich nach derzeitiger Rechtslage im Regelfall nur noch an die FIU, vgl. Abb. 6: Wichtigste Reformen des GwG und Ausblick.

auf Geldwäsche begründen können.[588] Ähnliche Schwierigkeiten traten auch in den innerhalb von MaLeFiz geführten Experteninterviews mit Verpflichteten zutage, wonach Bankangestellte teilweise davon ausgehen, sie wären zur Verdachtsabklärung beispielsweise durch OSINT-Recherchen verpflichtet. Häufig fehle es an ausreichenden Informationen, welche Verdachtskriterien zur Begründung einer Meldeverpflichtung ausreichen.[589] Das bloße Vertrauen der Strafverfolgungsbehörden und des Gesetzgebers, durch die Sanktionsandrohung gegenüber den Verpflichteten ausreichende Informationen über mögliche Geldwäschetaten zu erhalten, erscheint vom Grunde her verfehlt.[590] Denn im Gegensatz zu „klassischen" Straftaten wie Totschlag oder einem Diebstahl ist die Geldwäsche schwer wahrnehmbar und nicht leicht zu prüfen.[591] Dies rechtfertigt es zwar im Grundsatz, die Verdachtshöhe zur Meldung von Sachverhalten niedrig anzusetzen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass dem Gesetzgeber wichtige Anhaltspunkte bzw. Informationen zur Aufdeckung von Geldwäsche entgehen. Die Verpflichteten mit der praktischen Bestimmung dieser Verdachtshöhe nahezu gänzlich alleine zu lassen, ist jedoch rechtsstaatlich erheblich bedenklich. Im folgenden Abschnitt ist daher im Zusammenhang mit der Rechtsnatur der Verdachtsmeldung eine Analyse der zur Abgabe erforderlichen Verdachtshöhe vorzunehmen. Daraus sollen Schlüsse für eine bessere praktische Handhabbarkeit des § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG gezogen werden.

b) Historische (Wortlaut-)Entwicklung der Norm

Über die Bestimmung der für die Abgabe der Verdachtsmeldung erforderlichen Verdachtshöhe besteht im Prinzip seit Einführung des GwG 1993 Streit.[592] Auch die bisherigen gesetzgeberischen Klarstellungsversuche hinsichtlich der rechtsdogmatischen Einordnung der Norm haben keine Klärung herbeigeführt.[593] Vor allem die fortwährenden Versuche einer

588 *Bussmann*, 2018, S. 39.
589 *Bussmann*, 2018, S. 80.
590 Ebenda, S. 40.
591 *Bussmann*, 2018, S. 40; zur Einordnung des § 261 StGB siehe oben Kapitel II.B.II.3.b).
592 Kurz zur historischen Streitentwicklung: *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 16; eine Schilderung des Ausgangstreits bei *Rudolph*, Antizipierte Strafverfolgung, 2005, S. 181 f.
593 *Rudolph*, 2005, S. 182; *Hachmann*, 2024, S. 80.

pauschalen Abgrenzung zur Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO sind irritierend. Die simple Aussage, es handele sich nicht um Strafanzeigen, beantwortet zumindest nicht die Ausgangsfrage, worum es sich denn stattdessen handeln (soll).[594] In § 11 GwG a. F. zum Zeitpunkt der Einführung des GwG im Jahr 1993 lautete die amtliche Überschrift der Norm „Anzeige von Verdachtsfällen durch Institute". Zum damaligen Zeitpunkt existierten die zentralen Meldestellen in Gestalt der heutigen FIUs noch nicht, sodass die Verdachtsfälle direkt gegenüber den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen waren, § 11 Abs. 1 GwG a. F. (1993). Bereits in dieser Fassung des Gesetzes waren die Banken dazu verpflichtet, die der Anzeige gegenständliche Transaktion anzuhalten, bis sie die Zustimmung der Staatsanwaltschaft erhielten oder der auf die Abgabe der Anzeige folgende Tag verstrichen war, § 11 Abs. 1 Satz 2 GwG a. F.

Im Jahr 2008 wurde das GwG zum ersten Mal durch das Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz[595] grundlegend angepasst. Die Meldepflicht blieb dennoch in § 11 Abs. 1 GwG a. F. (2008) verankert, die amtliche Überschrift lautete nun immer noch „Anzeige von Verdachtsfällen".

Der Gesetzgeber führte dazu aus, dass die Stillhaltefrist den zuständigen Strafverfolgungsbehörden die Gelegenheit zur Prüfung geben solle, ob sie aufgrund der gemeldeten Tatsachen ausreichende Anhaltspunkte für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach der StPO sehen.[596] In der Folgezeit wurde die Verpflichtung in ihrer damaligen Fassung nach § 11 Abs. 1 GwG a. F. von Stimmen in der Literatur dahingehend ausgelegt, dass durch die Verpflichteten vor der Abgabe der Anzeige eines Verdachtsfalles zu prüfen sei, ob ein strafprozessualer Anfangsverdacht i. S. d. § 152 Abs. 2 StPO vorliege.[597] Ein solcher Anfangsverdacht ist gegeben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die nach kriminalistischer Erfahrung eine Beteiligung an einer Straftat als möglich erscheinen lassen.[598]

---

594 So auch *Hachmann*, 2024, S. 81, wobei allerdings nach hier vertretener Auffassung auch die nachgelagerte Frage relevant ist, ob es sich bei den Verdachtsmeldungen um Strafanzeigen i. S. d. § 158 Abs. 1 StPO handelt, da sich dies insbesondere auf die Arbeitsweise der FIU auswirkt (siehe Kapitel V.).

595 Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz – GwBekErgG), 13.08.2008, BGBl. 2008 Teil I, S. 1690 ff.

596 BT-Drs. 12/2704, 29.05.1992, S. 18

597 *Herzog,* WM 1996, 1753 (1753 ff.); *Degen*, 2009, S. 124 ff.

598 Siehe etwa *Diemer,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 152 Rn. 7; BGH, Urt. v. 21.04.1988, III ZR 255/86, NJW 1989, 96 (97).

aa) Einflussnahme durch die FATF

Einen großen Einschnitt in die weitere historische Entwicklung des Umgangs mit der Meldeverpflichtung in Deutschland verursachte der FATF-Deutschlandbericht 2010. Die FATF kritisierte im Schwerpunkt am deutschen Geldwäscheverdachtsmeldewesen, dass Deutschland gemessen an seiner Größe und der Entwicklung seines Finanzsystems ungewöhnlich wenige Verdachtsmeldungen generiere.[599] Aus der zu niedrigen Zahl an Verdachtsmeldungen schlussfolgerte die FATF, dass die Verdachtshöhe für die Abgabe von Meldungen in Deutschland dann wohl zu hoch angesetzt sei.[600] Daher mahnte die FATF an, es seien durch die GwG-Verpflichteten insbesondere keine umfangreichen Nachforschungen über ihre Bankkunden anzustellen, bevor eine Meldung abgegeben werde.[601]

Diese Mahnungen griff der Gesetzgeber ohne weitere sachliche Auseinandersetzung oder Reflektion bezüglich des deutschen Rechtssystems auf. Dies führte noch im Jahr 2011 zu einer Gesetzesänderung, mit der nach dem Gesetzgeber Unklarheiten im Zusammenhang mit der Verdachtsschwelle für Meldungen beseitigt werden sollten.[602] Zugleich wurde der Begriff der „Anzeigepflicht" im Gesetz durch den Begriff der „Meldepflicht" ersetzt. Auffällig ist auch hier, dass lediglich eine Umbenennung der Verpflichtung erfolgte, dies aber nichts an dem Inhalt der Verpflichtung änderte.

bb) Kritik an der FATF

Die Anpassungen des Gesetzgebers auf die Monita der FATF hin wurden in der Literatur durchaus kritisch aufgefasst. *Höche/Rößler* etwa merkten an, dass Teile der Empfehlungen der FATF ihrerseits einer kritischen wissen-

599 *FATF*, Mutual Evaluation Report Germany, 2010, (abrufbar: https://perma.cc/N5H2-ET5G, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 714, 716.

600 *FATF*, Mutual Evaluation Report Germany, 2010, (abrufbar: https://perma.cc/N5H2-ET5G, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 712: „*…there are serious doubts about the basis upon which institutions are being required to report…*".

601 *FATF*, Mutual Evaluation Report Germany, 2010, (abrufbar: https://perma.cc/N5H2-ET5G, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 718: „*…Rather, the underlying issue appears to be the belief that institutions must undertake extensive investigations of the transactions, the related customer, and the likely predicate offenses before submitting an STR.*"

602 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35.

schaftlich-empirischen Überprüfung unterzogen werden müssten.[603] Die Analyse der FATF sei vor allem dahingehend kritisch zu sehen, „dass es mehr Meldungen geben müsse, weil es mehr Meldungen geben müsse".[604] Diese Kritik ist nachdrücklich zu unterstützen, merkte die FATF gleich im Anschluss an ihre Kritik am deutschen Meldewesen in dem Deutschlandbericht an, dass die Verdachtsmeldungen in Deutschland (bis 2010) besonders qualitativ hochwertig seien.[605] Auch *Bülte* kritisierte die Einschätzungen des FATF-Deutschlandberichtes 2010 als „unplausibel und rechtsstaatlich bedenklich".[606] Die Kritik von *Weißer* an der FATF geht sogar so weit, dass die Befürchtung bestehe, der Gesetzgeber gewichte seine Pflichten gegenüber der FATF stärker als seine eigene legislatorische Verantwortlichkeit für den Inhalt der angepassten Normen – aus Angst vor dem hohen internationalen „Durchsetzungsdruck" der FATF-Empfehlungen.[607]

cc) Weitere Entwicklung

Trotz weiterer Veränderungen des GwG in der Folgezeit und der Verschiebung der Meldeverpflichtung in § 43 GwG entspricht die jetzige Norm im Grundsatz § 11 Abs. 1 GwG in der Fassung vor dem 26.06.2017 und wurde im Übrigen nur redaktionell angepasst.[608] Eine Ausdehnung des Anwendungsbereiches erfolgte eher mittelbar über die Ausweitung von § 261 StGB.[609] Ob die häufige Umbenennung der Verdachtsmeldepflicht inklusive ihrer systematischen (örtlichen) Verschiebung innerhalb des GwG ohne die inhaltlichen Anforderungen der Verpflichtung anzupassen oder näher

603 *Höche/Rößler,* WM 2012, 1505 (1505); ebenfalls kritisch *Weißer,* ZStW 2017, 961 (961, 965 ff.) wonach durch eine „Expertokratie" Entscheidungen von Experten vorgegeben werden, die demokratisch legitimierten Organen und Institutionen vorbehalten seien. Diese demokratische Legitimation ist gerade bei der FATF problematisch, siehe Kapitel II.B.II.1.

604 *Höche/Rößler*, WM 2012, 1505 (1509).

605 *FATF*, Mutual Evaluation Report Germany, 2010, (abrufbar: https://perma.cc/N5H2-ET5G, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 719: „*…While this process undoubtedly leads to very high quality STRs and the authorities correctly point to the very high number of investigations that results from the STR submissions relative to other countries…*".

606 *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (285); generell kritisch ebenfalls *Weißer*, ZStW 2017, 961 (965 ff.).

607 *Weißer*, ZStW 2017, 961 (977).

608 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 14.

609 Siehe oben Kapitel II.B.II.3.b).

zu konkretisieren zu einer größeren Klarheit über die Verdachtshöhe bei den Verpflichteten beigetragen hat, darf bezweifelt werden. Auf Basis dieser Entwicklung haben sich im Wesentlichen drei verschiedene Ansätze herausgebildet, die die Rechtsnatur des § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG in Verbindung mit der Verdachtshöhe der Meldepflicht zu erfassen versuchen.

c) Gewerberechtliche Meldeverpflichtung

Soweit ersichtlich, vertrat *Findeisen* als Erster im Jahr 1997 die Auffassung, dass es sich bei den Pflichten des GwG um ein „gewerberechtliches Maßnahmenbündel" handele.[610] Diese Ansicht hat sich der Gesetzgeber dahingehend zu eigen gemacht, dass es sich bei der Verdachtsmeldepflicht nach dem GwG um eine präventive gewerberechtliche Meldeverpflichtung handele.[611] Dies kann schon insofern kritisch gesehen werden, als sich die Ausführungen von *Findeisen* im Schwerpunkt auf § 14 Abs. 2 GwG a. F. und die Anforderungen an die internen Sicherungsmaßnahmen der Kreditinstitute bezogen.[612] Die Verdachtsmeldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG ist jedoch nach hiesiger Auffassung schon keine interne Sicherungsmaßnahme, soll diese das Innenverhältnis der Bank doch gerade nach außen zur FIU (bzw. früher zur Staatsanwaltschaft) verlassen.

An sich ist auch unklar, was der Gesetzgeber mit einer „gewerberechtlichen Meldeverpflichtung" überhaupt meint. Den Begriff der „gewerberechtlichen Anzeige" etwa kennt nur § 14 GewO. Die Norm regelt die Anzeigepflicht der Aufnahme eines Gewerbes, § 14 Abs. 1 GewO. Dies soll der staatlichen Gewerbeaufsicht die wirksame Überwachung der Gewerbeausübung ermöglichen.[613] Da keine generelle Genehmigungspflicht für Gewerbe existiert, dient diese gewerbliche Anzeigepflicht als Grundlage für eine staatliche (behördliche) Prüfung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Fortführung des Gewerbes vorliegen.[614] Hier zeigen sich schon erste Schwächen der Argumentation: die Verdachtsmeldepflicht dient nicht der Überwachung der Banken oder der sonstigen Verpflichteten – vor allem, da

610 *Findeisen*, wistra 1997, 121 (122).
611 BT-Drs. 18/11928, 12.04.2017, S. 26; BT-Drs. 20/5191, 13.01.2023, S. 7.
612 *Findeisen*, wistra 1997, 121 (121 f.).
613 *Dürr,* GewArch 2006, 107 (107); *Winkler,* in: Ennuschat/Wank/Winkler (Hrsg.), 9. Aufl. 2020, § 14 Rn. 2.
614 *Winkler,* in: Ennuschat/Wank/Winkler (Hrsg.), 9. Aufl. 2020, § 14 Rn. 2; OVG Münster, Urt. v. 20.12.2011, 4 A 812/09, BeckRs 2012, 45509.

auch nicht alle Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 GwG überhaupt ein Gewerbe betreiben, sondern beispielsweise auch freie Berufe oder Aufsichtsbehörden nach § 44 GwG erfasst sind.[615] Vielmehr soll die Verpflichtung zur Meldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG gar nicht der Überwachung der Verpflichteten, sondern der Aufdeckung des Dunkelfeldes der Geldwäsche durch die staatliche Veranlassung der Verpflichteten der Überwachung ihrer eigenen Innenverhältnisse dienen.

Die Auffassung, es handele sich um eine gewerbliche Meldepflicht, wird mit der präventiven Ausrichtung der Verdachtsmeldung begründet, durch die verhindert werden solle, dass die Banken bzw. Kreditinstitute für die Geldwäsche ausgenutzt werden.[616] Das erscheint in Bezug auf die Verdachtsmeldung wie oben bereits ausführlich zur Abgrenzung zwischen präventiver und repressiver Zweckrichtung ausgeführt wurde, nicht überzeugend.[617]

Denn die Verpflichtung der Banken zur Verdachtsmeldung versperrt Straftätern nicht das Ausnutzen von Banken zu Geldwäschezwecken – dies versucht man eher über die Sorgfaltspflichten vor Aufnahme der Kundenbeziehung zu lösen –, vielmehr soll eine Aufdeckung einer begonnenen oder abgeschlossenen Ausnutzung durch die Abgabe der Meldung und eine Befassung durch die FIU bzw. die Strafverfolgungsbehörden ermöglicht werden.[618] Vor allem ist jedoch die gesetzgeberische Methode zweifelhaft, eine solche Einordnung ohne nähere Argumentation mit einem schlichten Verweis auf eine gefestigte Rechtsprechung zu vertreten. Soweit ersichtlich, ist nicht eine einzige Gerichtsentscheidung bekannt, in der vertreten wird, dass es sich bei der Verdachtsmeldepflicht um eine rein gewerberechtliche Meldung handele.[619]

Diese Einschätzung widerspricht der hier vertretenen Auffassung der repressiven Zwecksetzung der Meldepflicht. Allerdings passt die heutige Argumentation des Gesetzgebers auch nicht zur historischen Zweckrich-

615 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 7; so auch *Rudolph*, 2005, S. 181 f.

616 BT-Drs. 12/2704, 29.05.1992, S. 19.

617 Siehe Kapitel Kapitel IV.C.II.1.

618 *Rudolph*, 2005, S. 181 f.; a. A. *Wende*, 2024, S. 114.

619 So auch *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 7; *Hachmann*, 2024, S. 81, siehe dort auch Fn. 230; eher im Gegenteil hat das LG Frankfurt kürzlich vertreten, dass eine solche Verpflichtung zur Abgabe von Meldungen rechtmäßig nur zu repressiven Zwecken erfolgen könne: LG Frankfurt, Beschl. v. 22.01.2024, 2-01 T 26/23, BeckRS 2024, 803.

tung der Einführung der Meldepflicht. Dort betonte der Gesetzgeber, dass die Ermittlungen einer Straftat durch die Verdachtsmeldungen schnellstmöglich aufgenommen werden sollen.[620] Selbst wenn man die Argumentation aufgreift, dass die Aufdeckung begangener Straftaten durch die Meldepflicht auch der Verhinderung zukünftiger Straftaten mit Gefahren für Leib und Leben zugute komme[621], hat dies eher generalpräventiven Charakter durch die Strafverfolgung. Insbesondere verkennt diese Ansicht die weitreichenden möglichen Folgen einer Verdachtsmeldung für die Betroffenen und die dadurch eröffneten Möglichkeiten für die Strafverfolgung.[622]

Durch den Versuch der Einkleidung in gewerberechtliche Begrifflichkeiten versucht der Gesetzgeber, dem Institut der Verdachtsmeldung präventiven Atem einzuhauchen – denn auch das Gewerberecht ist spezielles Gefahrenabwehrrecht.[623] Im Gegensatz zum Geldwäscherecht zeichnet sich das Gewerberecht allerdings durch ein Zweipersonenverhältnis zwischen dem Staat und dem Gewerbetreibenden aus. Das Geldwäscherecht ist jedoch durch die Dreiecksbeziehung geprägt, in der die Verpflichteten von staatlicher Seite zur Überwachung ihrer Kunden in Anspruch genommen werden. Mit Sicherheit ist die durch den Gesetzgeber bevorzugte Einordnung als bloße gewerberechtliche Meldeverpflichtung auch der bequemere Weg. Diese Annahme untermauert die gewählte (etikettierte) Ausrichtung der FIU als rein administrative Behörde und vereinfacht die Begründung der Nichtgeltung des Legalitätsprinzips für die FIU.[624] Man kann sich so mit immer neuen farblichen Anstrichen des Meldewesens begnügen, statt eine Kernsanierung vorzunehmen. Eine solche Sanierung wäre jedoch indes angebracht.[625]

620 BT-Drs. 12/2704, 29.05.1992, S. 18; siehe auch *Wende*, 2024, S. 93; *Rudolph*, 2005, S. 181 f.

621 *Wende*, 2024, S. 93; näher dazu auch *Findeisen*, wistra 1997, 121 (123 f.); *Rudolph*, 2005, S. 181 f.

622 *Degen*, 2009, S. 123; *Böse*, 2005, S. 236 ff.; *Fülbier,* in: Fülbier/Aepfelbach/Langweg (Hrsg.), 2006, § 14 Rn. 141 ebenfalls mit Verweis auf den historischen Kontext des § 43 GwG; *Rudolph*, 2005, S. 181 f.

623 *Wormit,* JuS 2017, 641 (641); BVerwG, Beschl. v. 16.02.1995, 1 B 205/93, NVwZ 1995, 473 (474).

624 BT-Drs. 20/5191, 13.01.2023, S. 7; *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 8.

625 Näher zu Empfehlungen für eine Neuausrichtung der FIU: Kapitel V.A.I.

d) Verpflichtung sui generis

Zur „Rettung" der gesetzgeberischen Einordnung wird von einigen Stimmen in der Literatur die Auffassung vertreten, es handele sich bei der Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG um eine Verpflichtung sui generis, die den Belangen der Verbrechensbekämpfung diene.[626] Diesen Auffassungen ist es gemein, dass sie alle den Zweck des § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG im Schwerpunkt in der Strafverfolgung verorten – was auch hier vertreten wird. Dennoch kann die weitere Einordnung als „Verpflichtung eigener Art, die primär den Belangen der Verbrechensbekämpfung dient"[627] nach hier vertretener Auffassung nicht überzeugen. Sie wird insbesondere der erforderlichen klaren Linie für die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards nicht gerecht. Ein Rechtsinstitut kann zudem nur dann „eigener Art" sein, wenn es unter keinem anderen Rechtsinstitut erfasst werden kann. Das bloße „Labeling" einer rechtlichen Kategorie als eine Verpflichtung eigener Art/sui generis, obwohl die Voraussetzungen überzeugend unter ein bereits vorhandenes und normiertes Rechtsinstitut subsumiert werden können, ist nicht überzeugend. Dass die Subsumtion unter die vorhandene Kategorie der Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO sehr wohl möglich und sogar wünschenswert ist, wird im nächsten Unterpunkt erörtert.

e) Meldepflicht versus Strafanzeige?

> *„Die gleichzeitige Erstattung einer Verdachtsmeldung und einer (inhaltlich identischen) Strafanzeige macht keinen Sinn, da hier lediglich zwei unterschiedlichen Behörden der gleiche Sachverhalt gemeldet wird."*
>
> – S. Barreto da Rosa[628]

Es mutet fast schon komisch an, dass beinahe jede Quelle die Präsentation des Streitstandes zur Rechtsnatur der Verdachtsmeldung mit dem Satz einleitet, es handele sich bei Meldungen nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG nicht um

626 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 8; *Lenk*, JR 2020, 103 (105); *Neuheuser*, NZWiSt 2015, 241 (243); *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 283.
627 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 8.
628 *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 9.

Strafanzeigen nach § 158 Abs. 1 StPO.[629] Teilweise wird die Diskussion um die Einordnung der Meldepflicht als Strafanzeige sogar als überholt angesehen.[630] Entgegen dem juristischen Konzept der Auslegung wird das Ergebnis dem geneigten Leser – entsprechend der Vorgabe des Gesetzgebers – in der Manier der Begründung eines psychologischen Ankereffektes auf dem Silbertablett präsentiert. Aber ist die Auslegung dieser Frage tatsächlich so einfach? Dies soll im folgenden Abschnitt ergründet werden.

Das diesem Abschnitt vorstehende Zitat verdeutlicht in besonderer Art und Weise die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Rechtsnatur der Verdachtsmeldung. Die Meldepflicht der GwG-Verpflichteten wurde wie oben gezeigt[631] historisch bereits vielfach ihrem Wortlaut und ihrer Systematik nach angepasst.[632] Die Argumentationen gegen die Einordung der Verdachtsmeldepflicht als Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO gleichen einer „Kampfaustragung" von Meldepflicht versus Strafanzeige in einem Boxring. Zum Einstieg in die Diskussion werden daher die Voraussetzungen der beiden „Institute" vergleichend tabellarisch dargestellt, um sodann eine Einordnung vorzunehmen.

	Strafanzeige	**Meldepflicht**
Norm	§ 158 StPO	§ 43 GwG
Definition	Wissensmitteilung eines Sachverhaltes mit der Anregung zu prüfen, ob ein Ermittlungsverfahren einzuleiten ist[633]	Ziel ist es, die Ermittlung von Strafverfolgungsbehörden anzustoßen, in welchen dann das Vorliegen eines Anfangsverdachtes überprüft wird[634]

629 Siehe etwa *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 5; *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 284; *Wende*, 2024, S. 93; BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 21.

630 *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 284.

631 Gliederungspunkt b) dieses Abschnittes.

632 Siehe außerdem die historische Entwicklung des GwG mit Blick auf die Meldeverpflichtung oben Abb. 6: Wichtigste Reformen des GwG und Ausblick.

633 *Zöller,* in: Gercke/Temming/Zöller (Hrsg.), 7. Aufl. 2023, § 158 Rn. 2; *Köhler,* in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hrsg.), 66. Aufl. 2023, § 158 Rn. 1, 2; *Rudolph*, 2005, S. 190.

634 BVerfG, Beschl. v. 31.01.2020, 2 BvR 2992/14, NJW 2020, 1351 (1353); *Biberacher*, 2023, S. 160.

	Strafanzeige	Meldepflicht
Verdachtshöhe	Jede Verdachtshöhe oder Verdachtsform[635]	Keine detaillierte rechtliche Subsumtion des Sachverhaltes[636]
Gesetzliche Verpflichtung	Gesetzesvorbehalt Nur bei gesetzlicher Anordnung kann es eine Pflicht zur Erstattung von Strafanzeigen geben[637]	Gesetzliche Verpflichtung in § 43 Abs. 1 GwG
Inhalt	Der mitgeteilte Sachverhalt sollte allein oder in Kombination mit bereits vorliegenden Erkenntnissen dazu geeignet sein, die Prüfung eines strafprozessualen Anfangsverdachtes zu begründen[638]	Bestehen eines meldepflichtigen Sachverhaltes, wenn objektiv erkennbare Anhaltspunkte dafürsprechen, dass durch eine Transaktion illegale Gelder dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden entzogen oder die Herkunft illegaler Vermögenswerte verdeckt werden soll und ein krimineller Hintergrund i. S. d. § 261 StGB nicht ausgeschlossen werden kann[639]
Form	Formlos schriftlich oder mündlich, § 158 Abs. 1 Satz 1 StPO	Elektronisch, § 45 Abs. 1 Satz 1 GwG, ggf. postalisch § 45 Abs. 2 GwG
Zeitpunkt	Keine Vorgabe	Unverzüglich, § 43 Abs. 1 Satz 1 GwG
Gesetzlich vorgesehene Empfänger	Staatsanwaltschaft, Behörden und Beamte des Polizeidienstes, Amtsgerichte, § 158 Abs. 1 Satz 1 StPO	Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, § 43 Abs. 1 Satz 1 GwG; zusätzliche Erstattung einer Strafanzeige steht ausdrücklich offen, § 43 Abs. 1 Satz 2 GwG. Dann Empfänger nach § 158 Abs. 1 Satz 1 StPO

635 In diesem Kontext ist vielmehr durch die Strafverfolgungsbehörde zu prüfen, ob sich ein Anfangsverdacht i. S. d. § 152 Abs. 2 StPO ergibt, *Kölbel/Ibold,* in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 158 Rn. 1; *Albrecht,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, § 158 Rn. 2, 10; *Hachmann*, 2024, S. 90.

636 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 21.

637 *Kölbel/Ibold*, in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 158 Rn. 17.

638 *Zöller,* in: Gercke/Temming/Zöller (Hrsg.), 7. Aufl. 2023, § 158 Rn. 4; *Weingarten,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 158 Rn. 15; *Goers,* in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 158 Rn. 6.

639 BVerfG, Beschl. v. 31.01.2020, 2 BvR 2992/14, NJW 2020, 1351 (1353); *Hachmann*, 2024, S. 91.

	Strafanzeige	Meldepflicht
Haftung	Haftungsfreistellung gilt im Bereich der Geldwäsche auch für Strafanzeigen, § 48 Abs. 1 GwG Generell: § 164 StGB (wider besseres Wissen)	Haftungsfreistellung für fehlerhafte Meldung nach § 48 Abs. 1 GwG, außer die Meldung ist vorsätzlich oder grob fahrlässig unwahr erstattet worden, § 56 Abs. 1 Nr. 69 GwG

Abb. 14: Vergleich Strafanzeige und Meldepflicht

Diese systematische Darstellung zeigt: es existieren zwei nennenswerte Unterschiede zwischen der Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO und der Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG. Der erste Unterschied besteht in der zu wahrenden Form. Während die Strafanzeige formlos erstattet werden kann, muss die Meldung nach dem GwG grundsätzlich elektronisch abgegeben werden.[640] Der zweite Unterschied ist schon marginaler und besteht in den teils unterschiedlichen Empfangsbehörden. Nach § 158 Abs. 1 StPO kann die Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft, den Behörden und Beamten des Polizeidienstes und den Amtsgerichten erstattet werden. Der Sachverhalt nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG ist bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) zu melden, wobei eine Meldung (desselben!) Sachverhaltes in Gestalt einer Strafanzeige nach § 43 Abs. 1 Satz 2 GwG auch bei der Staatsanwaltschaft möglich ist. Der Gesetzgeber verweist zusätzlich auf den abweichenden Verdachtsgrad zwischen den beiden „Anzeigen".[641] Wie die Argumentation im Einzelnen gegen eine Einordnung als Strafanzeige aussieht und ob diese überzeugen kann, wird im folgenden Abschnitt analysiert.

aa) Gängige Argumentation gegen eine Einordnung als Strafanzeige

Intuitiv liegt eine Einordnung der Verdachtsmeldungen als Verpflichtung Privater zur Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO bei Anzeichen von strafbarem Verhalten einer nach § 43 Abs. 1 GwG bestimmten Kategorie nach der obigen Tabelle nahe. Gegen diese Einordnung „sträubt" sich seit der

640 Siehe auch *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 5.

641 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35; kritisch zurecht: *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 5; *Höche/Rößler*, WM 2012, 1505 (1509).

Kritik durch die FATF[642] der Gesetzgeber.[643] Dieser statuiert zunächst proklamatisch, bei Meldungen nach § 43 GwG handele es sich nicht um Strafanzeigen nach § 158 Abs. 1 StPO.[644] Zu dieser Klarstellung sah der Gesetzgeber sich im Rahmen der (erneuten) Umbenennung der Verdachtsanzeigen in Verdachtsmeldungen genötigt. Mit der Umbenennung der Meldeverpflichtung sei insbesondere keine inhaltliche Änderung, sondern lediglich eine Klarstellung in Bezug auf die Verdachtsschwelle gegeben.[645] Denn die Verdachtsschwelle sei in der Praxis generell zu hoch angesetzt worden, da im Gegensatz zur Strafanzeige der nach dem GwG Verpflichtete nicht die Vorstellung zu haben brauche, dass eine Straftat begangen wird oder begangen wurde.[646] Es handele sich bei den die Meldepflicht auslösenden Fällen um gesetzlich typisierte[647] Verdachtssituationen, die eine eigene Schlussfolgerung oder gar rechtliche Subsumtion des Verpflichteten nicht erforderten.[648]

In dieser Argumentation wird der nach hiesiger Auffassung vertretene Kardinalfehler der Deutung der Verpflichtung nach § 43 GwG deutlich, den auch die obige tabellarische Darstellung plastisch vor Augen führt. Denn auch bei der Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO meldet der Bürger auffällige Sachverhalte, die ihm zur Kenntnis gelangt sind und in seinen Augen einer näheren (staatlichen) Abklärung oder Aufklärung bedürfen.[649] Eben dies (sollen) die Verpflichteten nach dem GwG tun – gerade nach der Vorstellung des Gesetzgebers.[650] Es besteht insbesondere keine Ermittlungspflicht, sondern eine Verpflichtung zur Mitteilung auffälliger Sachverhalte, die typischerweise auf eine Begehung von Geldwäsche hindeuten können.[651] Auch der „Durchschnittsbürger" ist nicht zur rechtlichen Subsumtion von Sachverhalten angehalten. Die Tatsache, dass auffällige bzw. nach § 43 GwG meldepflichtige Sachverhalte bezüglich einer möglichen Geldwäsche nach § 261 StGB wie „normales Alltagsverhalten" wirken kön-

642 Kapitel IV.C.II.2.b)aa).
643 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35.
644 Ebenda, S. 21.
645 Ebenda.
646 Ebenda.
647 Inwiefern die Verdachtssituationen für die Verpflichteten erkenntlich typisiert sind, darf ebenfalls kritisch gesehen werden.
648 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 21.
649 *Goers,* in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 158 Rn. 1; BayObLG, Beschl. v. 21.05.1985, RReg. 1 St 73/85, NJW 1986, 441 (442).
650 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35.
651 Ebenda.

nen, ist dem Delikt wegen der mit ihm verbundenen Verschleierungstaktiken immanent.[652]

Besonders augenfällig wird die Übereinstimmung zwischen Strafanzeige und Verdachtsmeldung in den Standardkommentierungen zur StPO. Dort wird als Beispiel für eine staatliche Verpflichtung von Privaten zur Abgabe von Strafanzeigen nach § 158 Abs. 1 StPO regelmäßig auf § 43 GwG bzw. in den älteren Fassungen auf § 11 GwG a. F. verwiesen.[653] Diese intuitive Deutung der GwG-Verpflichtung als Pflicht zur Abgabe von Strafanzeigen verdeutlicht eindrücklich, dass der Gesetzgeber mit der zwanghaften Abkehr von einer Deutung der Verpflichtung als Strafanzeige lediglich mehr Verwirrung bei den Verpflichteten hervorruft, als er damit für Klarheit sorgt.

Vielmehr lässt die Auffassung des Gesetzgebers, die in vielen Literaturquellen als wörtliche Argumentationsstütze aufgegriffen wird, folgende Fehleinschätzung zutage treten: der Gesetzgeber geht davon aus, eine Verpflichtung der GwG-Verpflichteten zu Strafanzeigen nach § 158 Abs. 1 StPO durch die Meldepflicht würde diese zur Prüfung eines Anfangsverdachtes nach § 152 Abs. 2 StPO „verdammen".[654] Das ist jedoch nach hier vertretener Auffassung nicht richtig. Denn dann würde – egal zu welcher Straftat – jede abgegebene Strafanzeige die Staatsanwaltschaft zum Einschreiten „zwingen", da die Abgabe der Strafanzeige automatisch einen Anfangsverdacht begründen würde. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall. Vielmehr trifft die jeweilige Strafverfolgungsbehörde die Pflicht zur Prüfung, ob das Vorliegen eines Anfangsverdachtes nach § 152 Abs. 2 StPO bejaht werden kann.[655] Richtig ist, dass Strafanzeigen regelmäßig zur Bejahung eines solchen Anfangsverdachtes führen – etwa wenn eine Leiche mit offensichtlichen Gewalteinwirkungen vorgefunden wird. Dennoch ist diese Annahme kein Automatismus – gerade nicht bei einem Delikt wie der Geldwäsche. Denn

652 Vergleiche diesbezüglich den Schritt des „Layering": Abb. 4: Drei-Phasen-Modell.

653 *Kölbel/Ibold*, in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 158 Rn. 20, siehe dort insbesondere Fn. 47; *Weingarten* klassifiziert die GwG-Meldepflichten als „(mittelbare) Anzeigepflichten", in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 158 Rn. 25; *Schmitt,* in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hrsg.), 66. Aufl. 2023, § 158 Rn. 6a.

654 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35.

655 *Weingarten,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 160 Rn. 11; *Noltensmeier-von Osten*, in: Bockemühl/Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Aktualisierungslieferung Nr. 126, März 2024, § 160 Rn. 8; *Rudolph* geht zeitlich ebenfalls von einer Ansiedlung vor dem Anfangsverdacht, aber einer repressiven Ausgestaltung zu Zwecken der Strafverfolgung aus: *Rudolph*, 2005, S. 181 f.

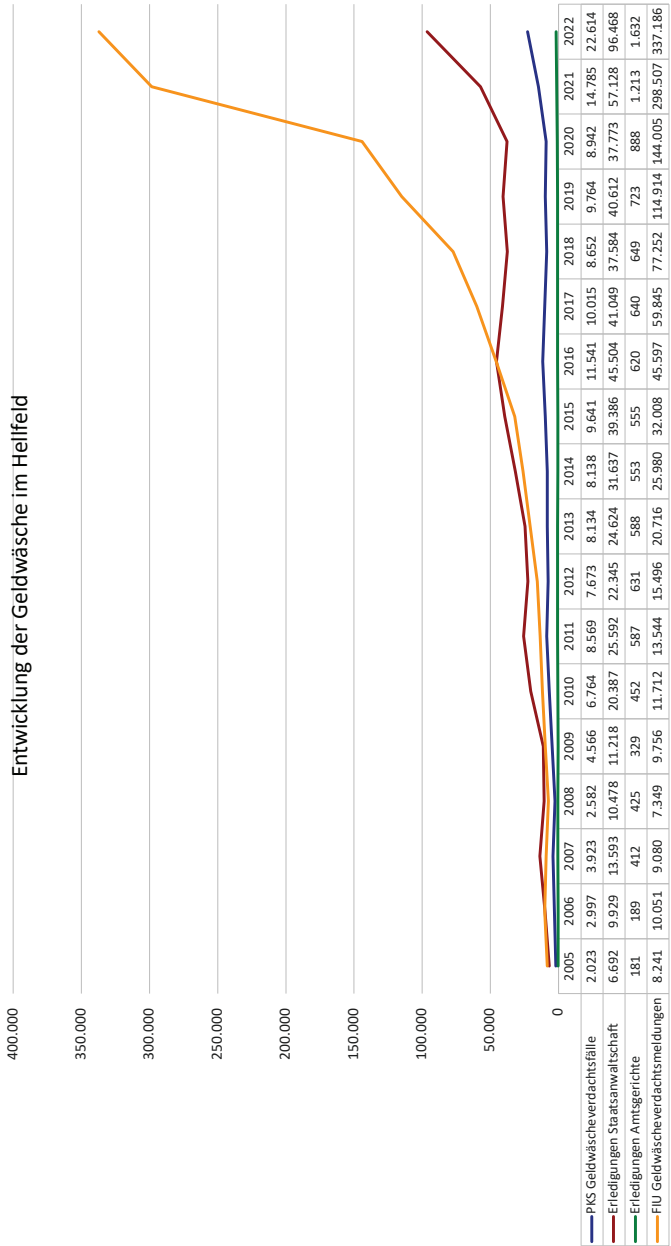
diese Schlussfolgerung würde zu dem zweifelhaften Ergebnis führen, dass jeder Bürger die Strafverfolgungsbehörden mit einer Strafanzeige zum Einschreiten zwingen und weitergehende staatliche Ermittlungsbefugnisse – insbesondere der StPO – ohne eine zwischengeschaltete staatliche Prüfung veranlassen könnte. Dies ist jedoch mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Zwar mag es auch dem Begriff des strafprozessualen Anfangsverdachtes an Konturschärfe fehlen, diesem ist dennoch ein Beurteilungsspielraum der Strafverfolgungsbehörden immanent.[656]

bb) Anlass für eine Neuordnung dieser Argumentation: Stellungnahme

Die nachfolgende Abb. 15 zeigt die Entwicklung der Geldwäsche im Hellfeld von 2005 bis 2022 anhand verschiedener statistischer Erhebungen (PKS Geldwäscheverdachtsfälle, Erledigungen Staatsanwaltschaft, Erledigungen Gerichte, Geldwäscheverdachtsmeldungen an die FIU). Insbesondere die Entwicklung der Verdachtsmeldungen an die FIU seit dem Jahr 2010 (gelbe Linie Abb. 15) zeigt deutlich, dass sich nach der Kommunikation der „niedrigeren" Verdachtsschwelle durch den Gesetzgeber nach der Kritik durch die FATF diese Meldungen deutlich gesteigert haben. Die Verurteilungsrelevanz wegen Geldwäsche nach § 261 StGB ist demgegenüber weiterhin erschreckend niedrig. Ein am Projekt MaLeFiz mitwirkender Staatsanwalt äußerte, dass auch seit den Reformen ab dem Jahr 2010 kaum mehr Ermittlungsverfahren wegen Geldwäsche auf seinem Schreibtisch landen würden als vorher. Dies deckt sich zumindest in Teilen mit einer Tabelle des Bundestages, wonach Verfahren wegen Geldwäsche überwiegend noch im Ermittlungsverfahren eingestellt werden.[657]

656 BGH, Urt. v. 21.04.1988, III ZR 255/86, NJW 1989, 96 (97); exemplarisch am Beispiel des Falles „Edathy": *Hoven,* NStZ 2014, 361 (361 ff.).

657 Vgl. für die Jahre 2010-2016 auch Tabelle in BT-Drs. 19/3818, 15.08.2018, S. 17.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PKS Geldwäscheverdachtsfälle	2.023	2.997	3.923	2.582	4.566	6.764	8.569	7.673	8.134	8.138	9.641	11.541	10.015	8.652	9.764	8.942	14.785	22.614
Erledigungen Staatsanwaltschaft	6.692	9.929	13.593	10.478	11.218	20.387	25.592	22.345	24.624	31.637	39.386	45.504	41.049	37.584	40.612	37.773	57.128	96.468
Erledigungen Amtsgerichte	181	189	412	425	329	452	587	631	588	553	555	620	640	649	723	888	1.213	1.632
FIU Geldwäscheverdachtsmeldungen	8.241	10.051	9.080	7.349	9.756	11.712	13.544	15.496	20.716	25.980	32.008	45.597	59.845	77.252	114.914	144.005	298.507	337.186

Abb. 15: Entwicklung der Geldwäsche im Hellfeld[658]

Die Diskussion um die Einordnung der Rechtsnatur der Verdachtsmeldung als Strafanzeige i. S. d. § 158 Abs. 1 StPO ist nicht als überholt anzusehen. Sie ist vielmehr aktueller denn je. Die derzeitige Ausgestaltung des Meldesystems scheint gescheitert. Die FIU „ertrinkt" nahezu in Verdachtsmeldungen – ausweislich eines anonymen Interviews mit einem FIU-Mitarbeiter innerhalb einer Reportage aus dem Jahr 2023 werden Meldungen massenhaft nicht einmal überprüft und seien somit für die „Tonne".[659] Die latente Kommunikation des Gesetzgebers und der BaFin, dass die Schwelle für die Abgabe der Verdachtsmeldung so niedrig sei, hat seit den dahingehenden Empfehlungen durch die FATF zwar zu einer Explosion der Verdachtsmeldungen geführt, jedoch ohne signifikante Einflüsse auf die weiteren Geldwäsche-Statistiken zu entfalten. Nach *Bussmann/Veljovic* sind die Verdachtsmeldungen derzeit aufgrund ihres sehr lückenhaften Informationsgehalts in der Regel kaum für die Verwertung in einem Verfahren wegen Geldwäsche zu gebrauchen.[660] Dies ändert jedoch nichts an dem repressiven Charakter der Meldepflicht und der Einstufung als Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO. Denn insbesondere kann es sich auch bei einer Strafanzeige um eine bloße Anregung zur Prüfung handeln, ob ein Ermittlungsverfahren einzuleiten ist.[661] Entgegen der Ansicht des Gesetzgebers besteht daher im Kern kein Unterschied zwischen der Verdachtshöhe für eine Strafanzeige und für eine Verdachtsmeldung. Denn auch querulatorische oder anonyme Strafanzeigen sind als solche zu qualifizieren – unabhängig von ihrem Gehalt – und lösen eine Prüfungspflicht der Strafverfolgungsbehörden aus.[662] Zudem generieren Verdachtsmeldungen derzeit häufig durch ihre inhaltliche Bündelung einen Anfangsverdacht i. S. d. § 152 Abs. 2 StPO.[663] Es wird insgesamt durch die Verdachtsmeldepflicht keine Geldwäschevermeidung praktiziert, sondern man ist repressiv auf Straftatensuche

658 Grafik basierend auf Daten der FIU-Jahresberichte 2016 und 2022, der PKS 2021 des BKA und ergänzt durch die Destatis Genesis Datenbank und die Datenbank der Statistischen Bibliothek.

659 *Klaus/Strompen/Vieltorf*, Das Geldwäsche-Desaster – Was läuft schief beim Kampf gegen Geldwäsche?, ZDF, 16.05.2023, (abrufbar: https://perma.cc/V9PB-UVAR, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Min. 5.09.

660 *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (420).

661 *Goers,* in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 158 Rn. 1; BayObLG, Beschl. v. 21.05.1985, RReg. 1 St 73/85, NJW 1986, 441 (442); *Rudolph*, 2005, S. 190.

662 *Weingarten,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 158 Rn. 6 f.; *Rudolph*, 2005, S. 190.

663 *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (420).

im Zusammenhang mit Geldwäsche und deren Vortaten durch die Suche nach Auffälligkeiten im gesamten Transaktionsmonitoring.

Zudem werden die Verdachtsmeldungen auch für Ermittlungsverfahren wegen anderer Straftaten verwendet[664] und viele Ermittlungsverfahren werden wegen des Verdachts, der durch Geldwäscheverdachtsmeldungen nach § 43 GwG entsteht, ausgelöst.[665] Daher eröffnen die Verdachtsmeldungen häufig den Eingriffsbereich für weitergehende strafprozessuale Eingriffsermächtigungen.[666]

Der Unterschied in der Form von Strafanzeigen nach § 158 Abs. 1 StPO und § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG vermag eine Differenzierung zwischen diesen Meldungen nicht zu begründen. Die Verdachtsmeldungen werden auf ihrem Weg von den Verpflichteten über die FIU hin zu den Staatsanwaltschaften schon derart angereichert, dass sie die richterliche Überzeugung nach § 437 Satz 1 StPO stärken können und sollen.[667] Auch dies ist den Strafanzeigen und den daran anschließenden Ermittlungen bei Bejahung eines Anfangsverdachtes immanent. Die Zwischenschaltung der FIU als Empfangsbehörde dient lediglich der (sinnvollen) Vorfilterung der Verdachtsmeldungen, um die Staatsanwaltschaften mit den stetig ansteigenden Meldungen nicht zu überlasten. Dass die Ausgestaltung der FIU als „rein administrativ präventive" Behörde dabei eine fehlerhafte und rechtsmissbräuchliche Ausgestaltung ist, wird in Kapitel V. erörtert.[668]

Ein letztes Argument gegen eine Einordnung als Strafanzeige ist häufig, dass bei den Verpflichteten bei Abgabe einer Meldung keine Gewissheit bezüglich einer Strafbarkeit wegen Geldwäsche bestehen müsse.[669] Auch dies ist falsch, denn die Beurteilung dieser prozessualen Wahrheit ist eine dem Strafverfahren als Erkenntnisverfahren grundlegende Aufgabe.[670]

Als Ergebnis dieses Abschnittes ist daher festzuhalten, dass es nicht Strafanzeige versus Meldepflicht, sondern Strafanzeige gleich Meldepflicht heißen muss.

---

664 *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (421); *Bülte,* GWuR 2021, 8 (10).
665 *Reichling,* wistra 2023, 188 (188).
666 *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (421); *Bülte*, GWuR 2021, 8 (10); zur Kritik hieran Kapitel IV.C.
667 *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (424).
668 Treffend zur besonders schwierigen Rolle der FIUS *Meyer*, in: Engelhart/Kudlich/Vogel, 2022, S. 1203: *„FIUs tear at traditional legal boundaries between public, private, and criminal law as well as between national and international law."*
669 BT-Drs. 18/11555, 17.03.2017, S. 156.
670 *Theile,* NStZ 2012, 666 (666); *Hachmann*, 2024, S. 235 ff.

f) Zusammenfassung

Auch aus Klarstellungsgründen ist die geldwäscherechtliche Verdachtsmeldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG nach hier vertretener Auffassung als repressive Verpflichtung zur Abgabe von Strafanzeigen i. S. d. § 158 Abs. 1 StPO einzustufen. Im folgenden Abschnitt ist daher zuletzt zu untersuchen, ob diese Verpflichtung bereits als Teil des Strafverfahrens zu qualifizieren ist (3.). Diese Prüfung leitet dazu über, in welcher rechtlichen Eigenschaft insbesondere die Banken diese Verpflichtung wahrnehmen (III.) und welche verfassungsrechtlichen Grenzen für diese Verpflichtung identifiziert werden können (IV.).

3. Verdachtsmeldepflicht als Teil des Strafverfahrens?

Der Begriff des Strafverfahrens umfasst das gesamte förmliche Verfahren, um eine Entscheidung über das Vorliegen strafbarer Taten und die damit ggf. verbundene Strafe zu treffen.[671] Der Gang des Strafverfahrens als Erkenntnisverfahren besteht aus dem Ermittlungsverfahren (§§ 158 ff. StPO), dem Zwischenverfahren (§§ 199 ff. StPO), dem Hauptverfahren einschließlich des Rechtsmittelverfahrens (§§ 213 ff. StPO) und dem Vollstreckungsverfahren (§§ 449 ff. StPO).[672] Das Ermittlungsverfahren markiert den Beginn des Strafverfahrens.[673] Dieses dient der Klärung der Frage, ob zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung einer Straftat vorliegen, welche die Weiterführung des Strafverfahrens (etwa in Gestalt einer Anklage oder eines Antrages auf Erlass eines Strafbefehls) sinnvoll erscheinen lassen oder ob beispielsweise eine Einstellung des Verfahrens nach §§ 153 ff. StPO oder nach § 170 Abs. 2 StPO geboten erscheint.[674]

671 *Schubert/Klein*, Das Politiklexikon – Strafverfahren, Bundeszentrale für politische Bildung, 2020, (abrufbar: https://perma.cc/MQM8-ZEUP, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); *Böse*, 2005, S. 10 ff., 14.

672 *Schmitt-Leonardy/Klarmann,* JuS 2022, 210 (213); *Schmitt,* in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hrsg.), 66. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 58, 59.

673 *Schmitt,* in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hrsg.), 66. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 58 ff.; *Kölbel/Ibold,* in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 160 Rn. 3 f.

674 *Erb,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2018, § 160 Rn. 13; *Kölbel/Ibold,* in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 160 Rn. 3 f.

a) Einleitung des Ermittlungsverfahrens

Sobald die Staatsanwaltschaft durch eine Anzeige oder auf anderem Wege von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält, hat sie zu ihrer Entschließung darüber, ob die öffentliche Klage zu erheben ist, den Sachverhalt zu erforschen, § 160 Abs. 1 StPO. Richtigerweise ist diese Pflicht insbesondere zur Entgegennahme einer Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO nicht gleichbedeutend mit der Pflicht zur Aufnahme von Ermittlungen.[675] Denn die Bejahung eines Anfangsverdachtes ist gerade das Ergebnis strafverfolgungsbehördlicher Prüfung.[676] Die Geldwäscheverdachtsmeldungen wurden nach hier vertretener Ansicht als Strafanzeigen i. S. d. § 158 Abs. 1 StPO qualifiziert.[677] Strafanzeigen sind als tatsächliche Sachverhaltsmitteilungen dem Strafverfahren in der Regel vorgelagert und sollen vielmehr die Strafverfolgungsbehörden zur Prüfung der Einleitung eines Strafverfahrens veranlassen.[678] Eine Pflicht zur Erstattung von Strafanzeigen durch Private, wie sie das Geldwäscherecht in Gestalt der Meldungen vorsieht, ist dem deutschen Recht allerdings neu.[679] Im Regelfall besteht keine Verpflichtung von Privatpersonen, bereits begangene Straftaten zu melden.[680] Einzig in Fällen des § 138 StGB besteht die Pflicht, besonders schwere, zukünftige Straftaten zu melden.[681] Dieser Abschnitt untersucht daher, ob die Verdachtsmeldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG aufgrund ihres besonderen Verpflichtungscharakters bereits als Teil des Strafverfahrens zu qualifizieren ist.

675 *Weingarten,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 160 Rn. 11; *Noltensmeier-von Osten*, in: Bockemühl/Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Aktualisierungslieferung Nr. 126, März 2024, § 160 Rn. 8; *Sackreuther,* in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 160 Rn. 4; *Rudolph*, 2005, S. 190.

676 *Weingarten,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 160 Rn. 11; *Noltensmeier-von Osten*, in: Bockemühl/Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Aktualisierungslieferung Nr. 126, März 2024, § 160 Rn. 8; *Rudolph*, 2005, S. 190.

677 Siehe Kapitel IV.C.II.2.

678 *Weingarten,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 158 Rn. 3; *Goers,* in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 158 Rn. 6f.; *Rudolph*, 2005, S. 190 f.

679 Vielmehr kannte das deutsche Recht vor der Einführung diverser Meldepflichten nur die präventive Pflicht zur Anzeige geplanter Straftaten nach § 138 StGB. Siehe *Weingarten,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 158 Rn. 25; *Köhler* sieht § 43 GwG (dort noch mit Verweis auf §§ 11, 14 GwG a. F.) ausdrücklich als Ausnahme von der ansonsten nicht bestehenden Pflicht zur Erstattung von Strafanzeigen durch Privatpersonen an, in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hrsg.), 66. Aufl. 2023, § 158 Rn. 6a.

680 *Bussmann*, 2018, S. 79 ff.; *Sternberg-Lieben,* in: Schönke/Schröder (Hrsg.), 30. Aufl. 2019, § 138 Rn. 1.

681 *Lenk*, JR 2020, 103 (103 ff.); *Hohmann,* in: Erb/Schäfer (Hrsg.), 4. Aufl. 2021, § 138 Rn. 1.

b) Maßnahmen im Vorfeld des Ermittlungsverfahrens

Es stellt sich somit die Frage, ob die Verpflichtung Privater zur Abgabe von Strafanzeigen als Teil des Strafverfahrens zu qualifizieren ist, obwohl sich diese repressive Verdachtsgewinnung im Vorfeld des Ermittlungsverfahrens abspielt. Fallgruppen, in denen die Strafverfolgungsbehörden vor der Bejahung eines Anfangsverdachtes i. S. d. § 152 Abs. 2 StPO tätig werden, bezeichnet *Rudolph* als antizipierte Strafverfolgung.[682] Grundsätzlich ist die Ausgestaltung des Verdachtsmeldewesens dem Ermittlungsverfahren von der Herangehensweise her ähnlich, allerdings ist „Ziel" des Geldwäscheverdachtsverfahrens die Feststellung, ob die Meldeschwelle nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG erreicht ist und des Ermittlungsverfahrens, ob öffentliche Klage zu erheben ist, § 160 Abs. 1 StPO.[683] Ein weiterer Unterschied besteht hier zudem darin, dass nicht die Strafverfolgungsbehörden, sondern Private in Gestalt der GwG-Verpflichteten tätig werden. Zur Beurteilung von Vorfeldmaßnahmen vor dem Bestehen eines Anfangsverdachtes nach § 152 Abs. 2 StPO durch die Strafverfolgungsbehörden haben sich Fallgruppen gebildet, die nicht in der StPO geregelt sind.[684] Dies sind die Vorermittlungen (aa) und die Vorfeldermittlungen (bb). Diese werden im folgenden Abschnitt dargestellt und in der anschließenden Stellungnahme (c) auf ihre Übertragbarkeit auf die Geldwäscheverdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG überprüft.

aa) Vorermittlungen

Zur Klärung, ob auf Basis bereits bestehender tatsächlicher Anhaltspunkte eines Sachverhaltes die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens angezeigt ist, können durch die Staatsanwaltschaft Vorermittlungen angestellt werden.[685] Diese dienen der Verdichtung und Generierung von Verdachtsmomenten unterhalb des Anfangsverdachtes und der Abklärung der Einleitung

682 *Rudolph*, 2005, S. 12.
683 *Hachmann*, 2024, S. 235; *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 19.
684 *Schmitt-Leonardy/Klarmann*, JuS 2022, 210 (213).
685 *Beukelmann,* in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 152 Rn. 6; BGH, Beschl. v. 19.08.2020, 6 BGs 95/20, BeckRS 2020, 49708, Rn. 4.

eines förmlichen Ermittlungsverfahrens.[686] Solche Vorermittlungen sind ebenfalls nicht als Teil des Ermittlungsverfahrens anzusehen.[687]

Da die Banken insbesondere nach Maßgabe des Gesetzgebers keine eigenen Ermittlungen dergestalt vornehmen sollen, dass sie das „Hindeuten von Tatsachen" nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG näher verifizieren, scheidet eine Vergleichbarkeit mit den Vorermittlungen aus.[688] Die Banken sollen „im Zweifel", aber nicht „ins Blaue hinein" melden.[689] Statt einer näheren Verifizierung des Verdachtes durch die Verpflichteten hat der Gesetzgeber sich für die Unverzüglichkeit der Meldung entschieden, § 43 Abs. 1 GwG.

bb) Vorfeldermittlungen

Die Vorfeldermittlungen, die ohne Anhaltspunkte für jeglichen Verdacht durch Strafverfolgungsbehörden gegen bestimmte Personen oder Gruppen gerichtet werden, um befürchteten Straftaten vorzubeugen, sind nach überwiegender Auffassung unzulässig.[690] Denn sie knüpfen nicht an einen Verdacht oder wenigstens an eine verdachtsähnliche Lage an.[691] Sie sind aufgrund der Begriffsähnlichkeit von den soeben unter aa) beschriebenen Vorermittlungen abzugrenzen.

Dieses Verbot von Vorfeldermittlungen darf nicht durch den Einsatz Privater durch die Strafverfolgungsbehörden umgangen werden.[692] Damit sind jedoch vor allem Fälle gemeint, in denen Private ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage nach staatlicher Veranlassung Nachforschungen für ein Strafverfahren vornehmen.[693] Bei der geldwäscherechtlichen Verdachtsmel-

686 *Hachmann*, 2024, S. 241; *Rudolph*, 2005, S. 190 f.

687 *Beukelmann,* in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 152 Rn. 6; BGH, Beschl. v. 19.08.2020, 6 BGs 95/20, BeckRS 2020, 49708, Rn. 4.

688 *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 49, 74; siehe auch *Wende*, 2024, S. 112 f.

689 *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 286; kritisch ebenfalls *Hauler/Höffler/Reisch*, wistra 2023, 265 (267 f.); BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35 f.

690 *Diemer,* in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 152 Rn. 10; *Schmitt,* in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hrsg.), 66. Aufl. 2023, § 152 Rn. 4b; *Beukelmann,* in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 152 Rn. 6.1; m. w. N. *Erb,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2018, Vor § 158 Rn. 14.

691 *Kölbel/Ibold*, in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 158 Rn. 14.

692 *Schmitt,* in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hrsg.), 66. Aufl. 2023, § 152 Rn. 4b.

693 *Schmitt,* in: Meyer-Goßner/Schmitt (Hrsg.), 66. Aufl. 2023, § 152 Rn. 4b; *Brunhöber,* GA 2010, 571 (571).

dung geht es nach hier vertretener Auffassung zudem um die Aufdeckung bereits abgeschlossener oder noch andauernder Straftaten, auf die die Verpflichteten – allerdings durch gezielte Suche – aufmerksam werden.[694] Sofern keine Verdachtsmomente vorliegen, sind die GwG-Verpflichteten jedoch gerade nicht zu Initiativermittlungen[695] verpflichtet.[696] Vielmehr sollen sie nur die bereits bei sich vorhandenen Informationen zur Überprüfung auf Verdachtsmomente nutzen. Dies ist nach wie vor das erklärte Ziel des Gesetzgebers, der den Informationsvorschuss der Verpflichteten zur Geldwäschebekämpfung nutzen will.[697]

c) Stellungnahme

An sich kategorisieren die soeben knapp beschriebenen Fallgruppen nur staatliches Handeln von Strafverfolgungsbehörden im Vorfeld eines strafprozessualen Anfangsverdachtes nach § 152 Abs. 2 StPO. Da vorliegend jedoch Private auf staatliche Veranlassung hin im Vorfeld des Anfangsverdachtes tätig werden, kann insgesamt keine Zuordnung zu einer der Kategorien überzeugen.[698] Ein Rückgriff auf diese ungeschriebenen Fallgruppen ist insofern auch nicht erforderlich, da die Voraussetzungen der Verdachtsmeldepflicht gerade rechtlich festgeschrieben sind.[699] Die Verdachtsmeldepflicht ist somit nicht Teil des *förmlichen* Strafverfahrens. Die Frage ist aber, ob die Verdachtsmeldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG dennoch der Strafverfolgung zuzurechnen ist. Die repressive Ausrichtung der Meldepflicht wurde bereits festgestellt.[700] Sie dient als erstes Glied in der Kette der Ver-

694 *Hachmann*, 2024, S. 247; *Erb,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2018, Vor § 158 Rn. 14.

695 Der Begriff der Initiativermittlungen wird teilweise als eigene Fallgruppe der Ermittlungen vor einem Anfangsverdacht gewertet (*Hachmann*, 2024, S. 244), teilweise wie hier synonym mit den Vorfeldermittlungen verwendet: *Kölbel/Ibold*, in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 160 Rn. 13.

696 *Herzog/Hoch,* WM 2007, 1997 (1999); *Sommer,* MittBayNot 2019, 226 (228).

697 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 31.

698 Mit einem ausführlichen Zuordnungsversuch und eben jenem Ergebnis: *Hachmann*, 2024, S. 235 ff.

699 Eine andere sogleich unter Gliederungspunkt IV. zu klärende Frage ist, ob diese gesetzliche Festschreibung auch verfassungsgemäß ist.

700 Siehe Kapitel IV.C.II.1.

dachtsgewinnung für die Geldwäschebekämpfung.[701] Durch die Sammlung erster Anhaltspunkte und die Meldung bei Erreichen der Verdachtsschwelle des § 43 GwG soll damit insbesondere die FIU in die Lage versetzt werden, die weitere Verfolgung einer im Raum stehenden Geldwäsche abzuwägen.[702] Dennoch erfolgt die gesetzliche Verpflichtung zur laufenden Überwachung der Kunden durch die Verpflichteten zunächst nur aufgrund des vermuteten Dunkelfeldes. In zeitlicher Hinsicht liegt noch kein Verdacht vor, dennoch ist die Zweckrichtung der Maßnahme repressiv.[703] Dies dient der inzwischen verfestigt durch den Gesetzgeber verfolgten Zielrichtung, nicht bloß Einzeltäter auf spezifische Verdachtsmomente hin, sondern „Kriminalität als solche" (hier: Geldwäsche) zu bekämpfen.[704] Diese Maßnahmen haben dennoch aufgrund bewusster kriminalpolitischer Entscheidungen – siehe nur die Regulierungswelle[705] der Geldwäsche – zum Zweck, eine gezielte Verdachtsgewinnung zu betreiben.[706] Die Verdachtsgewinnung bei den GwG-Verpflichteten ist damit zwar nicht dem förmlichen Teil des Strafverfahrens im Sinne der Strafprozessordnung zuzurechnen, ist jedoch Teil der Strafverfolgung.[707]

4. Zusammenfassung

Nach hier vertretener Ansicht dient die Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG im Schwerpunkt repressiven Zwecken und erfolgt in einem dem Strafverfahren vorgelagerten Bereich, in dem die formale Verdachtsschwelle für die Verpflichteten sehr niedrig anzusetzen ist. Gerade deshalb sind die

701 *Hachmann*, 2024, S. 250; *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glöckner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 110 ff.

702 *Hachmann*, 2024, S. 246; wie sich dies rechtlich auf die Stellung der FIU auswirken müsste, ist Gegenstand von Kapitel V.

703 *Hachmann*, 2024, S. 247.

704 Mit initialen Feststellungen dazu: *Weßlau*, Vorfeldermittlungen – Probleme der Legalisierung „vorbeugender Verbrechensbekämpfung" aus strafprozessrechtlicher Sicht, 1989, S. 335.

705 Kapitel II.B.II.

706 Ebenda.

707 *Weßlau*, 1989, S. 335 bezeichnet diese Art der Verdachtsgewinnung (wenn auch durch die Polizei) als „antizipierte Strafverfolgung". Sofern Private diese Tätigkeit aufgrund staatlicher Veranlassung wahrnehmen, kann für die rechtliche Zweckbestimmung kein anderes Ergebnis gelten; ähnlich auch *Hachmann*, 2024, S. 248; siehe auch *Bussmann*, 2018, S. 79.

Meldungen als Strafanzeigen i. S. d. § 158 Abs. 1 StPO zu qualifizieren, die die FIU als empfangende Behörde zur weiteren Prüfung des Sachverhaltes veranlassen sollen.[708]

Im folgenden Abschnitt ist zu analysieren, in welcher Eigenschaft die Banken die staatliche Verpflichtung zur Abgabe von Strafanzeigen übernehmen (III.). Daran schließt sich die Frage an, ob die derzeitige Ausgestaltung des § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG verfassungsrechtlich zulässig ist (IV.).

III. Beleihung, Verwaltungshilfe oder Indienstnahme Privater

Die nach § 2 Abs. 1 GwG Verpflichteten sind Privatrechtssubjekte, welche zu umfassenden Analyse- (§§ 4 ff. GwG), Identifizierungs- (§§ 11 ff. GwG), Aufbewahrungs-, Aufzeichnungs-, Prüfungs-, Sorgfalts- (§§ 10 ff. GwG) und Meldepflichten (§§ 43 ff. GwG) gesetzlich verpflichtet werden, um staatlich verfolgte Ziele – namentlich die Geldwäscheprävention und -bekämpfung – zu erreichen.[709] Generell kann man den Oberbegriff der Privatisierung als Verlagerung staatlicher Aufgaben aus dem staatlichen in den privaten Bereich umschreiben.[710]

Demzufolge ist an dieser Stelle zu untersuchen, wie die Übertragung und Wahrnehmung dieser Pflichten – mit Fokus auf der Meldepflicht nach § 43 GwG – durch die Finanzinstitute rechtlich einzuordnen ist. Danach entscheidet sich im Ergebnis, ob das Rechtsverhältnis zwischen den Verpflichteten und deren Kunden betreffend der Abgabe der Verdachtsmeldung dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht zuzuordnen ist.[711] Diese Einordnung wirkt sich ebenfalls auf die rechtlichen Anforderungen an den KI-Einsatz aus.[712] Die Verpflichtung Privater zur Erfüllung staatlicher Aufgaben ist nicht neu – sie erfolgt regelmäßig etwa im Bereich des Steuer-

708 Welcher Prüfungsmaßstab dabei sinnvollerweise durch die FIU anzusetzen ist: Kapitel V.A.I.

709 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (213); *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glöckner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 111 ff.

710 *Rochemont*, Privatisierung und private Trägerschaft im Justiz- und Maßregelvollzug – Eine verfassungsrechtliche Überprüfung der Privatisierungsmodelle in Deutschland, 2024, S. 28; *Stober,* NJW 2008, 2301 (2302).

711 *Schurowski*, Der automatische Austausch von Finanzkonteninformationen in Steuersachen – Eine einfachgesetzliche, verfassungsrechtliche und europarechtliche Untersuchung, 2020, S. 88; *Rudolph*, 2005, S. 182.

712 Kapitel IV.D.

rechts[713] oder bei der Inanspruchnahme privater Sicherheitsdienstleister.[714] Nach dem generellen Verständnis der Auslagerung staatlicher Tätigkeiten auf Private können nur Verwaltungskompetenzen, nicht jedoch Rechtsetzung, Regierung oder Rechtsprechung übertragen werden.[715] Die Meldeverpflichtung des GwG ähnelt im Kern am ehesten der Rechtspflege,[716] ist jedoch keine Rechtsprechung, Regierungs- oder Rechtsetzungstätigkeit.[717]

Bei der Verpflichtung von Privaten zur Erfüllung staatlicher Aufgaben wird regelmäßig zwischen einer Beleihung des Privaten (1.), der Verwaltungshilfe (2.) und der sog. „Indienstnahme Privater" (3.) unterschieden.

1. Beleihung

Bei einer Beleihung von Privaten gelten diese als Verwaltungsbehörden im funktionalen Sinne.[718] Darunter versteht man die selbstständige Wahrnehmung einer staatlichen Aufgabe durch ein mit öffentlicher Gewalt ausgestattetes Privatrechtssubjekt.[719] Charakteristisch für die Beleihung ist das Auftreten nach außen als selbstständiger Hoheitsträger, wobei die übertragenen Entscheidungen in eigener Kompetenz getroffen werden und sowohl für den Betroffenen als auch für die Verwaltung bindend sind.[720] Dies führt dazu, dass zwischen dem Beliehenen und den deren Handlungen betreffenden Dritten ein Subordinationsverhältnis entsteht.[721] Als Handlungsformen darf der Beliehene sich daher beispielsweise eines Verwaltungsaktes i. S. d. § 35 Satz 1 VwVfG oder eines Realaktes bedienen.[722] Eine rechtliche

713 *Schurowski*, 2020, S. 87.
714 *Stober*, NJW 2008, 2301 (2302) nennt als Beispiel insbesondere § 34a Abs. 1 GewO.
715 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (213) m. w. N.; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 8. Aufl., 2023, S. 667.
716 Die Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG wurde im Kern als repressive Verpflichtung zur Abgabe von Strafanzeigen eingestuft, siehe oben Kapitel IV.C.II.2.
717 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (213) weisen zutreffend darauf hin, dass die Ausübung von Rechtspflege durch Private grds. möglich ist.
718 *Heintzen*, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 2003, S. 224 f. m. w. N.; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 22. Aufl., 2024, S. 44; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, 2023, S. 660.
719 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (213); *Steiner,* JuS 1969, 69 (70); *Wende*, 2024, S. 81.
720 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (213); *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl., 2024, S. 684 ff.
721 *Schurowski*, 2020, S. 90; *Ehlers,* in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), 15. Aufl. 2016, S. 16 ff.
722 *Schurowski*, 2020, S. 90; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, 2023, S. 660 ff.

Einstufung der GwG-Verpflichteten als Beliehene würde etwa dazu führen, dass die Meldung nach § 43 Abs. 1 GwG gegenüber den Betroffenen als Verwaltungsakt oder Realakt zu qualifizieren sein könnte.

Da zur Klassifizierung von Beliehenen keine bundesgesetzlichen Vorgaben bestehen und sich bis heute keine einheitliche Definition herausgebildet hat, herrscht bezüglich der Einordnung als Beliehener ein umfassender Theorienstreit.[723] Die heute herrschende Auffassung bezüglich der Einordnung von staatlichen Aufgabenübertragungen ist die sog. „Rechtsstellungstheorie".[724] Als konstituierendes Merkmal dieser Auffassung wird eine Beleihung dann angenommen, wenn die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf einen Privaten erfolgt.[725] Es genügt jedoch nach einem weiten Begriffsverständnis dieser Theorie zur Übertragung von Hoheitsbefugnissen, wenn hoheitliche Befugnisse ohne Rechtsfolgenfestsetzung übertragen werden – mithin ein schlichtes Verwaltungshandeln durch die beliehenen Privaten.[726] Zur Beurteilung erfolgt dazu eine Fokussierung auf die Aufgaben, die der Private gegenüber Dritten für den Staat wahrnimmt.[727] Im Rahmen der hiesigen Arbeit kommt es somit darauf an, ob und wie die Banken gegenüber ihren Kunden (insbesondere Kontoinhabern) sozusagen stellvertretend für den Staat handeln.

Dahm/Hamacher statuierten bereits 1995, dass sie bei einer Ausgestaltung des Geldwäscherechtes im heutigen Sinne[728] von einer Beleihung der Verpflichteten ausgehen.[729] Dies begründeten die Autoren damit, dass die Verdachtsmeldepflicht nicht der unternehmerischen Tätigkeit der Banken zugeordnet werden könne und den Kreditinstituten eine Art Ein-

723 Die sog. „Aufgabentheorie" betrachtet den Kern der Beleihung nach der Art der übertragenen Aufgabe, *Schurowski*, 2020, S. 89; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, 2023, S. 660 ff.

724 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (213); *Steiner*, JuS 1969, 69 (70); *Heintzen*, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 2003, S. 241 Fn. 99; *Schurowski*, 2020, S. 89 f.

725 *Schurowski*, 2020, 89 f.; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, 2023, S. 659.

726 *Schurowski*, 2020, 99 m. w. N.; *Burgi,* in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), 15. Aufl. 2016, S. 316.

727 *Schurowski*, 2020, S. 90.

728 Die Autoren wiesen bereits damals darauf hin, dass sie davon ausgehen, dass eine Ausweitung des geldwäscherechtlichen Meldewesens im heutigen Sinne zu einer Verpflichtung insbesondere der Finanzinstitute dahingehend führt, dass diese sämtliche „Merkwürdigkeiten" im Kundenverhalten, d. h. von dem Durchschnittsverhalten der Kunden abweichenden Verfahrensweisen, melden müssten, *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (207).

729 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (214).

schätzungsprärogative wie einem Staatsanwalt bei der Beurteilung des Verdachtsfalles zukomme.[730] Dies ist nach der heutigen Ausgestaltung des Meldewesens nicht (mehr) überzeugend. Aufgrund der zahlreichen Bußgeldfälle nach § 56 GwG und insbesondere dem mit einem naming and shaming[731] verbundenen Reputationsverlust für die Banken liegen die Verdachtsmeldungen auch in deren unternehmerischen Interesse. Eine Beurteilungspflicht wie einem Staatsanwalt kommt dem Kreditinstitut nicht zu, dennoch ist den Autoren durchaus zuzustimmen, dass die Verdachtsmeldung bereits direkt in die Rechte der Betroffenen eingreift.[732] Diese Entscheidung erzeugt jedoch keine unmittelbare staatliche Wirkung gegenüber den Kunden.

Da der Staat das besondere Fachwissen und die Sachnähe der Verpflichteten zur Bekämpfung der Geldwäsche ausnutzen will, erfolgt durch die Einschaltung der Banken in dieses Verfahren die Begründung einer Art „Mittlerfunktion" zwischen Staat und Kontoinhaber, ohne dass tatsächlich hoheitliche Befugnisse übertragen werden.[733] Die GwG-Verpflichteten sollen eben nicht ermitteln, sondern nach einer überschlägigen Bewertung der vorhandenen Informationen „im Zweifel" eine Verdachtsmeldung abgeben.[734]

Die Verpflichteten nach dem GwG besitzen gegenüber ihren Kunden keine hoheitlichen Kompetenzen, sie sind vielmehr zu einer laufenden Überwachung ihrer Vertragsbeziehungen verpflichtet.[735] Da bereits nach der weiten Rechtsstellungstheorie keine überzeugende Einordnung der Verpflichteten als Beliehene erfolgen kann, wird an dieser Stelle auf eine ausufernde Darstellung des Theorienstreits verzichtet. Stattdessen wird weitergehend untersucht, ob die Pflichtenübertragung im GwG stattdessen als Verwaltungshilfe oder als Inpflichtnahme Privater qualifiziert werden kann.

730 Ebenda.
731 Siehe Kapitel II.B.II.2.d).
732 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (214).
733 Vgl. für das Steuerverfahren *Schurowski*, 2020, S. 92, 97.
734 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 25; vgl. auch *Schurowski*, 2020, S. 93 m. w. N.
735 *Wende*, 2024, S. 82.

2. Verwaltungshilfe

Der entscheidende Unterschied zwischen der Beleihung und der Verwaltungshilfe zeichnet sich dadurch aus, dass der Beliehene in eigener Zuständigkeit die ihm übertragenen hoheitlichen Aufgaben ausübt, während der Verwaltungshelfer lediglich in den Verwaltungsvollzug der Behörde tatsächlich eingeschaltet wird und rechtlich nicht nach außen auftritt.[736] Im Ergebnis nehmen die Verwaltungshelfer daher Hilfstätigkeiten im Auftrag und nach Weisung der Verwaltung wahr – häufig zeitlich begrenzt.[737] Die GwG-Verpflichteten müssen nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG beurteilen, ob Tatsachen darauf hindeuten, dass – verkürzt – ein Vermögensgegenstand im Zusammenhang mit Geldwäsche steht. Richtigerweise existieren zur Beurteilung dieser Tatsachen zum einen Anwendungs- und Auslegungshinweise, als auch zum anderen spezifische Geldwäsche-Typologien.[738] Der Meldeverpflichtung des GwG ist es jedoch immanent, dass die Verpflichteten dann eine Meldung erstatten sollen, wenn „*Grund zu der Annahme* [besteht], *dass es sich bei Vermögenswerten um Erträge krimineller Aktivitäten handelt oder die Vermögenswerte im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung stehen. Diese Voraussetzungen sind immer dann erfüllt, wenn objektiv Tatsachen vorliegen, die auf einen solchen Sachverhalt hindeuten*."[739] Dieses „Hindeuten auf einen Sachverhalt" muss jedoch durch die Verpflichteten erst einmal festgestellt und beurteilt werden. Dies ist zwar gesetzlich angeordnet, im Rahmen dieser Aufgabe müssen sie jedoch eine eigene Analyse der bei ihnen vorhandenen Informationen vornehmen. Außerdem treten die Verpflichteten sehr wohl im Außenverhältnis zum Kunden auf und begründen in der Regel mit ihm ein eigenes Rechtsverhältnis. Die Einstufung der Verpflichteten als Verwaltungshelfer ist daher abzulehnen.

736 *Maurer/Waldhoff*, 2024, S. 686 f.; *Detterbeck*, 2024, S. 45.
737 *Dahm/Hamacher*, wistra 1995, 206 (213); *Schurowski*, 2020, S. 90; *Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 100 ff.
738 Etwa *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); die Typologien der FIU sind nicht öffentlich verfügbar.
739 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35.

3. Indienstnahme Privater

Die Indienstnahme Privater ist nach herrschender Auffassung ein Akt funktionaler Privatisierung für öffentliche Zwecke.[740] Die „Schöpfung" dieser Rechtsfigur geht ursprünglich auf *Ipsen* zurück, der damit die im Abgabe- und Sozialversicherungsrecht begründeten Pflichten der Arbeitgeber bezüglich der Abführung von Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen an den Staat rechtlich einzuhegen versuchte und dessen Gedanken sodann vielfach auf ähnliche Rechtsstellungen von Privaten zum Staat übertragen wurden.[741]

Die Umschreibung von *Ipsen* aus dem Jahre 1950 scheint bereits auf den ersten Blick gut auf die Prävention und Verfolgung von Geldwäsche zu passen, wenn er ausführt, dass „*der Staat in Ermangelung oder zur Schonung verwaltungseigener Mittel die persönlichen oder sächlichen Kräfte Privater kraft Gesetzes in Anspruch nimmt, um durch sie öffentliche Aufgaben erledigen zu lassen*."[742] Nach heutiger Definition ist eine Indienstnahme gegeben, wenn Privaten gegen ihren Willen im Rahmen deren grundrechtlich geschützter Freiheitsausübung die Erfüllung gemeinwohlbezogener Pflichten auferlegt wird, die nicht notwendiger Teil der Freiheitsausübung sind.[743]

Die öffentliche Aufgabe im vorliegenden Fall ist die Erfassung und Verfolgung von Geldwäsche als staatliche Aufgabe der Strafverfolgung. Die Inanspruchnahme Privater ist die gesetzliche Verpflichtung nach § 43 GwG der Finanzinstitute zur Meldung solcher potenziellen Fälle. Bei der Geldwäsche ist es im Schwerpunkt die Ermangelung staatlicher Mittel bzw. vor allem die staatliche Kenntnisnahme und Entdeckung potenzieller Taten, da die Geldwäsche als traditionelles „victimless crime" anders kaum je an die Oberfläche befördert würde.[744]

Auch bei näherer Prüfung bestätigt sich diese Argumentation: Die Verdachtsmeldepflicht ist im Schwerpunkt tatsachenbezogen, mit einer schwach ausgeprägten Plausibilitätsprüfung und Rechtsanwendung.[745] Die

740 *Dreher,* in: Körber/Schweitzer/Zimmer (Hrsg.), 6. Aufl. 2020, § 103 GWB Rn. 76 ff.
741 *Ipsen*, in: Jahrreiß/Jellinek/Laun/Smend, 1950, S. 141 ff.; *Burgi*, 1999, S. 82; *Wende*, 2024, S. 82.
742 *Ipsen*, in: Jahrreiß/Jellinek/Laun/Smend, 1950, S. 141.
743 *Ipsen*, in: Jahrreiß/Jellinek/Laun/Smend, 1950, S. 141; *Wende*, 2024, S. 82; *Schurowski*, 2020, S. 100 f.; BVerfG, Beschl. v. 16.03.1971,1 BvR 52, 665, 667, 754/66, BVerfGE 30, 292 (311 ff.).
744 Zur Einordnung der Geldwäsche als victimless crime oben: Kapitel IV.A.
745 *Hachmann*, 2024, S. 225; vgl. *Schurowski*, 2020, S. 104.

Verpflichteten sollen keine materiell-rechtliche Wertentscheidung treffen.[746] Vielmehr nehmen sie gegen ihren Willen mit ihren eigenen (finanziellen) Mitteln die gemeinwohlbezogene Unterstützung bei der staatlichen Geldwäschebekämpfung vor.[747]

4. Zwischenergebnis

Die Verpflichtung der Banken zur Geldwäscheverdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG ist als Inpflichtnahme Privater zu qualifizieren.[748] Diese Inpflichtnahme umfasst allerdings eine Auslagerung staatlicher Tätigkeit im Bereich der Strafverfolgung, die dem Strafprozess vorgelagert ist und die Verpflichteten zur systematischen Suche nach verdächtigen Transaktionen und bei Auffindung solcher zur Abgabe von Strafanzeigen nach § 158 Abs. 1 StPO heranzieht. Im Folgenden wird daher untersucht, ob das geldwäscherechtliche Verdachtswesen in seiner derzeitigen Ausgestaltung verfassungsrechtlich zulässig ist.

IV. Verfassungsrechtliche Grenzen der Indienstnahme Privater

Böse statuierte bereits im Jahr 2007, dass Anlass zu der Sorge bestünde, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen für strafprozessuale Ermittlungseingriffe durch den Rückgriff auf das Verwaltungsrecht unterlaufen würden.[749] Dieser Gedanke gilt ebenfalls für die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private. Im Bereich des geldwäscherechtlichen Meldesystems besteht sogar Anlass zur Sorge, dass strafprozessuale und grundrechtliche Garantien durch eine Flucht ins Privatrecht unterlaufen werden. Bei der Auslagerung von staatlichen Pflichten auf die GwG-Verpflichteten handelt es sich nach hier vertretener Auffassung um eine Indienstnahme Privater im Bereich ausgelagerter Strafverfolgung. Die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Indienstnahme muss einerseits in dem Verhältnis des Staates zu den Indienstgenommenen gegeben sein und andererseits in dem Verhältnis zwischen Staat und von der Indienstnahme betroffene Bürger.

746 Vgl. *Schurowski*, 2020, S. 104.
747 *Wende*, 2024, S. 83.
748 So ebenfalls *Brunhöber*, GA 2010, 571 (571); *Hachmann*, 2024, S. 297; *Wende*, 2024, S. 81 ff.; *Fülbier,* in: Fülbier/Aepfelbach/Langweg (Hrsg.), 2006, § 11 Rn. 132; *Degen*, 2009, S. 135 f.; *Raue/Roegele*, ZRP 2019, 196 (199).
749 *Böse,* ZStW 2007, 848 (848).

1. Verfassungsrechtliche Grenzen gegenüber den Verpflichteten

Für die Verpflichteten geht es bezüglich der oben getroffenen Einordnung, in welcher Eigenschaft sie hier eine staatliche Aufgabe wahrnehmen, vor allem um die Frage, ob ihnen gegebenenfalls öffentlich-rechtliche Kostenerstattungsansprüche gegen den Staat zustehen. Unabhängig von ihrer jeweiligen Zweckrichtung bürdet die Umsetzung der zahlreichen Pflichten aus dem GwG den Verpflichteten einen großen bürokratischen und kostenintensiven Aufwand auf. Die Auferlegung administrativer Lasten betrifft die Verpflichteten hauptsächlich in ihrem Grundrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG.[750] Dem Staat ist es grundsätzlich möglich, sich in Ermangelung eigener Mittel oder eigenen Zugangs der Kräfte Privater zu bedienen.[751] Das BVerfG hat bereits in zahlreichen Fällen entschieden, welchen Grenzen eine zulässige Indienstnahme Privater unterliegt.[752] Eine tiefergehende Analyse der verfassungsrechtlichen Grenzen der Indienstnahme ist nicht Fokus dieser Arbeit. Die Indienstnahme ruft jedoch wegen des mit ihr verbundenen Kosten- und Zeitaufwandes für die Verpflichteten ebenfalls immer wieder Diskussionen hervor.[753]

2. Verfassungsrechtliche Grenzen gegenüber den betroffenen Bürgern

An dieser Stelle der Arbeit ist zu beurteilen, ob die festgestellte Inpflichtnahme Privater zur Erstellung von Verdachtsmeldungen nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG gegenüber den Betroffenen verfassungsrechtlich zulässig ist. Konkret bedeutet dies, ob die Verpflichtung der Kreditinstitute zur Mitwirkung an der Strafverfolgung zulässig ist.[754] Denn eine Pflicht Privater zur Strafverfolgung bzw. hier qualifiziert als Verpflichtung zur Abgabe von Strafanzeigen i. S. d. § 158 Abs. 1 StPO war dem deutschen Rechtssystem bis

750 *Schurowski*, 2020, S. 113.
751 *Ipsen*, in: Jahrreiß/Jellinek/Laun/Smend, 1950, S. 141; *Wende*, 2024, S. 81.
752 BVerfG, Urt. v. 02.03.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 ff.; BVerfG, Beschl. v. 16.03.1971,1 BvR 52, 665, 667, 754/66, BVerfGE 30, 292 (311 ff.); mit einer umfassenden Einordnung für das Steuerrecht: *Kirchhof,* DStR 2023, 1801 (1806).
753 *Schurowski*, 2020, S. 113.
754 *Wende*, 2024, S. 81; ausführlich zu dieser Einstufung Kapitel IV.C.

zur Einführung verschiedener Meldepflichten – als erste jene des GwG – weitgehend fremd.[755]

Beim Transaktionsmonitoring wird vollkommen selbstverständlich von „laufender Überwachung"[756] gesprochen. Dies erzeugt initial ein rechtliches Störgefühl, zumal die Überwachung der Kundenbeziehungen durch die Kreditinstitute, insbesondere die Sorgfaltspflichten, von Beginn der Kundenbeziehung an erfolgen muss, unabhängig davon, ob der Einzelne einen konkreten Anlass dazu gegeben hat. Besonders prekär ist, dass die Verpflichteten die betroffenen Kunden faktisch von der Kontonutzung ausschließen können, indem sie diese aufgrund einer Verdachtsmeldung beispielsweise sperren, § 46 Abs. 1 GwG. Ob und wie weit diese Berechtigung der Banken zur Sperrung einzelner Konten oder Transaktionen über die Frist des § 46 Abs. 1 Nr. 2 GwG hinaus reicht, war zuletzt Gegenstand zivilrechtlicher Verfahren.[757]

a) Prüfungsmaßstab

In Betracht kommt aufgrund der Verdachtsmeldepflicht insbesondere eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bildet in Deutschland eine eigenständige „Ausprägung" des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.[758] Es wurde durch das BVerfG in seinem berühmten Volkszählungsurteil aus diesem Grundrecht entwickelt.[759] Das europäische Pendant zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung bildet Art. 8 GRCh.[760] Richtigerweise ist daher die Frage zu stellen, ob die Verfassungsmäßigkeit der Meldepflicht nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG oder nach Art. 8 GRCh zu beurteilen ist.[761] Denn nach Art. 51

755 *Wende*, 2024, S. 81; *Böse*, 2005, S. 235 ff.; *Rudolph*, 2005, S. 175 ff.
756 Siehe *Schmuck*, ZRFC 2023, 55 (55).
757 Siehe etwa LG Frankfurt, Beschl. v. 22.01.2024, 2-01 T 26/23, BeckRS 2024, 803.
758 *Jarass,* in: Jarass/Kment (Hrsg.), 17. Aufl. 2022, Art. 2 Rn. 40.
759 Grundlegend: BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83, BVerfGE 65, 1 (1 ff.).
760 *Jarass,* in: Jarass/Kment (Hrsg.), 17. Aufl. 2022, Art. 2 Rn. 40;
761 Anhand des deutschen GG prüfen *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 6 Rn. 5; *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (281 f.) und Fn. 41; *Raue/Roegele*, ZRP 2019, 196 (199); *Wende*, 2024, S. 253 ff. prüft beide Grundrechte zusammen. Mit Inkrafttreten der EU-Geldwäsche-Verordnung wird sich der Prüfungsmaßstab im Wesentlichen auf EU-Recht verlagern.

Abs. 1 GRCh haben die Mitgliedstaaten der EU die GRCh ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union zu beachten. Gleichwohl behält sich das BVerfG in einem Art Kooperationsverhältnis mit dem EuGH die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes in Deutschland vor.[762] Das BVerfG prüft insbesondere dann die innerstaatlichen Grundrechte, wenn die deutschen Umsetzungsakte beispielsweise von Richtlinien nach Art. 288 Abs. 3 AEUV den Mitgliedstaaten einen Entscheidungsspielraum überlassen.[763] Auch überprüft das BVerfG die Vereinbarkeit des nationalen Gesetzes (hier: § 43 GwG) mit dem GG, wenn zugleich Zweifel an der Vereinbarkeit des Gesetzes mit europäischem Sekundärrecht bestehen.[764]

Die aktuelle Fassung des § 43 GwG setzt insbesondere die vierte EU-Geldwäsche-Richtlinie, namentlich Art. 33 RL-EU 2015/849 um.[765] Die Vorgaben dieser Richtlinie lassen den Mitgliedstaaten allerdings einen Entscheidungsspielraum bezüglich der Meldeschwelle („…*Verdacht oder berechtigten Grund zu der Annahme*…") und der Ausgestaltung des Meldewesens, welches in den jeweiligen Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich ausgestaltet ist.[766]

Es ist daher davon auszugehen, dass das BVerfG bei einer Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde gegen § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG ebenfalls eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG prüfen würde – in unionsrechtskonformer Auslegung. Bei einer Vorlage deutscher Gerichte

762 BVerfG, Urt. v. 12.10.1993, 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155 (174 f.); BVerfG, Beschl. v. 07.06.2000, 2 BvL 1/97, BVerfGE 102, 147 (147 ff.); *Wende*, 2024, S. 254.

763 BVerfG, Urt. v. 02.03.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, BVerfGE 125, 260 (306 f.); *Wende*, 2024, S. 255 m. w. N.

764 BVerfG, Beschl. v. 21.03.2018, 1 BvF 1/13, NJW 2018, 2109 (2109 f.); *Wende*, 2024, S. 255.

765 Art. 33 Abs. 1 RL-EU 2015/849: „*Die Mitgliedstaaten schreiben den Verpflichteten und gegebenenfalls deren leitendem Personal und deren Angestellten vor, in vollem Umfang zusammenzuarbeiten, indem sie umgehend a) die zentrale Meldestelle von sich aus unter anderem mittels einer Meldung umgehend informieren, wenn der Verpflichtete Kenntnis davon erhält oder den Verdacht oder berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass Gelder unabhängig vom betreffenden Betrag aus kriminellen Tätigkeiten stammen oder mit Terrorismusfinanzierung in Verbindung stehen, und etwaigen Aufforderungen der zentralen Meldestelle zur Übermittlung zusätzlicher Auskünfte umgehend Folge leisten, und b) der zentralen Meldestelle auf Verlangen unmittelbar oder mittelbar alle erforderlichen Auskünfte gemäß den im geltenden Recht festgelegten Verfahren zur Verfügung stellen. Alle verdächtigen Transaktionen einschließlich versuchter Transaktionen müssen gemeldet werden.*"; siehe auch BT-Drs. 18/11555, 17.03.2017, S. 156.

766 *Wende*, 2024, S. 256; vgl. auch *FATF*, Mutual Evaluation Report Germany, 2010, (abrufbar: https://perma.cc/N5H2-ET5G, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 716.

im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV hingegen würde der EuGH die Umsetzung der Verdachtsmeldepflicht in deutsches Recht am Maßstab des Art. 8 GRCh prüfen. Bisher hat das BVerfG drei Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit der Meldeverpflichtung wegen Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.[767]

Aus Übersichtlichkeitsgründen und in Anwendung neuerer Rechtsprechung des BVerfG insbesondere mit Blick auf den Umsetzungsspielraum bezüglich der Meldepflicht erfolgt daher vorliegend eine Prüfung nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG in der Annahme, dass beide Grundrechte mindestens einen gleich hohen Schutzstandard für Eingriffe in personenbezogene Daten garantieren.[768] Auf die Eingriffsrelevanz der Verdachtsmeldepflicht in Bezug auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat der Bundesdatenschutzbeauftragte bereits Anfang der 2000er hingewiesen.[769]

b) Schutzbereich

Der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umfasst personenbezogene Daten[770], also Daten zu den persönlichen oder sachlichen Verhältnissen einer bestimmten Person.[771] Ob es sich um sensible Daten handelt, ist unerheblich.[772] Die Bank- und Kundendaten, die durch die hier analysierte Verdachtsmeldepflicht an staatliche Stellen übermittelt werden, ermöglichen umfangreiche Rückschlüsse auf den jeweiligen

767 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2018, 1 BvR 1335/18, NVwZ 2019, 302 (302 ff.); BVerfG, Beschl. v. 09.11.2022, 1 BvR 161/21, BeckRS 2022, 37820; BVerfG, Beschl. v. 07.07.2021, 2 BvR 2200/18, BeckRS 2021, 19335.

768 Grundlegend *Marsch*, Das europäische Datenschutzgrundrecht – Grundlagen – Dimensionen – Verflechtungen, 2018, S. 5, 276 m. w. N.

769 *Bundesdatenschutzbeauftragter*, Tätigkeitsbericht 2001 und 2002 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz – 19. Tätigkeitsbericht, (abrufbar: https://perma.cc/3RWS-M2FE, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 19.

770 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83, BVerfGE 65, 1 (43); BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168 (184); BVerfG, Beschl. v. 12.04.2005, 2 BvR 1027/02, BVerfGE 113, 29 (46); siehe zusätzlich m. w. N. *Wende*, 2024, S. 266.

771 BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1 (43 f.).

772 BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168 (185).

Kontoinhaber. Sie sind solche personenbezogenen Daten und fallen daher in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG.

c) Eingriff

Ein Eingriff in diesen Schutzbereich ist dann gegeben, wenn die personenbezogenen Daten verarbeitet werden.[773] Das BVerfG sieht regelmäßig in der Erhebung, der Speicherung und der Verarbeitung eigenständige Eingriffe, die jeweils einer Rechtfertigung bedürfen.[774] Hier wird die Verarbeitung und Weitergabe zum Zwecke der Erfüllung der Meldeverpflichtung betrachtet. Die Kreditinstitute werden durch die Verdachtsmeldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG insbesondere zur Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und gegebenenfalls zur Weitergabe empfindlicher Kundendaten an die FIU als staatliche Behörde verpflichtet.[775] Diese Daten lassen umfangreiche Rückschlüsse auf den Kontoinhaber und auf Personen aus dessen Umfeld zu, die bis hin zur Erstellung von Bewegungsbildern und Persönlichkeitsprofilen genutzt werden können.[776] Mit Verarbeitung ist nicht nur die hochtechnisierte Verarbeitung durch fortschrittliche KI-Systeme, sondern jede Art der Verarbeitung gemeint.[777] Die Verpflichtung zur Weitergabe dieser Daten an staatliche Behörden und die weitere Verarbeitung durch diese Behörden greift daher in dieses Grundrecht ein.[778] Ein solcher Eingriff ist insbesondere auch dann zu bejahen, wenn der Staat einen Dritten (hier: die GwG-Verpflichteten) zur Verarbeitung der personenbezogenen Daten heranzieht.[779]

773 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83, BVerfGE 65, 1 (43).

774 BVerfG, Urt. v. 16.02.2023, 1 BvR 1547/19, 1 BvR 2634/20, NJW 2023, 1196 (1205); *Wörner,* ZStW 2024, 616 (627 ff.).

775 *Wende*, 2024, S. 265; *Höffler/Reisch*, in: Bliesener/Deyerling/Dreißigacker/Hennigsmeier/Neumann/Schemmel/Schröder/Treskow, 2013, S. 89 f.

776 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 6 Rn. 5; *Böse*, 2005, S. 241.

777 BVerfG, Beschl. v. 09.03.1988, 1 BvL 49/86, BVerfGE 78, 77 (84); *Wende*, 2024, S. 266 f.

778 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 6 Rn. 5; *Herzog*, WM 1996, 1753 (1757); *Herzog,* WM 1999, 1905 (1916 f.).

779 *Jarass,* in: Jarass/Kment (Hrsg.), 17. Aufl. 2022, Art. 2 Rn. 60; BVerwG, Urt. v. 22.10.2003, 6 C 23/02, BVerwGE 119, 123 (126); *Wende*, 2024, S. 267.

d) Rechtfertigung

Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung müssen durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sein.[780] Sie bedürfen einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage, aus der sich Voraussetzungen und Umfang der Beschränkung ergeben.[781] Neben der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit müsse der Gesetzgeber insbesondere organisatorische und verfahrensrechtliche Vorgaben treffen, welche der Gefahr der Verletzung dieser Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes entgegenwirken und Rechtsschutz gegenüber Informationseingriffen ermöglichen.[782] Diese Grundsätze müssen an dieser Stelle nach einer schematischen Rechtfertigungsprüfung eines Grundrechtseingriffes abgearbeitet werden. Die gesetzliche Grundlage, auf deren Basis das Recht der informationellen Selbstbestimmung der Bankkunden vorliegend eingeschränkt wird, ist § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG.

aa) Legitimer Zweck

Der Gesetzgeber muss mit der gesetzlichen Verankerung der Verdachtsmeldepflicht einen legitimen Zweck verfolgen. Der Zweck liegt in der Aufklärung schwerer Straftaten und der Aufdeckung von Geldwäsche (und Terrorismusfinanzierung).[783] Die Aufklärung von Straftaten ist ein wesentlicher Auftrag des Rechtsstaates und stellt daher ein im überwiegenden Allgemeininteresse liegendes Ziel dar.[784] Der Gesetzgeber verfolgt mit der Meldepflicht einen legitimen Zweck.

780 BVerfG, Beschl. v. 05.07.2010, 2 BvR 759/10, NJW 2010, 2717 (2717); *Golla*, NJW 2021, 667 (667); mit Blick auf die DSGVO *Heuser*, in: Chan/Ennuschat/Lee/Lin/Storr, 2022, S. 149 ff.

781 BVerfG, Beschl. v. 05.07.2010, 2 BvR 759/10, NJW 2010, 2717 (2717).

782 BVerfG, Urt. v. 20.4.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, NJW 2016, 1781 (1782).

783 Ausführlich zur Spezifizierung des verfolgten Zweckes: Kapitel IV.C.II.

784 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 6 Rn. 6; spezifisch für die Geldwäsche *Heuser*, in: Chan/Ennuschat/Lee/Lin/Storr, 2022, S. 149 ff.

bb) Geeignetheit

Das durch den Gesetzgeber gewählte Mittel (Verdachtsmeldepflicht für private Akteure zur staatlichen Erlangung von Verdachtsmomenten) muss zur Erreichung des legitimen Zweckes auch geeignet sein. Wie eingangs erläutert, besteht die Problematik der Bekämpfung von Geldwäsche vor allem in dem großen mit diesem Delikt verbundenen Dunkelfeld und der fehlenden Möglichkeiten der Kenntnisnahme der Strafverfolgungsbehörden der kriminellen Verschleierungsmethoden.[785] Durch die Nutzung des besonderen Erfahrungsschatzes und des direkten Kontaktes der Verpflichteten zu den potenziellen Straftätern will der Gesetzgeber mit der Verpflichtung zur Mitteilung dieses Wissens in Verdachtsfällen genau den oben beschriebenen Zweck erreichen: die Aufdeckung potenzieller Geldwäschefälle. Trotz der bereits beschriebenen Mängel des Verdachtsmeldewesens ist eine solche Verpflichtung Privater grundsätzlich geeignet, da ohne die Meldepflicht von einer noch geringeren Aufklärung von Geldwäschetaten auszugehen ist (vgl. Abb. 15: Entwicklung der Geldwäsche im Hellfeld). Das gewählte Mittel ist somit zumindest generell geeignet zur Erreichung des legitimen Zweckes.

cc) Erforderlichkeit

Die Verdachtsmeldung muss auch erforderlich sein, dies bedeutet, der verfolgte Zweck kann nicht auch mit einem milderen, gleich geeigneten Mittel erreicht werden.[786] Ein schwererer Eingriff wäre es beispielsweise, wenn die Banken als Verpflichtete des GwG zur Übermittlung sämtlicher Kunden- und Transaktionsdaten verpflichtet würden und die Verarbeitung der Daten zum Zwecke der Aufdeckung von Geldwäschetaten direkt durch den Staat selbst erfolgen würde. Dies war beispielsweise bei der Fluggastdaten-Richtlinie[787] der Fall, wonach sämtliche Daten von Fluggästen aller EU-Flüge und aller Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union aus,

785 Siehe Kapitel I.B.

786 BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, NJW 2016, 1781 (1783).

787 Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.

in oder durch den jeweiligen Mitgliedstaat zur Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität von den Beförderungsunternehmen und den Reiseunternehmen an staatliche Stellen übermittelt sowie von den zuständigen Behörden verarbeitet wurden.[788] Diese Vorgehensweise hat der EuGH in Teilen für unionsrechtswidrig erachtet.[789] Ein milderer Eingriff wäre daher nur die Streichung der Meldeverpflichtung für die Adressaten der Pflichten des GwG. Dieser wäre jedoch nicht gleich effektiv, da die staatlichen Behörden aufgrund des Kontrolldelikt-Charakters der Geldwäsche voraussichtlich kaum mehr Kenntnis über diesen Kriminalitätsbereich erhalten würden.[790]

dd) Angemessenheit

Die Verdachtsmeldepflicht muss insbesondere auch angemessen sein, d. h. verhältnismäßig im engeren Sinne. Dieses Gebot verlangt, dass die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen darf.[791] Der Gesetzgeber hat das Individualinteresse, das durch einen Grundrechtseingriff eingeschränkt wird, den Allgemeininteressen, denen der Eingriff dient, angemessen zuzuordnen.[792] Die Prüfung an diesem Maßstab kann dazu führen, dass ein an sich geeignetes und erforderliches Mittel zur Durchsetzung von Allgemeininteressen nicht angewandt werden darf, weil die davon ausgehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen schwerer wiegen als die durchzusetzenden Interessen.[793]

Dabei ist im hiesigen Fall zusätzlich zu berücksichtigen, dass es sich um verdeckte Datenerhebungen handelt, was regelmäßig zur Erhöhung der

788 EuGH, Urt. v. 21.06.2022, C-817/19, ZD 2022, 553 (553).
789 EuGH, Urt. v. 21.06.2022, C-817/19, ZD 2022, 553 (553 ff.).
790 Zur Geldwäsche als Kontrolldelikt: Kapitel IV.A.
791 BVerfG, Beschl. v. 09.03.1994, 2 BvL 43, 51, 63, 64, 70, 80/92, 2 BvR 2031/92, BVerfGE 90, 145 (173); BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168 (195); BVerfG, Urt. v. 03.03.2004, 1 BvR 2378/98, 1084/99, BVerfGE 109, 279 (349 ff.).
792 BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168 (195).
793 BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320 (345 f.); BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168 (195).

Eingriffsintensität führt.[794] Die Kunden wissen standardmäßig nicht, dass ihre Daten auch zur Weitergabe an staatliche Behörden im Verdachtsfall erhoben werden und nicht nur zur Abwicklung des Kundenverhältnisses. Für die Verpflichteten besteht im Falle der Verdachtsmeldung zudem ein umfassendes Verbot der Informationsweitergabe nach § 47 Abs. 1 GwG. Außerdem handelt es sich bei den Transaktionsdaten der jeweiligen Kunden um besonders sensible Daten, die im Normalfall zusätzlich durch das Bankgeheimnis gesichert sind.[795] Solche heimlichen Überwachungsmaßnahmen sollen bei repressiven Maßnahmen auf erhebliche oder besonders schwere Straftaten beschränkt werden.[796] Das LG Frankfurt betonte kürzlich im Zusammenhang mit der Verdachtsmeldepflicht, dass es kaum vorstellbar sei, dass im weit vorgelagerten Bereich einer Strafverfolgung einer Bank als Privatrechtssubjekt nur zur Gefahrenabwehr derart weitreichende Befugnisse verfassungskonform überhaupt übertragen werden könnten.[797] Auch deshalb täte der Gesetzgeber gut daran, die Gegebenheiten des Verdachtsmeldewesens an die hier vertretene repressive Ausrichtung der Meldepflicht anzupassen.[798]

Darüber hinaus hat das BVerfG festgehalten, dass Informationserhebungen gegenüber Personen, die den Eingriff durch ihr Verhalten nicht verursacht haben, grundsätzlich von höherer Eingriffsintensität sind, als anlassbezogene.[799] Die Übermittlung der Daten durch die Verdachtsmeldung zielt zumindest insofern ab dem „Verdachtszeitpunkt" nicht auf Unbeteiligte ab, sondern auf Personen, die durch ihr Verhalten Anlass zur Abgabe der Verdachtsmeldung gegeben haben, weil Hinweise auf einen Zusammenhang mit Geldwäsche oder deren Vortaten bestehen – wenn auch die Schwelle hierfür sehr niedrig angesetzt ist.[800]

794 BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320 (353); BVerfG, Urt. v. 12.03.2003, 1 BvR 330/96, 348/99, BVerfGE 107, 299 (321).

795 *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 6 Rn. 5; *Fandrich,* in: Westphalen/Pamp/Thüsing (Hrsg.), Werkstand: 50. EL März 2024, Teil „Klauselwerke", II., Rn. 10 f.

796 BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966, 1140/09, BVerfGE 141, 220 (270); Grundsatz der Offenheit der Erhebung und Nutzung von personenbezogenen Daten, siehe detailliert *Rückert*, Digitale Daten als Beweismittel im Strafverfahren, 2023, S. 122 ff.

797 LG Frankfurt, Beschl. v. 22.01.2024, 2-01 T 26/23, BeckRS 2024, 803, Rn. 33.

798 Siehe ausführlich Kapitel IV.C.

799 BVerfG, Urt. v. 11.03.2008, 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07, NJW 2008, 1505 (1507).

800 Vgl. BVerfG, Urt. v. 03.03.2004, 1 BvR 2378/98, 1084/99, BVerfGE 109, 279 (353); BVerfG, Urt. v. 11.03.2008, 1 BvR 2074/05, 1254/07, BVerfGE 120, 378 (430 f.).

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet außerdem den Schutz vor einem Einschüchterungseffekt, der entstehen und zu Beeinträchtigungen bei der Ausübung anderer Grundrechte führen kann, wenn für den Einzelnen nicht mehr erkennbar ist, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß.[801] Die Abgabe von Verdachtsmeldungen erfolgt typischerweise durch Analyse neutraler Alltagshandlungen durch die Verpflichteten.[802] Es ist daher eine Ausweitung von Ermittlungen bezüglich der Vornahme jedweder unwirtschaftlichen Handlung zu befürchten, die akute Einschüchterungswirkungen auf Privatpersonen bei der Vornahme alltäglicher Handlungen haben kann.[803]

Diese Ansicht ist zu unterstützen, da die Maßnahme im Meldungsfall für die Betroffenen eine hohe belastende Wirkung entfalten kann. Im für den Bankkunden schlimmsten Fall wird gegen ihn ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, ansonsten drohen zumindest Nachteile im Kundenverhältnis mit der Bank.

Vorliegend steht für die Abwägungsentscheidung auf der einen Seite das individuelle Schutzbedürfnis der Betroffenen am Schutz der Kontodaten als hochsensible Informationen, aus welchen auf die gesamten Lebensumstände und Gewohnheiten einer Person bis hin zur Erstellung eines Persönlichkeitsprofils Rückschlüsse gezogen werden können.[804] Aus den Verdachtsmeldungen können außerdem auch mittelbare Folgen für den Bankkunden resultieren – beispielsweise aufgrund der Stillhaltefrist nach § 46 GwG oder einer Kündigung der Kundenbeziehung.[805] Eine Verschärfung des Problems tritt zudem dadurch auf, dass durch die Abschaffung des Vortatenkatalogs des § 261 StGB gegenwärtig viele geringfügige (potenzielle) Straftaten von der Verdachtsmeldepflicht erfasst werden und aufgrund der niedrigen Meldeschwelle auch vielfach strafloses Verhalten.[806] An den Meldepflichten wird insofern kritisiert, dass die Verpflichteten das Sanktionierungsrisiko von Aufsichtsbehörden oder Staatsanwaltschaften mit dem

801 BVerfGE 118, 168 (184); BVerfG, Beschl. v. 12.04.2005, 2 BvR 1027/02, BVerfGE 113, 29 (46); *Sommerer*, 2020, S. 158; *Peters*, 2023, S. 269.

802 *Hachmann*, 2024, S. 304.

803 *Hachmann*, 2024, S. 304; *Nolde*, in: Taeger, 2012, S. 802; zu Einschüchterungseffekten bei der biometrischen Fernidentifizierung: *Hahn,* ZfDR 2023, 142 Fn. 39.

804 *Wende*, 2024, S. 269; *Barreto da Rosa,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 6 Rn. 5.

805 *Gürkan*, 2019, S. 301 f.; *Wende*, 2024, S. 269 f.

806 M. w. N. *Bussmann*, 2018, S. 3; *Wende*, 2024, S. 270.

tatsächlichen Risiko der Geldwäsche verwechseln könnten und dadurch zu einer voreiligeren Abgabe einer Meldung tendieren.[807]

Dies führt teilweise auch dazu, dass die Verdachtsmeldung bei Weiterleitung über die FIU an die Strafverfolgungsbehörden zur Begründung eines Anfangsverdachtes nach § 152 Abs. 2 StPO gleichsam als Türöffner für andere Ermittlungsmaßnahmen nach der StPO genutzt wird.[808] Viele Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung werden durch Geldwäscheverdachtsmeldungen nach § 43 GwG ausgelöst.[809] Daher eröffnen die Verdachtsmeldungen häufig den Eingriffsbereich für weitergehende strafprozessuale Eingriffsermächtigungen.[810] Zumindest in der Theorie erlaubt jedoch die risikobasierte Anpassung der Verpflichteten auf ihr jeweiliges persönliches Risikoprofil nach § 3a GwG eine verhältnismäßige Begrenzung der Auswertung.[811]

Auf der anderen Seite der Abwägung steht das gesellschaftliche Schutzbedürfnis bezüglich der Aufklärung von Straftaten und das Allgemeininteresse an einer Entdeckung und Verfolgung von Geldwäschetaten. *Zypries* betonte jüngst, dass Geldwäsche und Korruption unsere Demokratie auf Dauer zerstören würden.[812]

Um die Angemessenheit der Verdachtsmeldepflicht daher final beurteilen zu können, ist zu überprüfen, ob der Gesetzgeber die durch das BVerfG geforderten organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorgaben getroffen hat, über die Betroffene Rechtsschutz gegen eine Verdachtsmeldung erlangen können und ob die Norm an sich hinreichend normenklar und bestimmt ist.

807 *Levi/Reuter*, in: Tonry, 2006, S. 303; *Hauler/Höffler/Reisch*, wistra 2023, 265 (269 f.).
808 *Bülte*, GWuR 2021, 8 (10).
809 *Reichling*, wistra 2023, 188 (188); *Böse*, 2005, S. 241.
810 *Bussmann/Veljovic*, NZWiSt 2020, 417 (421); zur Kritik hieran Kapitel IV.C.
811 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 146; *Europäischer Datenschutzbeauftragter*, Stellungnahme 5/2020 zum Aktionsplan der Europäischen Kommission für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, 23.07.2020, (abrufbar: https://perma.cc/54BJ-HYY5, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 19.
812 *Zypries*, ZRP 2024, 28 (28).

(1) Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorgaben

Der Gesetzgeber ist nach dem BVerfG zur Schaffung von organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorgaben verpflichtet. Solche Schutzvorkehrungen stellen insbesondere Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten dar.[813] Diese Regelungen sollen durch eine Art vorgezogenen Rechtsschutz Transparenz gewährleisten.[814] Diesen Vorgaben des BVerfG kommt der Gesetzgeber im GwG zumindest teilweise nach.[815] § 8 Abs. 4 Satz 1, 2 GwG sieht eine Aufbewahrungspflicht für Aufzeichnungen und sonstige Belege der Verpflichteten von mindestens fünf bis maximal zehn Jahren vor. Diese Pflicht bezieht sich auch auf die Dokumentation und den Inhalt einer Verdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG.[816] Nach Ablauf dieser Frist sind diese Informationen durch die Verpflichteten nach spätestens zehn Jahren zu löschen. Problematisch ist, dass Rückmeldungen sowohl durch die FIU als auch durch die Staatsanwaltschaften gegenüber den Verpflichteten bezüglich der Relevanz der Verdachtsmeldungen regelmäßig – entgegen der gesetzlichen Verpflichtung nach § 42 Abs. 2 GwG – ausbleiben.[817] Dies führt dazu, dass mit der Meldung verbundene negative Folgen – etwa Kündigung der Kundenbeziehung, Kategorisierung des Kunden mit einem höheren Risiko oder Sperrung des Kontos – auch bei keiner Relevanz der Meldung im Ergebnis gegenüber den Kunden bestehen bleiben.[818]

Ein gestaffeltes Auskunftsrecht für Betroffene gegenüber der FIU ergibt sich aus § 49 GwG. Sofern die Analyse der Verdachtsmeldung durch die FIU noch nicht abgeschlossen ist, kann diese dem Betroffenen auf Anfrage Auskunft über die zu ihm vorliegenden Informationen geben, wenn dadurch der Analysezweck nicht beeinträchtigt wird, § 49 Abs. 1 Satz 1 GwG. Sofern die Analyse durch die FIU hingegen abgeschlossen ist und keine Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörde erfolgt, kann die FIU

813 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83, BVerfGE 65, 1 (46); *Jarass,* in: Jarass/Kment (Hrsg.), 17. Aufl. 2022, Art. 2 Rn. 75; *Wende*, 2024, S. 274.

814 Ebenda.

815 *Wende*, 2024, S. 274.

816 *Herzog,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 8 Rn. 4, 18 f.; *Wende*, 2024, S. 274.

817 *Wende*, 2024, S. 275, 277; *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 233; dieses Bild hat sich auch deutlich in den im Projekt MaLeFiz durch den Verbundpartner „Zentrum Technik und Gesellschaft" durchgeführten Experteninterviews abgezeichnet.

818 *Wende*, 2024, S. 275.

ebenfalls auf Anfrage des Betroffenen über die zu ihm vorliegenden Informationen Auskunft geben, § 49 Abs. 2 Satz 1 GwG. Allerdings kann diese Auskunft aus den Gründen nach § 49 Abs. 2 Satz 2 GwG durch die FIU verweigert werden. Sofern die FIU die Analyse abgeschlossen hat und die Meldung an die Strafverfolgungsbehörden übermittelt hat, ist sie nicht mehr zur Auskunft berechtigt, § 49 Abs. 3 GwG. Rein praktisch stellt sich die Frage, in welchen Fällen die Betroffenen tatsächlich von diesem Auskunftsrecht profitieren können, da sie von der Verdachtsmeldung in der Regel nicht erfahren werden.[819]

(2) Rechtsschutz

Direkten Rechtsschutz gegen die (repressive Seite der) Verdachtsmeldung an sich nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG können die Betroffenen nicht erlangen.[820] Gegen die Kündigung des Kontos oder die Nichtdurchführung von Transaktionen können diese zivilrechtlich vorgehen. Falls ein entsprechendes strafprozessuales Ermittlungsverfahren gegen die Betroffenen aufgrund der Verdachtsmeldung durchgeführt wird, stehen diesen die regulären Beschuldigtenrechte zu. Dies gleicht jedoch allenfalls einem mittelbaren Rechtsschutz gegen die Verdachtsmeldung als Ausgangspunkt etwaiger Ermittlungen.

(3) Zwischenergebnis

Die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorgaben bezüglich des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind zwar vorhanden, jedoch nicht besonders wirksam. Vorstellbar wäre etwa eine Kennzeichnungspflicht für die FIU entsprechend § 100 Abs. 3 Satz 1 StPO. Danach sind Daten, die aus besonderen strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen stammen, entsprechend ihrer Herkunft zu kennzeichnen. Solche Kennzeichnungspflichten sind ein verfahrensrechtlicher Ausdruck

819 Ebenda.

820 Zu den unzureichenden zivilrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten und den möglichen insolvenzrechtlichen Auswirkungen der Verdachtsmeldung *Paul,* NJW 2022, 1769 (1769 ff.).

des Zweckbindungsgrundsatzes.[821] Dies erlaubt es Betroffenen, auch noch nachträglich Rechtsschutz gegen solche Maßnahmen zu erlangen.

Eine weitere Möglichkeit wurde dem deutschen Gesetzgeber durch den Unionsgesetzgeber sogar in der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie angetragen, jedoch nicht in nationales Recht übersetzt: da der europäische Gesetzgeber davon ausging, dass es zur Gewährleistung der Effektivität der Verdachtsmeldung nötig ist, den Zugang betroffener Personen zu beschränken, sah er ausdrücklich in Erwägungsgrund 46 RL-EU 2015/849 die Möglichkeit einer Beschwerde an den und Prüfung durch den Datenschutzbeauftragten vor.[822] Ein solches Recht auf Beschwerde ist inzwischen in Art. 77 Abs. 1 DSGVO geregelt, allerdings nur für Verstöße nach der DSGVO. Es steht nach § 49 Abs. 5 GwG nur Mitarbeitenden zu, die aufgrund der Abgabe einer Verdachtsmeldung durch ihren Arbeitgeber benachteiligt werden.

ee) Normenklarheit und Bestimmtheit

Das BVerfG sieht zudem vor, dass solche Eingriffe je einzeln am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und am Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit zu messen sind.[823] Diese Grundsätze dienen der Vorhersehbarkeit von Eingriffen für die Bürger, einer wirksamen Begrenzung der

821 Siehe *Rückert*, 2023, S. 119 ff.: dort werden zielführende Vorschläge gemacht, in welcher Art und Weise solche Kennzeichnungen von Daten erfolgen könnten (etwa exakte Bezeichnung der Datengewinnungsmaßnahme und ihrer Rechtsgrundlage, Datenquelle etc.).

822 EG 46 RL-EU 2015/849: „*Die Zugangsrechte der betroffenen Person gelten für personenbezogene Daten, die für die Zwecke dieser Richtlinie verarbeitet werden. Der Zugang der betroffenen Person zu Informationen im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen würde hingegen die Wirksamkeit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erheblich beeinträchtigen. Aus diesem Grund können Ausnahmen und Beschränkungen dieses Rechts* […] *gerechtfertigt sein. Die betroffene Person hat das Recht zu verlangen, dass die Stelle nach Artikel 28 der Richtlinie 95/46/EG oder gegebenenfalls der Europäische Datenschutzbeauftragte die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung überprüft, sowie das Recht, einen Rechtsbehelf gemäß Artikel 22 der Richtlinie 95/46/EG einzulegen. Die Kontrollstelle nach Artikel 28 der Richtlinie 95/46/EG kann auch von Amts wegen tätig werden. Unbeschadet der Einschränkungen des Zugangsrechts sollte die Kontrollstelle der betroffenen Person mitteilen können, dass alle erforderlichen Überprüfungen durch die Kontrollstelle erfolgt sind und zu welchen Ergebnissen sie hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der betreffenden Verarbeitung gelangt ist.*“

823 BVerfG, Urt. v. 20.4.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, NJW 2016, 1781 (1782).

Verpflichtung sowie der Ermöglichung einer effektiven Kontrolle durch die Gerichte.[824] Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden.[825] Aus diesem Grundsatz ergibt sich insbesondere, dass durch den Gesetzgeber ausreichende Kriterien vorgegeben werden müssen, die bei der Prüfung, ob eine Verdachtsmeldung abzugeben ist, durch die Verpflichteten berücksichtigt werden müssen.[826] Es besteht daher die Gefahr, dass die Verdachtsmeldepflicht zu einer Rasterfahndung nach auffälligem Verhalten durch die Verpflichteten führt.[827] Es erscheint zusätzlich problematisch, dass trotz des extremen Anstiegs der Verdachtsmeldungen seit 2010 ein strafrechtlicher Erfolg bezüglich der Geldwäsche bisher nicht zu sehen ist.[828] Dies deutet darauf hin, dass entweder keine strafrechtsrelevanten Sachverhalte gemeldet werden oder eine unzureichende Bearbeitung der Meldungen bei der FIU erfolgt. Die generelle Umschreibung der Meldeverpflichtung, dass eine Meldung „im Zweifel, aber nicht ins Blaue hinein" abzugeben sei, führt allerdings zu verbleibenden Unklarheiten bei den Verpflichteten.[829] Insbesondere der Bezugspunkt für die Verpflichteten ist nicht hinreichend beschrieben. Der Wortlaut von § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG verweist auf die Geldwäsche nach § 261 StGB, zugleich sollen die Verpflichteten nach Auffassung des Gesetzgebers jedoch nicht die Voraussetzungen des Straftatbestandes prüfen.[830] Insgesamt bestehen generell diverse Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Tatbestandsmerkmale des § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG.[831] Letztlich hat auch das BVerfG in seinen Nichtannahmebeschlüssen zumin-

824 BVerfG, Urt. v. 27. 7. 2005, 1 BvR 668/04, NJW 2005, 2603 (2607); BVerfG, Urt. v. 20.4.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, NJW 2016, 1781 (1783).

825 BVerfG, Urt. v. 27. 7. 2005, 1 BvR 668/04, NJW 2005, 2603 (2607).

826 *Götz*, NZWiSt 2023, 127 (133); *Raue/Roegele*, ZRP 2019, 196 (198); *Wende*, 2024, S. 272; *Bergles/Eul,* BKR 2002, 556 (556 ff.).

827 Ausführlich bereits: *Bergles/Eul*, BKR 2002, 556 (556 ff.); *Raue/Roegele*, ZRP 2019, 196 (199).

828 *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (285 f.); *Wende*, 2024, S. 273; *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1046); *Brock,* in: Brock (Hrsg.), 1. Aufl. 2024, § 43 Rn. 4.

829 *Wende*, 2024, S. 272; so auch die *BaFin*, Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz, Stand: Oktober 2021, (abrufbar: https://perma.cc/R5M9-G3C4, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 73; BR-Drs. 182/17, 23.02.20217, S. 182.

830 *Wende*, 2024, S. 289; BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35.

831 Siehe ausführlich Kapitel IV.C.

dest auf eine drohende Problematik mit dem Bestimmtheitsgrundsatz hingewiesen.[832]

e) Zusammenfassung und Zwischenfazit

Nach der hiesigen Analyse schwebt über der Verdachtsmeldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG das Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit – insbesondere aufgrund einer unzureichenden Normenbestimmtheit, mangelnden Rückmeldungen und einer zu niedrig und zu unbestimmt angesetzten Verdachtshöhe durch den Gesetzgeber. Hinzu tritt, dass durch allgegenwärtige staatliche Überwachungsbestrebungen zum Zwecke der inneren Sicherheit die staatlich „outgesourcten" Überwachungsverpflichtungen des Privatsektors treten. Mit Blick auf die angemahnte Überwachungsgesamtrechnung des BVerfG ist auf Normen zu bestehen, die hinreichend die Rechte des Einzelnen, die Pflichten und Interessen des Staates und die gesamtgesellschaftlichen Bedürfnisse miteinander in Abwägung bringen.[833]

---

832 BVerfG, Beschl. v. 09.11.2022, 1 BvR 161/21, BeckRS 2022, 37820: „*Die angegriffenen Regelungen über Meldepflichten nach § 43 Abs. 1 und* […] *enthalten jedoch eine Vielzahl auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe. Von deren Auslegung hängt maßgeblich ab, ob und inwieweit die Beschwerdeführer durch die angegriffenen Regelungen beschwert sind.*"

833 Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung festgehalten, dass „*…die Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten nicht als Schritt hin zu einer Gesetzgebung verstanden werden* [*darf*]*, die auf eine möglichst flächendeckende vorsorgliche Speicherung aller für die Strafverfolgung oder Gefahrenprävention nützlichen Daten* [*zielt*]*. Eine solche Gesetzgebung wäre, unabhängig von der Gestaltung der Verwendungsregelungen, von vornherein mit der Verfassung unvereinbar. Die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit einer vorsorglich anlasslosen Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten setzt vielmehr voraus, dass diese eine Ausnahme bleibt. Sie darf auch nicht im Zusammenspiel mit anderen vorhandenen Dateien zur Rekonstruierbarkeit praktisch aller Aktivitäten der Bürger führen. Maßgeblich für die Rechtfertigungsfähigkeit einer solchen Speicherung ist deshalb insbesondere, dass sie nicht direkt durch staatliche Stellen erfolgt, dass sie nicht auch die Kommunikationsinhalte erfasst und dass auch die Speicherung der von ihren Kunden aufgerufenen Internetseiten durch kommerzielle Diensteanbieter grundsätzlich untersagt ist. Die Einführung der Telekommunikationsverkehrsdatenspeicherung kann damit nicht als Vorbild für die Schaffung weiterer vorsorglich anlassloser Datensammlungen dienen, sondern zwingt den Gesetzgeber bei der Erwägung neuer Speicherungspflichten oder -berechtigungen in Blick auf die Gesamtheit der verschiedenen schon vorhandenen Datensammlungen zu größerer Zurückhaltung. Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland…*", BVerfG, Urt. v. 02.03.2010, 1 BvR

Diese Marschroute des BVerfG verschärft sich zusätzlich, wenn privat ausgelagerte Überwachungspflichten mit Hilfe von *Automated Suspicion Algorithms* doppelt ausgelagert werden.[834] Dann liegt zwar keine neue Überwachung i. S. d. Überwachungsgesamtrechnung vor, jedoch eine Vertiefung und Verschärfung der bestehenden Überwachung mit Hilfe von KI. Dem Gesetzgeber ist daher dringend eine normenklare Bekennung zur repressiven Zweckrichtung der Verdachtsmeldung mit den damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen und Umstrukturierungen zu raten.[835] Die Kommunikation, dass es sich bei den Meldeverpflichtungen um Strafanzeigen i. S. d. § 158 Abs. 1 StPO handelt, könnte zudem zu einer höheren Qualität der Verdachtsmeldungen beitragen, ohne an der aus rechtsstaatlichen Gründen bewusst niedrig gehaltenen Verdachtsschwelle viel ändern zu müssen.[836] Dies lässt sich auch mit europarechtlichen Vorgaben vereinen.[837] Aufgrund der Vorgabe des BVerfG, dass die Datenverarbeitung zu repressiven Zwecken nur zur Verhinderung schwerwiegender Straftaten erfolgen dürfe, ist dem Gesetzgeber außerdem eine Rückkehr zu einem enumerativen Vortatenkatalog in § 261 StGB zu raten.[838]

Daraus folgt, dass die bereits stattfindende Automatisierung der Meldepflichten erst recht in rechtlich ordnungsgemäße Bahnen zu lenken ist. Im folgenden Abschnitt ist deshalb zu analysieren, aus welchen rechtlichen Vorgaben sich Anforderungen an den KI-Einsatz durch die Verpflichteten ergeben und welche technischen und rechtlichen Mindestvorgaben an eine KI daraus abzuleiten sind.

256/08 u. a., NJW 2010, 833 (839). Diese Entscheidung gilt als Begründung der vom BVerfG statuierten Gesamtrechnung, die als Kerngehalt der Freiheitsrechte der Bundesrepublik Deutschland – insbesondere auch europarechtsfest – nicht überschritten werden darf, siehe exemplarisch *Roßnagel,* NJW 2010, 1238 (1238); *Poscher/Kilchling/Landerer,* GSZ 2021, 225 (226).

834 Insbesondere durch den Einsatz privater Softwarelösungen, siehe Kapitel III.E.I.

835 So jüngst auch das LG Frankfurt, Beschl. v. 22.01.2024, 2-01 T 26/23, BeckRS 2024, 803, Rn. 33; siehe den Ausgestaltungsvorschlag zur Aufhellung des Dunkelfelds der Geldwäsche und der Konkretisierung der Verdachtsmeldepflicht mit Hilfe von durch Anomalie-Detektion gewonnenen Typologien in Kapitel V.B.II.

836 *Hauler/Höffler/Reisch*, wistra 2023, 265 (270 f.); siehe Formulierungsvorschläge für eine geringfügig höher angesetzte Meldeverpflichtung: *Gehling/Lüneborg,* NZG 2020, 1164 (1170): „klare Erkenntnis"; *Häberle,* in: Häberle (Hrsg.), 249. Ergänzungslieferung Stand: September 2023, § 43 GwG Rn. 3: „kursorische rechtliche Prüfung".

837 Ähnlich *Hachmann*, 2024, S. 310 f.; siehe auch *Hauler/Höffler/Reisch*, wistra 2023, 265 (270 f.); siehe dazu die Ausführungen zur europarechtlichen Entwicklung der Verdachtsmeldepflicht: Kapitel IV.C.II.1.a).

838 So auch *Hauler/Höffler/Reisch*, wistra 2023, 265 (270).

D. Folgerungen für den Einsatz einer KI durch die GwG-Verpflichteten – Doppelte Auslagerung durch Automatisierung

> *„These banks have, in effect, developed 'in-house financial intelligence units', which process and analyze the significant amount of voluntarily disclosed information from their customer base and allow them to build intelligence hubs."*
>
> – E. Willebois/E. Halter/R. Harrison/ J. Park/J. Sharman[839]

In diesem Abschnitt der Arbeit werden Mindestanforderungen an den Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche durch die Verpflichteten dargestellt (II.). Diese Anforderungen werden aus den Regularien abgeleitet (I.), die derzeit für die Verpflichteten gelten. Die Mindestanforderungen lassen sich auch auf andere Kriminalitätsbereiche übertragen. Solche Anforderungen, die bei einem Einsatz von KI durch Private aufgrund staatlicher Meldeverpflichtung gelten, müssen *mindestens* auch beim staatlichen Einsatz von KI zur Kriminalitätsbekämpfung gelten. *Rich* weist beispielsweise darauf hin, dass der Einsatz von KI innerhalb der Gefahrenprävention und der Strafverfolgung in einen Entscheidungsprozess eingreift, der bisher dem Menschen vorbehalten war.[840] Dabei geht er davon aus, dass es künftige Technologien möglich machen werden, mehr Daten zu diesen Zwecken zu analysieren, als ein Mensch jemals könnte und so bisher unbekannte (strafrechtlich relevante) Korrelationen aufzudecken.[841] *Rich* kommt zu dem Ergebnis, dass die Verwendung solcher Technologien nicht durch die Gerichte allein reguliert werden könne, sondern darüber hinaus außergerichtliche Maßnahmen notwendig seien, um einen korrekten und effizienten Einsatz sicherzustellen.[842] Übertragen auf den deutschen Kontext meint dies – wie gleich noch zu zeigen sein wird – insbesondere den Erlass einer entsprechenden Rechtsgrundlage für den Einsatz von *Automated Suspicion Algorithms*.

Ein Argument gegen solche technischen Mindestanforderungen ist, dass die Banken nur Tätigkeiten automatisieren, die sie ohnehin wahrnehmen

839 *van der Does de Willebois/Halter/Harrison/Park/Sharman*, The Puppet Masters – How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It, 2011, S. 100.
840 *Rich*, University of Pennsylvania Law Review 2016, 871 (871).
841 Ebenda, (873).
842 Ebenda, (879).

müssen. Im Kontext dieser Arbeit ist dies die Suche nach auffälligen Transaktionen, die auf Geldwäsche und deren Vortaten hindeuten. Dem muss man jedoch entgegenhalten, dass durch die Automatisierung dieser Pflichten eine doppelte Auslagerung erfolgt. Der privatwirtschaftliche Sektor ist in der Regel durch weniger Bürokratie ein besserer Innovationstreiber, sodass die Notwendigkeit solcher KI-Systeme für den Bankensektor früh erkannt wurde. Ein Auszug bereits eingesetzter Systeme wurde bereits in Kapitel III.E.I vorgestellt. Dies bedeutet, dass Banken – jedoch nicht in allen Fällen – die KI-Systeme selbst einsetzen, das System an sich jedoch bei externen Technikanbietern wie z. B. HawkAI oder IBM „einkaufen". Aus den beteiligten Akteuren Staat-Bank-Kunde wird mithin (verkürzt) die Konstellation Staat-Bank-KI-System-externes Softwareunternehmen-Kunde. Durch diese doppelte Auslagerung ist daher erst recht kritisch zu überprüfen, welche Anforderungen sich an die Programmierung, den Einsatz und die Kontrolle solcher Systeme ergeben.

I. Rechtliche Regularien

Sowohl in den Medien als auch intradisziplinär in der rechtlichen Fachliteratur ist immer wieder von den verschiedensten Anforderungen die Rede, die regulatorisch an KI zu stellen sind. Die besondere Schwierigkeit der Festlegung von Mindestanforderungen an ein künstlich intelligentes System sind die folgenden zwei Punkte: zum einen ergeben sich grundsätzliche rechtliche Anforderungen an solche technischen Systeme, die in den verschiedensten Gesetzen geregelt sind. Besonders im Rahmen der europäischen Gesetzgebung tritt erschwerend hinzu, dass insbesondere Verordnungen nach Art. 288 Abs. 2 AEUV in der Regel ihre Begrifflichkeiten spezifisch für ihren eigenen Anwendungsbereich festlegen, was jedoch dazu führt, dass für jedes KI-System im Prinzip gesondert geprüft werden muss, ob die jeweilige „Tätigkeit" der KI diesen spezifischen Anwendungsbereich erfüllt. Dies führt zur zweiten Schwierigkeit, dass zusätzlich zu den generellen rechtlichen Anforderungen an eine KI die jeweiligen bereichsspezifischen Gegebenheiten hinzutreten – wie hier im Bereich der Geldwäsche also Spezialregelungen, welche ebenfalls als Anforderungen für einen KI-Einsatz zur Detektion von Geldwäsche zu berücksichtigen sind.

Im Folgenden ist daher zu analysieren, aus welchem derzeitigen gesetzlichen Umfeld sich regulatorische Anforderungen an KI zur Detektion von Geldwäsche *innerhalb von Banken* ableiten lassen. Denn zumindest

besteht Einigkeit darüber, dass KI in ein solches regulatorisches Umfeld einzukleiden ist. Untersucht werden zunächst das GG (1.), die Europäische Grundrechtecharta (2.), die Europäische Menschenrechtskonvention (3.), das Datenschutzrecht (4.), die EU-KI-Verordnung (5.) und abschließend das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (6.).

1. GG

Nach Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG binden die Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. In ihrer klassischen Dimension dienen Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat.[843] Banken sind als private Entitäten daher nicht direkt an die Grundrechte gebunden. Das gilt selbst dann, wenn man ihre Tätigkeit in der Geldwäsche-Detektion wie oben dargestellt als Teil der Strafverfolgung[844] versteht und ihre Einbindung als Indienstnahme Privater.[845] Denn die Kreditinstitute greifen von sich aus auf den Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche zurück, um die Erfüllung der überbordenden Pflichten zur Geldwäschebekämpfung insbesondere des GwG zu vereinfachen. Es liegt damit derzeit kein staatlicher Eingriff beim KI-Einsatz durch die Verpflichteten vor, sondern nur ein privates Handeln.

Durch die stetig wachsende Marktmacht großer Unternehmen insbesondere durch deren umfassende Datenhoheit – man denke etwa nur an Meta und die regelmäßigen Regulierungsversuche im Bereich der Hasskriminalität – tauchen seit geraumer Zeit erste Ideen und Diskussionen bezüglich einer Grundrechtsbindung solcher Marktgrößen auf. Erstmals hat das BVerfG im Jahr 2020 diesbezüglich auch eine Art mittelbarer Drittwirkung der Unionsgrundrechte anklingen lassen.[846] Auch *Momsen* äußerte

843 *Klein,* NJW 1989, 1633 (1633); *Wahl/Schütz,* in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Werkstand: 45. EL Januar 2024, § 42 VwGO Rn. 60; *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet – Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, 2014, S. 42.

844 Kapitel IV.C.II.1.

845 Kapitel IV.C.III.3.

846 Erstmals ansatzweise in Abwägung gebracht hat das BVerfG dies hier bei einem privatrechtlichen Streit eines Suchmaschinenbetreibers mit einer Privatperson, BVerfG, Beschl. v. 6.11.2019, 1 BvR 276/17, NJW 2020, 315 (322): „*Entsprechend der gleichberechtigten Freiheit, in der sich Datenverarbeiter und Betroffene privatrechtlich gegenüberstehen, bestimmt sich der Schutz der Grundrechte nach Maßgabe einer Abwägung*".

sich bereits dahingehend, dass die Entwicklung der nächsten Jahr(zehnt)e durchaus hin zu einem umfassenden Regime zur Regulierung von solchen „privaten Mächten" gehen könnte, um der Schwächung fundamentaler Menschenrechte in diesem Bereich entgegenzuwirken.[847] Die Bejahung einer direkten Grundrechtsbindung der Verpflichteten bei der Geldwäschebekämpfung wäre derzeit (noch) fernab der rechtlichen Rahmenbedingungen – zumal eine Beleihung oder Verwaltungshilfe ausweislich der obigen Feststellungen nicht gegeben ist. Insbesondere die zitierte Entscheidung des BVerfG als auch neuere Entscheidungen des EuGH[848] zeichnen jedoch vor, wohin die Entwicklung zukünftig schreiten könnte.[849]

Aufgrund der stetig zunehmenden Gefährdung von Grundrechten durch private Akteure – wie hier durch die GwG-Verpflichteten gegenüber deren Kunden – erfolgt jedoch eine Verschiebung hin zu stärkeren Schutz- und Gewährleistungsfunktionen von Grundrechten durch den Staat in Gestalt von Schutzpflichten.[850] Die eine Seite der Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat und die andere Seite der Schutzpflichten durch den Staat unterscheiden sich diametral.[851] Das Abwehrrecht verlangt etwas Bestimmtes, nämlich die staatliche Zurückhaltung.[852] Die Schutzpflicht verlangt etwas Unbestimmtes, dem Staat verbleibt zur Ausgestaltung von Schutzpflichten ein weiter Handlungsspielraum.[853] Aufgrund der Gefahr, dass die Konstruktion von Schutzpflichten als Begründung einer Zurechnung von privatem Verhalten zum Staat genutzt wird, werden diese äußerst eng ausgelegt.[854] Daher lassen sich nur ausnahmsweise konkrete Regelungspflichten aus den Grundrechten ableiten.[855] Zur Abbildung der an

847 *Momsen,* KriPoZ 2023, 8 (10).

848 BVerfG, Beschl. v. 6.11.2019, 1 BvR 276/17, NJW 2020, 315 (322); EuGH, Urt. v. 13.05.2014, C-131/12, NVwZ 2014, 857 (863); EuGH, Urt. v. 19.09.2019, C-527/18, EuZW 2019, 906 (911); *Marsch*, 2018, S. 252 ff.

849 Exemplarisch hat *Marsch* in seiner Monografie dargelegt, wieso im Moment allenfalls von einer mittelbaren Drittwirkung sowohl des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als auch des europäischen Datenschutzgrundrechts auszugehen ist: *Marsch*, 2018, S. 248 ff. m. w. N.

850 *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, 2014, S. 47; *Klein*, NJW 1989, 1633 (1633); *Wahl/Schütz,* in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Werkstand: 45. EL Januar 2024, § 42 VwGO Rn. 60.

851 *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, 2014, S. 49.

852 *Marsch*, 2018, S. 256; *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, 2014, S. 49.

853 *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, 2014, S. 49.

854 Ebenda.

855 Ebenda, S. 50.

den Staat zu adressierenden Anforderungen aus der Schutzfunktion der Grundrechte hat das BVerfG das sog. Untermaßverbot entwickelt.[856] Eine Handlungspflicht des Staates ergibt sich daher erst bei einer Verletzung dieses Untermaßverbotes.[857] Eine solche wurde durch das BVerfG bisher äußerst selten festgestellt.[858] Das BVerfG sieht das Untermaßverbot dann als verletzt an, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben.[859] Der Staat muss seine Pflichten mithin evident verfehlen.[860] Bei der Geldwäsche-Detektion mittels KI durch die Verpflichteten käme eine staatliche Schutzpflicht aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht.[861] Wie im Laufe dieses Abschnittes noch zu zeigen sein wird, ergeben sich an einen solchen KI-Einsatz allerdings durch die GwG-Verpflichteten zu beachtende Regularien insbesondere aus der EMRK, der DSGVO und der EU-KI-Verordnung. Mithin sind die Betroffenen gegenüber der privaten Datenverarbeitung nicht schutzlos gestellt. Vor allem die DSGVO wird als einfachgesetzliche Ausprägung bzw. als mittelbare Drittwirkung datenschutzrechtlicher Garantien angesehen.[862] Eine Verletzung des Untermaßverbotes und eine daraus abzuleitende staatliche Schutzpflichtverletzung ist somit nicht anzunehmen.

Diese Arbeit versucht die Entwicklung daher insbesondere durch eine grundrechtsspezifische Auslegung des einschlägigen Fachrechts mit Blick auf strafrechtliche und strafprozessuale Garantien Betroffener zu würdigen.

856 BVerfG, Urt. v. 28.05.1993, 2 BvF 2/90, 4, 5/92, BVerfGE 88, 203 (254 ff.); BVerfG, Beschl. v. 22.10.1997, 1 BvR 479/92, 1 BvR 307/94, BVerfGE 96, 409 (412).

857 *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, 2014, S. 51; *Klein*, JuS 2006, 960 (961).

858 Denn die Verletzung der Schutzpflicht muss offensichtlich sein (sog. Evidenzformel), *Klein*, JuS 2006, 960 (961); *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, 2014, S. 51.

859 BVerfG, Urt. v. 28.05.1993, 2 BvF 2/90, 4, 5/92, BVerfGE 88, 203 (263).

860 *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, 2014, S. 51 m. w. N.

861 *Hoffmann-Riem*, 2022, S. 105.

862 *Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte*, Einsatz von KI und algorithmischen Systemen in der Justiz, 13.05.2022, (abrufbar: https://perma.cc/F5TB-8AL7, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 16; *Marsch*, 2018, S. 245 ff.

2. Europäische Grundrechte-Charta (GRCh)

Die europäische Regulierungswelle[863] im Bereich der Geldwäsche wird wohl noch lange ihresgleichen suchen.[864] Durch die starke europäische Prägung des Geldwäscherechtes ist in Fällen, in denen europäische Vorgaben in das deutsche Recht umgesetzt wurden, die Anwendbarkeit der GRCh zu prüfen.[865]

Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh gilt diese für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Vorliegend wird die KI nicht durch Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union eingesetzt. Private sind keine Grundrechtsverpflichteten i. S. d. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh.[866] Für den deutschen Gesetzgeber ergibt sich hingegen bei der Umsetzung – insbesondere der EU-Geldwäsche-Richtlinien – eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Garantien der GRCh. Diese staatliche Bindung betrifft jedoch erst einmal nicht die GwG-Verpflichteten. Datenverarbeitungen erfolgen heute im Schwerpunkt durch private Akteure – wie auch im Falle der Detektion von Geldwäsche.[867] In der Literatur wird daher bereits seit einigen Jahren auch die private Datenverarbeitung als rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff diskutiert, der einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfe und eine „staatsgleiche Grundrechtsbindung" der privaten Datenverarbeiter erwogen.[868] Auch der EuGH ließ insbesondere in zwei Entscheidungen eine solche Drittwirkung von Unionsgrundrechten anklingen, wenn er dies auch im Schwerpunkt mit einer grundrechtskonformen Auslegung rechtlicher Verpflichtungen von Suchmaschinenbetreibern begründete.[869] Aus dieser Rechtsprechung des EuGH wird daher inzwischen eine grundrechtsgebundene Ausgestaltungspflicht des Staates zum Schutz auch vor privater Daten-

863 Kapitel II.B.II.
864 Darstellung der europäischen Vorgaben an das Geldwäscherecht: Kapitel II.B.II.2.
865 So etwa *Wende*, 2024, S. 253 f. bezüglich der Umsetzung der europäischen Vorgaben an die Verdachtsmeldung.
866 *Jarass,* ZEuP 2017, 310 (315); *Marsch*, 2018, S. 245 ff.
867 *Schneider,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. B. Völker- und unionsverfassungsrechtliche Grundlagen, Rn. 38.
868 *Roßnagel,* NJW 2019, 1 (3); *Marsch*, 2018, S. 245 ff.
869 EuGH, Urt. v. 13.05.2014, C-131/12, NVwZ 2014, 857 (863); EuGH, Urt. v. 19.09.2019, C-527/18, EuZW 2019, 906 (911).

verarbeitung abgeleitet.[870] Dies bedeutet in erster Linie, dass auch private Datenverarbeitungen gesetzlich zu regeln und auszugestalten sind. In zweiter Linie sind die jeweiligen Regelungen an der GRCh zu messen, sofern sie auch zur Durchsetzung des Unionsrechts erfolgen.

3. EMRK

Den Konventionsvorgaben der EMRK hat der Gesetzgeber nach Art. 59 Abs. 2 GG zugestimmt und eine gesetzliche Vollzugsanordnung getroffen.[871] Die Vorgaben der EMRK haben daher in Deutschland den Rang eines innerstaatlichen (Bundes-)Gesetzes und sind unmittelbar anwendbar.[872] Zugleich haben die Gewährleistungen der EMRK nach dem BVerfG insofern verfassungsrechtliche Bedeutung, als sie die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes beeinflussen.[873] Die Bestimmungen der EMRK sind in erster Linie von Legislative, Exekutive und Judikative einzuhalten.[874] Der EGMR schlussfolgerte jedoch bereits im Jahr 2003, dass eine dem Staat zurechenbare Einschaltung von Privatpersonen in die Strafverfolgung Art. 8 EMRK verletze, es sei denn, die Einschaltung basiere auf einem Gesetz i. S. d. EMRK, verfolge ein nach Art. 8 Abs. 2 EMRK legitimes Ziel und sei diesbezüglich in einer demokratischen Gesellschaft notwendig.[875] Damit statuierte der EGMR eine Art Umgehungsverbot der Garantien der EMRK für ein Tätigwerden Privater nach staatlicher Veranlassung. Aufgrund dieser Rechtsprechung des EGMR

870 *Schneider*, in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. B. Völker- und unionsverfassungsrechtliche Grundlagen, Rn. 40.

871 Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 07.08.1952, BGBl II S. 685; *Nettesheim*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 18.

872 BVerfG, Urt. v. 04.05.2011, 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 1152/10, 2 BvR 571/10, BVerfGE 128, 326 (367); *Nettesheim*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 18; m. w. N. auch *Hübenthal*, 2024, S. 38.

873 BVerfG, Urt. v. 04.05.2011, 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 1152/10, 2 BvR 571/10, BVerfGE 128, 326 (367).

874 Dies ergibt sich aus Art. 1 EMRK; siehe *Nettesheim*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 18; BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004, 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307 (316).

875 EGMR, Urt. v. 08.04.2003, Nr. 39339/98, M.M. gegen Niederlande, StV 2004, 1 (1); so auch *Brunhöber*, GA 2010, 571 (576); ähnlich *Wende*, 2024, S. 278; *Hübenthal*, 2024, S. 264.

erscheint es vorliegend geboten, die Einschlägigkeit der Garantien der EMRK für das Tätigwerden der Verpflichteten nach dem GwG zu prüfen.

a) Umgehungsverbot – Einschaltung von Privaten in die Strafverfolgung

Der EGMR bezeichnete seine Prüfung als „Verbot der Umgehung der EMRK durch Einschaltung von Privatpersonen in die Strafverfolgung".[876] Danach schließe der Umstand, dass Private eigenverantwortlich bei der Strafverfolgung mitwirken, eine Anwendung der Garantien nicht aus.[877] Im Normalfall scheidet eine unmittelbare Bindung Privater an die EMRK aus.[878] Staatliche Umsetzungsakte, die das Verhalten zurechenbar verursachen, können jedoch zu einer Bindung von Privatpersonen an die EMRK führen.[879] Im folgenden Abschnitt sollen die Voraussetzungen dieses Umgehungsverbotes in Bezug auf die Meldeverpflichtung des § 43 GwG und die Konsequenzen aus diesem Umgehungsverbot geprüft werden.

Eine Mitwirkung von Privaten zur Strafverfolgung ist nach dem EGMR dann gegeben, wenn die staatlichen Behörden einen maßgeblichen Beitrag zum Vorgehen der Privatpersonen leisten.[880] Der EGMR stellt hier maßgeblich darauf ab, dass das Verhalten der Privaten dem Staat zurechenbar ist und nicht in Eigeninitiative des Privatrechtssubjekts erfolgt.[881] Denn die Leitlinien der EMRK dürfen nicht durch die Zwischenschaltung von

876 EGMR, Urt. v. 08.04.2003, Nr. 39339/98, M.M. gegen Niederlande, StV 2004, 1 (1); in der englischen Originalfassung des Urteils führt der EGMR treffend aus: „…[*The*] *case is characterised by the police setting up a private individual to collect evidence in a criminal case, the Court is not persuaded by the Government's argument that it was ultimately Mrs S. who was in control of events. To accept such an argument would be tantamount to allowing investigating authorities to evade their responsibilities under the Convention by the use of private agents*."

877 Ebenda.

878 *Jarass,* in: Jarass (Hrsg.), 4. Aufl. 2021, Art. 52 GRCh Rn. 70; *Meyer,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 1 EMRK 17 ff.; *Satzger,* in: Satzger/Schluckebier/Werner (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 1 EMRK Rn. 15 f.

879 *Jarass,* in: Jarass (Hrsg.), 4. Aufl. 2021, Art. 52 GRCh Rn. 70 insbesondere Fn. 232; *Röben,* in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, Kapitel 5: Grundrechtsberechtigte und -verpflichtete, Grundrechtsgeltung, Rn. 149 ff.; *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 86.

880 EGMR, Urt. v. 08.04.2003, Nr. 39339/98, M.M. gegen Niederlande, StV 2004, 1 (1); ausführlich *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 352 ff.

881 *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 86.

Privatpersonen umgangen werden.[882] In dem gegenständlichen Verfahren M.M. gegen die Niederlande bestand eine solche Umgehung der EMRK-Garantien, weil staatliche Behörden Telefongespräche zwischen Privaten angeregt hatten, die zur Überführung eines potenziellen Täters durch eine Privatperson nach Anweisung aufgezeichnet wurden. Im Gegensatz zu den grundgesetzlichen Schutzpflichten statuiert der EGMR hier eine Art Zurechnungsnorm, die zu dem Umgehungsverbot führt.[883] Übertragen auf die hiesige Konstellation der Verdachtsmeldepflichten muss eine staatliche Veranlassung erst recht vorliegen, wenn sogar eine Verpflichtung der Privaten (hier der Banken bzw. Finanzinstitute nach § 2 GwG i. V. m. § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG) zur Teilnahme an der Geldwäschebekämpfung besteht. Da in den Ausführungen dieser Arbeit zur Verdachtsmeldepflicht[884] bereits festgestellt wurde, dass nach hier vertretener Auffassung ein repressiver Beitrag der Verpflichteten zur Strafverfolgung vorliegt, leisten die Verpflichteten mit den Verdachtsmeldepflichten einen staatlich veranlassten Beitrag zur Strafverfolgung.[885] Erst recht liegt ein Umgehungsverbot der Garantien der EMRK auch dann vor, wenn die Automatisierung staatlich veranlasster Pflichten zur Strafverfolgung durch die Privaten erfolgt. Eine andere Wertung würde dazu führen, dass der Staat seine aus der EMRK folgenden Verpflichtungen durch den Einsatz „privater Ermittler" umgehen könnte.[886] Nachfolgend wird daher die Einschlägigkeit einzelner in Betracht kommender Garantien der EMRK und daraus folgende Regularien für den Einsatz von KI durch die GwG-Verpflichteten untersucht.

882 Dies spreche für eine funktional-weite Interpretation der Zurechnung, vgl. *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 86.

883 Zu den Schutzpflichten nach dem GG: Kapitel IV.D.I.1; vgl. *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 86.

884 Siehe Kapitel IV.C.II.1.

885 Siehe zur repressiven Einordnung Kapitel IV.C.II.3.

886 EGMR, Urt. v. 08.04.2003, Nr. 39339/98, M.M. gegen Niederlande, StV 2004, 1 (2); *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 352 ff.

b) Art. 6 EMRK – Recht auf ein faires Verfahren

Die zentrale Konventionsnorm dient in erster Linie der Gewährleistung der Fairness gerichtlicher Verfahren.[887] Nach dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 EMRK gilt dieser für die Gewährleistung eines fairen Verfahrens für Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen sowie für strafrechtliche Anklagen.[888] Diese Begrifflichkeiten unterliegen allerdings der autonomen Auslegung durch den EGMR und sind von innerstaatlichen Zuordnungen losgelöst.[889]

Zunächst stellt sich daher die Frage, ob mit dem Zeitpunkt der Abgabe der Verdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG bereits eine strafrechtliche Anklage i. S. d. EMRK vorliegt, weshalb zur Verhinderung einer Umgehung der Garantien der EMRK auch die Verpflichteten ein faires Verfahren beim Einsatz von KI nach Art. 6 Abs. 1 EMRK gewährleisten müssten. Der Begriff der Anklage ist im Konventionsrecht nicht wörtlich zu verstehen, sondern autonom anhand der EMRK bzw. der Auslegung durch den EGMR zu bestimmen.[890] Der Begriff der strafrechtlichen Anklage ist in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der Grenzverwischung zwischen verwaltungsrechtlichen, aufsichtsrechtlichen und strafprozessualen Ermittlungen bzw. sog. *internal investigations* in Bewegung geraten, bisher bleibt der EGMR jedoch seiner Rechtsprechungslinie treu.[891] Die Verfahrensgarantie des Art. 6 EMRK greift daher, sobald ein Beschuldigter durch die zuständige Behörde die Mitteilung erhält, dass gegen ihn wegen des Verdachts einer Straftat ermittelt wird und dadurch für ihn

887 *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 1; *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 256 ff.

888 *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 7; *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 256 ff.

889 *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 30; *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 7; *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, EMRK Einf. Rn. 235.

890 *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 11; EGMR, Urt. v. 26.03.1982, Adolf gegen Österreich, EuGRZ 1982, 297 Rn. 30.

891 *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 32 ff., 66; zur potenziellen Anwendbarkeit der EMRK bei internal investigations: *Hübenthal*, 2024, S. 306 ff.

negative Folgen in Gestalt von Ermittlungsmaßnahmen eintreten.[892] Diese Voraussetzung ist allerdings auch dann erfüllt, wenn sich aus Maßnahmen konkludent eine strafrechtliche Beschuldigung ergibt und diese einen für ihn vergleichbaren Effekt hervorrufen.[893] Regelmäßig sieht der EGMR das Ermittlungsverfahren als Beginn der strafrechtlichen Anklage an.[894] Einerseits kann man vorliegend die Auffassung vertreten, dass mit der Abgabe der Verdachtsmeldung für den Betroffenen bereits negative Folgen eintreten können – wie etwa die Kündigung der Kundenbeziehung oder das Anhalten der Transaktion. Gegen diese Konsequenzen kann der Betroffene sich jedoch auf zivilrechtlichem Wege gegenüber der Bank zur Wehr setzen.[895] Staatliche Eingriffe im Sinne einer strafrechtlichen Anklage erreichen den Betroffenen erst mit der Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens wegen Geldwäsche oder der Vortaten, für welches Art. 6 Abs. 1 EMRK dann gilt. Für diese Auslegung spricht auch, dass der EGMR Konstellationen von heimlichen Maßnahmen, die der Beschuldigte nicht kennt, in erster Linie über Art. 8 EMRK löst.[896] Allerdings muss dem späteren Beschuldigten dann nachträglicher Rechtsschutz, der den Bedingungen des Art. 6 EMRK entspricht, gewährt werden.[897] Nach hier vertretener Auffassung liegt daher mit Abgabe der Verdachtsmeldung keine strafrechtliche Anklage i. S. d. EMRK vor, jedoch muss nachträglicher Rechtsschutz auch gegen die Verdachtsmeldung möglich sein. Ein derzeit fehlendes Beschwerderecht wurde auch bei der verfassungsrechtlichen Prüfung der Meldepflicht erörtert.[898]

892 *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 11; EGMR, Urt. v. 18.02.2010, Nr. 39660/02, Zaichenko gegen Russland, HRRS 2010, 228 Rn. 76; EGMR, Urt. v. 08.06.1976, Engel u. a. gegen Niederlande, EuGRZ 1976, 221 Rn. 80 ff.; *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 80.

893 *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 11; EGMR, Urt. v. 15.07.1982, Eckle gegen Deutschland, EuGRZ 1983, 371 Rn. 73.

894 *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 11; EGMR, Urt. v. 27.11.2008, Nr. 36391/02, Salduz gegen Türkei, NJW 2009, 3707 (3708); *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 69.

895 *Paul*, NJW 2022, 1769 (1769 ff.).

896 *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 10.

897 *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 70; *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 10.

898 Siehe Kapitel IV.C.IV.2.d).

Aus denselben Gründen greift vorliegend auch die Unschuldsvermutung nach Art. 6 Abs. 2 EMRK nicht. Diese gilt in zeitlicher Hinsicht für alle Strafverfahren nach Art. 6 Abs. 1 EMRK.[899]

c) Art. 8 EMRK – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

Nach Art. 8 Abs. 1 EMRK hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. Wie eingangs beschrieben (a) hat der EuGH mindestens für diese Garantie ein Umgehungsverbot statuiert, wenn Privatpersonen zur Informationsgewinnung zu Strafverfolgungszwecken herangezogen werden. Die durch die GwG-Verpflichteten vorgenommene Datenverarbeitung mit KI könnte einen Eingriff in das Schutzgut der Korrespondenz darstellen. Der Schutz persönlicher Daten ist wesentlicher Bestandteil von Art. 8 EMRK.[900] Der Staat muss daher ausreichende Garantien gegen Datenmissbrauch sicherstellen.[901] Diese Pflicht trifft vorliegend sowohl den Gesetzgeber in Gestalt der Vorgabe von Regelungen als auch die Verpflichteten, die die Daten nur für ihren vorgesehenen Zweck verwenden dürfen. Zusätzlich hat der EGMR ein Recht auf Löschung nicht mehr benötigter Daten anerkannt.[902] Die Datenverarbeitung durch die Verpflichteten stellt einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 EMRK dar.

899 *Lohse/Jakobs*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 70.

900 *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 35 ff.; *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 10; *Nettesheim,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 32.

901 *Nettesheim,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 32; *Meye,* in: Wolter/Deiters (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 35 ff.

902 *Nettesheim,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 32; EGMR, Urt. v. 13.2.2020, Nr. 45245/15, Gaughran gegen Vereinigtes Königreich, NJOZ 2022, 476 (480).

aa) GwG als Gesetz i. S. d. EMRK

Der Eingriff in Art. 8 Abs. 1 EMRK benötigt zwingend eine ausreichende gesetzliche Grundlage im staatlichen Recht.[903] Hier ist zu beachten, dass die Verdachtsmeldung an sich und der Einsatz von KI zur Unterstützung bzw. bei der Automatisierung dieser Verdachtsmeldung zwei eigenständige Eingriffe sind und daher nach hier vertretener Auffassung jeweils eine eigenständige gesetzliche Grundlage benötigen. Der Einsatz von KI durch die Verpflichteten ist nicht verboten. Aber er muss beim Einsatz Privater im ausgelagerten Bereich der Strafverfolgung eben explizit erlaubt sein. Ein Einsatz automatisierter Anwendungen zur Datenanalyse ist im GwG bisher nur nach § 29 Abs. 2a GwG für die FIU vorgesehen. Dieser spezifiziert auch näher, für welche Zwecke die Verarbeitung erfolgen darf und welche Arten personenbezogener Daten verarbeitet werden dürfen. Im GwG existiert bisher keine Rechtsgrundlage für den Einsatz automatisierter Datenverarbeitungssysteme für die Verpflichteten. In Betracht kommt als Rechtsgrundlage für die Banken allerdings § 25h Abs. 2 KWG. Danach haben Kreditinstitute unbeschadet des § 10 Abs. 1 Nr. 5 GwG Datenverarbeitungssysteme zu betreiben und zu aktualisieren, mittels derer sie in der Lage sind, Geschäftsbeziehungen und einzelne Transaktionen im Zahlungsverkehr zu erkennen, die auf Grund des öffentlich und im Kreditinstitut verfügbaren Erfahrungswissens über die Methoden der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und über die sonstigen strafbaren Handlungen im Sinne von § 25h Abs. 1 KWG im Verhältnis zu vergleichbaren Fällen besonders komplex oder groß sind, ungewöhnlich ablaufen oder ohne offensichtlichen wirtschaftlichen oder rechtmäßigen Zweck erfolgen. Die Kreditinstitute dürfen personenbezogene Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung dieser Pflicht erforderlich ist. Die BaFin kann Kriterien bestimmen, bei deren Vorliegen Kreditinstitute vom Einsatz von Systemen nach Satz 1 absehen können. Es ist insbesondere zweifelhaft, ob unter dem simplen Begriff des „Datenverarbeitungssystems" auch der Einsatz fortgeschrittener KI-Systeme zu verstehen ist. Initial waren damit wohl IT-Systeme gemeint.[904] Im Vergleich mit der Norm zur Ermächtigung der FIU zur automatisierten Datenanalyse nach § 29 Abs. 2a GwG sind hier erhebliche Zweifel angebracht. Dort spricht

903 *Satzger,* in: Satzger/Schluckebier/Werner (Hrsg.), 6. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 27; *Nettesheim,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 102.

904 *Achtelik,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 25h KWG Rn. 11.

zum einen der Wortlaut von Automatisierung, es sind weitere Kriterien vorgegeben und der Gesetzgeber betonte im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich, dass damit eine Gesetzgebungsgrundlage zum Einsatz von KI geschaffen wurde.[905] Die BaFin hingegen scheint davon auszugehen, dass § 25h Abs. 2 KWG eine für den Einsatz von KI hinreichende Bestimmung darstellt.[906]

bb) Legitimes Ziel

Falls man § 25h Abs. 2 KWG als ausreichende Rechtsgrundlage ansieht, müsste der Eingriff in Gestalt des Einsatzes von KI durch die Verpflichteten zur Strafverfolgung für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sein. Mit der Aufklärung und Bekämpfung von Geldwäsche verfolgt der Gesetzgeber ein solches notwendiges Ziel. Wie auch im deutschen Recht steht dem Gesetzgeber auch hier ein weiter Beurteilungsspielraum offen.[907]

cc) Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft

Die nach Art. 8 Abs. 2 EMRK geforderte Notwendigkeit des Eingriffs in einer demokratischen Gesellschaft umfasst eine Art speziellere Verhältnismäßigkeitsprüfung nach deutschem Recht. Die generelle Verhältnismäßigkeit der Verdachtsmeldepflicht war bereits Gegenstand dieser Arbeit.[908] Hier muss die Frage geklärt werden, ob dies auch für den Einsatz von KI durch die Verpflichteten gilt. Der Eingriff ist in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, wenn er einem „dringenden sozialen Bedürfnis" entspricht, um das berechtigte Ziel zu erreichen und die angewandten

905 BT-Drs. 20/8796, 12.10.2023, S. 5.

906 *BaFin*, Big Data trifft auf künstliche Intelligenz – Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen, 15.06.2018, (abrufbar: https://perma.cc/QP2L-CZKN, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 54.

907 *Nettesheim,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 109; *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 42 ff.

908 Siehe Kapitel IV.C.IV.2.d).

Mittel verhältnismäßig sind.[909] An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Verpflichteten letztlich nur auf staatliche Veranlassung hin handeln, sodass es eine staatliche Aufgabe ist, die verhältnismäßigen und zweckmäßigen Rahmenbedingungen für den Einsatz von KI zur (ausgelagerten) Strafverfolgung vorzugeben. Es kann nicht Aufgabe der Verpflichteten sein, die Bedingungen für einen staatlichen Einsatz selbst zu entwickeln. Aufgrund bisher fehlender staatlicher Vorgaben hat die *Wolfsberg Group* zu solchen Rahmenbedingungen einen ersten Aufschlag präsentiert.[910] Aus einer drohenden Gesamtüberforderung der Verpflichteten heraus sind daher zusätzlich zu einer gesetzlichen Vorgabe genauere Anforderungen durch den Gesetzgeber auszugestalten. Sofern dies nicht geschieht, verstößt der Einsatz einer KI zur Detektion von Geldwäsche durch die Verpflichteten gegen die EMRK.

d) Art. 14 EMRK – Diskriminierungsverbot

Art. 14 EMRK enthält in erster Linie die negative Verpflichtung, Individuen nicht staatlicherseits zu diskriminieren.[911] Aus dieser Verpflichtung können jedoch zusätzlich einzelne positive Pflichten zum Schutz durch den Staat vor Diskriminierung durch Private entstehen.[912] Eine solche Schutzpflicht besteht, wenn im Regelungsbereich eines Freiheitsrechts das Interesse einer Person an Nichtdiskriminierung von privater Seite durch staatliches Unterlassen beeinträchtigt und dadurch Art. 14 EMRK verletzt wird.[913] Wie unter Punkt c) dargelegt, liegt ein Eingriff in Art. 8 EMRK sowohl durch den Einsatz der KI als auch staatlicherseits durch die Verpflichtung zur Abgabe dieser Meldungen vor. Der Staat ist daher zur Vorgabe von angemessenen Maßnahmen zum Schutz vor diskriminierenden Praktiken bei dem Einsatz von KI verpflichtet. Wie solche Maßnahmen gegen Diskriminierung tech-

909 *Nettesheim,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 109; *Esser,* in: Becker/Erb/Esser/Graalmann-Scheerer/Hilger/Ignor (Hrsg.), 27. Aufl. 2024, Art. 8 EMRK Rn. 42 ff.

910 *Wolfsberg Group*, Wolfsberg Principles for Using Artificial Intelligence and Machine Learning in Financial Crime Compliance, 2022, (abrufbar: https://perma.cc/9HF8-FYQX, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

911 EGMR, Urt. v. 28.06.2016, Nr. 63034/11, Halime Kiliç gegen Türkei, NJOZ 2018, 468 (471 f.); *Peters/Altwicker*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, Kapitel 21: Das Diskriminierungsverbot, Rn. 100.

912 Ebenda.

913 Ebenda.

nisch umgesetzt werden könnten, erläutert der Abschnitt zu den Entwicklungs-, Einsatz- und Kontrollmodalitäten für KI (II.).

e) Art. 13 EMRK – Recht auf wirksame Beschwerde

Nach Art. 13 EMRK hat jede Person, die in ihren in der EMRK anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben. Damit enthält Art. 13 EMRK eine verfahrensrechtliche Garantie, die nur zusammen mit der Behauptung der Verletzung von Konventionsvorschriften geltend gemacht werden kann.[914] Ein wirksamer Rechtsbehelf ist nach dem EGMR dann gegeben, wenn die Konventionsrechte ihrem Wesen nach durchgesetzt werden können, die Ausgestaltung des Rechtsbehelfs bleibt allerdings den Mitgliedstaaten überlassen.[915] Der Rechtsbehelf muss ermöglichen, dass eine inhaltliche Überprüfung der etwaigen Verletzung der Konventionsrechte erfolgt und einer solchen abgeholfen werden kann.[916] Es ist nicht erforderlich, dass ein Gericht über einen solchen Rechtsbehelf i. S. d. EMRK entscheidet.[917] Insbesondere hat der EGMR entschieden, dass das Recht auf wirksame Beschwerde bei geheim durchgeführten Maßnahmen (verfahrensgegenständlich war eine Telefonüberwachung) eingeschränkt sein kann.[918] Dennoch müsse die Beschwerdemöglichkeit so wirksam wie möglich sein.[919] Übertragen auf die Geldwäscheverdachtsmeldung bedeutet dies, dass auch bei der automatisierten Auswertung von Informationen

914 *Renger,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 1; *Weinzierl/Hruschka,* NVwZ 2009, 1540 (1541).

915 *Renger,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 3; EGMR, Urt. v. 13.02.2020, Nr. 8675/15, 8697/15 – N.D. u. N.T. v. Spanien, NVwZ 2020, 697 (704).

916 *Weinzierl/Hruschka*, NVwZ 2009, 1540 (1541); *Renger,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 3.

917 *Renger,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 13; EGMR, Urt. v. 10.07.2020, Nr. 310/15, Mugemangango v. Belgien, NLMR 2020, 289 (295): *„…ausreichend, dass der zuständige Spruchkörper ausreichende Garantien der Unparteilichkeit aufweist, sein Ermessen mit ausreichender Präzision von Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts umschrieben wird und das Verfahren effektive Garantien für eine faire, objektive und ausreichend begründete Entscheidung bietet.“*

918 EGMR, Urt. v. 31.07.2012, Nr. 36662/04 – Drakšas v. Litauen, BeckRS 2012, 219963, Rn. 67.

919 *Renger,* in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 37.

für die Geldwäscheverdachtsmeldungen ein Recht der von der Meldung Betroffenen auf Beschwerde bei hinreichender Plausibilität einer Verletzung der hier geschilderten Garantien der EMRK (a)-d)) bestehen muss. Den Verpflichteten ist es nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 GwG verboten, die Betroffenen über die Abgabe einer Verdachtsmeldung zu informieren. Daher liegt hier ein Fall der Heimlichkeit der Maßnahme vor. Richtigerweise kann die Effektivität der Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung nicht durch einen Rechtsbehelf des Betroffenen eingeschränkt werden. Es ist allerdings mindestens zu verlangen, dass die ohnehin bestehenden Rückmeldepflichten der FIU nach § 41 Abs. 2 GwG ordnungsgemäß ausgeübt werden. In Fällen eines false-positive Treffers[920] bereits auf Ebene der FIU ist daher die nachträgliche Benachrichtigung des Betroffenen zu erwägen. Das Vorhandensein eines solchen Rechtsbehelfs könnte mit vorhandenen datenschutzrechtlichen Ansprüchen korrespondieren, sodass dies im nächsten Abschnitt genauer zu analysieren ist.

f) Zusammenfassung EMRK

Abschließend lässt sich festhalten, dass ein Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche durch die Verpflichteten nach der EMRK zwar grundsätzlich möglich ist, die dortigen Garantien nach aktueller Rechtslage jedoch nicht eingehalten werden. Die EMRK wird daher gegenwärtig durch den Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche verletzt. Um einen rechtskonformen Einsatz sicherzustellen, muss der Gesetzgeber erst eine gesetzliche Grundlage schaffen und spezifische Vorgaben regeln.

4. Datenschutzrecht

Das Datenschutzrecht umfasst einfachgesetzliche Regelungen in Umsetzung datenschutzrechtlicher Grundrechte.[921] Allerdings sind auch diese sowohl als spezielle datenschutzrechtliche Regelungen in einzelnen Fachgesetzen verstreut als auch im Schwerpunkt in der DSGVO und im BDSG

920 Vgl. zum Begriff oben Kapitel I.D.VII.

921 *Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte*, Einsatz von KI und algorithmischen Systemen in der Justiz, 13.05.2022, (abrufbar: https://perma.cc/F5TB-8AL7, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 16.

geregelt. Spezifisch untersucht werden hier die JI-Richtlinie (a) und die DSGVO (b).

a) JI-Richtlinie

Der europäische Gesetzgeber hat den Mitgliedstaaten mit der sog. „JI-Richtlinie"[922] im Gegensatz zu den bindenden Vorgaben der DSGVO bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten einen Umsetzungsspielraum gelassen. Diesen hat der Gesetzgeber in den §§ 48 ff. BDSG umgesetzt. Ausweislich des Wortlautes von Art. 1 Abs. 1 JI-Richtlinie und des § 45 BDSG gelten diese speziellen datenschutzrechtlichen Vorgaben jedoch nur bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen öffentlichen Stellen. Solche Stellen sind nach § 2 Abs. 1, 2 BDSG insbesondere Bundes- und Landesbehörden, Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtliche organisierte Einrichtungen. Dies trifft auf die Banken als Privatrechtssubjekte nicht zu[923], sodass sich die durch sie einzuhaltenden datenschutzrechtlichen Vorgaben insbesondere aus der DSGVO direkt und aus spezialgesetzlichen datenschutzrechtlichen Regelungen ergeben.

b) DSGVO

Die DSGVO gilt im Bereich der Finanz- und Zahlungsdienstleistungen – mithin auch im Bereich der Geldwäschebekämpfung – unbeschränkt.[924] Das zukünftige Nebeneinander von Datenschutz und der EU-KI-Verordnung betont letztere in Erwägungsgrund 10 EU-KI-Verordnung.[925] Viele

922 Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die 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.

923 In welcher Funktion die Banken die Verdachtsmeldepflicht wahrnehmen: Kapitel IV.C.III.

924 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 32.

925 Siehe auch *Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW*, KI-Verordnung kommt, Datenschutz bleibt, 2024, (abrufbar: https://perma.cc/R3C7-5P2E, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

datenbezogene Vorgänge im Bereich der Geldwäschebekämpfung werden jedoch durch spezielle Rechtsvorgaben etwa im GwG und im KWG spezifiziert.[926] *Spoerr* führt dazu aus, dass das Datenschutzrecht durch diese sektorspezifischen Regelungen zu Datenerhebungen und -nutzungen in diesem Bereich seine Steuerungswirkung verliere.[927] Dies führe zu einer laufenden informationstechnischen Überwachung zur Erfüllung staatlicher Kontrollbedürfnisse.[928] Im Rahmen der datenschutzrechtlichen Erwägungen ist daher auch auf die datenverarbeitungsspezifischen Vorgaben des GwG und des KWG einzugehen.

Zu den durch die Banken und Kreditinstitute verarbeiteten Daten zählen insbesondere:

Kundendaten	– Name – Wohnsitz – Familienstrukturen – Eigentumsverhältnisse – Personalausweisdaten
Transaktionsdaten	– Datum, Uhrzeit und Betragshöhe von Transaktionen – Dienstleistungen, Zahlungsdaten – Konsum- und Lebensgewohnheiten – Daten des Zahlungsempfängers
Kontendaten	– Guthaben – Kontobewegungen – Schulden – Bürgschaften – Zahlungsverbindlichkeiten – Zahlungseingänge – Wiederkehrende Zahlungen
Wirtschaftliche Informationen	– Einkommensverhältnisse – Regelmäßige und einmalige Ausgaben – Sonstige Vermögensverhältnisse

Abb. 16: Bankenspezifische Daten[929]

926 Ebenda.
927 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Einführung.
928 Ebenda.
929 Abb. orientiert an: *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 9.

Personenbezogene Daten werden in der DSGVO in Art. 4 Nr. 1 DSGVO als alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, legaldefiniert. Ausweislich der Darstellung weisen die durch die Banken zu verarbeitenden Daten (Kundendaten, Transaktionsdaten, Kontodaten und sonstige wirtschaftliche Informationen) in der Regel immer einen Personenbezug auf, da durch diese Daten auf die persönlichen Verhältnisse des Kunden Rückschlüsse gezogen werden können. Durch die Finanzdaten einer Person kann nahezu ein gänzliches Bewegungsmuster und Persönlichkeitsprofil erstellt werden. Bei der Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten sind die Banken datenschutzrechtlich Verantwortliche nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO.[930] Dies sind nach der dortigen Definition die Personen oder Stellen, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheiden. Nach Art. 5 Abs. 2 DSGVO ist der Verantwortliche für die Einhaltung des Datenschutzrechts verantwortlich und muss dessen Einhaltung nachweisen können.[931] Die dazu bestehenden Pflichten des Verantwortlichen sind insbesondere in Art. 24 bis 31 DSGVO geregelt. Der folgende Abschnitt widmet sich den Grundsätzen der Datenverarbeitung nach Art. 5 DSGVO (aa) und der automatisierten Entscheidung nach Art. 22 DSGVO (bb).

aa) Grundsätze nach Art. 5 DSGVO: Verarbeitung personenbezogener Daten

Die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten regelt Art. 5 DSGVO. Den Verantwortlichen trifft nach Art. 5 Abs. 2 DSGVO eine Rechenschaftspflicht für die Einhaltung der Bestimmungen nach Art. 5 Abs. 1 DSGVO. Die Norm ist Ausdruck der wesentlichen Schutzzwecke der DSGVO.[932]

(1) Art. 5 Abs. 1 lit. a DSGVO (Rechtmäßigkeit der Verarbeitung)

Die personenbezogenen Daten müssen nach Art. 5 Abs. 1 lit. a DSGVO auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene

930 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 33; *Weichert,* BB 2018, 1161 (1162).
931 *Weichert*, BB 2018, 1161 (1162).
932 *Roßnagel,* in: Sydow/Marsch (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, Art. 5 Rn. 20.

Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden. Wann eine Datenverarbeitung nach der DSGVO rechtmäßig ist, regelt dann näher Art. 6 Abs. 1 DSGVO. Danach ist die Datenverarbeitung nur zulässig, wenn einer der dort genannten Erlaubnistatbestände gegeben ist, ansonsten ist sie nicht gestattet.

Im Falle der Abgabe einer Verdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG findet die Verarbeitung grundsätzlich rechtmäßig nach Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO statt. Danach ist die Verarbeitung rechtmäßig, wenn sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, welcher der Verantwortliche (Verpflichtete) unterliegt. Die Abgabe der Verdachtsmeldung dient der Erfüllung der rechtlichen Verpflichtung aus § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG.[933] Problematisch ist allerdings, dass die Verdachtsmeldepflicht nicht den Einsatz von KI vorschreibt. Daher kann nur die generelle Datenverarbeitung für die Abgabe der Verdachtsmeldung auf Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO gestützt werden, jedoch nicht die automatisierte.

§ 25h Abs. 2 KWG enthält einen datenschutzrechtlichen Blankoscheck für den Betrieb von Datenverarbeitungssystemen durch die Verpflichteten.[934] Die Norm schreibt bei der Registrierung ungewöhnlicher oder zweifelhafter Transaktionen durch die Kreditinstitute sogar direkt die Abgabe einer Strafanzeige nach § 25h Abs. 3 KWG vor.[935] Unabhängig von der zweifelhaften Bestimmtheit der Norm erscheint es einmal mehr fragwürdig, wieso die Verdachtsmeldungen nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG keine Strafanzeige darstellen sollen, jene nach § 25h Abs. 3 KWG jedoch schon.[936] Im Rahmen der Prüfung der EMRK wurde bereits festgehalten, dass die Vorschrift daher zur Rechtfertigung des Einsatzes eines KI-Systems nicht für ausreichend erachtet wird.[937] Grundsätzlich wird die algorithmische Überwachung von Geschäftsvorfällen im GwG derzeit nicht vorgeschrieben bzw. den Verpflichteten gestattet.[938] § 25h Abs. 2 KWG wird hier daher ebenfalls nicht als ausreichende Rechtsgrundlage zum Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche erachtet.

---

933 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 61, 234.

934 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 158.

935 *Achtelik,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 25h KWG Rn. 20.

936 Ausführlich Kapitel IV.C.

937 Siehe Kapitel IV.D.I.3.c).

938 Im Umkehrschluss aus § 6 Abs. 4 GwG: *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 220.

Zuletzt kommt eine Verarbeitungserlaubnis nach Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO in Betracht. Danach ist die Verarbeitung dann gestattet, wenn der Verarbeiter (Verpflichteter) eine Aufgabe im öffentlichen Interesse oder die Ausübung hoheitlicher Gewalt vornimmt. Die Wahrnehmung der Verdachtsmeldepflicht wurde als Inpflichtnahme Privater qualifiziert, folglich liegt zumindest keine Übertragung hoheitlicher Befugnisse vor.[939] Grundsätzlich ist dieser Verarbeitungstatbestand einschlägig, wenn die jeweilige Vorgabe dem Verantwortlichen den informationellen Eingriff in klar bestimmter Weise auferlegt und dieser sodann unmittelbar öffentliche Interessen wahrnimmt.[940] Die Verpflichteten nehmen mit der Abgabe der Verdachtsmeldung auch öffentliche Interessen wahr, jedoch ist der Einsatz von KI nicht vorgegeben. Zudem ist dies neben der Abgabe der Meldung ein zusätzlicher Verarbeitungstatbestand. Auch hier ist daher davon auszugehen, dass dies keine ausreichende Bestimmung für den Einsatz von KI darstellt.

Nach der derzeitigen Rechtslage fehlt es somit mangels einer Rechtsgrundlage für den spezifischen Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche an der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung nach Art. 5 Abs. 1 lit. a DSGVO. Dieses Ergebnis deckt sich mit den zuvor untersuchten Mängeln nach der EMRK.

(2) Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO (Zweckbindung)

Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO bestimmt den Grundsatz der Zweckbindung. Personenbezogene Daten dürfen deshalb nur für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. Der Zweck der Datenverarbeitung muss daher schon zum Zeitpunkt der Datenerhebung festgelegt sein und die betroffene Person über diese Verarbeitung informiert werden, Art. 13 Abs. 1 lit. c DSGVO.[941] Durch § 11a Abs. 2

939 Siehe Kapitel IV.C.III.3.

940 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 68.

941 Es ist davon auszugehen, dass die Kreditinstitute regelmäßig die Daten bei der betroffenen Person selbst erheben; *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 33; *Europäischer Datenschutzbeauftragter*, Stellungnahme 5/2020 zum Aktionsplan der Europäischen Kommission für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung

GwG wird diese Informationspflicht jedoch umfassend eingeschränkt. Es erscheint unverhältnismäßig, dass die Betroffenen nicht einmal im Falle eines false-positive Treffers im Nachhinein über die Datenverarbeitung informiert werden. Für die weitergehende (automatisierte) Datenverarbeitung durch die Kreditinstitute für die Verdachtsmeldung wird eine solche Zweckbindung im Zeitpunkt der Erhebung der Kundendaten regelmäßig nicht vorliegen. Eine solche zweckändernde Weiterverarbeitung ist jedoch rechtfertigungsbedürftig.[942] Eine Einwilligung in die Datenverarbeitung scheidet schon wegen der Heimlichkeit der Maßnahme aus, regelmäßig wird jedoch eine Rechtfertigung nach Art. 6 Abs. 4 DSGVO in Betracht kommen – zweckändernde Verarbeitung aufgrund Rechtsvorschrift. Nach hier vertretener Auffassung bedürfen jedoch die Abgabe der Verdachtsmeldung und der Einsatz von KI für die Verdachtsmeldung jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage. Vor dem Hintergrund des Zweckbindungsgrundsatzes ist es außerdem problematisch, dass die Verdachtsmeldungen regelmäßig auch zur Verfolgung anderer Straftaten – wie beispielsweise der Steuerhinterziehung – genutzt werden.[943]

(3) Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO (Datenminimierung)

Der Grundsatz der Datenminimierung wird in Art. 5 Abs. 1 lit. c normiert. Die Norm gibt vor, dass die Datenverarbeitung ihrem Zweck nach angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein muss. Diese Vorgabe steht in einem besonderen Spannungsverhältnis zu den KYC-Pflichten[944] des GwG. Denn nach dem datenschutzrechtlichen Grundsatz muss die Datenverarbeitung auf das notwendige Maß beschränkt und durch entsprechende Schutzmaßnahmen

von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, 23.07.2020, (abrufbar: https://perma.cc/54BJ-HYY5, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 121.

942 *Albers/Veit,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Art. 6 DSGVO, Rn. 98 ff.; *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 35.

943 *Europäischer Datenschutzbeauftragter*, Stellungnahme 5/2020 zum Aktionsplan der Europäischen Kommission für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, 23.07.2020, (abrufbar: https://perma.cc/54BJ-HYY5, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 10; *Reichling*, wistra 2023, 188 (188); *Böse*, 2005, S. 241.

944 Kapitel II.B.III.1.

abgesichert sein.[945] Grundsätzlich wäre eine umfassende datenschutzrechtliche Regelung der Datenerhebungsgrundsätze für die Geldwäsche-Detektion wünschenswert.[946]

Zentrales Konzept für die Aufgaben der Verpflichteten nach dem GwG ist der risikobasierte Ansatz nach § 3a GwG. Dieser Grundsatz soll im Prinzip sowohl die Aufgaben jener als auch die dazu erforderlichen Datenverarbeitungen verhältnismäßig begrenzen.[947] Die Banken müssen die Erfüllung ihrer Pflichten sowohl an ihrem eigenen bankspezifischen Risiko als auch zugleich an den risikoreicheren Transaktionen ausrichten.[948] Vor allem mit Blick auf die Tendenzen hin zu einer Vorratsdatenspeicherung und einer damit verbundenen möglichen privaten Rasterfahndung scheint der Grundsatz der Datenminimierung derzeit keine ausreichende Berücksichtigung im Geldwäscherecht zu finden.[949] Nach hier vertretener Auffassung ist dieses Spannungsverhältnis beim Einsatz von KI durch die GwG-Verpflichteten näher durch den Gesetzgeber auszufüllen, vor allem mit Blick auf die Einhaltung der Grundsätze der DSGVO.

(4) Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO (Datenrichtigkeit)

Auch Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO steht im Spannungsverhältnis zur Verdachtsmeldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG. Danach müssen die verarbeiteten personenbezogenen Daten sachlich richtig und erforderlichenfalls auf dem neuesten Stand sein. Es sind nach der Norm insbesondere alle

945 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 36; *Pötters,* in: Gola/Heckmann (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, Art. 5 Rn. 23.

946 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 155.

947 *Europäischer Datenschutzbeauftragter*, Stellungnahme 5/2020 zum Aktionsplan der Europäischen Kommission für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, 23.07.2020, (abrufbar: https://perma.cc/54BJ-HYY5, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), Rn. 19; *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 147.

948 *Achtelik,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 3a Rn. 3 ff.; *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 36; überraschend hat der EuGH 2016 eine Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesem Spannungsverhältnis aus europäischer Sicht ausgelassen: EuGH, Urt. v. 10.03.2016, C-235/14, BeckRS 2016, 80464, Rn. 112 ff.

949 Siehe Kapitel IV.C.IV.2.

angemessenen Maßnahmen zu treffen, damit personenbezogene Daten, die im Hinblick auf die Zwecke ihrer Verarbeitung unrichtig sind, unverzüglich gelöscht oder berichtigt werden. Dieser Richtigkeitsgrundsatz ist mit Blick auf die durch die Verpflichteten abzugebende Verdachtsmeldung problematisch, da eben nicht sicher ist, ob der geäußerte Verdacht auch tatsächlich besteht.[950] Die Rückmeldungspflichten nach dem GwG müssten daher bei strenger Auslegung dazu führen, dass Verdachtsmeldungen, die sich als strafrechtlich irrelevant herausgestellt haben, durch die Verpflichteten umgehend zu löschen sind. Bisher ist im GwG nicht vorgesehen, dass die Rückmeldung durch die FIU an die Verpflichteten nach § 41 Abs. 2 GwG im Falle eines false-positive Treffers zur Löschung jener der Verdachtsmeldung zugrunde liegenden Dokumentationen führt.

(5) Art. 5 Abs. 1 lit. e DSGVO (Speicherbegrenzung)

Nach Art. 5 Abs. 1 lit. e DSGVO erfolgt eine Konkretisierung der Grundsätze der Zweckmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit durch die Vorgabe der Speicherbegrenzung.[951] Danach dürfen die personenbezogenen Daten lediglich so lange gespeichert werden, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist. § 8 Abs. 4 Satz 1, 2 GwG sieht eine Aufbewahrungspflicht für Aufzeichnungen und sonstige Belege der Verpflichteten von mindestens fünf bis maximal zehn Jahren vor. Diese Pflicht bezieht sich auch auf die Dokumentation und den Inhalt einer Verdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG.[952] Nach Ablauf dieser Frist sind diese Informationen durch die Verpflichteten nach spätestens zehn Jahren zu löschen.

(6) Art. 5 Abs. 1 lit. f DSGVO (Integrität und Vertraulichkeit)

Nach Art. 5 Abs. 1 lit. f DSGVO müssen personenbezogene Daten in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet, einschließlich Schutz vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung durch geeignete

950 *Spoerr,* in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 37.
951 *Pötters,* in: Gola/Heckmann (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, Art. 5 Rn. 26.
952 *Herzog,* in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 8 Rn. 4, 18 f.; *Wende*, 2024, S. 274.

technische und organisatorische Maßnahmen. Diese Ausprägung bezieht sich auf formelle Vorgaben hinsichtlich der Datensicherheit.[953]

(7) Zwischenergebnis Art. 5 DSGVO

Die Einhaltung der Grundsätze der Verarbeitung personenbezogener Daten wird derzeit durch die Zwitterstellung der Kreditinstitute als Akteur des Privatrechts (DSGVO) und zugleich repressiver Verpflichtung zur Abgabe von Verdachtsmeldungen (GwG) erschwert. Bei der Automatisierung der Abgabe von Verdachtsmeldungen zur Geldwäsche-Detektion mit Hilfe von KI kommt es daher in Teilen zu einer Verletzung dieser Grundsätze. Der Gesetzgeber ist hier dringend zu gesetzlichen Nachschärfungen aufgerufen, um dieses Spannungsverhältnis für die GwG-Verpflichteten und die Betroffenen aufzulösen.

bb) Verbot automatisierter Entscheidungen, Art. 22 DSGVO

Art. 22 DSGVO normiert ein grundsätzliches Verbot automatisierter Entscheidungen, die gegenüber dem Betroffenen rechtliche Wirkungen entfalten oder sie sonst erheblich beeinträchtigen.[954] Ende 2023 fällte der EuGH bezüglich des Scorings der Schufa ein Grundsatzurteil zu Art. 22 DSGVO.[955] Die Auslegung der einzelnen Voraussetzungen nach Art. 22 DSGVO war zuvor nicht in dieser Konkretheit durch den EuGH entschieden worden.

Im Schwerpunkt war die Frage zu klären, ob es datenschutzrechtlich zulässig ist, dass Auskunfteien wie die Schufa einen Scorewert automatisiert berechnen und Banken auf dessen alleiniger Grundlage später Entscheidungen treffen.[956]

Der EuGH betonte, dass die Anwendung von Art. 22 DSGVO von drei kumulativen Voraussetzungen abhänge: erstens müsse eine Entscheidung vorliegen, zweitens dürfe diese Entscheidung ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung beruhen und drittens müsse sie gegenüber dem

953 *Pötters,* in: Gola/Heckmann (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, Art. 5 Rn. 29.
954 *Söbbing/Schwarz/Schild,* ZD 2024, 157 (161).
955 EuGH, Urt. v. 07.12.2023, C-634/21, ZD 2024, 157 (157 ff.).
956 *Söbbing/Schwarz/Schild*, ZD 2024, 157 (161).

Betroffenen rechtliche Wirkung entfalten oder ihn in ähnlicher Weise erheblich beeinträchtigen.[957]

Folglich ist zu prüfen, ob die Erstellung einer Verdachtsmeldung durch Kreditinstitute auf Basis eines KI-Alerts unter das Verbot nach Art. 22 DSGVO fällt. Zunächst muss die Verdachtsmeldung eine Entscheidung i. S. d. Vorschrift darstellen.

Der Begriff der Entscheidung wird durch den EuGH weit definiert. Es besteht die Möglichkeit, dass auf Basis der Verdachtsmeldung ein Ermittlungsverfahren gegen die betroffene Person eingeleitet wird. Ein Strafverfahren stellt eine erhebliche Beeinträchtigung der betroffenen Person dar. Deshalb ist die Verdachtsmeldung als Entscheidung nach Art. 22 DSGVO zu qualifizieren.

Diese Entscheidung darf nicht ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung beruhen. Damit die Abgabe der Verdachtsmeldung nicht als ausschließlich automatisiert gilt, kommt grundsätzlich keine Vollautomatisierung in Betracht. Dies wäre der Fall, wenn ein KI-Alert automatisch zur Abgabe der Verdachtsmeldung führen würde. Weiterhin ist daraus abzuleiten, dass die menschliche Begutachtung des KI-Alerts und die Begründung der Verdachtsmeldung keine bloße „Formsache" darstellen darf. Vielmehr ist auf eine menschliche Letztverantwortung der Abgabe der Meldung zu achten.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass auch für die Abgabe von Verdachtsmeldungen keine Vollautomatisierung erfolgen darf. Dies bedeutet, dass ohne eine zwischengeschaltete menschliche Bewertung keine Meldung von den Verpflichteten an die FIU erstattet werden darf.[958]

c) Zwischenergebnis: Datenschutzrechtliche Anforderungen

Die rechtliche Analyse des Datenschutzrechtes hat gezeigt, dass die Grundätze der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung, der Zweckbindung, der Datenminimierung, der Datenrichtigkeit, der Speicherbegrenzung und der Integrität und Vertraulichkeit der Verarbeitung beim Einsatz von KI durch die Verpflichteten zu beachten sind. Die Regelungen aus GwG und DSGVO stehen sich hier jedoch teilweise diametral gegenüber. Dies ist durch den Gesetzgeber aufzulösen. Außerdem besteht ein Verbot vollautomatisierter

957 *Söbbing/Schwarz/Schild*, ZD 2024, 157 (162).

958 Zu den Anforderungen an eine solche menschliche Bewertung: Kapitel IV.D.II.2.

Entscheidungen nach Art. 22 DSGVO. Diese Anforderungen treten neben jene bereits erörterte aus der EMRK resultierende Vorgaben.[959] Nun werden die neuen Regularien aus der EU-KI-Verordnung untersucht.

5. EU-KI-Verordnung[960]

Die EU-KI-Verordnung wurde am 14.03.2024 verabschiedet. Sie tritt 20 Tage nach Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft (01.08.2024) und findet 24 Monate später Anwendung. Die Verordnung enthält insbesondere harmonisierte Vorschriften für das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme und die Verwendung von KI-Systemen in der Union, Art. 1 Abs. 2 lit. a EU-KI-Verordnung. Im Folgenden werden anhand des Verordnungstextes die möglichen Anforderungen an eine KI zur Detektion von Geldwäsche, die durch die Verpflichteten des GwG eingesetzt wird, abgeleitet.

a) Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Verordnung ist in Art. 2 EU-KI-Verordnung geregelt. Hier wird weitgehend der persönliche, der sachliche und der örtliche Anwendungsbereich festgelegt.

aa) Sachlicher Anwendungsbereich

In sachlicher Hinsicht gilt die Verordnung nach Art. 2 Abs. 1 EU-KI-Verordnung für bestimmte KI-Systeme. Solche KI-Systeme sind nach Art. 3 Abs. 1 EU-KI-Verordnung maschinengestützte Systeme, die für einen in wechselndem Maße autonomen Betrieb ausgelegt sind, die nach ihrer Einführung anpassungsfähig sein können und die aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableiten, wie Ergebnisse wie etwa

959 Kapitel IV.D.I.3.

960 Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz).

Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen hervorgebracht werden, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können. Der EU-Gesetzgeber hat sich damit der sehr weiten Begriffsbestimmung der OECD angeschlossen.[961] Dies ist zu begrüßen, da es zumindest hinsichtlich der Definition für eine größere internationale Vereinheitlichung sorgt. Zugleich führt dies allerdings auch dazu, dass fast jedes technische System, welches automatisiert zu vollziehende Komponenten enthält, den Begriff des KI-Systems nach der Verordnung erfüllt – beispielsweise auch regelbasierte Systeme. Der Einsatz des hier betrachteten technischen Systems zur automatisierten Detektion von Geldwäsche(verdachtsfällen) fällt daher ebenfalls unter den KI-Begriff der Verordnung.[962]

bb) Persönlicher Anwendungsbereich

Der persönliche Anwendungsbereich der EU-KI-Verordnung regelt im Schwerpunkt unterschiedliche Pflichten für Anbieter und Betreiber von KI-Systemen und KI-Modellen. Anbieter ist nach Art. 3 Nr. 3 EU-KI-Verordnung eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System oder ein KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck entwickelt oder entwickeln lässt und es unter ihrem eigenen Namen oder ihrer Handelsmarke in Verkehr bringt oder das KI-System unter ihrem eigenen Namen oder ihrer Handelsmarke in Betrieb nimmt, sei es entgeltlich oder unentgeltlich. Kreditinstitute können daher insbesondere Anbieter eines solchen KI-Systems sein, wenn sie ein solches für sich entwickeln lassen und in ihrem eigenen Namen verwenden.

Der weitere persönliche Anwendungsbereich von besonderem Interesse betrifft den Betreiber eines KI-Systems. Betreiber ist nach Art. 3 Nr. 4 EU-KI-Verordnung eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System in eigener Verantwortung verwendet, es sei denn, das KI-System wird im Rahmen einer persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit verwendet. Auch diesen Anwendungsbereich können die Banken erfüllen, wenn sie das KI-System in eigener Verantwortung verwenden. Zu beachten ist, dass die Verantwortung für die Erfüllung der Pflichten nach dem GwG auch bei Auslagerung an Externe nach § 6 Abs. 7 GwG bei den Verpflichteten verbleibt.

961 *OECD*, OECD AI Principles overview, (abrufbar: https://perma.cc/J8HA-MNWR, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

962 Ausführlich oben Kapitel III.C.

cc) Örtlicher Anwendungsbereich

Aus Art. 2 Abs. 1 EU-KI-Verordnung ergibt sich, dass die Verordnung unabhängig von der Niederlassung für das in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen von KI-Systemen oder KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck in der EU gilt, Art. 2 Abs. 1 lit. a EU-KI-Verordnung. Zusätzlich nach Art. 2 Abs. 1 lit. b EU-KI-Verordnung für Betreiber von KI-Systemen, die ihren Sitz in der Union haben oder sich in der Union befinden. Und zuletzt für Anbieter und Betreiber von KI-Systemen, die ihren Sitz zwar nicht in der Union haben, aber ein KI-Ergebnis „produzieren", welches in der Union verwendet wird, Art. 2 Abs. 1 lit. c EU-KI-Verordnung. In dem hier betrachteten Fall wird der örtliche Anwendungsbereich in jedem Fall nach einer der drei Varianten erfüllt sein, da eine Detektion von Geldwäscheverdachtsfällen in Deutschland erfolgen soll.

dd) Zusammenfassung

Sofern der Anwendungsbereich der EU-KI-Verordnung generell eröffnet ist, unterscheidet diese zwischen den verschiedenen Arten von KI-Systemen und KI-Modellen in der folgenden Abb. 17. Der Unterschied besteht dabei vorwiegend zwischen generell verbotenen KI-Praktiken, Hochrisiko-KI-Systemen und KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck (mit systemischem Risiko). Auf den ersten Blick ist insbesondere nicht ersichtlich, welcher Unterschied zwischen KI-Modellen und KI-Systemen besteht. Die einzelnen Unterarten werden im folgenden Abschnitt entwirrt und es erfolgt eine Einordnung, ob und unter welche Unterart eine KI zur Detektion von Geldwäsche fällt, die durch die Verpflichteten eingesetzt wird.

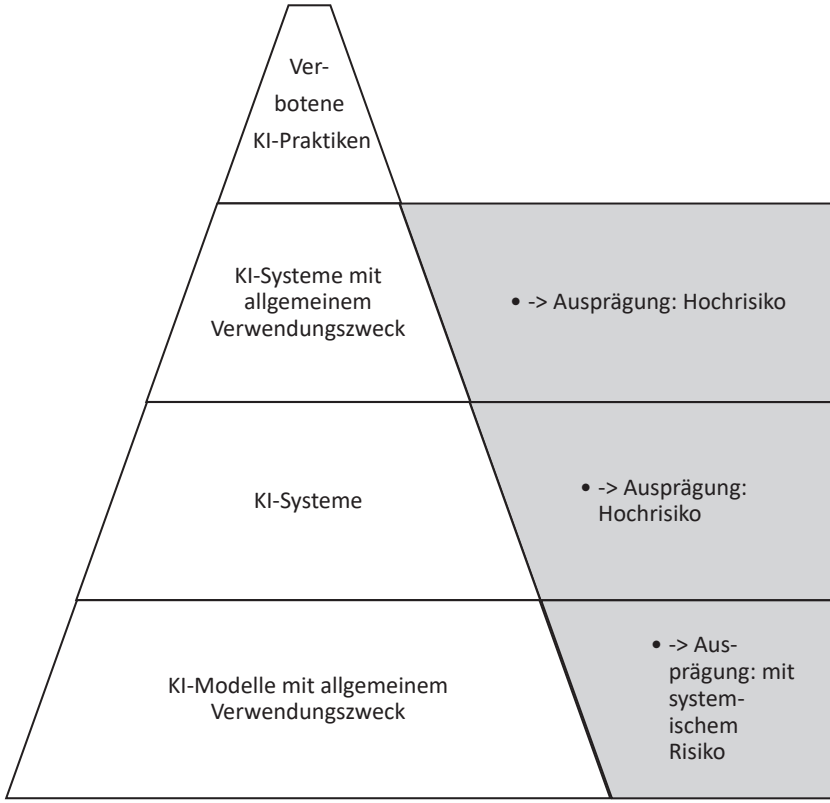


Abb. 17: Anforderungen an unterschiedliche KI-Varianten nach der EU-KI-Verordnung

b) Verbotene KI-Praktiken

Art. 5 EU-KI-Verordnung bestimmt KI-Praktiken, die im Geltungsbereich der Verordnung verboten sind. Hauptsächlich trifft die Vorschrift Aussagen dazu, unter welchen Voraussetzungen der Einsatz von biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierungssystemen gestattet ist, Art. 5 Abs. 2-7 EU-KI-Verordnung. Eine KI zur Detektion von Geldwäsche zählt nach der dortigen Auflistung nicht zu den verbotenen KI-Praktiken.

c) Einstufung als Hochrisiko-KI-System

Die EU-KI-Verordnung stuft den Einsatz verschiedener KI-Systeme als Hochrisiko-KI-Systeme mit spezifisch zu erfüllenden Anforderungen ein. Zur Prüfung, ob das jeweils eingesetzte KI-System als Hochrisiko-System eingestuft wird, muss man innerhalb der Verordnung einem komplizierten Verweisungskonstrukt zwischen mehreren Artikeln, Anhängen und Ausnahmevorschriften folgen. An dieser Stelle der Arbeit wird geprüft, ob der Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche durch die Verpflichteten des GwG als Hochrisiko-KI-System einzustufen ist. Zentrale Vorschrift zur rechtlichen Bewertung, ob eine solche Einstufung als Hochrisiko-KI-System gegeben ist, ist Art. 6 EU-KI-Verordnung.

aa) Art. 6 Abs. 1 EU-KI-Verordnung

Nach Art. 6 Abs. 1 EU-KI-Verordnung gilt ein KI-System – unabhängig von dem Zeitpunkt des Inverkehrbringens – als Hochrisiko-KI-System, wenn kumulativ die beiden Bedingungen nach Art. 6 Abs. 1 lit. a und b EU-KI-Verordnung erfüllt sind.

Zunächst muss das KI-System als Sicherheitskomponente eines unter die in Anhang I der EU-KI-Verordnung aufgeführten Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union fallenden Produkts verwendet werden oder selbst ein solches Produkt darstellen, Art. 6 Abs. 1 lit. a EU-KI-Verordnung.

In Anhang I der EU-KI-Verordnung sind zahlreiche EU-Richtlinien und Verordnungen aufgelistet, die bezüglich des Einsatzes von KI durch die EU-KI-Verordnung sozusagen „mitharmonisiert" werden sollen. Darunter fällt etwa der Einsatz von KI in Sicherheitsbauteilen für Aufzüge (Anhang I Nr. 4), in Medizinprodukten (Anhang I Nr. 11) oder in Eisenbahnsystemen (Anhang I Nr. 17). In Anhang I ist keine der EU-Geldwäsche-Richtlinien aufgeführt. Folglich sind die EU-Geldwäsche-Richtlinien nicht Teil der in Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang I EU-KI-Verordnung gemeinten Harmonisierungsrechtsvorschriften. Der Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche ist somit nicht als Hochrisiko-KI-System nach Art. 6 Abs. 1 EU-KI-Verordnung einzustufen, da bereits die Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 1 lit. a EU-KI-Verordnung nicht vorliegen.

bb) Art. 6 Abs. 2 EU-KI-Verordnung

Zusätzlich zu den in Art. 6 Abs. 1 EU-KI-Verordnung genannten Hochrisiko-KI-Systemen gelten nach Art. 6 Abs. 2 EU-KI-Verordnung die in Anhang III genannten KI-Systeme als hochriskant. Hier sollen diejenigen Ziffern näher erläutert werden, unter welche der KI-Einsatz zur Detektion von Geldwäsche durch die Verpflichteten zu subsumieren sein könnte.

(1) Anhang III Nr. 5 lit. b EU-KI-Verordnung

Anhang III Nr. 5 lit. b EU-KI-Verordnung betrifft die Zugänglichkeit und Inanspruchnahme grundlegender privater und grundlegender öffentlicher Dienste und Leistungen. Innerhalb solcher Dienste sollen solche KI-Systeme als hochriskant eingestuft werden, die bestimmungsgemäß für die Kreditwürdigkeitsprüfung und Kreditpunktebewertung natürlicher Personen verwendet werden sollen, mit Ausnahme von KI-Systemen, die zur Aufdeckung von Finanzbetrug verwendet werden. Ein KI-System zur Detektion von Geldwäsche dient nicht zur Kreditwürdigkeitsprognose, vielmehr werden durch die Geldwäsche-KI keine zukünftigen Umstände prognostiziert, sondern gegenwärtige Auffälligkeiten detektiert. Somit ist die in dieser Arbeit betrachtete KI nicht als hochriskant nach Anhang III Nr. 5 lit. b EU-KI-Verordnung einzustufen.

(2) Anhang III Nr. 6 EU-KI-Verordnung

Anhang III Nr. 6 EU-KI-Verordnung bezieht sich auf Strafverfolgung, soweit ihr Einsatz nach einschlägigem Unionsrecht oder nationalem Recht zugelassen ist. Sprachlich ist zunächst nicht direkt ersichtlich, worauf sich das „ihr" in der Fassung der Nr. 6 bezieht. Wenn man den Anfang von Anhang III und dessen Nr. 6 als Satz zusammenzieht, lautet die Fassung der Verordnung:

„Als Hochrisiko-KI-Systeme gemäß Artikel 6 Abs. 2 gelten die in folgenden Bereichen aufgeführten KI-Systeme: Strafverfolgung, soweit ihr Einsatz nach einschlägigem Unionsrecht oder nationalem Recht zugelassen ist". Sprachlich macht es wenig Sinn, dass das „ihr" sich auf die Strafverfolgung bezieht – zumal dies grammatikalisch falsch wäre. Der Satz ist wohl daher so zu verstehen, dass Anhang III Nr. 6 EU-KI-Verordnung sich auf den Einsatz von KI-Systemen zur Strafverfolgung bezieht, sofern nicht

einschlägige EU-Gesetzgebung oder sogar der nationale Gesetzgeber für einen bestimmten Bereich der Strafverfolgung nicht davon abweichend den Einsatz von KI in diesem speziellen Strafverfolgungsbereich verbietet. Bei wörtlicher Auslegung ist dies wohl als Öffnungsklausel für eine strengere Regulierung zu lesen. Dies kann zu praktischen Herausforderungen führen, da es unter Umständen zu einer weiteren Beachtung von noch mehr Weiterverweisungen oder Ausnahmen führen kann. Aufgrund eingeschränkter strafrechtlicher Gesetzgebungskompetenzen des EU-Gesetzgebers – die er ohnehin gerne etwas ausdehnt – konnte wohl zumindest für die Mitgliedstaaten kein Verbot für eine strengere Regulierung von KI im Bereich der Strafverfolgung getroffen werden. Die Ausnahme für einschlägiges Unionsrecht ist allerdings kritisch zu sehen, da dies das ohnehin unübersichtliche Regelungsfeld noch unübersichtlicher macht.

Der Begriff der Strafverfolgung wird ebenfalls für die EU-KI-Verordnung legaldefiniert in Art. 3 Nr. 46 EU-KI-Verordnung. Danach versteht die Verordnung unter Strafverfolgung Tätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden (Art. 3 Nr. 45 EU-KI-Verordnung) oder in deren Auftrag zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder zur Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.[963] Die Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung und -prävention gehören generell zur *Strafverfolgung*, da durch sie Geldwäsche und deren Vortaten ermittelt, aufgedeckt und verfolgt werden sollen. In den folgenden Punkten (a)-(e) stellt sich daher jeweils primär die Frage, ob der Einsatz von KI zur Detektion von Geldwäsche jeweils durch Strafverfolgungsbehörden nach Art. 3 Nr. 45 EU-KI-Verordnung erfolgt und zwar in einem von der EU-KI-Verordnung als hochriskant eingestuften Bereich.

(a) Anhang III Nr. 6 lit. a EU-KI-Verordnung

Nach Anhang III Nr. 6 lit. a EU-KI-Verordnung gelten KI-Systeme, die bestimmungsgemäß von Strafverfolgungsbehörden oder in deren Namen oder von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zur Unterstützung von Strafverfolgungsbehörden oder in deren Namen zur

963 An dieser Definition wird erneut sehr deutlich, dass das EU-Recht eine Trennung zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr, wie sie dem deutschen Recht immanent ist, nicht kennt.

Bewertung des Risikos einer natürlichen Person, zum Opfer von Straftaten zu werden, verwendet werden sollen, als hochriskante KI-Systeme.

An dieser Stelle ist daher zunächst zu überprüfen, ob die Verpflichteten nach dem GwG – betrachtet werden hier insbesondere die Kreditinstitute – nach Anhang III Nr. 6 lit. a Var. 1 EU-KI-Verordnung selbst als Strafverfolgungsbehörde einzustufen sind. Nach Art. 3 Nr. 45 EU-KI-Verordnung sind Strafverfolgungsbehörden zunächst nach lit. a solche Behörden, die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, zuständig sind. Behörden sind Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.[964] Die Verpflichteten des GwG – insbesondere die hier betrachteten Kreditinstitute – sind jedoch weder nach europäischem noch nach nationalem Recht als Behörde zu qualifizieren. Insbesondere liegt im deutschen Recht eine Inpflichtnahme der Verpflichteten vor, bei der diese ihre Stellung als Privatrechtssubjekt behalten.[965]

Nach Art. 3 Nr. 45 lit. b EU-KI-Verordnung gelten jedoch auch andere Stellen oder Einrichtungen, denen durch nationales Recht die Ausübung öffentlicher Gewalt und hoheitlicher Befugnisse zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder zur Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, übertragen wurde, als Strafverfolgungsbehörde i. S. d. EU-KI-Verordnung. Fraglich ist, ob den Kreditinstituten mit der Verpflichtung zur Abgabe von Verdachtsmeldungen insbesondere nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG die Ausübung öffentlicher Gewalt und hoheitlicher Befugnisse zur Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder zur Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, übertragen wurde. Vorliegend wird erneut sehr deutlich, wie wichtig die Einordnung ist, in welcher Eigenschaft die Banken die Verpflichtungen nach dem GwG ausüben.[966]

---

964 Die Definition wurde vorliegend in Anlehnung an § 1 Abs. 4 VwVfG übernommen. Richtigerweise darf das nationale deutsche Recht keine Begriffe des Unionsrechts definieren, siehe etwa *Wichard,* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), 6. Aufl. 2022, Art. 342 AEUV Rn. 17 f. Da es bei der Qualifizierung als Behörde jedoch sowohl im Unionsrecht als auch im nationalen Recht auf die Wahrnehmung von hoheitlichen (öffentlichen) Verwaltungsaufgaben ankommt, wurde dennoch auf diese knappe und übersichtliche Definition zurückgegriffen.

965 Siehe Kapitel IV.C.IV.2.

966 Siehe Kapitel IV.C.IV.

Denn ausweislich des Wortlautes kommt es hier auf die Einordnung nach nationalem Recht an, nicht nach Unionsrecht.

Die Abgabe der Verdachtsmeldungen wurde in dieser Arbeit als Inpflichtnahme Privater zur (repressiven) Abgabe von Strafanzeigen kategorisiert.[967] Aus dieser Inpflichtnahme ergibt sich gerade keine Übertragung von hoheitlichen Befugnissen oder öffentlicher Gewalt, insbesondere werden die Verpflichteten nicht in den Verwaltungsapparat integriert und treffen keine für die betroffenen Kunden bindenden Entscheidungen in einem Subordinationsverhältnis.

Somit sind die Kreditinstitute selbst nicht als Strafverfolgungsbehörden i. S. d. Anhang III Nr. 6 lit. a Var. 1 EU-KI-Verordnung einzustufen.

Allerdings könnte es sein, dass die Verpflichteten in deren Namen (der Strafverfolgungsbehörden) tätig werden, wenn sie eine KI zur Detektion von Geldwäsche einsetzen, Anhang III Nr. 6 lit. a Var. 2 EU-KI-Verordnung. Die EU-KI-Verordnung enthält keine konkrete Bestimmung, wann ein Tätigwerden „im Namen" von einer bestimmten Behörde erfolgt. Die Übersetzung der englischen Originalfassung der Verordnung (engl.: „on their behalf") in die deutsche Fassung ist insofern auch uneinheitlich. Teilweise wird der englische Wortlaut mit „in deren Namen" (z. B. Anhang III Nr. 6 lit. a Var. 2 EU-KI-Verordnung) und teilweise „in deren Auftrag" (z. B. Art. 3 Nr. 46 EU-KI-Verordnung) übersetzt. Diese unterschiedliche Übersetzung gibt jedoch zumindest Anhaltspunkte für eine Auslegung. Es scheint sich insofern um eine Mischung aus Beauftragung und Vertretung der Strafverfolgungsbehörde zu handeln. In unionsrechtskonformer Auslegung des Begriffes ist davon auszugehen, dass die Strafverfolgungsbehörde das Handeln der Verpflichteten mindestens veranlasst, eher beauftragt haben muss. Da die Verpflichteten nach dem GwG aufgrund ihrer rechtlichen Pflichten aus dem GwG von sich aus nach verdächtigen Transaktionen zu suchen haben, handeln sie nicht auf Veranlassung der Strafverfolgungsbehörden hin. Ein Handeln im Namen der Strafverfolgungsbehörden i. S. d. EU-KI-Verordnung liegt somit nicht vor.

Als weitere Variante nennt Anhang III Nr. 6 lit. a Var. 3 EU-KI-Verordnung ein Tätigwerden von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zur Unterstützung von Strafverfolgungsbehörden. Die Verpflichteten nach dem GwG sind keine Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, sondern Privatrechtssubjekte nach nationalem Recht.

967 Kapitel IV.C.

Etwas anderes könnte sich allerdings aus diesem Passus zukünftig beispielsweise für die AMLA als europäische Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche ergeben.[968]

Als letzte Variante sind nach Anhang III Nr. 6 lit. a Var. 4 EU-KI-Verordnung Tätigkeiten in deren Namen genannt, wobei sich das „in deren Namen" hier auf die in Var. 3 aufgezählten Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zur Unterstützung von Strafverfolgungsbehörden bezieht. Hier könnte sich insofern im Gegenteil zu Var. 2 etwas anderes ergeben, da Var. 4 nicht nur die Strafverfolgungsbehörden, sondern auch die Organe der EU[969] aufzählt. Durch die starke Europäisierung des Geldwäscherechtes, welches initial auch die Einführung der Meldepflichten vorgeschrieben hat, ist dem Gedanken nachzugehen, ob bei einem KI-Einsatz durch die Verpflichteten zur Sachverhaltsgenerierung für die Verdachtsmeldungen eine Vornahme im Namen von Organen der EU erfolgt. Dies ist jedoch zum einen abzulehnen, da das europäische Geldwäscherecht derzeit durch Geldwäsche-Richtlinien bestimmt wird und diese keine unmittelbare Geltung im nationalen Recht entfalten, Art. 288 Abs. 3 AEUV. Sie sind zunächst in nationales Recht umzusetzen. Zum anderen müsste auch hier wie in Var. 2 mindestens eine Art direkte Veranlassung erfolgen. Dies ist aufgrund der zahlreichen Rechtsakte, die „zwischen" den Verpflichteten und den EU-Organen liegen, ebenfalls abzulehnen.

Im Ergebnis liegen somit die Voraussetzungen nach Anhang III Nr. 6 lit. a EU-KI-Verordnung nicht vor, da bereits kein – in irgendeiner Weise – geartetes Tätigwerden der Verpflichteten als Strafverfolgungsbehörden gegeben ist.

(b) Anhang III Nr. 6 lit. b, c, d, e EU-KI-Verordnung

Anhang III Nr. 6 lit. b, c, d und e EU-KI-Verordnung listen unterschiedliche KI-Systeme auf, die bestimmungsgemäß von Strafverfolgungsbehörden oder in deren Namen eingesetzt werden könnten. Hier ergibt sich jeweils aus dem Passus in Zusammenhang mit den Strafverfolgungsbehörden dieselbe Problematik wie zu Anhang III Nr. 6 lit. a EU-KI-Verordnung. Somit

968 Zur AMLA Kapitel II.B.II.2.g)cc).

969 Nach Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV: das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank, der Rechnungshof.

geben auch Anhang III Nr. 6 lit. b, c, d und e EU-KI-Verordnung keine Einordnung als Hochrisiko-KI-System vor.

(3) Anhang III Nr. 8 lit. a EU-KI-Verordnung

Anhang III Nr. 8 EU-KI-Verordnung regelt den Einsatz von KI im Bereich der Rechtspflege und demokratischer Prozesse. Nach Anhang III Nr. 8 lit. a EU-KI-Verordnung sind KI-Systeme, die bestimmungsgemäß von einer oder im Namen einer Justizbehörde verwendet werden sollen, um eine Justizbehörde bei der Ermittlung und Auslegung von Sachverhalten und Rechtsvorschriften und bei der Anwendung des Rechts auf konkrete Sachverhalte zu unterstützen, oder die auf ähnliche Weise für die alternative Streitbeilegung genutzt werden sollen, als Hochrisiko-KI-Systeme einzustufen. Dieser Anwendungsfall wird künftig wohl überwiegend den Einsatz von KI-Systemen – auch als Unterstützung – in Gerichtsverfahren betreffen. Die EU-KI-Verordnung enthält keine Begriffsbestimmung der Justizbehörde. Da es sich bei den Verpflichteten generell nicht um Behörden handelt, sind diese jedoch auch keine Justizbehörde.[970] Wie auch bei den Strafverfolgungsbehörden ist das „im Namen" mindestens als eine Art Veranlassung oder Auftragsverhältnis zu qualifizieren.[971] Dies trifft auf die Verpflichteten nicht zu, sodass auch die Voraussetzungen von Anhang III Nr. 8 lit. a EU-KI-Verordnung nicht gegeben sind.

cc) Zusammenfassung Hochrisiko-KI-Systeme und Bewertung

Aufgrund der unübersichtlichen Verweisungslage stellt die folgende Abb. 18 als Abschluss der Erörterungen eine zusammenfassende Übersicht dar, wann ein KI-System als hochriskant nach der EU-KI-Verordnung einzustufen ist:

970 Siehe Kapitel IV.C.IV.
971 Siehe Kapitel IV.D.I.5.c)bb)(2).

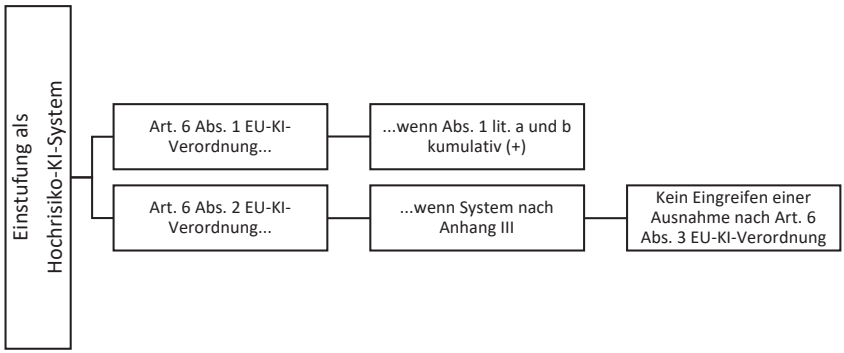


Abb. 18: Überblick zur Einstufung als Hochrisiko-KI-System nach EU-KI-Verordnung

Nach diesem verabschiedeten Stand der EU-KI-Verordnung ist derzeit davon auszugehen, dass eine durch die Verpflichteten eingesetzte KI zur Detektion von Geldwäsche nicht als Hochrisiko-KI-System einzustufen ist. Die Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme nach Art. 8 bis 49 EU-KI-Verordnung müssen daher von einem KI-System zur Detektion von Geldwäsche, welches durch die Verpflichteten eingesetzt wird, nicht eingehalten werden.

Es sei zusätzlich darauf hingewiesen, dass die EU-Kommission nach Art. 6 Abs. 5 EU-KI-Verordnung in Abstimmung mit dem Europäischen Ausschuss für künstliche Intelligenz spätestens 18 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung Leitlinien zur praktischen Umsetzung von Art. 6 EU-KI-Verordnung i. V. m. Art. 96 EU-KI-Verordnung veröffentlichen muss. Diese Leitlinien müssen ausweislich Art. 6 Abs. 5 EU-KI-Verordnung eine umfassende Liste praktischer Beispiele für Anwendungsfälle sowohl hochriskanter als auch nicht hochriskanter KI-Systeme enthalten. Sowohl Betreiber als auch Hersteller von KI-Systemen sind daher gut beraten, diese Leitlinien im Auge zu behalten. Außerdem kann die EU-Kommission nach Art. 7 EU-KI-Verordnung unter der Einhaltung weiterer Voraussetzungen eine Änderung von Anhang III erwirken, sodass auch die Möglichkeit einer nachträglichen Einstufung als Hochrisiko-KI-System grundsätzlich besteht.

Da die KI zur Detektion von Geldwäsche durch die Verpflichteten jedoch derzeit nicht als Hochrisiko-KI-System einzustufen ist, könnten sich allerdings weniger strenge Anforderungen aus den Art. 51 ff. der EU-KI-Verordnung ergeben.

Die EU-KI-Verordnung bestimmt umfassende Grundsätze für den Einsatz von KI-Systemen im Dunstkreis der Strafverfolgungsbehörden. Im Regelfall werden diese Systeme nach der Verordnung als hochriskante KI-Systeme eingestuft. Dies gilt nicht für die Geldwäsche-Detektion durch KI. Das ist kritisch zu sehen. Zudem existieren nur für die Bereiche der Geldwäsche (vgl. insbesondere Erwägungsgründe 58 f. EU-KI-Verordnung) und des Finanzbetruges Ausnahmen von weiteren strengen Regularien beim Einsatz durch die FIU.[972] KI-Systeme zur Aufdeckung dieser Kriminalitätsarten stellen jedoch dieselben Gefahren für Grundrechte und Garantien des Einzelnen dar, wie auch in anderen Bereichen. Dennoch ergeben sich Anforderungen an KI-Systeme zur Detektion von Geldwäsche aus dieser Verordnung und aus anderen nationalen und europäischen Regularien, auf die im nächsten Abschnitt einzugehen ist.

d) KI-System oder KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck?

Als nächstes ist daher die Frage zu beantworten, ob es sich bei einer KI zur Detektion von Geldwäsche um eine andere der klassifizierten KI-Unterkategorien handelt. Weiter unterschieden wird nach einem KI-System mit allgemeinem Verwendungszweck und einem KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck. Die Begriffswahl und die -unterscheidung sind äußerst unglücklich gewählt. Nur bei sehr gründlicher Analyse fällt auf, dass der Unionsgesetzgeber hier nochmal zwischen einem KI-*System* und einem KI-*Modell* mit allgemeinem Verwendungszweck unterscheidet und daran unterschiedliche Vorgaben knüpft (vgl. Abb. 17). Beide Begriffsbestimmungen werden in Art. 3 EU-KI-Verordnung legaldefiniert.

Das KI-System mit allgemeinem Verwendungszweck ist nach Art. 3 Nr. 66 EU-KI-Verordnung ein KI-System, das auf einem KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck beruht und in der Lage ist, einer Vielzahl von Zwecken sowohl für die direkte Verwendung als auch für die Integration in andere KI-Systeme zu dienen. Das KI-System mit allgemeinem Verwendungszweck baut mithin auf dem KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck auf. Das KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck ist hingegen nach Art. 3 Nr. 63 EU-KI-Verordnung ein Modell – einschließlich der Fälle, in denen ein solches KI-Modell mit einer großen Datenmenge unter umfassender Selbstüberwachung trainiert wird –, welches eine erheb-

972 Siehe dazu Kapitel V.

liche allgemeine Verwendbarkeit aufweist und in der Lage ist, unabhängig von der Art und Weise seines Inverkehrbringens ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben kompetent zu erfüllen, und das in eine Vielzahl nachgelagerter Systeme oder Anwendungen integriert werden kann.

Der EU-Gesetzgeber macht es dem geneigten Leser nicht einfach, das Begriffswirrwarr der Verordnung zu „entdröseln". Denn die beiden Arten müssen für eine ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung voneinander abgegrenzt werden.

Erwägungsgrund 97 EU-KI-Verordnung gibt zumindest eine Auslegungshilfe vor, indem klargestellt wird, dass der Begriff KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck vom Begriff des KI-Systems (nicht mit allgemeinem Verwendungszweck!) abzugrenzen ist. Danach seien KI-Modelle wesentliche Komponenten von KI-Systemen, stellen jedoch für sich genommen keine KI-Systeme dar. Insbesondere müssten nach Erwägungsgrund 97 EU-KI-Verordnung solchen KI-Modellen Komponenten hinzugefügt werden – etwa eine Nutzerschnittstelle – um zu einem KI-System „heranzuwachsen". Dies bedeutet allerdings auch, dass ein KI-System auch in „einfacher" Ausführung ohne den Zusatz des „allgemeinen Verwendungszweckes" gegeben sein kann.

Schematisch lässt sich dies so darstellen:

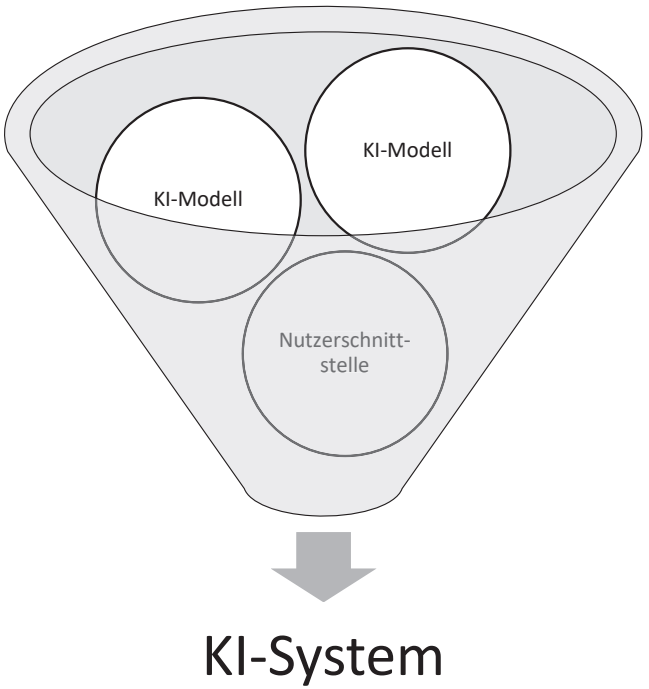


Abb. 19: Entstehung eines KI-Systems aus einzelnen KI-Modellen

Aus technischer Sicht macht dies Sinn, beruht ein ganzes KI-System in der Regel auf verschiedenen Modellen maschinellen Lernens, die miteinander kombiniert werden.[973] Dies führt dazu, dass ein KI-System, welches auf mehreren KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck beruht, seinerseits auch ein Hochrisiko-KI-System darstellen kann, Erwägungsgrund 161 EU-KI-Verordnung. Im Ergebnis bedeutet das, eine Kombination aus mehreren KI-Modellen kann ebenfalls zu einer Hochstufung als hochriskant führen – während KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck *allein* nur ein systemisches Risiko aufweisen können.

Dies macht die Gesamtbewertung schwierig, da die Erwägungsgründe einerseits eine klare Abgrenzung von KI-Systemen und KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck erfordern, anderseits aber KI-Systeme

973 Siehe zu den verschiedenen Arten maschinellen Lernens: Kapitel III.C.IV.

sich aus KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck zusammensetzen können. Da die Definition von KI-System nach Art. 3 Nr. 1 EU-KI-Verordnung ohnehin bereits sehr weit ist, stellt sich die Frage, wie hier eine Abgrenzungstrennschärfe zwischen den beiden Begriffen erzeugt werden soll.

aa) Geldwäsche-KI als KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck?

Letztlich ist zunächst die Frage zu beantworten, ob es sich bei der KI zur Detektion von Geldwäsche im ersten Schritt um ein KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck i. S. d. Art. 3 Nr. 63 EU-KI-Verordnung handelt. Dies ist danach der Fall, wenn eine erhebliche allgemeine Verwendbarkeit vorliegt und das Modell in der Lage ist, unabhängig von der Art und Weise seines Inverkehrbringens ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben kompetent zu erfüllen und das Modell in eine Vielzahl nachgelagerter Systeme oder Anwendungen integriert werden kann. Dies schließt Konstellationen ein, in denen es mit einer großen Datenmenge unter umfassender Selbstüberwachung trainiert wird.

(1) Erhebliche allgemeine Verwendbarkeit

Ausweislich Erwägungsgrund 97 EU-KI-Verordnung werden KI-Modelle mit erheblicher allgemeiner Verwendbarkeit in der Regel mit großen Datenmengen durch verschiedene Methoden, etwa überwachtes, unüberwachtes und bestärkendes Lernen[974], trainiert. Erwägungsgrund 98 EU-KI-Verordnung spezifiziert diese Datenmenge dahingehend, dass die allgemeine Verwendbarkeit eines Modells zwar neben anderen Kriterien auch durch eine bestimmte Anzahl von Parametern bestimmt werden könne, doch sollten Modelle mit mindestens einer Milliarde Parametern, die mit einer großen Datenmenge unter umfassender Selbstüberwachung trainiert werden, als Modelle gelten, die eine erhebliche allgemeine Verwendbarkeit aufweisen und ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben kompetent erfüllen. Bei mehreren von dem Unternehmen IBM untersuchten Systemen zur Erkennung von Geldwäsche wurde das Modell mit der größten Datenmenge mit einer Trainingsmenge von ca. 180 Millionen Transaktionen

974 Kapitel III.C.IV.

trainiert.[975] Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Verordnung zwischen den gewählten Parametern und der Datenmenge, mit der das System trainiert wurde, unterscheidet. Als typisches Beispiel nennt die Verordnung in Erwägungsgrund 99 EU-KI-Verordnung große generative KI-Modelle, da sie eine flexible Erzeugung von Inhalten ermöglichen, etwa in Form von Text- Audio-, Bild- oder Videoinhalten, die leicht ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben umfassen können. Die Erwägungsgründe 97-99 EU-KI-Verordnung verdeutlichen, wie stark sich der EU-Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Verordnung an dem bisher bekanntesten Modell generativer KI orientiert hat: ChatGPT.[976] Dies ist sehr kritisch zu sehen. Da ChatGPT in seinem klassischen Anwendungsfall riesige Textdateien verarbeitet, muss es naturgemäß auf enormen Mengen an Textdatenbeständen trainiert werden. Daraus ergibt sich aber nicht zwingend eine kleinere oder größere Gefährlichkeit beim Einsatz im Vergleich zu der hier betrachteten Geldwäsche-Detektions-KI. Richtigerweise ist es so, dass mit KI-Modellen wie ChatGPT eine viel größere Bevölkerungsmasse praktisch etwas anfangen kann, da es eben um Text geht. Zwingend verfügt der Durchschnittsbürger nicht über die Masse an Transaktionsdaten, die für das Betreiben einer KI für Geldwäsche-Detektion notwendig ist. Dies trifft jedoch keine Aussage darüber, inwiefern der Eingriff in die Rechte des Einzelnen durch die massenhafte Verarbeitung von Transaktionsdaten nicht vielleicht sogar höher ist. Es ist schade, dass die KI-Verordnung es an dieser Stelle verpasst hat, mehr nach der Art der zu verarbeitenden Daten und den damit einhergehenden Rechtsgefährdungen zu differenzieren, statt nur auf die Größe der verarbeiteten Datenbestände und die verwendeten Parameter abzustellen.

(2) Zwischenergebnis

Bei einer KI zu Detektion von Geldwäsche handelt es sich nach dem bisher zu erwartenden Umfang an Trainingsdaten nicht um ein KI-Modell mit erheblicher allgemeiner Verwendbarkeit. Es ist zweifelhaft, ob die allgemeine Verwendbarkeit eines KI-Modells Rückschlüsse allein auf einen höheren Regulierungsbedarf erlaubt. Auch Modelle, die beispielsweise nur von einer kleinen Bevölkerungsgruppe verwendet werden oder mit einem geringeren

975 *Altman/Blanusa/Niederhäusern/Egressy/Anghel/Atasu,* NeurIPS 2023, 29851.

976 *Kafsack*, Strikte EU-Auflagen für ChatGPT-Basismodell, FAZ, 08.12.2023, (abrufbar: https://perma.cc/64T9-MVVC, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

Datenumfang trainiert wurden, können je nach Einsatzart ein erhebliches Risiko bergen.

e) KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck, die systemische Risiken bergen

Im Gegensatz zu KI-Systemen können KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck nicht als hochriskant eingestuft werden, allerdings in speziellen Fällen ein systemisches Risiko aufweisen. Dies wird näher in Art. 51 Abs. 1 EU-KI-Verordnung kategorisiert. Da die Geldwäsche-Detektions-KI bereits nach der Definition von allgemeinem Verwendungszweck nicht als KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck nach dieser Verordnung kategorisiert werden konnte, erübrigt sich an dieser Stelle die weitere Prüfung. Aus diesem Grund kann es sich bei der hier betrachteten KI auch nicht um ein KI-System mit allgemeinem Verwendungszweck als Spezialform des KI-Systems handeln, da der allgemeine Verwendungszweck der hiesigen KI zur Detektion von Geldwäsche nicht gegeben ist.

f) Anforderungen an ein „einfaches" KI-System

Es ist festzuhalten, dass eine KI zur Detektion von Geldwäsche – überraschend – nur als „einfaches" KI-System einzustufen ist. An diese Systeme stellt die Verordnung – ebenfalls überraschend – keinen eigenen allgemeinen Anforderungskatalog, wie dies beispielsweise die DSGVO generell für die Verarbeitung personenbezogener Daten tut. Leitlinien für den generellen Einsatz ergeben sich aus Erwägungsgrund 27 EU-KI-Verordnung. Außerdem ist zu prüfen, ob sich weitere allgemeine Anforderungen ergeben.

aa) Erwägungsgrund 27 EU-KI-Verordnung

Es ist verwunderlich, dass im Schwerpunkt der Erwägungsgrund 27 EU-KI-Verordnung allgemeine Anforderungen an alle KI-Systeme bestimmt, während sich ansonsten kaum Pflichten für Systeme finden, die keiner der Risikoklassen nach Abb. 17 zugeordnet werden können. Die Bestimmung der allgemeinen Anforderungen erfolgt durch einen Verweis auf die Ethik-

leitlinien der Kommission des Jahres 2019 für vertrauenswürdige KI.[977] Diese enthalten unverbindliche Grundsätze. Auch durch die Bezugnahme auf diese Leitlinien in den Erwägungsgründen wird keine Rechtsverbindlichkeit i. S. d. Art. 288 AEUV erreicht.[978] Die Erwägungsgründe sind vielmehr Ausdruck des historischen Willens des Gesetzgebers.[979] Die Tatsache, dass es solche wichtigen allgemeinen Grundsätze nicht in den eigentlichen Verordnungstext „geschafft haben", ist als verpasste Chance anzusehen.

Der EU-Gesetzgeber beruft sich ausweislich des Wortlautes des Erwägungsgrundes darauf, dass die Leitlinien zur Gestaltung einer kohärenten, vertrauenswürdigen und menschenzentrierten KI im Einklang mit der Charta und den Werten, auf die sich die Union gründet, beitragen solle.

Der erste Grundsatz der Leitlinien bezieht sich auf menschliches Handeln und menschliche Aufsicht. Diese ist dann gegeben, wenn ein KI-System entwickelt und als Instrument verwendet wird, das den Menschen dient, die Menschenwürde und die persönliche Autonomie achtet und so funktioniert, dass es von Menschen angemessen kontrolliert und überwacht werden kann.

Der zweite Grundsatz der technischen Robustheit und Sicherheit bezieht sich auf die Widerstandsfähigkeit gegen Missbrauchsversuche und unrechtmäßige Verwendung durch Dritte. Im Missbrauchsfalle besteht zudem eine Schadensminimierungspflicht.

Der dritte Grundsatz der Privatsphäre und Daten-Governance bedeutet, dass KI-Systeme im Einklang mit den geltenden Vorschriften zum Schutz der Privatsphäre und zum Datenschutz entwickelt und verwendet werden und dabei Daten verarbeiten, die hohen Qualitäts- und Integritätsstandards genügen.

Transparenz als vierter Grundsatz bedeutet, dass KI-Systeme so entwickelt und verwendet werden, dass sie angemessen nachvollziehbar und erklärbar sind, wobei den Menschen bewusst gemacht werden muss, dass sie mit einem KI-System kommunizieren oder interagieren, und dass die Betreiber ordnungsgemäß über die Fähigkeiten und Grenzen des KI-Systems informieren und die betroffenen Personen über ihre Rechte in Kenntnis setzen müssen.

977 *Europäische Kommission*, COM(2019) 168 final – Schaffung von Vertrauen in eine auf den Menschen ausgerichtete künstliche Intelligenz, 08.04.2019, (abrufbar: https://perma.cc/32VC-ZGZX, zuletzt abgerufen: 31.08.2023).

978 *Körber*, in: Körber/Schweitzer/Zimmer (Hrsg.), 6. Aufl. 2020, Einleitung Rn. 78.

979 Ebenda.

Der fünfte Grundsatz umfasst Vielfalt, Nichtdiskriminierung und Fairness. Danach müssen KI-Systeme in einer Weise entwickelt und verwendet werden, die unterschiedliche Akteure einbezieht und den gleichberechtigten Zugang, die Geschlechtergleichstellung und die kulturelle Vielfalt fördert, wobei diskriminierende Auswirkungen und unfaire Verzerrungen, die nach Unionsrecht oder nationalem Recht verboten sind, verhindert werden.

Der sechste Grundsatz bezieht sich auf das soziale und ökologische Wohlergehen. Dieser bedeutet, dass KI-Systeme in nachhaltiger und umweltfreundlicher Weise und zum Nutzen aller Menschen entwickelt und verwendet werden, wobei die langfristigen Auswirkungen auf den Einzelnen, die Gesellschaft und die Demokratie überwacht und bewertet werden müssen.

Der siebte Grundsatz der Leitlinien der EU-Kommission ist die Rechenschaftspflicht.[980] Dieser ist nicht in den Verordnungstext des Erwägungsgrundes 27 EU-KI-Verordnung integriert. Da der Erwägungsgrund jedoch eingangs ausdrücklich auf die sieben Leitlinien referiert, ist eher davon auszugehen, dass es sich dabei um ein Redaktionsversehen handelt. Die Rechenschaftspflicht gibt eine Verantwortungsstruktur vor, die vor, nach und während des Einsatzes von KI geregelt werden muss.

bb) Art. 4 EU-KI-Verordnung

Außer Art. 50 EU-KI-Verordnung[981] ist Art. 4 EU-KI-Verordnung die einzige Norm der Verordnung, die losgelöst von der speziellen Klassifizierung (Abb. 17) des KI-Systems oder KI-Modells für alle KI-Systeme gilt. Danach muss eine ausreichende KI-Kompetenz desjenigen Personals sichergestellt werden, welches mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befasst ist. Dabei sind durch die Betreiber und die Anbieter die jeweiligen technischen Kenntnisse, die Erfahrung, die Ausbildung, Schulung und der Kontext, in dem die KI-Systeme eingesetzt werden sollen, zu berücksichtigen. Außerdem ist abzuwägen, bei welchen Personen oder Personengruppen der Einsatz erfolgen soll.

980 *Europäische Kommission*, COM(2019) 168 final – Schaffung von Vertrauen in eine auf den Menschen ausgerichtete künstliche Intelligenz, 08.04.2019, (abrufbar: https://perma.cc/32VC-ZGZX, zuletzt abgerufen: 31.08.2023).

981 Art. 50 EU-KI-Verordnung gilt nach Abs. 1 nur für KI-Systeme, die für eine direkte Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind.

g) Anforderungen EU-KI-Verordnung

Insgesamt ergeben sich überraschend wenige konkrete Anforderungen aus der EU-KI-Verordnung an eine KI zur Detektion von Geldwäsche. Diese Ausgestaltung ist kritisch zu sehen, da es sich um einen hochsensiblen Einsatzbereich handelt, welcher ohnehin sehr stark durch den Unionsgesetzgeber geprägt ist.[982] An den spezifischen Ausnahmeregelungen für Geldwäsche in Erwägungsgrund 59 EU-KI-Verordnung bei dem KI-Einsatz durch die FIU ist sehr gut zu erkennen, welche hohe Stellung die Bekämpfung von Geldwäsche für die EU einnimmt. Dabei sollte jedoch nicht leichtfertig auf Regularien verzichtet werden.

6. Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen

Das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) erging 2019 in Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/943 (RL Geschäftsgeheimnis).[983] Das Gesetz dient ausweislich § 1 Abs. 1 GeschGehG dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor unerlaubter Erlangung, Nutzung und Offenlegung. Diesem Ansatz stringent folgend sind diese Handlungen in Bezug auf Geschäftsgeheimnisse mit weiteren Spezifizierungen sogar nach § 23 GeschGehG umfassend strafbewehrt. Nach § 2 Nr. 1 GeschGehG ist ein Geschäftsgeheimnis eine Information, die weder insgesamt noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung ihrer Bestandteile den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne Weiteres zugänglich ist und daher von wirtschaftlichem Wert ist und die Gegenstand von den Umständen nach angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch ihren rechtmäßigen Inhaber ist und bei der ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht. Ein KI-System, welches beispielsweise gewerblich vertrieben wird, stellt regelmäßig ein solches Geschäftsgeheimnis dar.

Die Problematik solcher Geschäftsgeheimnisse besteht im Bereich des Einsatzes von KI zur Detektion von potenziellen Geldwäschefällen im Schwerpunkt aus zwei Problemkreisen.

---

982 Kapitel II.B.II.2.

983 Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 08.06.2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung.

Der erste Problemkreis dreht sich um die verwendeten mathematischen Grundlagen. Hier kann es insbesondere vorkommen, dass eine gezielte Berufung auf das Geschäftsgeheimnis zur Verdeckung von Schwächen in dem für die Verpflichteten vermarkteten System genutzt wird und die Fehlerrate des Systems ungerne durch den Hersteller preisgegeben wird.[984] Nach *Sommerer* existieren drei Schichten algorithmischer Intransparenz (Intransparenz aufgrund von Geheimhaltung, Intransparenz aufgrund fehlenden Fachwissens und Intransparenz aufgrund systemimmanenter Komplexität).[985] Die Intransparenz eines Algorithmus aufgrund von Geheimhaltung betrifft dabei die erste (äußerste) Schicht der Intransparenz, da diese künstlich durch den Menschen geschaffen wird, indem der Zugang zu vorhandenen Informationen verhindert wird oder die Informationen von vorneherein im Programmierungsprozess nicht aufgezeichnet werden.[986] Da zumindest diese Schicht der Intransparenz gezielt durch den Menschen verursacht wird, kann ihr durch entsprechende Offenlegungspflichten gezielt entgegen gewirkt werden.[987]

Der zweite Problemkreis betrifft die von (zumindest teilweise) automatisierten Entscheidungen Betroffenen. Sie können durch die Berufung auf das an dem KI-System bestehende Geschäftsgeheimnis unter Umständen in der Überprüfung der sie betreffenden Entscheidung eingeschränkt werden.

Zu erwägen sind daher Offenlegungspflichten bezüglich der technischen Grundlagen des KI-Systems. Derzeit regelt § 54 Abs. 1 GwG lediglich eine Verschwiegenheitspflicht für Beschäftigte der Aufsichtsbehörden, denen im Rahmen ihrer Tätigkeit Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zur Kenntnis gelangen. Dies regelt jedoch nicht den Fall, dass Verpflichtete von ihnen betriebene KI-Systeme oder Dritte, die solche Systeme gewerblich zur Verfügung stellen, die dort beinhalteten Geschäftsgeheimnisse ggf. offenlegen sollen. Auch das KWG enthält keine Regelungen zur Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen.

Eine Ausnahmeregelung wäre insbesondere auch nicht europarechtswidrig. Art. 1 Abs. 2 lit. b RL Geschäftsgeheimnis gestattet ausdrücklich Vorschriften der Mitgliedstaaten, nach denen die Inhaber von Geschäftsgeheimnissen verpflichtet sind, aus Gründen des öffentlichen Interesses Informationen, auch Geschäftsgeheimnisse, gegenüber der Öffentlichkeit

984 Vgl. *Sommerer*, 2020, S. 61, 226 ff. m. w. N.
985 *Sommerer*, 2020, S. 200.
986 Ebenda.
987 Zu den Mindestanforderungen an ein KI-System zur Herstellung von Transparenz siehe sogleich unter III.

oder den Verwaltungsbehörden oder den Gerichten offenzulegen, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen können. Die Möglichkeit einer gesetzlichen Ausnahme ist in Art. 3 Abs. 2 RL Geschäftsgeheimnis umgesetzt worden.

Praktisch denkbar wäre beispielsweise die Einrichtung eines Kontrollgremiums – etwa bei der BaFin – welchem gegenüber die mit dem Algorithmus oder einem KI-System verbundenen Geschäftsgeheimnisse offenzulegen sind, um die Erfüllung der rechtlichen Mindestanforderungen an ein solches System von einem interdisziplinären Kontrollgremium überprüfen zu lassen.

7. Zusammenfassung

Die rechtliche Analyse dieses Abschnittes hat gezeigt, dass sich aus der EMRK insbesondere der Auftrag an den Gesetzgeber ergibt, den KI-Einsatz durch die Verpflichteten zu regeln und die Anforderungen gesetzlich festzuschreiben. Aus der DSGVO ergeben sich Spezifika bezüglich der Datenverarbeitung und das Verbot vollautomatisierter Entscheidungen. Für den hier analysierten Fall der Geldwäsche-Detektion durch KI ergeben sich aus der EU-KI-Verordnung erstaunlich wenige Anforderungen. Letztlich erschöpfen sich diese in einer Vorgabe zur KI-Kompetenz und den allgemeinen Ethikleitlinien der Europäischen Kommission. Das GeschGehG kann unter Umständen zu einer Vertiefung von Intransparenz in KI-Systemen führen. Sowohl der Unionsgesetzgeber als auch der nationale Gesetzgeber haben es daher weitgehend verpasst, den auf private Verpflichtete ausgelagerten intensiven Grundrechtseingriff durch *Automated Suspicion Algorithms* angemessen zu regulieren.

II. Entwicklungs-, Einsatz- und Kontrollmodalitäten für den KI-Einsatz durch Verpflichtete

Für den Bereich der Plattformregulierung – beispielsweise von Social Media Plattformen – spricht *Hoffmann-Riem* überzeugend von einer Entstaatlichung der Regelungsverantwortung.[988] Damit ist gemeint, dass digitale Machtbereiche heute in den meisten Fällen durch die Abwesenheit oder

988 *Hoffmann-Riem*, 2022, S. 113, 286.

schwere Zugänglichkeit für eine hoheitliche Regulierung gekennzeichnet sind.[989] Ebenso kann man eine solche Gefährdung aufgrund der weiten Verstreuung von Regularien für den Einsatz von KI – wie oben gezeigt[990] – annehmen. Entstaatlichung sollte bei der Regulierung von KI unbedingt vermieden werden, vor allem für hochsensible Bereiche wie die Detektion von Geldwäsche. Aus dem zuvor dargestellten rechtlichen Umfeld sollen daher im Folgenden Mindestanforderungen an den Einsatz, die Entwicklung und die Kontrolle von KI abgeleitet werden. Einige Mindestanforderungen ergeben sich dabei überlappend aus mehreren Gesetzen – etwa die Rechtsgrundlage aus der EMRK, der DSGVO und der EU-KI-Verordnung. Anliegen dieser Ausführungen ist es, die ausfüllungsbedürftigen Mindestanforderungen – eher losgelöst von der konkreten Vorschrift im Gegensatz zum vorherigen Abschnitt – zu umreißen. Sofern sich Vorgaben bereits ohne nähere Auslegungsbedürftigkeit direkt aus den Regularien[991] ergeben, werden diese lediglich im Rahmen der passenden Modalität in der Checkliste der Mindestanforderungen (III.) aufgeführt.

1. Entwicklungsmodalitäten

Die entscheidenden Weichenstellungen für das KI-System finden bereits in der Entwicklungsphase statt. Datenauswahl, Auswahl der Art des maschinellen Lernens,[992] KI-Modellwahl oder auch die Auswahl und Gewichtung der jeweiligen Inputvariablen (inklusive Feature Engineering[993]) haben einen so entscheidenden Einfluss auf das spätere KI-System, dass diese Weichenstellungen im Anschluss an die Entwicklung nicht mehr zu beheben sind.[994] Deswegen sind bereits Anforderungen an die Entwicklungsphase des KI-Systems in Gestalt von Entwicklungsmodalitäten zu stellen. Da die KI-Systeme mithilfe von Trainingsdaten lernen, entscheidet die

989 Ebenda, S. 113.
990 Siehe Kapitel IV.D.I.
991 Kapitel IV.D.I.
992 Siehe Kapitel III.C.IV.
993 Als Feature Engineering bezeichnet man den Prozess, in dem Rohdaten in passende Eigenschaften bzw. Variablen überführt werden. Das Ziel ist dabei die Auswahl solcher Eigenschaften bzw. Variablen, die einerseits zu möglichst akkuraten und robusten KI-Modellen führen und andererseits möglichst gut interpretierbar sind, *Haim*, Computational Communication Science – Eine Einführung, 2023, S. 230 f.
994 *Sommerer*, 2020, S. 344; *Rückert*, GA 2023, 361 (375).

Menge und Qualität der dazu verfügbaren Daten entscheidend über die Qualität der späteren Anwendung.[995] Inzwischen existieren zahlreiche technische Verfahren, die Datenvollständigkeit und Datenqualität sicherstellen sollen.[996] Bezüglich der Informationsqualität der Daten werden Prozesse des sog. Data Cleansing immer bedeutender.[997] Diese Datenbereinigung umfasst das einmalige oder wiederholte Wiederherstellen einer korrekten Datenbasis.[998] Dazu werden beispielsweise Duplikate entfernt.[999] Zusätzlich sollte insbesondere bei personenbezogenen Daten aus Schutzgründen immer erwogen werden, ob eine Anonymisierung oder Pseudonymisierung oder gar die Verwendung synthetischer Daten[1000] möglich ist. Denn die im Training der KI vorgefundenen direkten Personenbezüge bzw. betroffenen Personen haben in der Regel nichts mit der Geldwäschemethode oder späteren Verdachtsgewinnung zu tun. Sofern eine Anonymisierung nicht möglich ist, sollten Trainingsdaten zumindest hinsichtlich des Personenbezuges deutlich markiert werden. Daher ist insbesondere bei der Geldwäsche-Detektion auf die programmierte Verdachtshöhe für einen KI-Alert zu achten.[1001] Es sollte etwa keine Rasterung allein nach wirtschaftlich „unsinnigem" Verhalten erfolgen.

Die Grundlage für die Transparenz eines KI-Alerts stellen zum Beispiel Informationen zum Entwicklungsprozess, der Herkunft der Datenquellen, der zum Training verwendeten Geldwäschetypologien oder der Fehlerrate des KI-Systems dar. Diese Informationen sind umfassend zu protokollieren. Aus Transparenzgründen ist insbesondere die Darstellung des KI-Alerts in menschlicher Sprache sicherzustellen. Ein gutes Beispiel für Transparenz des Unternehmens Hawk AI[1002] stellt etwa *Schmuck* dar.[1003] Aus dem Diskriminierungsverbot (für Finanzinstitute zumindest über § 2 Abs. 1 Nr. 8

995 *Rostalski*, in: Bundesministerium für Umwelt/Rostalski, S. 252

996 Mit einer Darstellung der ISO-Verfahren zur Beurteilung der Datenqualität: *Feldkamp/Kappler/Poretschkin/Schmitz/Weiss*, ZfDR 2024, 60 (94 f.).

997 *Zwirner*, in: Hildebrand/Gebauer/Mielke, 2021, S. 102.

998 Ebenda.

999 Ebenda.

1000 Bei der Synthetisierung von Daten werden Originaldaten mit Personenbezug in eine künstliche Repräsentation transformiert, bis eine De-Identifizierung nicht mehr möglich ist, *Raji,* DuD 2021, 303 (305).

1001 Kapitel IV.C.II.

1002 Siehe Kapitel III.E.I.1.

1003 *Schmuck*, ZRFC 2023, 55 (58 f.): das Beispiel zeigt auf, aus welchen Informationen das System einen KI-Alert generiert hat (Herkunftsland, Geburtsland, Geschäftstyp, Namenszusammenhang zwischen Empfänger und Sender).

AGG i. V. m. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) ergibt sich das Erfordernis, Non-Discrimination by Design Verfahren[1004] zu verwenden. Trotz der Transaktionsbezogenheit der KI kann nie ausgeschlossen werden, dass unerwartete Ungleichbehandlungen auftreten (engl.: „unexpected bias"). Denn die Notwendigkeit, als Betroffener eine algorithmische Diskriminierung zu widerlegen, kann faktisch zu einer Argumentations- und Beweislastumkehr führen.[1005] Die Fehlerrate des KI-Systems darf zusätzlich nicht außer Verhältnis zu dem Einsatzzweck stehen, woraus sich insgesamt das Erfordernis eines verhältnismäßigen und risikoorientierten KI-Einsatzes ergibt. Auch zur Überprüfung der Performance und der Fehlerrate eines KI-Systems existieren mittlerweile zahlreiche technische Validierungsverfahren, die etwa den Output eines Modells testen (Output-Testing[1006]) oder mit Hilfe einer anderen KI vor dem Praxiseinsatz die Wirksamkeit evaluieren (Pre-Model-Validation[1007]). Mit den Rückmeldungen nach § 41 Abs. 2 Satz 1, 2 GwG durch die FIU und die Staatsanwaltschaften könnten zudem regelmäßige Anpassungsrunden des KI-Systems bezüglich der trainierten bzw. erkannten Geldwäschemuster vorgenommen werden (Back-Testing).[1008]

Abschließend ist das KI-System insgesamt gegen Missbrauch abzusichern und entsprechende Maßnahmen zur Cybersicherheit zu ergreifen (etwa Manipulationsschutz, Schutz vor Datenmissbrauch, technische Zugriffsbeschränkungen).[1009]

1004 Darunter versteht man alle konkreten technischen Maßnahmen, die man bereits bei der Entwicklung eines KI-Systems zur Vermeidung von Diskriminierung anwenden kann. Dies ist in der Regel im Nachhinein nicht mehr möglich, *Rebstadt/Kortum/Gravemeier/Eberhardt/Thomas,* HMD 2022, 495 (500 f.), mit einer Tabelle mit möglichen technischen Verfahren.

1005 *Sommerer*, 2020, S. 193, dies liegt an der fehlenden Zugänglichkeit als Betroffener zu den Entwicklungsdaten.

1006 *Lehr/Ohm*, U.C. Davis Law Review 2017, 653 (684 ff.).

1007 *Wolfsberg Group*, Wolfsberg Principles for Using Artificial Intelligence and Machine Learning in Financial Crime Compliance, 2022, (abrufbar: https://perma.cc/9HF8-FYQX, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); es besteht die Möglichkeit, ein KI-Modell mit einer Art des maschinellen Lernens (z. B. unüberwachtes Lernen) vorzutrainieren und dann das so entstehende Pre-Model mit bestärkendem Lernen zu verfeinern.

1008 Siehe dazu: Abb. 22: Ausgestaltungsvorschlag zweigleisiges KI-System Banken

1009 Siehe dazu den KI-Leitfaden der Sicherheitsbehörden wie BSI: *UK National Cyber Security Centre/US Cybersecurity and Infrastructure Security Agency*, Guidelines for secure AI system development, 2022, (abrufbar: https://perma.cc/H4U9-CCGW, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

2. Einsatzmodalitäten

Die Einsatzmodalitäten beziehen sich auf die laufende Verwendung des Systems inklusive einer strikten Zweckbindung. Es geht darum, möglichst missbrauchsfeste Systeme zu etablieren, deren Einsatz laufend überwacht und aktualisiert wird. Hierzu gehört eine angemessene und verständliche Kommunikation der durch das KI-System erkannten geldwäscherelevanten Risikofaktoren. Nach der BaFin liegt es in der Verantwortung des beaufsichtigten Unternehmens (Verpflichteter), die Erklärbarkeit[1010] und Transparenz[1011] von KI-basierten Entscheidungen für sachkundige Dritte zu gewährleisten.[1012]

Eine große Gefahr besteht beim Einsatz von KI – auch zur Unterstützung – in einer *blinden automatisierten Navigation*.[1013] Dazu stelle man sich folgenden Sachverhalt vor: eine Person ist mit dem Auto auf einer Strecke mit Navigationssystem unterwegs, die sie schon wenige Male gefahren ist. Da sie sich nicht sicher bezüglich des Weges ist, setzt sie das Navigationssystem zur Unterstützung ein. An der nächsten Kreuzung die bekannte Anweisung: „bitte rechts abbiegen". Die Person meint, sich erinnern zu können, dass an dieser Stelle aber links abzubiegen war. Der typische Gedanke: „das Navigationssystem wird es schon wissen". Die Person biegt rechts ab, der richtige Weg wäre jedoch links gewesen. Diese Metapher der *blinden automatisierten Navigation* steht für die Gefahren des Übernahmeautomatismus oder auch „Automation Bias" genannt.[1014] Denn die Gefahr besteht wie im Beispiel auch bei der bloßen Entscheidungsunterstützung.[1015] Bei einem KI-Alert wird ein Mitarbeitender im Zweifel davon ausgehen, dass der KI-Alert seine Richtigkeit haben wird und eine Verdachtsmeldung erstellen. Es ist daher zu fordern, dass der Mitarbeitende eines nach § 2 GwG Verpflichteten bei einem KI-Alert erst einmal nur die Daten sehen darf,

1010 Unter Erklärbarkeit fasst man den Umstand, ob für das Zustandekommen eines spezifischen KI-Alerts eine Erklärung geliefert werden kann, *Fraunhofer IAIS*, Leitfaden zur Gestaltung vertrauenswürdiger Künstlicher Intelligenz – KI-Prüfkatalog, 2021, (abrufbar: https://perma.cc/FJJ3-58MA, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

1011 Siehe Kapitel IV.D.II.1.

1012 *BaFin*, Big Data trifft auf künstliche Intelligenz – Herausforderungen und Implikationen für Aufsicht und Regulierung von Finanzdienstleistungen, 15.06.2018, (abrufbar: https://perma.cc/QP2L-CZKN, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 13.

1013 Neu eingeführte Terminologie der Autorin.

1014 *Sommerer*, 2020, S. 71 ff., 224.

1015 Siehe Kapitel II.B.III.1.

die den Alarm ausgelöst haben, ohne die Begründung des Systems dafür einsehen zu dürfen. Zusätzlich sollten auch Blindalarme in das System integriert werden, die gesichert unverdächtige Umstände umfassen, um das menschliche Begründungserfordernis zu erhalten. Andernfalls droht eine zwanghafte Suche nach Verdachtsmomenten, da der Mitarbeitende davon ausgehen muss, dass das KI-System einen begründeten Alert generiert hat. Erst wenn er selbst Auffälligkeiten begründen konnte, darf das Systemergebnis eingesehen werden. Diese Vorgabe wird hier als *blindes Begründungserfordernis* bezeichnet und wurde von der Autorin zur Verringerung von Beeinflussungen im menschlichen Entscheidungsprozess durch KI-Alerts entwickelt. Sofern der Mensch selbst keine Auffälligkeiten feststellen kann, ist eine gesonderte Betrachtungsweise erforderlich. Potenzielle neue Muster können über den von der Autorin entwickelten anonymen Meldeweg des zweigleisigen KI-Systems gemeldet werden.[1016] Andernfalls droht eine Entmenschlichung und Verantwortungsentledigung des Verfahrens, da das beschriebene Entscheidungsunterstützungssystem dennoch als „moralischer Stoßdämpfer" zur Rechtfertigung der Abgabe von Verdachtsmeldungen fungieren kann.[1017]

3. Kontrollmodalitäten

Die Kontrollmodalitäten betreffen die dauerhafte Überwachung und Kontrolle von KI-Systemen und die nachträgliche Überprüfbarkeit von Entscheidungen, die mit Hilfe von KI getroffen wurden. Da KI-Systeme zur Detektion von Geldwäsche nach derzeitigem Status quo nicht als Hochrisiko-KI-System einzustufen sind,[1018] ist aufgrund der empfindlichen und umfassenden Datenverarbeitung dennoch ein besonderes Augenmerk auf andere Kontrollmechanismen zu legen. Zur Kontrolle des KI-Systems sind insbesondere Freigabe- und Kontrollbefugnisse etwa der BaFin zu schaffen. Bereits vorgeschlagen wurde die dortige Einrichtung einer Kontrollstelle, welche u. a. auch die Transparenz und Erklärbarkeit des Systems prüfen sollte.[1019] Die Kontrollstelle sollte interdisziplinär besetzt sein. Insbesondere fehlen derzeit angemessene Beschwerderechte und eine Beschwerdestelle

1016 Abb. 22: Ausgestaltungsvorschlag zweigleisiges KI-System Banken.
1017 M. w. N. *Sommerer*, 2020, S. 328 ff.
1018 Kapitel IV.D.I.5.
1019 Kapitel IV.D.I.6.

für die Betroffenen.[1020] In Frankreich existiert etwa die sog. „France's Commission for the Supervision of Intelligence Gathering Techniques (CNCTR)".[1021] Die französische Behörde überwacht unabhängig die rechtmäßige Implementierung nachrichtendienstlicher Techniken. Eine ähnliche Kontrollfunktion könnte bezüglich des Einsatzes von Systemen zur Detektion von Geldwäsche geschaffen werden. Zu beachten ist, dass es ebenfalls aufgrund Art. 70 EU-KI-Verordnung jeweils nationale Behörden zur Überwachung von KI-Systemen geben wird. Eine Registrierungspflicht gegenüber dieser Behörde trifft derzeit jedoch nur die Anbieter und Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen, Art. 49 Abs. 1 EU-KI-Verordnung. In besonders sensiblen Bereichen wie dem laufenden Transaktionsmonitoring mit Hilfe von KI erscheint der Schutz so nicht ausreichend, weshalb hier die zusätzliche Ansiedlung einer Kontrollstelle bei der BaFin präferiert wurde. Diese könnte auch entsprechende KI-Standards für den beschriebenen Einsatzzweck erlassen. Gegenüber einer Kontrollbehörde sind Offenlegungspflichten für die Betreiber und Anbieter solcher KI-Systeme zu etablieren.

III. Checkliste von Mindestanforderungen

Aus den rechtlichen Regularien und den daraus erarbeiteten Mindestanforderungen lässt sich folgende Checkliste generieren:

Oberbegriff	Entwicklungsmodalitäten
Anforderungen an die Trainingsdaten	– Auswahl Inputvariablen (risikoerhöhende Variablen, risikosenkende Variablen) – Gewichtung der Inputdaten – Bevorzugung synthetischer Daten zum Training – Vorgabe der Verdachtshöhe im Training der KI – Datenqualität, insb. Data Cleansing – Bewertung, welche verwendeten Trainingsdaten Personenbezug aufweisen und welche nicht – Feature Engineering[1022]

1020 Siehe Abb. 22: Ausgestaltungsvorschlag zweigleisiges KI-System Banken.

1021 *Bertrand/Maxwell/Vamparys*, International Data Privacy Law 2021, 276 (278).

1022 Als Feature Engineering bezeichnet man den Prozess, in dem Rohdaten in passende Eigenschaften bzw. Variablen überführt werden. Das Ziel ist dabei die Auswahl solcher Eigenschaften bzw. Variablen, die einerseits zu möglichst akkuraten und robusten KI-Modellen führen und andererseits möglichst gut interpretierbar sind, *Haim*, 2023, S. 230 f.

Protokollierung KI-Training	– Protokollierung der Entscheidungen des Entwicklungsprozesses – Protokollierung der Herkunft der Datenquellen – Protokollierung der zum Training verwendeten Geldwäschetypologien – Protokollierung der Fehlerrate (Anzahl an false-positive Treffern) – Dokumentation der Entscheidung für die verwendeten maschinellen Lernverfahren – Cut-off Point (festgelegte Verdachtshöhe)[1023] – Asymmetric Cost Ratio (abhängige Fehlerraten)[1024]
Diskriminierungsverbot	– Non-Discrimination by Design – Sensibilisierung für Unexpected Bias – Beachtung der unterschiedlichen Ebenen, in denen Diskriminierung vorkommen kann (Trainingsdaten, Modell, Testdaten, Validierungsmethoden)
Cybersicherheit	– Manipulationsschutz – Schutz vor Datenmissbrauch – Technische Zugriffsbeschränkungen
Verhältnismäßigkeit	– Verhältnismäßiger und risikobasierter Einsatz von KI – Fehlerrate darf nicht außer Verhältnis zum Einsatzzweck stehen
Validierung	– Pre-Model zur Validierung – Back Testing mit Rückmeldepflichten – Regelmäßige Anpassungsrunden
	Einsatzmodalitäten
Rechtsgrundlage	– Rechtsgrundlage für KI-Einsatz[1025] – Einheitliches technisches Abgabeformat für Verdachtsmeldungen (Interoperabilität)
Einsatzpersonal	– Einsatzschulung (KI-Kompetenz, Art. 4 EU-KI-Verordnung)[1026] – Zugriffsrechte (Rollen- und Rechte-Konzept) – Kommunikation von Fehlerraten – Entscheidungsunterstützung statt Entscheidungsersetzung

1023 Nach Erkenntnissen des MaLeFiz Forschungsprojektes kann bei jeder Überweisung eine technische „Grundverdächtigkeit" von 20 % bestehen. Ein Bewusstsein dafür und die Dokumentation der Verdachtshöhe sind daher sehr bedeutend.

1024 Siehe Kapitel I.D.VII.

1025 Derzeit existiert für den KI-Einsatz zur Geldwäsche-Detektion bei den Verpflichteten keine ausreichende Rechtsgrundlage, vgl. Kapitel IV.D.I.

1026 Kapitel IV.D.I.5.g).

Begründungserfordernis	– Blindes Begründungserfordernis – Nachträgliche Identifikationsmöglichkeit der ausschlaggebenden Risikofaktoren
Risikokommunikation	– Risikokommunikation in menschlicher Sprache – Ergebnisorientiertes Design
Erklärbarkeit	– Visualisierung der entscheidungserheblichen Risikofaktoren – Erklärbarkeit des einzelnen KI-Alerts – Erklärbarkeit des gesamten KI-Modells – Ausschlaggebende Faktoren für den KI-Alert nachträglich identifizierbar – Abwägung zwischen KI-basierten Erklärungen und menschlichen Erklärungen
Letztverantwortung	– Menschliche Letztverantwortung für Abgabe der Meldung – Verbot vollautomatisierter Entscheidungen[1027]
Zweckbindung	– Einsatz der KI-Systeme nur zur Detektion von Geldwäsche – Eigene Risikoanalyse pro Kreditinstitut, vgl. § 5 GwG
Datenminimierung	– Speicherfristen – Einsatz technischer Verfahren wie Filter[1028] zur Datenminimierung im Betrieb (analog zum Data Cleansing bei den Entwicklungsmodalitäten)
Risikobewertung	– Risikobewertung der Bank, vgl. § 5 GwG – Risikoorientierung des KI-Einsatzes (Verhältnismäßigkeit)
Technische und organisatorische Maßnahmen	– Datenverarbeitungsverträge bei Einsatz von KI durch Drittpartei – Ggf. Verschlüsselung und/oder Pseudonymisierung personenbezogener Daten – Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Belastbarkeit der KI-Systeme – Zugriffsberechtigungen – Wirksamkeitsüberprüfungen der technischen und organisatorischen Maßnahmen

1027 Kapitel IV.D.I.4.b)bb).
1028 Kapitel IV.D.I.4.b)aa)(3).

	Kontrollmodalitäten
Kontrollstrukturen	– Registrierungspflicht – Staatliche Kontrollinstitution für KI-Systeme – Validierung des KI-Systems – Registrierung im Verarbeitungsverzeichnis nach Art. 30 DSGVO
Aufsicht	– Kontrolle der KI-Systeme – Freigabe der KI-Systeme – Offenlegung der Protokollierung aus den Entwicklungsmodalitäten – Schaffung einer gesetzlichen Ausnahme vom GeschGehG
Rückmeldepflichten	– Rückmeldepflichten einhalten – Implementierung der Rückmeldungen in das KI-System – Feedback-Schleifen statt Feedback-Loop
KI-Standards	– Standardsetzung für KI-Systeme, etwa durch BaFin – Vorhersagegenauigkeit – Fehlerrate
Betroffenenrechte	– Interdisziplinäre Kontroll- und Beschwerdestelle – Auskunftsrecht, Art. 15 DSGVO[1029] – Recht auf Löschung, Art. 8 EMRK[1030] – Nachträgliche Information über Abgabe der Verdachtsmeldung auch bei false-positive Treffer – Löschung bei false-positive (Datenrichtigkeit)
Rechtsschutz	– Nachträglicher Rechtsschutz auch gegen Verdachtsmeldung, Art. 6 Abs. 1 EMRK bei Eröffnung des Ermittlungsverfahrens

Abb. 20: Checkliste von Mindestanforderungen[1031]

IV. Zusammenfassung Kapitel IV.

Die Ergebnisse der ersten Verdachtsstufe lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG ist als Inpflichtnahme Privater zur Abgabe von Strafanzeigen nach § 158 Abs. 1 StPO zu qualifizieren. Diese Verpflichtung ist repressiv und der Strafverfolgung

1029 Kapitel IV.D.I.4.b).
1030 Kapitel IV.D.I.3.c).
1031 Eine Checkliste zum personenbezogenen Predictive Policing findet sich etwa bei *Sommerer*, 2020, S. 350; exemplarisch zu Eingriffstiefen unterschiedlicher Datenverarbeitungen *Rückert*, 2023, S. 323 ff.

zuzuordnen, ohne Teil des Strafverfahrens zu sein. Bei weiterhin fehlender Konkretisierung droht diesen Meldepflichten insbesondere aufgrund ihrer Unbestimmtheit die Verfassungswidrigkeit, sofern das BVerfG hier entscheidet. Da die Banken als GwG-Verpflichtete bereits KI im Bereich der Geldwäschebekämpfung einsetzen, wurden dennoch die rechtlichen Anforderungen an den Einsatz solcher *Automated Suspicion Algorithms* untersucht. Nach der Untersuchung der einschlägigen Vorgaben der EMRK, der DSGVO, der EU-KI-Verordnung und dem GeschGehG wurde aus diesen eine Checkliste mit zu beachtenden Mindestanforderungen für die Entwicklung, den Einsatz und die Kontrolle von KI durch die Verpflichteten abgeleitet. In den folgenden beiden Kapiteln werden die Folgen der bisherigen Feststellungen für die FIU und die Staatsanwaltschaften skizziert und ein Lösungsvorschlag unterbreitet, mit dem die drohende Verfassungswidrigkeit bzw. (zukünftig) Europarechtswidrigkeit der Verdachtsmeldepflicht bei entsprechender gesetzgeberischer Ausgestaltung *durch* den Einsatz von *Automated Suspicion Algorithms* abgewendet werden könnte.