

## Kapitel II. Verdachtsschöpfung im Geldwäscherecht

*„Vorab ist erklärungsbedürftig, warum ein Thema, das noch vor 15 Jahren auch unter Fachleuten des Finanzsektors weitgehend ein Fremdwort war, heute den Berufsalltag der Branche prägt und für ein ganzes Gebäude von Normen steht.“*

– M. Pieth<sup>77</sup>

Wie Pieth es bereits 2006 pointiert umschreibt, hat die Regulierung des Geldwäscherechtes eine „Karriere“ beschritten wie kein anderer Rechtsbereich. Um juristische Vorgaben für einen möglichen Einsatz einer KI zur Geldwäsche-Detektion zu entwickeln, ist ein grundlegendes Begriffsverständnis (I., II.) und eine Einführung in die Ursachen (III.) und Erscheinungsformen (IV.) der Geldwäsche und die mit der Bekämpfung zusammenhängenden Rechtsquellen erforderlich. Lange Zeit wurde die Geldwäsche als bloßer Annex der Vortat behandelt und vorwiegend dann als Straftatbestand angewendet, wenn die inkriminierte Herkunft von Vermögensgegenständen offensichtlich war.<sup>78</sup> Durch hochprofessionell organisierte Geldwäsche und die dadurch entstehenden internationalen Reputationsverluste und Wirtschaftsschäden ist die Bekämpfung der Geldwäsche als eigenständige Kriminalität kontinuierlich in den Fokus gerückt.

### *A. Geldwäsche – ein schillernder Begriff*

#### I. Begriffsherkunft

Um erfassen zu können, welche Art der Kriminalität überhaupt durch eine Geldwäsche-Detektions-KI aufgedeckt werden soll, ist es zunächst erforderlich, den Begriff der Geldwäsche zu umreißen. „Geldwäsche“ ist eine

---

<sup>77</sup> Pieth, in: Herzog/Mülhausen (Hrsg.), 2006, B., § 3 Rn. 1.

<sup>78</sup> Diese Kritik wurde von der FATF bereits 2010 geäußert: *FATF, Mutual Evaluation Report Germany*, 2010, (abrufbar: <https://perma.cc/N5H2-ET5G>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 64; siehe Vogel, ZRP 2020, III (III).

simple Übersetzung des englischen „money laundering“.<sup>79</sup> Das „Waschen“ der Erlöse aus Kriminalität ist so alt, wie die Kriminalität selbst.<sup>80</sup> Die strafrechtliche Sanktionierung dieses Vorganges hingegen begann im Vergleich zu anderen Arten von Kriminalität sehr spät, nahm jedoch sodann rasant an Fahrt auf.<sup>81</sup> Verwunderlich ist rückblickend, dass der weltweit erste Straftatbestand der Geldwäsche erst 1986 in den USA durch den Money Laundering Control Act eingeführt wurde.<sup>82</sup>

Die Wortbildung geht auf die Prohibitionsjahre in den USA (1920-1933) zurück. Zu dieser Zeit soll Al Capone bereits die Notwendigkeit der Geldwäsche als einzige Möglichkeit der Nutzung seiner illegalen Erträge erkannt haben. Diese insbesondere aus dem Drogenhandel stammenden Gelder soll er in Münzwaschsalons (engl.: „laundromats“) mit legalen Einnahmen vermischt haben, um so die illegale Herkunft der schmutzigen Gelder zu verschleiern.<sup>83</sup> Diese Ansicht wird zuweilen als Mythos abgetan, wurde Al Capone doch bereits 1931 zu einer Gefängnisstrafe verurteilt und die ersten vollautomatischen Waschsalons erst in den 1930ern etabliert. In der Geldwäsche-Literatur hält sich diese „Origin-Story“ jedoch bis heute.<sup>84</sup> Unabhängig von der Realität des Mythos wird der Begriff „money laundering“ in der juristischen Terminologie erstmals 1982 in der Entscheidung „United States versus \$ 4.255.625.39“ erwähnt und setzte sich im Anschluss international durch.<sup>85</sup>

## II. Definition und Rechtsgut

In Deutschland wurde der Straftatbestand der Geldwäsche 1992 in § 261 StGB eingeführt<sup>86</sup> und seitdem regelmäßig geändert. Der Straftatbestand hat heute derart viele Begehungsvarianten, dass *Bülte* sogar konstatiert, es

---

79 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 1.

80 Magliveras, Journal Business Law 1992, 161 (161); Gazeas, NJW 2021, 1041 (1041).

81 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 105.

82 18 U.S. Code, §§ 1956-1957; Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 105.

83 Dazu unter anderem: Mückenberger, in: Esser/Rübenstahl/Saliger/Tsambikakis (Hrsg.), 2017, § 261 StGB Rn. 5; Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 2.

84 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 2 f.

85 Zitiert nach Tsakalis, 2022, S. 34.

86 Durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15.07.1992, BGBl. I 1992, S. 1302.

gebe so etwas wie *die* Geldwäsche gar nicht.<sup>87</sup> Ein allgemeingültiger Rechtsbegriff oder eine Legaldefinition der Geldwäsche besteht außerhalb der Begehungsvarianten von § 261 StGB bis heute nicht.<sup>88</sup> Zur definitorischen Annäherung wird die Geldwäsche daher häufig vom allgemeinen Sprachverständnis, von ihrer Zielsetzung her oder kriminologisch umschrieben. Rein tatsächlich betrachtet kann die Geldwäsche am besten als das Tor zwischen illegalen Erlösen aus Straftaten und dem legalen Finanzkreislauf bezeichnet werden.<sup>89</sup> Vom Begriff der Geldwäsche ist der gesamte Prozess der Verschleierung, der Existenz und der Herkunft von illegalen Vermögenswerten umfasst, mit dem Ziel, diese als rechtmäßige Einkünfte erscheinen zu lassen.<sup>90</sup> Der Kern des Unrechtsgehalts der Geldwäsche ist dabei seit jeher umstritten.<sup>91</sup> Richtig ist, dass man sich dennoch international auf die Notwendigkeit eines Straftatbestandes bzw. einer Untersagung der Geldwäsche verständigen konnte. Vermögen an sich galt schon immer als ein strafschutzwürdiges Rechtsgut, welches mit der Existenz eines ökonomisch entwickelten Staates eng verknüpft ist und damit sowohl dem Schutz individueller als auch staatlicher Belange dient.<sup>92</sup> Das Rechtsgut der Geldwäsche ist die Rechtspflege einschließlich des Ermittlungsinteresses der Strafverfolgungsbehörden, sowie die mit der Vortat<sup>93</sup> – also der Quelle der kriminellen Profite – geschützten Rechtsgüter.<sup>94</sup> Nach dem Gesetzgeber dient der Tatbestand des § 261 StGB der Aufspürung von Gewinnen aus kriminellen Aktivitäten.<sup>95</sup> Geschütztes Rechtsgut sei daher die inländische Strafrechtspflege.<sup>96</sup> Durch die Verfolgung der Geldwäsche sollen

---

87 *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (277).

88 Siehe *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 1; *Figura*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 1 Rn. 10.

89 *Hassemer*, WM Sonderbeilage Nr. 3 1995, 1 (13); *Krey/Dierlamm*, JR 1992, 353 (359).

90 *Figura*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 1 Rn. 11; *Ruhmannseder*, in: Heintschel-Heinegg/Kudlich (Hrsg.), 60. Edition, Stand: 01.11.2023, § 261 Rn. 4; siehe sogleich die Modellierung der Geldwäsche Abb. 4: Drei-Phasen-Modell.

91 *Pieth*, in: Herzog/Mülhausen (Hrsg.), 2006, B., § 4 Rn. 3; *Arzt*, in: Diederichsen/Dreier, 1997, S. 28; *Vogel*, ZRP 2020, 111 (112); *Hassemer*, WM Sonderbeilage Nr. 3 1995, 1 (14).

92 *Hassemer*, WM Sonderbeilage Nr. 3 1995, 1 (4); *Tsakalis*, 2022, S. 40.

93 Die Geldwäsche ist ein sog. Anschlussdelikt, *Jahn/Ebner*, JuS 2009, 597 (597).

94 *Ruhmannseder*, in: Heintschel-Heinegg/Kudlich (Hrsg.), 60. Edition, Stand: 01.11.2023, § 261 Rn. 7; BGH, Beschl. v. 06.06.2018, 2 Ars 163/18, 2 AR 106/18, NJW 2018, 2742 (2743).

95 *Neuheuser*, in: Erb/Schäfer (Hrsg.), 4. Aufl. 2021, § 261 Rn. 9.

96 BT-Drs. 12/989, 25.07.1991, S. 27; BT-Drs. 12/3533, 22.10.1992, S. 11, 13.

die Wirkungen vorausgegangener Straftaten beseitigt werden.<sup>97</sup> Zusätzlich wird teilweise die Auffassung vertreten, der Gesetzgeber habe auch den Wirtschafts- und Finanzkreislauf zum Schutzgut der Geldwäsche bestimmen wollen.<sup>98</sup> Dies wird durch andere Auffassungen allerdings mit dem Hinweis auf einen fehlenden Bezug des § 261 StGB zu den Kreditinstituten abgelehnt.<sup>99</sup> Die Geldwäsche konnte früher in Deutschland nur bezüglich Profiten aus bestimmten, als Katalogvortaten aufgeführten schweren Delikten begangen werden (z. B. Betäubungsmitteldelikte, gewerbsmäßig begangene Steuerhinterziehung, als Bande begangene Delikte des WpHG).<sup>100</sup> Seit 2021 ist die Geldwäsche in Anpassung an internationale und europäische Standards<sup>101</sup> nun hinsichtlich jeder Vortat, aus der „etwas“ erlangt wurde, möglich (sog. „All-Crimes-Ansatz“).<sup>102</sup> Durch die vollständige Abschaffung des Vortatenkataloges statt dessen Ergänzung ging der Gesetzgeber weit über die mindestharmonisierenden Vorgaben der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche<sup>103</sup> hinaus (Über-Umsetzung).<sup>104</sup> Geldwäsche ist ein zentrales Delikt der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität.<sup>105</sup>

### III. Modellierung der Geldwäsche

Es existieren zahlreiche Modelle, die eine Umschreibung des komplexen Prozesses zwischen dem Anfallen von Vermögenswerten durch kriminelle Aktivitäten und dem Zielpunkt der Verfügbarkeit von nicht mehr bemakelten Vermögenswerten versuchen.<sup>106</sup> *Herzog/Achtelik* umschreiben den Vor-

---

97 Ebenda.

98 *Findeisen*, wistra 1997, 121 (121).

99 *Neuheuser*, in: Erb/Schäfer (Hrsg.), 4. Aufl. 2021, § 261 Rn. 11.

100 *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1043).

101 Umsetzung der EU-Richtlinie 2018/1673 v. 23.10.2018.

102 Mit diesem Ansatz wurde die Geldwäsche aus der Beschränkung auf ihren Ursprungskontext der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung herausgelöst: *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1043); *Ruhmannseder*, in: Heintschel-Heinegg/Kudlich (Hrsg.), 60. Edition, Stand: 01.11.2023, § 261 Rn. 3.

103 Zu dieser Richtlinie siehe Kapitel II.B.II.2.f).

104 Siehe ausführlich dazu und zur Kritik am All-Crimes-Ansatz: *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 Rn. 13 ff.; *Schröder/Blaue*, NZWiSt 2019, 161 (161 ff.).

105 *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 Rn. 4.

106 *Herzog/Achtelik*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 5 f.; vgl. mit weiteren Nachweisen *Biberacher*, Kryptotoken und Geldwäsche – Die geldwäscherecht-

gang – thematisch zu dieser Arbeit passend – damit, dass Input und Output der Geldwäsche bekannt sind, der dazwischenliegende Prozess aber in einer Art „Blackbox“<sup>107</sup> stattfindet.<sup>108</sup> Der Input der Geldwäsche ist das „dreckige Geld“ und der Output das „gewaschene Geld“. Der für die Strafverfolgung interessante Part spielt sich mithin innerhalb der Blackbox ab. Die Einführung von Geldwäschemodellen dient der Analyse und Spezifizierung dieser Blackbox, um entsprechende Bekämpfungsmechanismen zu entwickeln.<sup>109</sup> Im Hinblick auf sämtliche Modelle kann festgehalten werden, dass es sich bei Geldwäsche um eine Art „Recycling“ („aus schmutzig mach sauber“) handelt.<sup>110</sup> International durchgesetzt hat sich das die Realität stark vereinfachende sog. Drei-Phasen-Modell, welches die Geldwäsche in die erste Phase des „Placement“ (1.), die zweite Phase des „Layering“ (2.) und die dritte Phase der „Integration“ (3.) aufspaltet.<sup>111</sup> Die hiesige Darstellung beschränkt sich auf dieses Modell, da die Modellierungsversuche lediglich das Verständnis und einen Zugang für den Ablauf von Geldwäsche eröffnen, als Input-Daten für ein KI-Training jedoch zusätzlich konkrete Geldwäschefälle unabhängig von dieser abstrakten Modellierung benötigt werden.<sup>112</sup> Zugleich wird daher auch auf die generelle Kritik an einer Modellierung der Geldwäsche eingegangen (4.).

---

liche Verpflichtetenstellung von Kryptointermediären im europäischen sowie deutschen Recht, 2023, S. 186.

107 Generell als „Blackbox“ bezeichnet wird eine Wahrheit, die der menschlichen Vernunft oder dem Verstehen nicht direkt zugänglich ist, siehe *Sommerer*, 2020, S. 194; im Rahmen von KI-Anwendungen meint insb. „Blackbox-Algorithmus“, dass keine Kenntnisse mehr über die inneren Eigenschaften des Systems bestehen, *Martini*, 2019, S. 45.

108 *Herzog/Achtelik*, in: *Herzog* (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 5.

109 FATF, FATF Report Professional Money Laundering, Juli 2018, (abrufbar: <https://perma.cc/7PGC-DQRF> zuletzt abgerufen: 31.08.2024) S. 16 ff.; *Herzog/Achtelik*, in: *Herzog* (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 5.

110 *Herzog/Achtelik*, in: *Herzog* (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 6.

111 Dieses Modell geht laut übereinstimmender Quellenlage wohl ursprünglich auf eine Entwicklung durch die FATF zurück: *Oswald*, Die Implementation gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in der Bundesrepublik Deutschland, 1997, S. 10; *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 3; *Herzog/Achtelik*, in: *Herzog* (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 7.

112 Siehe dazu die Entwicklungsmodalitäten für ein KI-Training und insbesondere die Anforderungen an Datenqualität und Datenvollständigkeit in Kapitel IV.

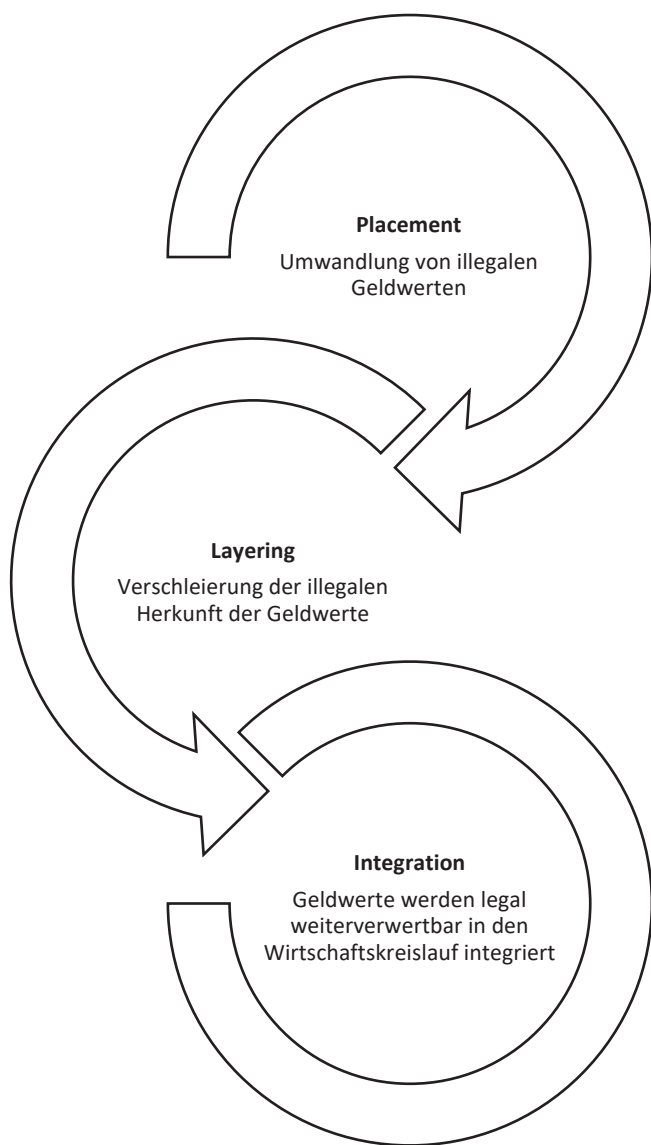


Abb. 4: Drei-Phasen-Modell

## 1. „Placement“ – Erste Phase

Das „Placement“ (dt.: Platzierung oder Unterbringung) als erste Phase der Geldwäsche diente ursprünglich vor allem als Umschreibung der physischen Umwandlung großer Bargeldmengen, die durch Vortaten angefallen sind.<sup>113</sup> Traditionell ging es dabei um die Umwandlung von Bargeld in Buchgeld, um das Geld so leichter transferieren zu können.<sup>114</sup> Zugleich ist diese Phase mit dem höchsten Entdeckungsrisiko für den Geldwäscher verbunden.<sup>115</sup> Richtigerweise spielt diese Phase mit der zunehmenden Digitalisierung eine immer kleinere Rolle, da Vermögenswerte vielfach von Beginn an rein digital abgebildet werden, wie beispielsweise Kryptowerte.<sup>116</sup> Eine der – inzwischen auch den Ermittlungsbehörden – bekanntesten und einfachsten Techniken zur Umsetzung dieser Phase ist das sog. Smurfing.<sup>117</sup> Hierbei werden Einzahlungen von einer Vielzahl von Tätern/Helfern gestückelt und in gestreuter Verteilung auf eine Vielzahl von Konten vorgenommen.<sup>118</sup>

## 2. „Layering“ – Zweite Phase

In der zweiten Phase der Geldwäsche sollen durch das sog. „Layering“ (dt.: Verteilung oder Verwirrspiel) die Spuren der illegalen Herkunft des Geldes möglichst bis zur Unkenntlichkeit verwischt werden.<sup>119</sup> Dazu wird auf verschiedenste Arten versucht, die Papierspur des Geldes (engl. „paper

---

113 Hoyer/Klos, Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und ihre Anwendung in der Praxis – Geldwäschegesetz, Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, internationale Regelungen, 2. Aufl., 1998, S. 11; Degen, Gesetzliche Mitwirkungspflichten der Kreditwirtschaft bei der Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung – Eine verfassungsrechtliche Betrachtung aus Sicht der Bankkunden am Beispiel des Konten-Screenings und des Kontendatenabrufverfahrens, 2009, S. 81.

114 Allgayer, in: Ellenberger/Bunte (Hrsg.), 6. Aufl. 2022, § 11 Rn. 5; Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 8.

115 Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 8; Hoyer/Klos, 1998, S. 12.

116 Weisser/Bliesener, NZWiSt 2024, 41 (Fn. 15).

117 Weisser/Bliesener, NZWiSt 2024, 41 (Fn. 22); Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 8; Degen, 2009, S. 81.

118 Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 8 f.

119 Hoyer/Klos, 1998, S. 12 f.; Vogt, in: Herzog/Mülhausen (Hrsg.), 2006, A., § 2 Rn. 3; Grzywotz, Virtuelle Kryptowährungen und Geldwäsche, 2019, S. 83.

trail“) zwischen den einzelnen Transaktionen auszulöschen.<sup>120</sup> Dies bedeutet einfach gesagt, dass versucht wird, den Nachweis der Herkunft des Geldes so vollständig wie möglich zu zerstören. Daher ist im Kontext von Geldwäschebekämpfung auch immer wieder vom Erhalt dieser Papierspur die Rede, auch wenn diese durch die Digitalisierung des Zahlungsverkehrs mittlerweile eher als Herkunftsspur bezeichnet werden könnte. Um eine solche Verschleierung zu erreichen, existieren zahlreiche Vorgehensweisen, die sich national als auch international abspielen.<sup>121</sup>

Als Auffälligkeiten sind dabei immer wieder die Inkaufnahme von hohen Transaktionskosten oder wirtschaftlich sinnloses Verhalten zu beobachten, da für die Geldwäsche jedes „erfolgreich“ in den Finanzkreislauf integrierte Geld als „Gewinn“ verbucht werden kann und somit auch Teilverluste in Kauf genommen werden.<sup>122</sup>

### 3. „Integration“ – Dritte Phase

In der dritten und letzten Phase, der sog. „Integration“ findet die Einschleusung der inkriminierten Gelder in den legalen Finanzkreislauf statt.<sup>123</sup> Unter diesem Begriff werden alle Maßnahmen zusammengefasst, die die kriminell erworbenen Vermögenswerte als legal erworben erscheinen lassen sollen. Zugleich fließen diese am Schluss wieder an den Initiator zurück.<sup>124</sup> Als typische Beispiele für diese Einschleusung nennen *Herzog/Achtelik* den Erwerb von Geschäftsbeteiligungen, Investitionen in den Aktienmarkt oder den Kauf von Immobilien.<sup>125</sup>

### 4. Kritik an dieser und der generellen Modellierung von Geldwäsche

Am dargestellten Drei-Phasen-Modell wird häufig die künstliche Aufspaltung der Geldwäsche in Einzelschritte und die (zu) vereinfachte Darstel-

---

120 *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 4 f.

121 Mit einer Darstellung vielfacher Beispiele von Verschleierungsmethoden: *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 6 ff.

122 *Herzog/Achtelik*, in: *Herzog* (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 10.

123 Ebenda, Rn. 11.

124 *Hoyer/Klos*, 1998, S. 13; *Herzog/Achtelik*, in: *Herzog* (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 11.

125 *Herzog/Achtelik*, in: *Herzog* (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 11.



lung eines komplizierten Prozesses kritisiert.<sup>126</sup> Richtigerweise können sich die einzelnen Phasen überlagern bzw. gleichzeitig stattfinden oder aber aufgrund der zunehmenden Digitalisierung von Vermögenswerten ggf. ganz wegfallen. Es ist leicht erkennbar, dass der Oberbegriff der Geldwäsche als Sammelbegriff für eine Vielzahl unterschiedlicher und sich wandelnder Handlungen herangezogen wird, denen dieses Modell nur einen Verständnisrahmen gibt.<sup>127</sup> Als gängige Methode zum ersten Erkenntnisgewinn bleibt die Darstellung dieses bzw. eines Geldwäschemodells jedoch unverzichtbar.

#### IV. Zwischenfazit

Nachdem das Delikt der Geldwäsche nun in seinen Grundzügen dargestellt wurde, ist im Folgenden auf die rasante internationale Entwicklung des Geldwäscherechtes einzugehen, die wie kein anderes Delikt maßgeblich von weltweiten Entwicklungen geprägt wurde. Seit Jahren hält jedoch auch die Kritik an der Etablierung eines Straftatbestandes der Geldwäsche an.

#### *B. Internationaler „Kampf“ gegen Geldwäsche – Entwicklung einer umfassenden Regulatorik*

Die Globalisierung und Digitalisierung der Wirtschaft ermöglicht eine vorher in diesem Ausmaß niemals mögliche internationale Mobilität von Geldströmen, was in Verbindung mit den offenen europäischen Grenzen zu einer erheblichen Begünstigung internationaler Begehungsformen der Geldwäsche führt.<sup>128</sup> Die internationale und europäische Entwicklung der Geldwäsche-Regulierung hat das deutsche Recht entscheidend geprägt bzw. teilweise erst den Anstoß zur Schaffung deutscher Regelungen gegeben. Die hier erfolgende – teils historische – Aufarbeitung beschränkt sich auf die wesentlichen Punkte, ist jedoch für das Verständnis und die Bewertung der Rechtsnatur der Geldwäscheverdachtsmeldung<sup>129</sup> und der rechtlichen He-

---

126 So etwa: *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 4; *Frey/Pelz*, in: *Brian/Pelz* (Hrsg.), 17. Edition, Stand: 01.03.2024, Einführung zum GwG Rn. 3 f.

127 *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (277 f.); *Wende*, 2024, S. 177.

128 *Tsakalis*, 2022, S. 46.

129 Kapitel IV.

rausforderungen der Automatisierung der damit verbundenen Verdachtsstufen<sup>130</sup> essenziell.

## I. Ausgangspunkte einer internationalen Entwicklung

Die heutigen nationalen Vorgaben zur Geldwäsche sind maßgeblich unter supranationalem und internationalem Einfluss entstanden.<sup>131</sup> Die Ausgangspunkte der internationalen Entwicklung werden im Folgenden zunächst knapp dargestellt (I.), um im Anschluss auf die daraus entstandenen nationalen und internationalen Regularien (II.) und die einzelnen Verdachtsstufen in Deutschland (III.) einzugehen.

### 1. U.S. Bank Secrecy Act

Der U.S. Bank Secrecy Act aus dem Jahr 1970 gilt als historischer Startpunkt der Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung, auch wenn der Rechtsbegriff „Geldwäsche“ noch nicht eingeführt wurde.<sup>132</sup> Entgegen des Namens diente die Verabschiedung der Einschränkung des Bankgeheimnisses in den USA.<sup>133</sup> Mit diesem Legislativakt wurde international zum ersten Mal versucht, Geld illegaler Herkunft aufzuspüren und die Verschleierung dessen Ursprungs zu sanktionieren.<sup>134</sup>

### 2. Wiener Übereinkommen

Die sog. Wiener Drogenkonvention<sup>135</sup> vom 19.12.1988 gilt als internationaler Wegbereiter der Anti-Geldwäsche-Regulierung, zielte allerdings in erster Linie auf die Bekämpfung des internationalen Drogenhandels ab.<sup>136</sup> Dieses

---

130 Ebenda.

131 Koslowski, Harmonisierung der Geldwäschestrafbarkeit in der Europäischen Union – Entwicklung europäischer Vorgaben zur Strafbarkeit wegen Geldwäsche unter Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Geldwäschetatbestände, 2016, S. 101.

132 Levi/Reuter, in: Tonry, 2006, S. 296; Carl, wistra 1991, 288 (288 f.).

133 Levi/Reuter, in: Tonry, 2006, S. 296; Tsakalis, 2022, S. 48.

134 Ebenda.

135 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 19. Dezember 1988.

136 Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 61.

Übereinkommen der Vereinten Nationen enthielt erstmals die Verpflichtung zur Verhinderung von Geldwäsche aus illegalem Drogenhandel, zur Gewinnabschöpfung der damit erzielten Erlöse und einer entsprechend abgestimmten internationalen Kooperation in diesem Bereich.<sup>137</sup> Eine Umschreibung des Straftatbestandes der Geldwäsche findet sich im Art. 3 des Wiener Übereinkommens mit Bezug zu spezifischen Suchtstoffen. Im Schwerpunkt werden schon dort das Umwandeln und Übertragen von Vermögensgegenständen, das Verbergen oder Verschleiern der wahren Beschaffenheit oder auch das Wissen um die illegale Herkunft von Vermögenswerten als spezifische Geldwäschehandlungen benannt.<sup>138</sup> Interessanterweise waren in dieser Konvention keine Verpflichtungen zur Einführung von präventiven Maßnahmen gegen Geldwäsche wie Identifizierungs- und Meldepflichten vorgesehen.<sup>139</sup>

### 3. Straßburger Konvention

Auch der Europarat hat die Gestaltung des Geldwäscherechtes frühzeitig mitgeprägt. Im Übereinkommen des Europarats vom 08.11.1990 (sog. Straßburger Konvention)<sup>140</sup> – welches auch von Deutschland ratifiziert worden ist – verständigten sich die Vertragsstaaten auf eine Pönalisierung von Geldwäsche.<sup>141</sup> Die unter Strafe zu stellenden Handlungen wurden dabei so umschrieben wie im Wiener Übereinkommen.<sup>142</sup> Die Strafbarkeit wegen Geldwäsche wurde hier allerdings bereits über die Drogenkriminalität hinaus erstreckt.<sup>143</sup>

---

137 Art. 3, 4, 5 und 7 Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20.12.1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (Vertragsgesetz Suchtstoffübereinkommen 1988), BGBl. 1993 II, S. 1136 ff.

138 Siehe *Tsakalis*, 2022, S. 51 ff.

139 *Kosłowski*, 2016, S. 104.

140 Straßburger Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 08.11.1990.

141 Art. 6 Straßburger Konvention.

142 *Kosłowski*, 2016, S. 105.

143 Ausführlich *Tsakalis*, 2022, S. 51 ff.; *Kosłowski*, 2016, S. 105.

## II. Internationale und europäische Entwicklung der Geldwäschebekämpfung – Rechtsquellen

*„In contrast to most other types of crime, money laundering is notable for the diversity of its forms, participants, and settings.“*

– M. Levi/P. Reuter<sup>144</sup>

Das europäische Anti-Geldwäscherecht ist insbesondere durch die FATF-Empfehlungen und die europäischen Geldwäsche-Richtlinien geprägt, die hier zusammenfassend erläutert werden.

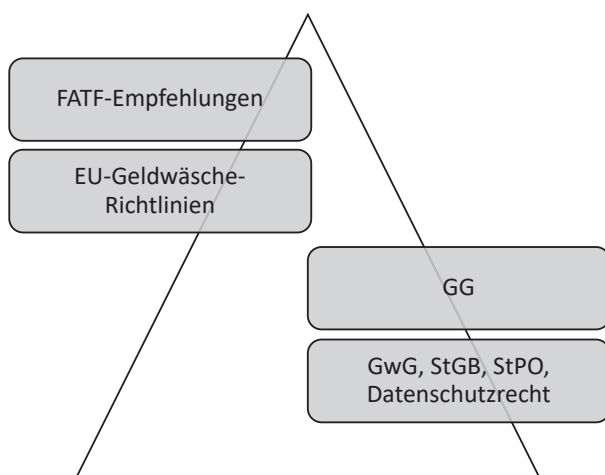


Abb. 5: Übersicht Geldwäscheregularien

Die Darstellung der internationalen und nationalen Regularien in Abb. 5 darf nicht als strenge hierarchische Normenpyramide verstanden werden, sondern ist vielmehr als Rechtsquellen-Fluss der internationalen Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung und Einfluss-Pyramide zu lesen. Inwiefern sich die Anti-Geldwäsche-Regularien der FATF (1.) über die EU-Geldwäsche-Richtlinien (2.) bis hin zu den Umsetzungen beim nationalen Gesetzgeber (3., 4.) stetig und rasant weiterentwickeln, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

<sup>144</sup> Levi/Reuter, in: Tonry, 2006, S. 312.

## 1. FATF

In der Entwicklung der weltweiten Anti-Geldwäsche-Regularien hat die FATF von Anfang an eine prägende Rolle gespielt. Die Abkürzung „FATF“ steht für „Financial Action Task Force“. Dahinter verbirgt sich ein internationales zwischenstaatliches Gremium, welches 1989 von den G7-Staaten errichtet wurde und seither organisatorisch bei der OECD ansässig ist, ohne ein rechtlicher Teil dieser zu sein.<sup>145</sup> Der Arbeitsauftrag der FATF ist die Untersuchung von Geldwäschemethoden, die Entwicklung von Standards für die Geldwäschebekämpfung und die Unterstützung der wirksamen Umsetzung von Präventivmaßnahmen im internationalen Finanzsystem.<sup>146</sup>

Die FATF ist keine internationale Organisation, da sie nicht auf Basis völkerrechtlicher Vereinbarungen entstanden ist.<sup>147</sup> Folglich sind ihre Arbeitsergebnisse auch nicht demokratisch legitimiert und entfalten keine völkerrechtliche Verbindlichkeit – anders etwa als völkerrechtliche Verträge oder Resolutionen des UN-Sicherheitsrates.<sup>148</sup> Inzwischen haben sich bereits über 200 Staaten und Jurisdiktionen verpflichtet, die von der FATF formulierten 40 Empfehlungen<sup>149</sup> zur Einrichtung einer effektiven Geldwäsche-Abwehr umzusetzen.<sup>150</sup>

### a) FATF-Empfehlungen

Entsprechend ihres Mandates formulierte die FATF in Zusammenarbeit mit internationalen Experten bereits 1990 40 Empfehlungen, die als grundsätzliche Richtlinie für den effektiven Umgang mit Geldwäsche zu verstehen sind.<sup>151</sup> Bereits in ihrer ersten Fassung enthielten diese sowohl Emp-

---

145 Tsakalis, 2022, S. 55.

146 Siehe Grützner/Jakob, Compliance von A-Z, 2. Aufl., 2015, F – FATF; Paeffgen, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen/Salinger (Hrsg.), 6. Aufl. 2023, § 89c Rn. 5a.

147 Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 63; Paeffgen, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen/Salinger (Hrsg.), 6. Aufl. 2023, § 89c Rn. 5a.

148 Paeffgen, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen/Salinger (Hrsg.), 6. Aufl. 2023, § 89c Rn. 5a.

149 FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations, Stand: November 2023, (abrufbar: <https://perma.cc/4CA6-RGMY>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

150 Wegner, GWuR 2022, 117 (117).

151 FATF, History of the FATF, (abrufbar: <https://perma.cc/W52R-32TB>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

fehlungen, die auf die Kriminalisierung der Geldwäsche gerichtet waren als auch Handlungsratschläge für die Prävention von Geldwäsche im Finanzsektor.<sup>152</sup> Seither wurden die Empfehlungen mehrfach aktualisiert, Erweiterungs- und Anpassungsrunden erfolgten 1996, 2003 und 2012.<sup>153</sup> An den relevanten Stellen dieser Arbeit wird auf die jeweils zugehörigen FATF-Empfehlungen eingegangen.

## b) Evaluation der Mitgliedstaaten

Die FATF überprüft regelmäßig in sog. Länderprüfungen (engl.: „mutual evaluations“), ob die von ihr ausgesprochenen Empfehlungen sowohl formell (engl.: „technical compliance“) als auch praktisch wirksam (engl.: „effectiveness“) umgesetzt werden.<sup>154</sup> Dieser Überwachungsmechanismus ist auch der Grund für den großen internationalen Einfluss der FATF, obwohl die Empfehlungen eigentlich nur als „soft law“ ausgestaltet sind.<sup>155</sup> Denn zum einen müssen sich die Mitgliedsländer jährlich selbst evaluieren (engl.: „self-evaluation-procedure“) und zum anderen wird in regelmäßigen Abständen eine Vor-Ort-Prüfung durch Experten durchgeführt („mutual evaluation procedure“).<sup>156</sup> Sofern bei Länderprüfungen erhebliche Mängel (engl.: „strategic deficiencies“) festgestellt werden, kann die FATF die betroffene Jurisdiktion auf die sog. „graue Liste“ (engl.: „jurisdiction under increased monitoring“) setzen und so zu besonderer Vorsicht im wirtschaftlichen Verkehr mit diesem Land mahnen.<sup>157</sup> Wenn im Anschluss die festgestellten Mängel durch das betroffene Land nicht angegangen werden, kann die FATF dieses zu einer Hochrisikojurisdiktion erklären.<sup>158</sup> Diese Liste wird auch als sog. „schwarze Liste“ bezeichnet. Faktisch kommt die Erwähnung auf dieser schwarzen Liste einem Ausschluss dieses Landes vom internationalen Finanzverkehr gleich, weshalb dieses Evaluations-

---

152 Tsakalis, 2022, S. 56.

153 Ebenda, S. 57.

154 Wegner, GWuR 2022, 117 (117).

155 Wende, 2024, S. 17; Pieth, in: Herzog/Mülhausen (Hrsg.), 2006, § 4 Rn. 13.

156 Wende, 2024, S. 19; Allgayer, in: Ellenberger/Bunte (Hrsg.), 6. Aufl. 2022, § 11 Rn. 21; Tsakalis, 2022, S. 58.

157 Wegner, GWuR 2022, 117 (117).

158 Siehe eine jeweils aktuelle Version dieser Listen: FATF, "Black and grey" lists, (abrufbar: <https://perma.cc/4MQM-WNEE>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); Wegner, GWuR 2022, 117 (117).

system aus Sicht der FATF zu einer guten Durchsetzungsmöglichkeit der Empfehlungen führt.<sup>159</sup> Der große Einfluss der FATF durch diese Evaluationsrunden hat zu einer quasi-Verbindlichkeit der FATF-Empfehlungen geführt, die sich nicht in deren rechtlicher Ausgestaltung widerspiegeln.

## 2. Geldwäsche-Richtlinien der EU

Als nächstes wird ein Überblick über die zahlreichen EU-Geldwäsche-Richtlinien gegeben, anhand dessen die Regulierungsflut in diesem Bereich besonders deutlich wird. Diese hohe Regulierungsdichte hat zu einem Welleneffekt in der nationalen Regulierung geführt, die mit der Umsetzung der europäischen Regelungen Schritt halten muss.

### a) Erste EU-Geldwäsche-Richtlinie v. 10.06.1991, RL 91/308/EWG

Die erste Geldwäsche-Richtlinie der EU<sup>160</sup> (damals noch Europäische Gemeinschaft) ist die erste gesetzgeberische Maßnahme auf europäischer Ebene zur Bekämpfung der Geldwäsche.<sup>161</sup> Ausweislich der Erwägungsgründe wird ausdrücklich die oben genannte Umschreibung von Geldwäsche des Wiener Übereinkommens aufgegriffen<sup>162</sup> und der Anwendungsbereich zugleich auf die Erlöse aus anderen kriminellen Tätigkeiten (nicht mehr nur Drogenstraftaten) erweitert.<sup>163</sup> Durch diese Ausdehnung auf der einen Seite und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Untersagung der Geldwäsche<sup>164</sup> auf der anderen Seite zeichnete die Richtlinie neue Wege bei

---

159 Wegner, GWuR 2022, 117 (117).

160 Richtlinie des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (91/308/EWG).

161 Tsakalis, 2022, S. 62.

162 Erwägungsgründe, RL 91/308/EWG; siehe Kapitel II.B.I.2.

163 Erwägungsgründe, RL 91/308/EWG („Da das Phänomen der Geldwäsche jedoch nicht nur die Erlöse aus Drogenstraftaten betrifft, sondern auch die Erlöse aus anderen kriminellen Tätigkeiten [...] ist es wichtig [...] die Wirkungen der Richtlinie [...] aus[zu]weiten...“).

164 Art. 2, RL 91/308/EWG („Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, da[ss] Geldwäsche im Sinne dieser Richtlinie untersagt wird.“).

der Verfolgungsstrategie gegen Geldwäsche vor.<sup>165</sup> Die Geldwäsche wurde nicht mehr als subsidiäre Manifestation von Kriminalität angesehen, sondern als eigenständiger korrosiver Faktor, der die Integrität und Stabilität des gemeinsamen europäischen Marktes bedrohte.<sup>166</sup> Der ursprüngliche Vorschlag der Fassung des Art. 2 der Richtlinie durch die Kommission<sup>167</sup> enthielt die direkte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Schaffung eines Straftatbestandes der Geldwäsche. Statt des ursprünglichen Formulierungsvorschlages („...als strafbar gilt...“) heißt es in Art. 2 der Endfassung der Richtlinie nur noch: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, da[ss] Geldwäsche im Sinne dieser Richtlinie untersagt wird.“ Dieser wichtige sprachliche Unterschied wird noch heute vielerorts in der Literatur nur ungenau erfasst.<sup>168</sup> Die initiale Formulierung der Kommission scheiterte jedoch an der – teilweise bis heute – fehlenden strafrechtlichen Kompetenz der EU und des daraus entstandenen Meinungsstreits der Mitgliedstaaten mit den Organen der EU.<sup>169</sup> Daher sah man in der finalen Fassung der Richtlinie davon ab, eine solche Verpflichtung der Mitgliedstaaten aufzunehmen. Kernbestandteile der Richtlinie waren die inhaltlichen Vorgaben für Regelungen in den Mitgliedstaaten zur Überwachung und Verpflichtung des Finanzwesens (schwerpunktmäßig die Kreditinstitute) und die Bezugnahme auf die 40 FATF-Empfehlungen.<sup>170</sup>

---

165 Sotiriadis, Die Entwicklung der Gesetzgebung über Gewinnabschöpfung und Geldwäsche – Unter Berücksichtigung der jeweiligen kriminalpolitischen Tendenzen, 2010, S. 262; Tsakalis, 2022, S. 62.

166 Sotiriadis, 2010, S. 262; Magliveras, Journal Business Law 1992, 161 (169); Tsakalis, 2022, S. 62.

167 Der ursprüngliche Vorschlag der Fassung des Art. 2 durch die Kommission lautete: „...dass das Waschen der Erlöse aus schweren Straftaten nach ihren nationalen Vorschriften als strafbar gilt“, KOM(90) 106 endg., 23.03.1990.

168 Etwa Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 108; Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 81; sehr genau: Tsakalis, 2022, S. 62 f.

169 Sotiriadis, 2010, S. 262; Zöller, in: Bergmann (Hrsg.), 6. Aufl. 2022, Europäisches Strafrecht, I., 2., erläutert zutreffend, dass die Europäische Union auch nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon keine allgemeine Kompetenz zur Setzung supranationalen Strafrechts inne hat und daher insbesondere nicht im Wege des Erlasses einer Verordnung i. S. d. Art. 288 UA 2 AEUV unmittelbar geltendes Strafrecht erlassen kann; zu den Folgen des Urts. des BVerfG v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08 und zum Vertrag von Lissabon siehe auch Zimmermann, JURA 2009, 844 (844 ff.).

170 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 108; Degen, 2009, S. 100.



b) Zweite EU-Geldwäsche-Richtlinie v. 04.12.2001, RL 2001/97/EG

Die zweite EU-Geldwäsche-RL<sup>171</sup> stand bereits im Zeichen der Terroranschläge vom 11.09.2001, wenn auch deren Folgen aufgrund des engen zeitlichen Zusammenhanges noch keinen starken Einfluss auf die finale Fassung der Richtlinie hatten, sondern eher zu einem Beschleunigungsprozess bezüglich der Verabschiedung der dritten EU-Geldwäsche-RL führten.<sup>172</sup> Die zweite Richtlinie diente vor allem der Ergänzung und Abänderung der ersten Richtlinie dahingehend, die Mitgliedstaaten zur Ausweitung des Vortatenkataloges der Geldwäsche weit über die Bekämpfung der Drogenstraf-taten hinaus zu veranlassen.<sup>173</sup> Auch im Regelungsinhalt dieser Richtlinie ist weiterhin – wie in der ersten EU-Geldwäsche-RL – von einer Untersagungs- und nicht von einer Kriminalisierungspflicht der Geldwäsche die Rede.<sup>174</sup> Durch die zweite EU-Geldwäsche-Richtlinie erfolgte überwiegend eine Einbeziehung des Nichtfinanzsektors in den Verpflichtetenkreis der Geldwäschebekämpfung.<sup>175</sup>

---

171 Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.12.2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche.

172 Degen, 2009, S. 100 f.

173 Tsakalis, 2022, S. 71.

174 Daher heißt es in der englischen Fassung der RL in EG II: *„It would be more appropriate and in line with the philosophy of the Action Plan to Combat Organised Crime [...] for the prohibition of money laundering under the Directive to be extended.“*, in der deutschen Übersetzung der RL wird nicht ganz deutlich, dass es weiterhin nur um eine Untersagungspflicht der Mitgliedstaaten ging: *„Es wäre angemessener und entspräche mehr dem Sinne des Aktionsplans der Hochrangigen Gruppe zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, [...] wenn das Geldwäsche-verbot der Richtlinie ausgedehnt würde.“*; siehe auch zusammenfassend Mitsilegas, Money Laundering Counter-Measures in the European Union – A New Paradigm of Security Governance Versus Fundamental Legal Principles, 2003, Fn. 258; Tsakalis, 2022, S. 71.

175 Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 82.

c) Dritte EU-Geldwäsche Richtlinie v. 26.10.2005, RL 2005/60/EG

Bereits vier Jahre später wurde die dritte EU-Geldwäsche-Richtlinie<sup>176</sup> verabschiedet. Aus Klarstellungsgründen wurde die erste EU-Geldwäsche-Richtlinie durch diese Richtlinie aufgehoben und ersetzt.<sup>177</sup> Die dritte EU-Geldwäsche-Richtlinie intendierte vor allem eine Verschärfung der bereits bestehenden Sorgfaltspflichten und die Einbeziehung der Terrorismusfinanzierung in das Geldwäschebekämpfungs-Regime.<sup>178</sup>

Wichtigste Neuerung dieser Richtlinie war jedoch – mit Blick auf die vorangegangenen FATF-Änderungen<sup>179</sup> – der Paradigmenwechsel von einem regelbasierten (engl.: „rule-based-approach“) zu einem risikobasierten Ansatz (engl.: „risk-based-approach“) bei der Identifizierung möglicher Geldwäschefälle durch die Verpflichteten.<sup>180</sup> Zielsetzung dieser Änderung war die Etablierung angemessener Maßnahmen bei den Verpflichteten gemessen an dem individuell bestehenden Geldwäsche-Risiko.<sup>181</sup>

Durch EG 29 und Art. 21 Abs.1 RL 2005/60/EG wurde außerdem der bereits in der FATF-Empfehlung 29 angedachte Weg fortgeführt und eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung einer zentralen Meldestelle (in Deutschland: FIU) beschritten.

---

176 Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

177 EG 45, RL 2005/60/EG: „...sollte angesichts der erforderlichen tiefgreifenden Änderungen und aus Gründen der Klarheit aufgehoben werden...“, zudem Art. 44 RL 2005/60/EG.

178 Die seither bestehende Vernetzung der Begriffe Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird bezüglich ihrer Effektivität und Sinnhaftigkeit durchaus kritisch gesehen: m. w. N. etwa Barreto da Rosa, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 43 ff.; Degen, 2009, S. 66 ff.

179 Siehe oben Kapitel II.B.II.1.

180 EG 22, RL 2005/60/EG lautet: „Gemäß einem risikobasierten Ansatz sollte in den Gemeinschaftsvorschriften der Grundsatz eingeführt werden, dass in bestimmten Fällen vereinfachte Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden zugelassen werden...“, besonderes Augenmerk sollte der Formulierung „gegenüber Kunden“ zugewillt werden, da die Einführung des risikobasierten Ansatzes folglich die Verpflichteten betrifft. Dieser EG wird in Art. 8 Abs. 2 RL 2005/60/EG spezifiziert; siehe außerdem Sotiariadis/Heimerdinger, BKR 2009, 234 (234); Wende, 2024, S. 23. Auf die Besonderheiten und den Geltungsbereich dieses risikobasierten Ansatzes und die Auswirkungen eines damit verbundenen KI-Einsatzes wird im Rahmen dieser Arbeit näher in Kapitel IV. eingegangen.

181 Allgayer, in: Ellenberger/Bunte (Hrsg.), 6. Aufl. 2022, § 11 Rn. 31; Wende, 2024, S. 23.

Zuletzt wird in Art. 1 Abs. 1 RL 2005/60/EG an dem Terminus der „Untersagung der Geldwäsche“ – jetzt in Kombination mit Terrorismusfinanzierung – weiterhin festgehalten.

d) Vierte EU-Geldwäsche Richtlinie v. 20.05.2015, RL 2015/849/EU

Auch mit Verabschiedung der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie<sup>182</sup> wurde nach Art. 66 die dritte EU-Geldwäsche-Richtlinie aus Übersichtlichkeits- und Klarstellungsgründen aufgehoben und ersetzt.<sup>183</sup> Im Wesentlichen wurden die FATF-Empfehlungen von 2012 ins europäische Recht überführt und die möglichen Sanktionen für Verpflichtete deutlich verschärft.<sup>184</sup> Neu war vor allem der sog. „naming and shaming“-Ansatz<sup>185</sup>, wonach als eigenständige Sanktion die öffentliche Bekanntgabe von Verstößen von Verpflichteten eingeführt werden sollte.<sup>186</sup> Wie in den Richtlinien zuvor recurriert auch die vierte EU-Geldwäsche-Richtlinie in Art. 1 Abs. 2 auf die *Untersagung* von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

e) Fünfte EU-Geldwäsche Richtlinie v. 30.05.2018, RL 2018/843/EU

Kaum nach Ablauf der Umsetzungsfrist der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie im Juni 2017 kam es bereits zum Erlass der fünften EU-Geldwäsche-Richtlinie.<sup>187</sup> Anlass für eine so zeitnahe weitere Überarbeitung des

---

182 Richtlinie (EU) 2015/849 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20.05.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission.

183 Art. 66, RL 2015/849/EU; Tsakalis, 2022, S. 103.

184 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 118 f.; Wende, 2024, S. 23.

185 Dieser Ansatz ist im GwG in § 57 Abs. 1 verankert und inzwischen gängige Praxis im Verwaltungs- und Aufsichtsrecht. Ziel dieser Sanktion ist, dass entsprechende Unternehmen einen Reputationsverlust erleiden und über den Markt sanktioniert werden und zusätzlich andere Unternehmen abgeschreckt werden, siehe Dieckmann, in: Seibt/Buck-Heeb/Harnos (Hrsg.), 11. Edition, Stand: 01.04.2024, § 33 WpHG Rn. 34; Wende/Haffke/Heinrichs, BKR 2023, 214 (219).

186 Art. 59 Abs. 2 lit. a, Art. 60 Abs. 1 RL 2015/849/EU; Wende, 2024, S. 23 f.

187 Richtlinie (EU) 2018/843 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des

EU-Geldwäsche-Rechtes waren die Terroranschläge in Paris und Brüssel<sup>188</sup> sowie die Mängel im internationalen Finanzsystem, die durch die „Panama Papers“ zutage getreten sind.<sup>189</sup> Daher enthält die Richtlinie im Wesentlichen auch nur Änderungen und Ergänzungen der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie. Zutreffend wird daher – terminologisch korrekt – häufig Kritik an einer Bezeichnung als „fünfte EU-Geldwäsche-Richtlinie“ geübt, da die Richtlinie im Titel auch ausdrücklich nur von einer Änderung der RL 2015/849/EU spricht.<sup>190</sup> Um hier ein chronologisches Verständnis der Entwicklung des europäischen Anti-Geldwäscherechtes zu erzeugen, wird entgegen der dargestellten Kritik diese Bezeichnung dennoch gewählt.<sup>191</sup> Im Schwerpunkt enthielt die Richtlinie Vorgaben zur stärkeren Überwachung virtueller Währungen und zur Verbesserung des Informationszuganges und -austausches der zentralen Meldestellen.<sup>192</sup>

f) Erste Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche  
v. 23.10.2018, RL 2018/1673/EU

Diese erste Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche<sup>193</sup> dient der Harmonisierung der strafrechtlichen Vorschriften der Geldwäsche auf EU-Ebene und der Verstärkung der repressiven Geldwä-

---

Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU.

188 EG 2, RL 2018/843/EU nimmt sogar ausdrücklich Bezug auf die Terroranschläge; siehe auch Tsakalis, 2022, S. 103.

189 Wende, in: Zentes/Glaab (Hrsg.), 2018, Geschichte der Geldwäschebekämpfung Rn. 25; unter den sog. „Panama Papers“ versteht man den von einem internationalen Journalistennetzwerk aufgedeckten Scheinfirmenskandal, wobei in einer beispiellosen Enthüllung kriminelle Geschäfte von Politikern, Milliardären, internationalen Stars sowie Waffen- und Drogenschmugglern aufgedeckt wurden, siehe zum Hergang der Enthüllungen: Obermayer/Obermaier/Wormer/Jaschensky, Das sind die Panama Papers, (abrufbar: <https://perma.cc/7EWL-FXDT>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); außerdem Papathanasiou, JA 2017, 88 (88).

190 So Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 121; Wende benennt die Richtlinie ebenfalls als „fünfte EU-Geldwäsche-Richtlinie“, Wende, 2024, S. 24.

191 Siehe insbesondere EG 18 RL 2018/843/EU; Wende, 2024, S. 24.

192 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 121; Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 96.

193 Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche.

schebekämpfungsmaßnahmen der EU.<sup>194</sup> Aufgrund der großen Uneinigkeit der Mitgliedstaaten bezüglich einer weiteren Vereinheitlichung des Geldwäscherechtes bedurfte diese Richtlinie mehrerer gesetzgeberischer Versuche.<sup>195</sup> Während alle vorhergehenden Richtlinien auf Art. 114 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützt waren, stützt sich diese Richtlinie nun erstmals bei der europäischen Geldwäschebekämpfung auf Art. 83 Abs. 1 AEUV. Damit macht die EU von ihrer (eingeschränkten) strafrechtlichen Kompetenz Gebrauch.<sup>196</sup> Es ist daher begrifflich missverständlich, dass diese Richtlinie in Teilen der Literatur als „sechste EU-Geldwäsche-Richtlinie“ bezeichnet wird.<sup>197</sup> Richtigerweise handelt es sich hier nicht um eine Richtlinie i. S. d. ersten fünf EU-Geldwäsche-Richtlinien, sondern um eine inhaltliche Ergänzung dieser Richtlinien auf einer anderen Ebene mit Blick auf spezifische strafrechtliche Fragen.<sup>198</sup> Mithin hat die Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht<sup>199</sup> im Schwerpunkt zu einer umfassenden Neuregelung von § 261 StGB geführt.<sup>200</sup>

---

194 Tsakalis, 2022, S. 107.

195 Ein erster Versuch fand demnach bereits 2018 statt, den historischen Ablauf siehe bei Tsakalis, 2022, S. 108.

196 Die EU besitzt keine Kompetenz, unmittelbar anwendbare Strafnormen zu erlassen. Zumindest nach Art. 83 Abs. 1 AEUV kann die EU durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension erlassen, siehe Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht – Strafanwendungsrecht – Europäisches Strafrecht und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht, 9. Aufl., 2020, § 9 Rn. 38 ff.; Schröder/Blaue, NZWiSt 2019, 161 (161).

197 Mit beiden Begrifflichkeiten etwa Herzog/Achtelik, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Einleitung Rn. 97; Schröder/Blaue bezeichnen die Richtlinie daher treffend als „Richtlinie zum Geldwäschestrafrecht“.

198 Schröder/Blaue, NZWiSt 2019, 161 (161). Die Richtlinie spricht daher im Gegensatz zu den anderen EU-Geldwäsche-Richtlinien auch nicht mehr von einer Untersagungspflicht der Geldwäsche, sondern von „Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen und Sanktionen im Bereich der Geldwäsche“, Art. 1 Abs. 1 RL 2018/1673/EU.

199 Die Umsetzung in nationales Recht fand mit dem Gesetz zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche, BGBl. I 2021, S. 327 ff. statt.

200 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 127.

g) Ausblick: weitere europäische Schritte in Richtung einheitlicher Geldwäschegesetzgebung

Die europäische Regulierungswelle<sup>201</sup> ist indessen noch nicht verebbt. Im Mittelpunkt der derzeitigen Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung steht die Verabschiedung des bisher größten EU-Geldwäschepaketes bestehend aus vier Legislativakten, welche die EU-Kommission am 20.07.2021 vorgeschlagen hat.<sup>202</sup> Diese vier Rechtsakte beinhalten die erste EU-Geldwäsche-Verordnung, die sechste EU-Geldwäsche-Richtlinie, die Verordnung zur Errichtung einer europäischen Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche (AM-LA) sowie eine Aktualisierung der Geldtransferverordnung. Der Rat der Europäischen Union hat dieses Gesetzgebungspaket am 30.05.2024 angenommen.<sup>203</sup>

aa) EU-Geldwäsche-Verordnung

Ziel der EU-Geldwäsche-Verordnung<sup>204</sup> ist die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für den gesamten Binnenmarkt, um die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit zu erleichtern (sog. „Level Playing Field“).<sup>205</sup> Die Verordnung zielt demnach auf eine Vollharmonisierung des Rechts, sodass die Staaten weder schärferes noch milderes Recht vorsehen dürfen.<sup>206</sup> Aufgrund dieser Harmonisierungsstufe ist in weiten Teilen mit einer Ersetzung des GwG durch die Verordnung zu rechnen.

---

201 Kapitel II.B.II.

202 Anfang 2024 haben sich der Rat der EU und das EU-Parlament weitgehend zu den noch nicht realisierten Rechtsakten des Paketes geeinigt: *Rat der EU*, Bekämpfung von Geldwäsche: Rat und Parlament erzielen Einigung über strengere Vorschriften, Pressemitteilung, 18.01.2024, (abrufbar: <https://perma.cc/QCA5-DG4Q>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

203 *EU*, Bekämpfung von Geldwäsche: Rat nimmt Paket von Vorschriften an, 30.05.2024, (abrufbar: <https://perma.cc/6YW2-46MZ>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

204 Verordnung (EU) 2024/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung; Gemeinsamer Standpunkt des Rates der EU v. 05.12.2022, 2021/0239 (COD); Position des EU-Parlamentes v. 14.04.2023, C9-0339/2021.

205 *Bauerfeind/Hille*, GWR 2024, 33 (34).

206 Ebenda.

Als Rechtsgrundlage für die Verordnung nennt der Verordnungsentwurf Art. 114 AEUV.

bb) Sechste EU-Geldwäsche-Richtlinie

Die Harmonisierung durch die EU-Geldwäsche-Verordnung verringert automatisch den durch die Richtlinie zu regelnden bzw. verbleibenden Anteil der EU und den restlichen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten entsprechend.<sup>207</sup> Demnach dient diese Richtlinie vor allem der Herstellung von Kohärenz mit den vorausgegangenen EU-Geldwäsche-Richtlinien.<sup>208</sup> Auch diese Richtlinie wurde nach der Beschlussfassung im Mai 2024 inzwischen im Amtsblatt der EU veröffentlicht.<sup>209</sup>

cc) Verordnung zur Errichtung einer europäischen Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche

Die Verordnung zur Errichtung einer gemeinsamen europäischen Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche (AMLA) ist ebenfalls Teil des Legislativpaketes.<sup>210</sup> Um den Sitz der AMLA hatten sich zahlreiche EU-Mitgliedstaaten beworben.<sup>211</sup> Das „Rennen“ machte im Februar 2024 Frankfurt am

---

207 *Bauerfeind/Hille*, GWR 2024, 33 (35).

208 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20.07.2021, COM(2021) 423 final.

209 Richtlinie (EU) 2024/1640 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Änderung und Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849.

210 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 vom 20.07.2021.

211 *BMF*, Deutschland bewirbt sich um Sitz neuer Anti-Geldwäschebehörde AMLA, (abrufbar: <https://perma.cc/P8QK-BBPZ>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

Main.<sup>212</sup> Es ist geplant, der AMLA die direkte Beaufsichtigung von Finanzunternehmen zu übertragen, deren jeweilige grenzüberschreitende Tätigkeit ein besonderes Geldwäscherisiko beinhaltet.<sup>213</sup> Zur Umsetzung ihrer Befugnisse soll die AMLA zur Verhängung von Geldbußen für vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen sanktionsbewehrte Pflichten befugt sein.<sup>214</sup>

#### dd) Aktualisierung der Geldtransferverordnung

Die aktualisierte EU-Kryptotransfer-Verordnung ist als einziger Teil des Paketes bereits am 09.06.2023 im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden, räumt den Mitgliedstaaten allerdings eine Übergangsfrist hinsichtlich ihrer unmittelbaren Geltung bis zum 31.12.2024 ein.<sup>215</sup>

### 3. Nationale Rechtsquellen

Diese auf europäischer Ebene soeben dargestellte Regulierungsflut findet ihr Spiegelbild auch auf nationaler Ebene.

#### a) Grundgesetz

Zunächst gilt es festzuhalten: Die Vorgaben für das deutsche Geldwäscherecht werden, wie jedes staatliche Handeln, durch das Grundgesetz reglementiert und beschränkt.<sup>216</sup> Mit Blick auf die Geldwäsche ist deren Bekämpfung zum einen mit dem eingriffsintensiven Strafrecht verbun-

---

212 BMF, Erfolg für den europäischen Finanzplatz Frankfurt am Main: Deutschland gewinnt das Rennen um den Sitz der zukünftigen EU-Behörde zur Geldwäschebekämpfung (AMLA), (abrufbar: <https://perma.cc/N6VG-BZX8>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

213 Neumann, NZWiSt 2021, 449 (449).

214 Neumann, NZWiSt 2021, 449 (449); Leffer/Sommerer, 2024, in: Wörner/Wilhelmi/Glöckner/Breuer/Behrendt, S. 115.

215 Verordnung (EU) 2023/1114 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.05.2023 über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/1937.

216 Inwiefern sich dies bei den einzelnen Verdachtsstufen auswirkt bzw. auswirken könnte, ist Gegenstand von Kapitel IV. und V.



den, zum anderen greift der Gesetzgeber durch ein umfassendes Überwachungssystem erheblich in die Grundrechte der einzelnen Bürger ein.<sup>217</sup> Bei den internationalen Bemühungen zur Fassung Großkrimineller und von Terroristen verliert man schnell aus den Augen, dass durch die Geldwäschebekämpfung in zentrale Grundrechte eines liberalen Staates eingegriffen wird, sodass dies mit den Prämissen und Zielen der Geldwäschebekämpfung kritisch gerechtfertigt werden muss.<sup>218</sup> Bei einer Automatisierung der Geldwäschebekämpfung ist hier etwa regelmäßig das Recht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>219</sup> nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG tangiert.<sup>220</sup>

## b) Deutsches Geldwäscherecht

Das deutsche Geldwäscherecht weist eine starke Verzahnung präventiver und repressiver Komponenten auf. Neben der repressiven Strafnorm des § 261 StGB existiert mit dem Geldwäschegesetz (GwG) ein ganzes eigenes Gesetz, das sich ausschließlich der Geldwäschebekämpfung widmet und präventive wie repressive Elemente enthält.<sup>221</sup>

### aa) Geldwäschegesetz

Das noch junge deutsche GwG (eingeführt im Jahr 1993) wurde innerhalb kürzester Zeit bereits etliche Male angepasst und verändert.<sup>222</sup> Die folgende Tabelle soll einen knappen Überblick zu den Änderungsmeilensteinen geben. Zugleich wird darauf hingewiesen, wie sich der Wortlaut der Meldepflicht eines Geldwäscheverdachts für die Verpflichteten (z. B. Banken)

---

217 Siehe etwa *Schindler*, NZWiSt 2020, 457 (459); *Vogel/Lassalle*, Eucrim 2023, 384 (385).

218 *Schindler*, NZWiSt 2020, 457 (462); *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (277 f.).

219 Hier ist zu beachten, dass nach dem BVerfG bereits ein rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff bei unabsehbarer Datenverwendung vorliegt: BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1 (40); außerdem *Bülte*, NZWiSt 2017, 276 (281).

220 Ausführlich zur Vereinbarkeit der Verdachtsmeldepflicht mit Grundrechten: Kapitel IV.C.IV.

221 Mit einem Einordnungsversuch: *Wende*, 2024, S. 31 ff.; *Götz*, NZWiSt 2023, 127 (130).

222 So auch *Wende*, in: Zentes/Glaab (Hrsg.), 2018, Geschichte der Geldwäschebekämpfung Rn. 27.

i. S. d. § 43 GwG im Laufe der Jahre verändert hat, da dies Auswirkungen auf die in Kapitel IV. erfolgende Bewertung der Rechtsnatur dieser Meldungen und die dann besprochenen Anforderungen an deren Automatisierung hat.

Jahr	Wesentliche Gesetze zu Anpassungen des GwG, insbesondere zur Entwicklung der Geldwäscheverdachtsmeldepflicht (Überblick) <sup>223</sup>
1993	Einführung des GwG <sup>224</sup> als eigenständiges Sondergesetz und keine Integration in bestehende Aufsichtsgesetze wie das KWG <sup>225</sup> Umsetzung der ersten EU-Geldwäsche-Richtlinie (91/308/EWG) Wortlaut: „Anzeige von Verdachtsfällen durch Institute“, § 11 GwG a. F. (amtliche Überschrift) Meldung erfolgte nach § 11 Abs. 1 GwG a. F. direkt an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden
2002	Weitreichende Ergänzungen, insbesondere Vorschriften zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus <sup>226</sup> Umsetzung der zweiten EU-Geldwäsche-Richtlinie (2001/97/EG) Schaffung der FIU in Angliederung beim BKA nach § 5 GwG a. F. Wortlaut: „Anzeige von Verdachtsfällen“, § 11 GwG a. F. (amtliche Überschrift) Meldung erfolgte nun nach § 11 Abs. 1 GwG a. F. direkt an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden und in Kopie an die damals noch beim BKA ansässige FIU
2008	Vollständige Neufassung des GwG <sup>227</sup> in Umsetzung der dritten EU-Geldwäsche-Richtlinie (2005/60/EG) Wortlaut: „Anzeige von Verdachtsfällen“, § 11 GwG a. F. (amtliche Überschrift)

223 Der Fokus dieser Darstellung liegt auf der historischen Entwicklung der geldwäscherechtlichen Meldeverpflichtung. Eine ausformulierte Übersicht zu sämtlichen Anpassungen des GwG inklusive redaktioneller Änderungen findet sich etwa bei Wende, in: Zentes/Glaab (Hrsg.), 2018, Geschichte der Geldwäschebekämpfung, Rn. 27 ff. oder bei Fischer, Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, 71. Aufl., 2024, § 261 Rn. 1 ff.

224 Einführung des GwG durch das Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG), BGBl. I 1993, S. 1770 ff.

225 Wende, in: Zentes/Glaab (Hrsg.), 2018, Geschichte der Geldwäschebekämpfung Rn. 29.

226 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (Geldwäschebekämpfungsgesetz), BGBl. I 2002, S. 3105 ff.; Begründung siehe u. a. BT-Drs. 14/8739, 08.04.2002, S. 1, 10.

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

Jahr	Wesentliche Gesetze zu Anpassungen des GwG, insbesondere zur Entwicklung der Geldwäscheverdachtsmeldepflicht (Überblick)
2011	<p>Änderungen aufgrund der Kritik an den deutschen Geldwäscheregularien im FATF Deutschland-Bericht 2010<sup>228</sup></p> <p>Wortlaut: „Meldung von Verdachtsfällen“, § 11 GwG a. F.</p> <p>Außerdem Ersetzung des Wortes „Anzeigeverhalten“ in § 11 Abs. 8 GwG a. F. durch das Wort „Meldeverhalten“ § 11 Abs. 8 GwG a. F. 2011<sup>229</sup></p> <p>Mit diesem Gesetz wurden außerdem die FIU und die Strafverfolgungsbehörden als gleichberechtigte „Erstanlaufstelle“ für die Entgegennahme der Meldungen bestimmt<sup>230</sup></p>
2017	<p>Neuorganisation der FIU und Verlagerung vom BKA in den Zuständigkeitsbereich des Zolls in Umsetzung der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie<sup>231</sup></p> <p>Die Meldeverpflichtung wird von § 11 GwG a. F. nach § 43 GwG verlagert, der Gesetzgeber spricht inhaltlich selbst von rein „redaktionellen Anpassungen“<sup>232</sup></p> <p>Die Meldung ist nun ausweislich § 43 Abs. 1 GwG nur noch an die FIU zu erstatten</p>
Ausblick	<p>Anti-Geldwäsche-Gesetzgebungspaket aus Juli 2021 mit vier Rechtsakten, angenommen vom Rat der EU im Mai 2024</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– EU-Geldwäsche-Verordnung mit einheitlichen präventiven Vorgaben</li> <li>– Sechste EU-Geldwäsche-Richtlinie</li> <li>– AMLA-Verordnung</li> <li>– Krypto-Transfer-Verordnung<sup>233</sup></li> </ul> <p>Insbesondere EU-Geldwäsche-VO wird voraussichtlich zu weitgehender Überformung des GwG führen</p>

Abb. 6: Wichtigste Reformen des GwG und Ausblick

Es dient nicht der Zielsetzung dieser Arbeit, jede historische Änderung des GwG analytisch aufzuarbeiten. Die Darstellung der historischen Ent-

228 Auf die Kritik wird hier auch ausdrücklich in der Begründung verwiesen: BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 1; die Umsetzung erfolgte dann im Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention, BGBl. I 2011, S. 2959 ff.

229 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 12.

230 BT-Drs. 17/6804, 17.08.2011, S. 35; siehe auch *Wende*, in: Zentes/Glaab (Hrsg.), 2018, Geschichte der Geldwäschebekämpfung, Rn. 37.

231 Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, BGBl. I 2017, S. 1822 ff.

232 BT-Drs. 18/11555, S. 156.

233 Siehe ausführlich Kapitel II.B.II.2.

wicklung mit Schwerpunkt auf den Meldepflichten eines Geldwäscheverdachts dient der Bewertung ihrer Rechtsnatur und den damit verbundenen Anforderungen an eine Automatisierung des Meldewesens bzw. dessen Verdachtsstufen. In Kapitel IV. erfolgt darauf aufbauend eine Analyse der Ausgestaltung eines rechtskonformen Einsatzes von KI-Anwendungen. Zu den Zielen des GwG zählte von Anfang an die Bekämpfung der Geldwäsche und der Ausbau der Möglichkeit der Vermögensabschöpfung, um die Weiterverwendung der Straftatgewinne zu unterbinden.<sup>234</sup> Hierzu enthält das Gesetz sowohl präventive als auch repressive Ansätze.<sup>235</sup>

Der tabellarische Überblick verdeutlicht, welchen dauerhaften Schwankungen das Geldwäscherecht unterworfen ist und in den nächsten Jahren insbesondere durch das Geldwäschebekämpfungspaket der EU auch noch unterworfen sein wird.<sup>236</sup> Durch dessen Verabschiedung ist auf lange Sicht mit einer kompletten Überformung des nationalen Geldwäscherechts und einer Ersetzung des deutschen GwG durch die europäischen Vorgaben aufgrund des Rechtscharakters der Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV zu rechnen.

#### bb) § 261 StGB

*„§ 261 zählt zu den wohl unübersichtlichsten und schwierigsten Tatbeständen, die das deutsche Strafgesetzbuch zu bieten hat.“*

– F. Ruhmannseder<sup>237</sup>

Die Strafnorm des § 261 StGB ist – trotz ihrer „Jugend“ – die am meisten geänderte Vorschrift des StGB.<sup>238</sup> Sie ist ein Anschlussdelikt, dem eine rechtswidrige Tat i. S. d. § 11 Abs. 1 Nr. 5 StGB vorausgehen muss, aus welcher die Gegenstände der Geldwäsche stammen.<sup>239</sup> Die Regelung zielt auf eine

234 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 109; Bussmann/Veljovic, NZWiSt 2020, 417 (425); Gazeas, NJW 2021, 1041 (1044).

235 Diergarten/Barreto Da Rosa, 2021, S. 110; zur schwierigen Vereinbarkeit der unterschiedlichen Stoßrichtungen außerdem Degen, 2009, S. 148 ff.

236 Ausführlich siehe oben Kapitel II.B.II.2.g).

237 Ruhmannseder, in: Heintschel-Heinegg/Kudlich (Hrsg.), 60. Edition, Stand: 01.11.2023, Vor § 261.

238 Gazeas bescheinigt der Vorschrift beeindruckende 32 Änderungen in 29 Jahren, Gazeas, NJW 2021, 1041, Fn. 1; Travers, StV 2022, Heft 11, 1; Fischer, 2024, § 261, Rn. 1.

239 Ruhmannseder, in: Heintschel-Heinegg/Kudlich (Hrsg.), 60. Edition, Stand: 01.11.2023, Vor § 261.

umfassende Isolierung auch anderer Straftäter mit ihren kriminellen Erträgen.<sup>240</sup> Die letzte Anpassung des § 261 StGB im Rahmen der Umsetzung der ersten Richtlinie zur strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche ging deutlich über die europarechtlichen Vorgaben hinaus.<sup>241</sup> Die Regelung in ihrer jetzigen Fassung ist maßgeblich das Ergebnis dieser letzten Reform, welche die größte Änderung seit Einführung des Straftatbestandes darstellte.<sup>242</sup> Die Norm in ihrer heutigen Fassung hat ganze zehn Tatbestandsvarianten: in § 261 Abs. 1 StGB das Verbergen (Nr. 1), das Umtauschen, Übertragen, Verbringen (Nr. 2), das sich oder einem Dritten Verschaffen (Nr. 3), das Verwahren, Verwenden (Nr. 4) und in § 261 Abs. 2 StGB das Verheimlichen oder Verschleiern von relevanten Tatsachen.

Grundlegendes Merkmal des Geldwäschestraftatbestandes war vor dieser letzten Reform die abschließende Aufzählung tauglicher Geldwäschevortaten im Katalog des § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB a. F.<sup>243</sup> Mit der Umsetzung der Strafrechtsrichtlinie ging der deutsche Gesetzgeber weit über die Vorgaben des EU-Gesetzgebers hinaus und schaffte den Vortatenkatalog des § 261 StGB gänzlich ab.<sup>244</sup> Dieser Wechsel zum All-Crimes-Ansatz sollte vor allem die Anwendungspraxis des Straftatbestandes insofern verbessern, dass nun keine Zuordnung des Geldwäscheobjektes zu einer Katalogtat mehr erforderlich ist.<sup>245</sup> Nun soll jede vorsätzliche und fahrlässige Straftat geldwäschetauglich sein.<sup>246</sup> Durch diese Ausweitung der Strafbarkeit ist der

---

240 *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 StGB Rn. 5.

241 *Travers/Michaelis*, NZWiSt 2021, 125 (125).

242 *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1041); *Ruhmannseder*, in: Heintschel-Heinegg/Kudlich (Hrsg.), 60. Edition, Stand: 01.11.2023, Vor § 261.

243 Diese Neujustierung des § 261 StGB wurde vielfach kritisiert: *Jahn* äußerte sich etwa sehr deutlich dahingehend, dass der All-Crimes-Ansatz europarechtlich nicht veranlasst, verfassungsrechtlich bedenklich und kriminologisch nicht naheliegend sei, *Jahn*, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche – BT-Drucks. 19/24180, 09.12.2022, (abrufbar: <https://perma.cc/4HUX-DFXE>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); außerdem *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1044); *Travers/Michaelis*, NZWiSt 2021, 125 (126 f.).

244 *Schröder/Blaue*, NZWiSt 2019, 161 (161); *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 StGB Rn. 13 f.

245 *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 StGB Rn. 13 f.; BT-Drs. 19/24180, 09.11.2020, S. 29.

246 M. w. N. zur Kritik an dieser Umsetzung: *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 StGB Rn. 14, 21 ff.

Geldwäschestraftatbestand zum Alltagsdelikt mutiert.<sup>247</sup> Die unterschiedlichen Verhaltensweisen des § 261 StGB wurden durch den Gesetzgeber nicht einmal näher umrissen.<sup>248</sup> Dies hat zu einer weiteren Kriminalisierung von „Kleinkriminalität“, einer weiteren Belastung der ohnehin knappen Justizressourcen und einer weiteren Explosion der Geldwäscheverdachtsmeldungen an die FIU geführt.<sup>249</sup>

## cc) Nationales und europäisches Datenschutzrecht

Außerhalb der Umsetzung der EU-Geldwäsche-Richtlinien in das nationale Recht spielen zahlreiche andere (europäische) Rechtsakte in die Anwendung des Anti-Geldwäscherechtes mit hinein. Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sind die Vorschriften der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) – insbesondere Art. 5, 6, 9 DSGVO – und des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) auch im Rahmen der Erfüllung der Pflichten aus dem Geldwäscherecht zu beachten. Zusätzlich kann es je nach Verdachtsstufe auf die Vorschriften zur Umsetzung der sog. JI-Richtlinie<sup>250</sup> im BDSG ankommen (§§ 45-47 BDSG). Oft wird dem Datenschutzrecht kritisch vorgeworfen, es beinhalte für Kriminelle durch den Schutz perso-

---

247 Um nur einige wenige zu nennen: *Jahn*, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche – BT-Drucks. 19/24180, 09.12.2022, (abrufbar: <https://perma.cc/4HUX-DFXE>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 16; *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1043); *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 StGB Rn. 21; diese Ausweitung wurde insbesondere aus verfassungsrechtlicher Sicht harsch kritisiert.

248 *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 StGB Rn. 21.

249 *El-Ghazi*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 261 StGB Rn. 25; *Gazeas*, NJW 2021, 1041 (1046); *Jahn*, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche – BT-Drucks. 19/24180, 09.12.2022, (abrufbar: <https://perma.cc/4HUX-DFXE>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 13 ff.

250 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 zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

nenbezogener Daten automatisch auch einen Tatenschutz.<sup>251</sup> Vor diesem Hintergrund wird auf die jeweils einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorschriften kritisch auf Ebene der jeweiligen Verdachtsstufe gesondert eingegangen.

### III. Geldwäsche-Verdachtsstufen in Deutschland

Im Folgenden wird zunächst der Status quo der Geldwäschebekämpfung in Deutschland einschließlich seiner unterschiedlichen Verdachtsstufen zusammengefasst, um die im Laufe der Arbeit erörterten möglichen Einsatzorte und Einsatzzeitpunkte eines *Automated Suspicion Algorithms* in Form einer KI-Lösung zur Geldwäsche-Detektion nachvollziehen zu können.

Die Geldwäschebekämpfung in Deutschland ist derzeit dreistufig aufgebaut – allerdings wird in naher Zukunft mit der europäischen Anti-Geldwäsche-Behörde eine vierte (europäische) Stufe hinzutreten. Diese Stufen sollen im Folgenden näher dargestellt werden mit Blick auf erstens die Verpflichteten (1.), zweitens die FIU (2.) und drittens die Strafverfolgungsbehörden (3.). Der Absatz schließt mit einem Ausblick auf die europäische Agentur zur Geldwäschebekämpfung (4.).

---

251 Auf dieses Wortspiel ging *Simitis* schon 1997 kritisch ein: *Simitis*, NJW 1997, 1902 (1902); *Stück*, CCZ 2020, 77 (77 ff.).

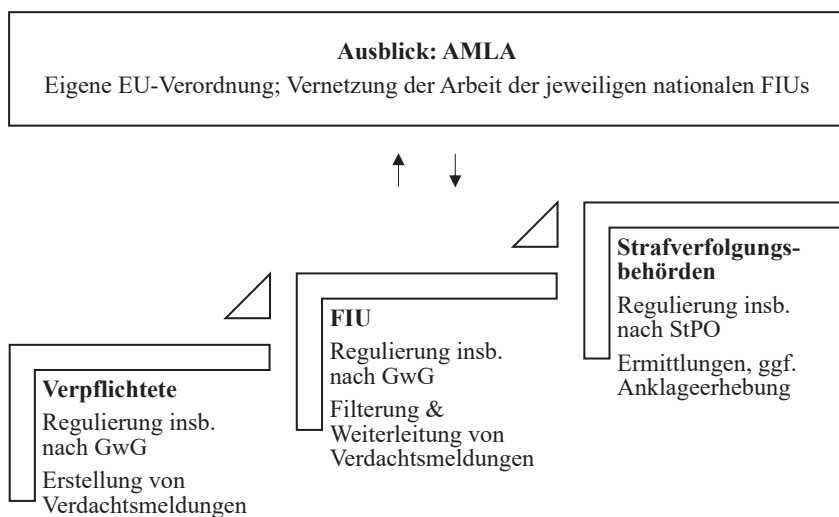


Abb. 7: Verdachtsstufen der Geldwäschebekämpfung in Deutschland<sup>252</sup>

## 1. Verpflichtete

§ 2 Abs. 1 GwG gibt vor, welche Berufsgruppen und nicht-staatlichen Akteure Adressaten der Pflichten aus dem GwG zur Bekämpfung von Geldwäsche sind. Diese werden auch als Verpflichtete bezeichnet, da sie als private Akteure Pflichten zur Bekämpfung von Geldwäsche treffen. Die Vorgaben wurden in der Vergangenheit durch die Empfehlungen der FATF<sup>253</sup> und die Regelungen aus zahlreichen EU-Geldwäsche Richtlinien<sup>254</sup> geprägt. Zu den Verpflichteten zählen u. a. Kreditinstitute i. S. d. § 1 Abs. 1 KWG (u. a. Banken), jedoch auch Finanzdienstleistungsinstitute, Wirtschaftsprüfer, Notare oder Immobilienmakler, um nur einige zu nennen.<sup>255</sup> Der Gesetzgeber hat

<sup>252</sup> Siehe ähnlich *Leffer/Sommerer*, 2024, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, S. 110.

<sup>253</sup> *FATF*, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations, Stand: November 2023, (abrufbar: <https://perma.cc/4CA6-RGMY>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

<sup>254</sup> Ein Überblick zu den Regelungsinhalten der verschiedenen EU-Richtlinien zur Bekämpfung von Geldwäsche oben in Kapitel II.C.II.

<sup>255</sup> *Bayer*, in: Brian/Pelz (Hrsg.), 17. Edition, Stand: 01.03.2024, § 2 Rn. 33 ff., 57 ff., 136 ff., 162.



sich im GwG – zumindest gegenüber den Verpflichteten<sup>256</sup> – für den sog. risikobasierten Ansatz nach § 3a GwG entschieden. Dies bedeutet, dass die Verpflichteten innerhalb ihrer jeweiligen Risikosphäre eigene Geldwäscherisiken ermitteln und bewerten müssen, um auf Basis dieser Bewertung Gegenmaßnahmen zu ergreifen, die für ihre individuell bestehenden Risiken angemessen sind.<sup>257</sup> So hat beispielsweise eine örtliche Kreissparkasse in einem kleinen Ort andere Geldwäscherisiken als eine überwiegend digital agierende große Online-Bank. Das GwG normiert – miteinander verwoben – sowohl auf Prävention als auch auf Repression gerichtete Pflichten und stellt in diesem Sinne eine „zweiseitige Münze“ dar.<sup>258</sup> Die Verpflichteten müssen einerseits präventiv die Pflicht zum Risikomanagement nach § 4 GwG wahrnehmen, damit es gar nicht erst zu Geldwäschetaten kommt. Auf der anderen Seite steht bei gewissen Anhaltspunkten<sup>259</sup> repressiv die Pflicht zur Erstattung von Meldungen an die FIU nach § 43 Abs.1 GwG (sog. Geldwäscheverdachtsmeldungen), um bereits begangene Geldwäschetaten aufzudecken.<sup>260</sup>

Das im GwG vorgesehene präventive Risikomanagement der Verpflichteten beinhaltet nach § 4 Abs. 1, 2 GwG eine auf den jeweiligen Geschäftsbereich zugeschnittene Risikoanalyse (§ 5 GwG) und darauf abgestimmte interne Sicherungsmaßnahmen (§ 6 GwG), wie z. B. die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten und die laufende Unterrichtung von Mitarbeitenden bezüglich neuer Geldwäschetypologien.<sup>261</sup> Aus dem Risikomanagement ergeben sich je nach individuellem Risikoprofil des Verpflichteten individu-

256 Ob dieser risikobasierte Ansatz auch durch die FIU angewendet werden darf, ist in der Literatur umstritten, ablehnend gegenüber dem risikobasierten Ansatz: *El-Ghazi/Jansen*, NZWiSt 2022, 465 (470); befürwortend: *Bülte*, NVwZ Extra 4b 2022, 1 (2); vermittelnd: *Müller*, in: *Brian/Pelz* (Hrsg.), 17. Edition, Stand: 01.03.2024, § 3a Rn. 15a ff.; der ablehnenden Ansicht hat sich nun auch die Staatsanwaltschaft Osnabrück angeschlossen: *Staatsanwaltschaft Osnabrück*, 31.05.2023, Pressemitteilung, (abrufbar: <https://perma.cc/J422-U3AH>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

257 *Müller*, in: *Brian/Pelz* (Hrsg.), 17. Edition, Stand: 01.03.2024, § 3a Rn. 13; *Leffer/Sommerer*, in: *Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt*, 2024, S. III.

258 So zum Zusammenspiel zwischen GwG und § 261 StGB, *BMI*, Erläuterungen zur Geldwäsche, (abrufbar: <https://perma.cc/F3AN-DC8M>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); *Leffer/Sommerer*, in: *Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt*, 2024, S. III.

259 Details zu den Anforderungen an diese Anhaltspunkte siehe: *Barreto da Rosa*, in: *Herzog* (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 16 ff.

260 Näher zur Einordnung der Verdachtsmeldung: Abb. 13 und dortige Ausführungen; *Leffer/Sommerer*, in: *Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt*, 2024, S. III.

261 *Leffer/Sommerer*, in: *Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt*, 2024, S. III.

elle Sorgfaltspflichten mit Blick auf die Überprüfung der jeweiligen Kunden.<sup>262</sup> Nach § 10 GwG bestehen im Grundsatz allgemeine Sorgfalts- und Identifikationspflichten für jede Kundenbeziehung. Diese werden auch als KYC-Pflichten (engl.: „know your customer“) bezeichnet und beginnen bereits vor vertraglicher Fixierung der Kundenbeziehung, § 10 Abs. 1 GwG.<sup>263</sup> Daneben können durch das Vorliegen bestimmter Umstände – z. B. bei einer besonders komplexen und ungewöhnlichen Transaktion, § 15 Abs. 3 Nr. 3 lit. a GwG – verstärkte Sorgfaltspflichten ausgelöst werden, nach denen die Transaktion und die jeweilige Kundenbeziehung unter anderem näher zu untersuchen und die Abgabe einer Geldwäscheverdachtsmeldung nach § 43 GwG sofort zu prüfen ist, § 15 Abs. 6 Nr. 1 GwG.<sup>264</sup> Diese umfänglichen Pflichten zur laufenden Überwachung der gesamten Transaktionen innerhalb der Sphäre des jeweiligen Verpflichteten werden auch als sog. Transaktionsmonitoring bezeichnet.<sup>265</sup> Derzeit werden für das Transaktionsmonitoring überwiegend sog. *regelbasierte* IT-Systeme zur Unterstützung der Mitarbeitenden eingesetzt.<sup>266</sup> Gemeint sind damit IT-Systeme, die vom Menschen in der Programmierung vorgegebenen klaren Regeln folgen (z. B. Transaktionen über 100.000 Euro sind verdächtig).<sup>267</sup> Diese Systeme lösen bei verdächtigen Zahlungsströmen einen Alarm aus, welcher dazu führt, dass Mitarbeitende den dadurch „markierten“ Vorgang näher begutachten und über die Abgabe einer Verdachtsmeldung entscheiden müssen (sog. „human in the loop“ – Entscheidungsunterstützung<sup>268</sup>).

Ein meldepflichtiger Verdacht i. S. d. § 43 GwG ist nach der Rechtsprechung dann gegeben, wenn „objektiv erkennbare Anhaltspunkte dafür spre-

262 *Figura*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 10 Rn. 38 ff.

263 *Kaetzler*, in: Möslin/Omlor (Hrsg.), 2. Aufl. 2021, Teil 1, 4. Kapitel, § 18 Rn. 142; *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. III.

264 *Achtelik*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 15 Rn. 34; *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. III.

265 *Faust*, in: Ellenberger/Bunte (Hrsg.), 6. Aufl. 2022, § 89 Rn. 175.

266 Siehe zur Definition von regelbasierten Systemen unten: Kapitel III.C.II.; siehe auch *Nink*, Justiz und Algorithmen – Über die Schwächen menschlicher Entscheidungsfindung und die Möglichkeit neuer Technologien in der Rechtsprechung, 2021, S. 325.

267 *Heuser*, in: Chan/Ennuschat/Lee/Lin/Storr, 2022, S. 145 f.; *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 112.

268 *Entscheidungsersetzung* (sog. „human out of the loop“) wäre es hingegen, wenn ein Alarm des Systems automatisch zur Abgabe der Verdachtsmeldung führen würde. Dies findet aktuell nicht statt. Näheres zur Begriffsbestimmung bei *Sommerer*, 2020, S. 223 ff.; siehe auch *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 112.

chen, dass durch eine Transaktion illegale Gelder dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden entzogen oder die Herkunft illegaler Vermögenswerte verdeckt werden sollen und ein krimineller Hintergrund im Sinne des § 261 StGB nicht ausgeschlossen werden kann“.<sup>269</sup> Es sind diese „objektiv erkennbaren Anhaltspunkte“ (z. B. ungewöhnlich hohe Transaktion, Transaktion in verdächtiges Drittland, viele kleine Einzahlungen am Geldautomaten), die bisher in IT-Systeme nach unflexiblen „Wenn-dann-Beziehungen“ (regelbasiert) einprogrammiert wurden und nach denen Transaktionen aller Kunden – etwa einer Bank – fortlaufend „gerastert“ werden.<sup>270</sup> Durch die automatisierte Verknüpfung dieser Regeln unter Einsatz von KI verspricht man sich einen entscheidenden Effizienzgewinn bei der Geldwäschebekämpfung und die Entdeckung neuer Geldwäsche-Muster.

Erkennbar ist schon bei den hier nur im Überblick dargestellten Regelungen des GwG bezüglich der Verpflichteten, dass die zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten zu ergreifenden Maßnahmen nur sehr oberflächlich umrissen sind und diese daher vor schwierige Abwägungsentscheidungen stellen.<sup>271</sup> Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten werden je nach Schwere des Vergehens als Ordnungswidrigkeit nach § 56 GwG mit bis zu fünf Millionen Euro oder zehn Prozent des jährlichen Gesamtumsatzes geahndet.<sup>272</sup> Die Verdachtsmeldungen an die FIU sind daher – wenig überraschend – in ihrer Anzahl immer weiter explodiert. Waren es im Jahr 2017 noch „nur“ 60.000 Meldungen, ist dieser Wert im Jahr 2022 auf fast 340.000 jährliche Meldungen angestiegen;<sup>273</sup> der mit der Auswertung dieses Anstieges verbundene Aufwand scheint der FIU deutlich zu schaffen zu machen.<sup>274</sup>

---

269 BVerfG, Beschl. v. 11.03.2020, 2 BvL 5/17, NZWiSt 2020, 276 (281); siehe auch OLG Frankfurt, Beschl. v. 17.12.2012, 19 U 210/12, juris, Rn. 25.

270 Leffer/Sommerer, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 112.

271 Kraus, in: Brian/Pelz (Hrsg.), 17. Edition, Stand: 01.03.2024, § 10 Rn. 1 ff.

272 Barreto da Rosa, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 56 Rn. 111 f.

273 FIU, Jahresbericht 2022, S. 14; FIU, Jahresbericht 2017, S. 6.

274 Mit einer anschaulichen Auflistung der in der Vergangenheit zutage getretenen Versäumnisse der FIU: Lüneborg, NZG 2022, 825.

## 2. FIU

Die deutsche FIU<sup>275</sup> ist gemäß § 27 Abs. 1 GwG die zentrale behördliche Meldestelle zur Verhinderung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Sie empfängt insbesondere – neben weiteren Aufgaben – die Geldwäscheverdachtsmeldungen der Verpflichteten und nimmt eine weitergehende Analyse und Bewertung dieser vor, § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 2 GwG. Bis Ende 2023 beschränkte sich der Gesetzauftrag der FIU bezüglich der Verdachtsmeldungen auf die sog. „operative Analyse“.<sup>276</sup> Diese ist in § 1 Abs. 27, § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 8 GwG immer noch als Teil der Finanzanalyse durch die FIU als Kombination aus einer strategischen und einer operativen Analyse vorgesehen. Soweit die FIU einen Zusammenhang einer oder mehrerer Verdachtsmeldungen der Verpflichteten mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder einer sonstigen Straftat feststellt, übermittelt sie diese nach § 32 Abs. 2 Satz 1 GwG weiter an die Strafverfolgungsbehörden. Der Begriff der operativen Analyse ist jedoch weder direkt in den EU-Geldwäsche-Richtlinien noch im GwG definiert.<sup>277</sup> Auch die FIU selbst konkretisierte den Begriff nicht näher.<sup>278</sup> Aus einer Zusammenschau der Gesetzesbegründung zur vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie und des Gesetzes zur Änderung des ZIS-Ausführungsgesetzes (Geltung für den Zoll) leitete *Barreto da Rosa* überzeugend ab, dass unter dieser Analyse die Durchführung einer konkreten, einzelfallbezogenen Auswertung zur Verhinderung oder Ermittlung noch unbekannter Sachverhalte unter Nutzung der Datei- und Informationszugriffe der FIU zu verstehen sei.<sup>279</sup> Wichtig ist, dass die FIU

---

275 Im Einklang mit FATF Empfehlung Nr. 29, die mit Art. 32 Abs. 1 der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie in europäisches Recht überführt wurde (siehe hierzu ausführlich Kapitel II.B.III) hat nahezu jedes Land der Welt heute eine FIU; in den USA wird sie z. B. Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) genannt, in Frankreich Intelligence Processing and Action against illicit Financial Networks Unit (TRACFIN), in Italien Financial Intelligence Unit of Italy (UIF).

276 BT-Drs. 18/11555, 17.03.2017, S. 137.

277 *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 30 Rn. 12; *Bauckmann*, in: Weyland (Hrsg.), 11. Aufl. 2024, § 30 GwG Rn. 4; *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 113 f.

278 *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 411; *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 113 f.

279 Zusammenfassend aus: *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 30 Rn. 10 f.; *Diergarten/Barreto Da Rosa*, 2021, S. 411; siehe auch *Bauckmann*, in: Weyland (Hrsg.), 11. Aufl. 2024, § 30 GwG Rn. 4.

unabhängig von den durch die Verpflichteten übermittelten Informationen eine eigenständige Prüfung der Verdachtsmeldungen vornehmen muss.<sup>280</sup> Ihre Prüfmöglichkeiten sind jedoch beschränkt, da die FIU beispielsweise keinen Zugang zu einigen relevanten Datenbanken (wie z. B. den polizeilichen<sup>281</sup>) für einen Datenabgleich hat.<sup>282</sup> Da der Rückstand an unbearbeiteten Meldungen bei der FIU seit 2019 immer weiter angestiegen ist, stellte die Behörde – zunächst in Eigenregie – ihren Prüfungsmaßstab verstärkt risikobasiert um, d. h. im Gegensatz zur vorherigen Vorgehensweise wird nicht mehr jede einzelne Verdachtsmeldung von der FIU untersucht, sondern nur gewisse, mit besonderen Risikomerkmale behaftete Meldungen – ähnlich also dem Maßstab, nach dem die Verpflichteten nach § 3a GwG prüfen müssen.<sup>283</sup> Entscheidungserhebliche Kriterien seien insbesondere die Entscheidungsreife und Komplexität von Sachverhalten.<sup>284</sup> Gegenüber einem solchen von der FIU selbstgewählten risikobasierten Ansatz – der vom gesetzlich verankerten risikobasierten Ansatz der Verpflichteten getrennt bewertet werden muss – bestanden jedoch ernstzunehmende Bedenken.<sup>285</sup> Der gewählte Ansatz könnte zu grobmaschig sein, sodass der FIU dadurch für die Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörden „einige dicke Fische durchs Netz gehen“<sup>286</sup> und sie ihre operative Analyse pflichtwidrig verkürzt.<sup>287</sup> Trotz der anhaltenden Kritik an diesem Ansatz wurde die

---

280 *El-Ghazi/Jansen*, NZWiSt 2022, 465 (466); *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 28 Rn. 4 ff.; *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 113 f.

281 *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Abschnitt 5, Vorbemerkungen Rn. 32.

282 *Lenk*, ZWH 2021, 353 (355); *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Abschnitt 5, Vorbemerkungen Rn. 31 f.; *Leffer/Sommerer*, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 113 f.

283 Siehe auch BT-Drs. 20/5125, 29.12.2022, S. 3 f.

284 BT-Drs. 20/5125, 29.12.2022, S. 9.

285 *El-Ghazi/Jansen*, NZWiSt 2022, 465 (470); siehe auch *Beres*, FIU-Ermittlung „Rechtlich äußerst fraglich“, tagesschau.de, 2021, (abrufbar: <https://perma.cc/6DPE-9786>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); so nun auch *Staatsanwaltschaft Osnabrück*, 31.05.2023, Pressemitteilung, (abrufbar: <https://perma.cc/J422-U3AH>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

286 *Lenk*, ZWH 2021, 353 (356).

287 *Lenk*, ZWH 2021, 353 (357); im Ergebnis auch *Staatsanwaltschaft Osnabrück*, 31.05.2023, Pressemitteilung, (abrufbar: <https://perma.cc/J422-U3AH>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

risikobasierte Arbeitsweise auch für die FIU Ende 2023 in § 28 Abs. 1 Satz 1 GwG gesetzlich festgeschrieben.<sup>288</sup>

### 3. Strafverfolgungsbehörden

Die Staatsanwaltschaften und in deren Auftrag auch die Polizei<sup>289</sup> bilden als Strafverfolgungsbehörden bei der Geldwäschebekämpfung erst die letzte Verdachtsstufe der umfangreich reglementierten Verdachtskette.<sup>290</sup> Nach § 32 Abs. 2 Satz 1 GwG erhalten die Strafverfolgungsbehörden von der FIU die im Rahmen der eben beschriebenen operativen Analyse angereicherten und zusammengetragenen Analyseergebnisse zu den Verdachtsmeldungen zum Zwecke der Strafverfolgung.<sup>291</sup> Insbesondere die Staatsanwaltschaften bewerten im Anschluss die durch die FIU übermittelten Informationen und nehmen ggf. weitere Ermittlungen mit den Befugnissen der StPO vor. Sodann erfolgt die Entscheidung über die Einstellung oder Einleitung eines Strafverfahrens. Die finale Beurteilung, ob ein strafrechtlich relevanter Anfangsverdacht nach § 152 Abs. 2 StPO besteht, obliegt derzeit den Strafverfolgungsbehörden.<sup>292</sup>

### 4. Ausblick: EU-Agentur für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AMLA)

Das dreistufige Verdachtsgenerierungssystem wird in der Zukunft in Gestalt der AMLA eine weitere Stufe auf europäischer Ebene hinzugewinnen.<sup>293</sup>

Soweit die Ausgangslage des gestuften Verdachtsprüfungssystems der Geldwäschebekämpfung in Deutschland mit einem Ausblick auf die europäische Ebene. Um darzustellen, inwiefern der Einsatz von KI diesem

---

288 Gesetz zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen v. 13.11.2023, BGBl. I 2023, Nr. 311. Diese Umstellung auf den risikobasierten Ansatz wird in Kapitel V. ausführlich analysiert.

289 Kölbl/Ibold, in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 161 Rn. 12; Sackreuther, in: Graf (Hrsg.), 50. Edition, Stand: 01.07.2024, § 161 Rn. 13.

290 Leffer/Sommerer, in: Wörner/Wilhelmi/Glöckner/Breuer/Behrendt, 2024, S. 113 f.  
291 Ebenda.

292 BT-Drs. 18/11555, 17.03.2017, S. 144.

293 Siehe bereits oben die Beschreibung der AMLA als Teil des neuen europäischen Geldwäschepaketes: Kapitel II.B.II.2.g).

Verdachtsprüfungssystem zu einer umfassenden Effektivitätssteigerung verhelfen könnte, werden in Kapitel III. zunächst die technischen Grundlagen erläutert und diese im Anschluss in Kapitel IV. rechtlich bewertet. Zunächst erfolgt allerdings eine Auseinandersetzung mit internationaler und nationaler Kritik an der Geldwäschebekämpfung generell. Denn teilweise werden von Stimmen in der Literatur aus verschiedenen Blickwinkeln die Berechtigung eines Geldwäschestraftatbestandes insgesamt bzw. die ökonomisch zur Geldwäschebekämpfung eingesetzten Mittel infrage gestellt. Bevor eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Automatisierung der Geldwäschebekämpfung erfolgen kann, ist daher eine Auseinandersetzung mit dieser Kritik geboten.

### C. Kritik an der internationalen Geldwäschebekämpfung

Die Effektivität der seit den 1980er Jahren eingeführten Regularien zur Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche als auch die Ausgestaltung des Meldesystems werden teilweise sehr kritisch beurteilt.<sup>294</sup> Sofern man – wie es in dieser Arbeit geschieht – sogar die nachgelagerte Stufe in Gestalt der Automatisierung des bestehenden Prozesses beurteilen möchte, muss man sich im ersten Schritt auch mit dieser Kritik befassen. An dieser Stelle der Arbeit erfolgt eine Auseinandersetzung mit den drei Hauptthesen, die gegen die Sinnhaftigkeit der Geldwäschebekämpfung im Ganzen vorgebracht werden: die bestehende Regulatorik zeige keine signifikanten Effekte (I.), die Geldwäschebekämpfung stehe in keiner Kosten-Nutzen-Relation (II.) und Geldwäsche sei lediglich ein Konstrukt, das den Interessen der USA und dem Vereinten Königreich diene (III.).

#### I. Keine Effekte der bisherigen Regulatorik

Einer der schwerwiegendsten Kritikpunkte besteht nach *Levi/Reuter* darin, dass die bestehende Regulatorik keine signifikanten Effekte auf die Verhinderung der Kriminalität habe.<sup>295</sup> Dabei geben die Autoren zugleich

---

294 *Levi/Reuter*, in: Tonry, 2006, S. 289 ff.; *van Duyne*, *Crime, Law and Social Change* (52) 2008, 1 (1 ff.); *Pieth*, in: Herzog/Mülhausen (Hrsg.), 2006, B, § 3 Rn. 2, 4; *Young/Woodiwiss*, *Trends in Organized Crime* 2021, 70 (70 ff.).

295 *Levi/Reuter*, in: Tonry, 2006, S. 289.



zu, dass die Schwierigkeit der Erforschung von Geldwäsche vor allem in ihrem konzeptionell schwer erfassbaren Charakter – zwischen separater krimineller Aktivität und Teil der Verschleierung der Vortat – liegt.<sup>296</sup> Die Kritik bezieht sich auch darauf, dass keine Studien dazu existieren würden, wie Straftäter ihre illegalen Einkünfte tatsächlich in verwertbares Vermögen umwandeln und ob die Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung sich auf diesen Prozess auswirkt.<sup>297</sup> Dieser Kritik muss man allerdings entgegen halten, dass die Aufgabe dann darin besteht, die bestehende Regulatorik zu hinterfragen und zu verbessern. Die Tatsache, dass keine Studien zur Effektivität der bisherigen Regulatorik bestünden, ist weder ein Argument für deren Ineffektivität noch für deren Effektivität. Sämtliche großen Finanzskandale der letzten Jahre, von den Panama Papers über den Wirecard-Skandal zu CumEx bis hin zu den FinCen Files haben bewiesen, dass die Gesellschaft ein signifikantes internationales Problem mit Geldwäsche hat. Durch die Vornahme keiner Regulierung wird man diesem Problem erst recht nicht entgegen treten.

## II. Fehlende Kosten-Nutzen-Relation der Geldwäschebekämpfung

*Van Duyne* geht in seiner Kritik an der Regulierung und Überwachung von Finanzströmen sogar so weit, von einer Erpressung (insbesondere durch die FATF) mit der Androhung von Listungen und Sanktionen der Finanzinstitute und Staaten zu sprechen, die dazu führen soll, dass die Staaten sich international an der Geldwäschebekämpfung beteiligen.<sup>298</sup> Er sieht die Gefahren der Geldwäsche – vor allem in der Euro-Zone – nicht als erwiesen an.<sup>299</sup> Besonders die Argumentation von *van Duyne*, dass die Kosten-Intensität der AML-Compliance-Systeme keinen Nutzen brächte,

---

296 Ebenda, S. 291 f.; diese Schwierigkeit in der Eingrenzung des Delikts wird oben (Kapitel II.A.IV) auch mit der Darstellung des Drei-Phasen-Modells und mit der nur rudimentären Aufzählung der Erscheinungsformen der Geldwäsche verdeutlicht.

297 *Levi/Reuter*, in: *Tonry*, 2006, S. 294.

298 Sehr metaphorisch *van Duyne*, *Crime, Law and Social Change* (52) 2008, 1 (1): „Unwilling financial fishermen and game keepers have been pressured into compliance to protect the ‘integrity’ of the elaborate waterways by preventing criminally polluted water from slipping into the financial mainstream. Those unwilling to go along were bullied into line by threatening them with enlistment on the black list of ‘Non-cooperative countries and territories’“.

299 *van Duyne*, *Crime, Law and Social Change* (52) 2008, 1 (3).



ist jedoch sehr kritisch zu sehen.<sup>300</sup> Bei der Bekämpfung von Kriminalität geht es um Werte jenseits einer Kosten-Nutzen-Relation. Sofern man diese Argumentation auf andere Kriminalitätsbereiche erstrecken würde, kommt man sehr schnell zu einer menschenrechtsunwürdigen Gedankenführung. Die Tatsache, dass die Ausgestaltung der Anti-Geldwäsche-Regulierung verbesserungswürdig ist, kann nicht zu dem Ergebnis führen, infrage zu stellen, ob man diese Art der Kriminalität überhaupt in dieser Intensität bekämpft. Zusätzlich kommt dem Gesetzgeber auch eine gewisse Einschätzungsprärogative zu, wie er die Mittel zur Bekämpfung verschiedener Kriminalitätsformen verteilt. Im Vordergrund der Geldwäschebekämpfung muss der Schutz der Rechtsordnung und der Integrität unseres Finanzsystems stehen.<sup>301</sup> Denn was wäre es für ein gesellschaftliches Signal, wenn der Staat Kriminalität zulässt, weil sich deren Bekämpfung materiell nicht lohnt? Sofern der Staat an diesen Punkt der Abwägung gelangt, ist der Kampf gegen die Kriminalität bereits verloren.

### III. Interessendurchsetzung durch die USA und UK

Regelmäßig wird in der rasanten Regulierung des Geldwäscherechts eine „second agenda“ insbesondere der USA gesehen, die der durch die Digitalisierung entstandenen finanziellen Mobilität und dem daraus resultierenden Untergang der nationalen Finanzmarktaufsicht mit protektionistischem Interesse Einhalt gebieten wollten.<sup>302</sup> Natürlicherweise ist es so, dass Staaten insbesondere bei internationalen Verträgen und Übereinkommen immer versuchen, ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Allein die Tatsache, dass der initiale Anstoß für die Geldwäschebekämpfung von den USA und von UK ausging, ist jedoch kein Grund, diese an sich gänzlich in Frage zu stellen. Vielmehr muss jeder Staat dennoch seine eigenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche auf Wirksamkeit und Effektivität hin überprüfen. Insbesondere kann mit dem alleinigen Verweis auf eine bestehende Bedrohungslage wegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht einfach jede gesetzliche Maßnahme gerechtfertigt werden.

---

300 Ebenda, (6).

301 Kapitel II.A.III.

302 Pieth, in: Herzog/Mülhausen (Hrsg.), 2006, B, § 3 Rn. 2, 4; Young/Woodiwiss, Trends in Organized Crime 2021, 70 (73).

#### IV. Zwischenfazit

Die internationale Kritik erstreckt sich im Schwerpunkt auf die Effektivität der bisherigen Regulatorik. Gerade zur Steigerung dieser Effektivität möchte die vorliegende Arbeit mit der Analyse der bestehenden Rechtslage und einer Prüfung von Automatisierungsmöglichkeiten einen Beitrag leisten.

#### D. Kritik an der nationalen Geldwäschebekämpfung

Die Effektivität des deutschen Verdachtsmeldewesens steht seit Jahren in der Kritik. Trotz zahlreicher Anpassungen<sup>303</sup> existieren derzeit kaum mehr Geldwäschefälle, die zu strafrechtlichen Konsequenzen führen, als vor der Restrukturierung der FIU und des Verdachtsmeldesystems im Jahr 2017.<sup>304</sup> Trotz aller Regulierungsversuche werden wie eingangs geschildert jährlich schätzungsweise nur ein Prozent<sup>305</sup> aller Straftaten im Zusammenhang mit Geldwäsche deutschlandweit aufgedeckt und aufgeklärt.<sup>306</sup> Die Weiterleitungsquoten zwischen den Verdachtsstufen<sup>307</sup> sind verheerend. Von den GwG-Verpflichteten an die FIU wurden 2022 knapp 340.000 Fälle weitergeleitet.<sup>308</sup> Von der FIU an die Staatsanwaltschaften verringerte sich diese Zahl auf 51.700 Fälle.<sup>309</sup> Dies entspricht 15,3 %.<sup>310</sup> Lediglich 1.058 Fälle führen zu strafrechtlichen Konsequenzen in Gestalt von Urteilen, Strafbefehlen, Beschlüssen und Anklageschriften – dies entspricht lediglich 0,3 %.<sup>311</sup>

Die nationale Geldwäschegesetzgebung und -bekämpfung wurde außerdem durch die Evaluationsrunden der FATF kritisiert und hat in Reaktion auf diese Auswertungen regelmäßige Anpassungen erfahren.<sup>312</sup> Auch in der

---

303 Kapitel II.B.II.3.b).

304 Lenk, ZWH 2021, 353 (356); zu den Details der Umstrukturierung: *Bülte*, NVwZ 2022, 378 (379).

305 Diese Gesamtzahl ergibt sich aus Geldwäschefällen, die neben den Verdachtsmeldungen durch anderweitige Kenntnisnahme der Strafverfolgungsbehörden aufgedeckt werden.

306 Heuser, in: Chan/Ennuschat/Lee/Lin/Storr, 2022, S. 138.

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

308 FIU, Jahresbericht 2022, S. 14.

309 FIU, Jahresbericht 2022, S. 19.

310 Ebenda.

311 FIU, Jahresbericht 2022, S. 14.

312 Siehe dazu insbesondere die Tabelle zu Änderungen des GwG Abb. 6: Wichtigste Reformen des GwG und Ausblick.

letzten Runde der FATF-Bewertung hat Deutschland lediglich durchwachsen abgeschnitten.<sup>313</sup> Kritisiert wurde u. a., dass Deutschland die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Geldwäschebekämpfung zu wenig nutze.<sup>314</sup> Im folgenden Kapitel wird daher im Schwerpunkt dargestellt, welche technischen Möglichkeiten grundsätzlich zur Ausgestaltung bestehen, um dann im Kapitel IV. zu analysieren, wie sich diese technischen Möglichkeiten rechtlich umsetzen lassen.

---

313 Siehe die Analyse des ganzen Berichtes im Überblick: *Wegner*, GWuR 2022, 117 (117 ff.).

314 *FATF*, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Germany – Mutual Evaluation Report, August 2022, (abrufbar: <https://perma.cc/6QSV-R5AL>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 4, 9, 15.

