

Kapitel V. Rechtliche Konsequenzen für die FIU und Einsatz von KI zur Strafverfolgung – Zweite Verdachtsstufe

„Womöglich muss dem sukzessiven Ausbau der Institution FIU ein Ende gesetzt werden, um nicht unauflösbar komplexe und rechtsstaatlich immanent defizitäre Strukturen zu produzieren. Eine kritische, grenzübergreifende Gesamtbetrachtung erscheint angezeigt, um die festgestellten Grundprobleme und Lösungsansätze umfassend zu diskutieren, anstatt dem statisch wackeligen Gesamtgefüge ohne tragfähigen Konstruktionsplan weitere Bauteile hinzuzufügen.“¹⁰³²

– F. Meyer/N. Hachmann

Nach § 27 Abs.1 GwG ist die FIU die zentrale Meldestelle zur Verhinderung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Ihre Aufgaben sind in § 28 Abs.1 GwG geregelt. Dazu gehören insbesondere die Entgegennahme und Auswertung von Verdachtsmeldungen (Nr.1), die operative Analyse (Nr.2) und die strategische Analyse (Nr.8). Die FIU befindet sich in einer unklaren und rechtsstaatlich zweifelhaften Rolle zwischen Vorfeldbeobachtung, Strafverfolgung und Prävention.¹⁰³³ Im Ergebnis weist sie Elemente einer Strafverfolgungsbehörde mit nachrichtendienstlichen Elementen auf.¹⁰³⁴ Das Problem besteht jedoch nicht darin, dass dies die faktische Ausrichtung ist, sondern in der Weigerung des Gesetzgebers, diesen Zustand anzuerkennen und rechtsstaatlich ordnungsgemäß gesetzlich umzusetzen.

Nach hier vertretener Ansicht hängt der Erfolg der Geldwäschebekämpfung maßgeblich von einer Neuausrichtung der Arbeitsweise der FIU ab. Statt weitere kosmetische Änderungen an deren Analysetätigkeiten vorzunehmen, sollen die folgenden Punkte Denkanstöße einer Reform sein, die auf den Ergebnissen des vierten Kapitels dieser Arbeit beruhen. Dies ist auch der Grund, warum der Schwerpunkt der Ausführungen sich auf den

1032 Meyer/Hachmann, ZStW 2022, 391 (454).

1033 Spoerr, in: Wolff/Brink/Ungern-Sternberg (Hrsg.), 47. Edition, Stand: 01.05.2022, Syst. J. Datenschutz im Finanzwesen, Rn. 229; Meyer, in: Engelhart/Kudlich/Vogel, 2022, S. 1208.

1034 Ebenda.

KI-Einsatz durch die Verpflichteten beschränkt und Mindestanforderungen für den dortigen Einsatz dieser Technologie vorgibt. Die Konzeption der FIU ist erst einmal grundsätzlich auf eine rechtssichere und rechtsstaatliche Basis zu hieven, bevor die Prozesse durch den Einsatz von KI noch unübersichtlicher und rechtsstaatlich zweifelhafter werden.

A. Zweite Verdachtsstufe

Die FIU bildet die zweite Verdachtsstufe der Geldwäschebekämpfung im Ablauf des Verdachtsmeldeprozesses.¹⁰³⁵ Neben ihrer Rolle als Empfangsstelle für Geldwäscheverdachtsmeldungen dient die FIU heute¹⁰³⁶ als Bindeglied zwischen der Wirtschaftswelt und dem Strafverfolgungsapparat.¹⁰³⁷ Nach der hier vertretenen und in Kapitel IV. ausführlich dargelegten Auffassung erreichen die Verdachtsmeldungen die FIU in Gestalt einer Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO.¹⁰³⁸

I. Behördliche Ausrichtung der FIU

1. Status quo

Die FIU ist derzeit rein administrativ ausgerichtet und verfügt weder über Aufsichts- noch über Strafverfolgungskompetenzen.¹⁰³⁹ An der Ausgestaltung dieses Status quo äußerte der Bundesrat bereits bei der Verlagerung der FIU vom BKA in das Ressort des BMF gewichtige Bedenken.¹⁰⁴⁰ Zentrale Funktion soll die Filterung der Verdachtsmeldungen und deren Weitergabe an die Strafverfolgungsbehörden nach Anreicherung des Sachverhaltes und einer eigenen Analyse durch die FIU sein.¹⁰⁴¹ Ihre Hauptaufgabe ist nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 GwG die Entgegennahme, Sammlung und

1035 Siehe Kapitel II.B.III.2.

1036 Zur historischen Entwicklung siehe Abb. 6: Wichtigste Reformen des GwG und Ausblick.

1037 Meyer/Hachmann, ZStW 2022, 391 (392).

1038 Kapitel IV.C.II.2.

1039 Barreto da Rosa, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 5 Rn. 3; BT-Drs. 18/11555, 17.03.2017, S. 168.

1040 BT-Drs. 18/11928, 12.04.2017, S. 18 f.

1041 Barreto da Rosa, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 5 Rn. 25.

Speicherung der Verdachtsmeldungen. Diese Meldungen sind nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 GwG einer operativen Analyse zu unterziehen. Jene Analyse soll der einzelfallbezogenen Betrachtung von Meldungen dienen.¹⁰⁴² Die operative Analyse ist von der Aufgabe der strategischen Analyse nach § 28 Abs. 1 Nr. 8 GwG zu unterscheiden, die der Identifikation neuer Entwicklungstrends und Geldwäschemuster durch die FIU dient, welche in Gestalt von Typologien an die Verpflichteten und an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten sind.¹⁰⁴³

Das Missverhältnis zwischen der Personalausstattung der FIU und dem erheblichen Meldeaufkommen führte schnell zu riesigen Bearbeitungsrückständen des Meldeaufkommens.¹⁰⁴⁴ Zwischenzeitlich war die Rede von bis zu 200.000 unbearbeiteten Verdachtsmeldungen.¹⁰⁴⁵ Da dieser Rückstand immer weiter anstieg, stellte die FIU ihre Arbeitsweise ähnlich wie die Verpflichteten nach § 3a GwG auf eine risikobasierte um. Dies bedeutet, dass nicht jede einzelne Verdachtsmeldung von der FIU untersucht wird, sondern nur mit besonderen Risikomerkmale behaftete Meldungen.¹⁰⁴⁶ Entscheidungserhebliche Kriterien seien insbesondere die Entscheidungsreife und Komplexität von Sachverhalten.¹⁰⁴⁷ Gegenüber einem solchen von der FIU selbstgewählten risikobasierten Ansatz wurden von vielen Seiten ernstzunehmende Bedenken geäußert, insbesondere wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage.¹⁰⁴⁸ Der gewählte Ansatz könnte zu grobmaschig sein, sodass der FIU dadurch für die Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörden „einige dicke Fische durchs Netz gehen“¹⁰⁴⁹ und sie ihre operative Analyse pflichtwidrig verkürzt.¹⁰⁵⁰ Trotz der anhaltenden Kritik implemen-

1042 BT-Drs. 18/11555, 17.03.2017, S. 137; *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 28 Rn. 5.

1043 *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 28 Rn. 16 ff.

1044 *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 5 Rn. 12.

1045 Ebenda, Vor Abschnitt 5 Rn. 14a.

1046 Siehe auch BT-Drs. 20/5125, 29.12.2022, S. 3 f.

1047 BT-Drs. 20/5125, 29.12.2022, S. 9; *Leffer/Sommerer*, 2024, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, S. 120.

1048 *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 die *Staatsanwaltschaft Osnabrück*, 31.05.2023, Pressemitteilung, (abrufbar: <https://perma.cc/J422-U3AH>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024); *Leffer/Sommerer*, 2024, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, S. 120 f.

1049 *Lenk*, ZWH 2021, 353 (356); *Leffer/Sommerer*, 2024, in: Wörner/Wilhelmi/Glückner/Breuer/Behrendt, S. 120 f.

1050 Ebenda, (357).

tierte der Gesetzgeber die risikobasierte Arbeitsweise auch für die FIU Ende 2023 im GwG.¹⁰⁵¹ § 28 Abs. 1 Satz 2 GwG bestimmt nun, dass die FIU bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben einer risikobasierten Arbeitsweise folgt. Gleichzeitig schreibt § 28 Abs. 1 Nr. 2 GwG allerdings immer noch die operative Analyse der Verdachtsmeldungen für die FIU vor. Damit hat der Gesetzgeber innerhalb derselben Norm einen Zielkonflikt implementiert. Denn die operative Analyse der FIU soll gerade der einzelfallbezogenen Betrachtung der Verdachtsmeldungen dienen.¹⁰⁵² Darüber hinaus ist die Normierung der risikobasierten Arbeitsweise für die FIU ohnehin abzulehnen.¹⁰⁵³ Entgegen der Auffassung von *Bülte* gebietet auch nicht das Unionsrecht eine risikobasierte Arbeitsweise der FIU.¹⁰⁵⁴ Denn das Unionsrecht schreibt den Mitgliedstaaten lediglich eine effektive Ausgestaltung der Geldwäschebekämpfung vor. Ausweislich Erwägungsgrund 4, Art. 5 der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie müssen die Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung mindestens so streng sein, wie es das Unionsrecht vorschreibt. Es ist sogar davon auszugehen, dass die operative Analyse aller Verdachtsmeldungen ein Mehr im Vergleich zur risikobasierten Analyse einzelner Meldungen darstellt. *Bülte* geht davon aus, dass die FIU jedoch nicht organisatorisch zur Bearbeitung aller Verdachtsmeldungen in der Lage sei.¹⁰⁵⁵ Die mangelhafte organisatorische Ausstattung darf durch den Gesetzgeber nicht zur Umgehung von notwendigen rechtlichen Vorgaben genutzt werden. Vielmehr ist eine ordnungsgemäße Ausrichtung und Aufstellung der FIU sicherzustellen.¹⁰⁵⁶ Im Übrigen schreibt Art. 32 Abs. 8 der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie vor, dass die FIUs operative und strategische Analysen durchführen müssen. Eine risikobasierte Arbeitsweise erscheint daher sogar eine Verkürzung des unionsrechtlich vorgeschriebenen Maßstabes zu sein. Dies ergibt sich auch aus einem Umkehrschluss von Art. 48 Abs. 6 der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie. Dort werden als einzige Behörden, die nach einem risikobasierten Ansatz arbeiten, die Aufsichtsbehörden genannt. Zusammenfassend ist eine risikobasierte Arbeitsweise

1051 BGBl. 2023 I Nr. 311, 17.11.2023.

1052 BT-Drs. 18/11555, 17.03.2017, S. 137.

1053 So auch *El-Ghazi/Jansen*, NZWiSt 2022, 465 (469 ff.); in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 3a Rn. 5.

1054 *Bülte*, NVwZ Extra 4b 2022, 1 (2 ff.).

1055 Ebenda, (19).

1056 *El-Ghazi/Jansen*, NZWiSt 2022, 465 (470) treffend, dass aus der Zustandsbeschreibung nicht folge, dass das EU-Recht einen risikobasierten Ansatz beim Umgang mit Verdachtsmeldungen durch die FIU zulasse oder verlange.

der FIU im Schwerpunkt aus drei Gründen abzulehnen. Erstens besteht die Gefahr, dass der FIU so wichtige Geldwäschefälle entgehen. Zweitens passt diese Arbeitsweise nicht zu der repressiven Ausrichtung der Verdachtsmeldung. Drittens liegt hier wohl sogar eine unzulässige Verkürzung von Unionsrecht vor.

2. Plädoyer für eine Neuausrichtung der FIU

Auch *Meyer/Hachmann* zeichnen das „düstere Bild“ von riesigen Bearbeitungsrückständen, qualitativ mangelhaften Verdachtsmeldungen und Schwierigkeiten beim grenzüberschreitenden Informationsaustausch nach.¹⁰⁵⁷ Seit der Verlagerung der FIU zum Zoll sei zudem ein nicht unerheblicher negativer Einfluss auf das Meldeverhalten der Verpflichteten zu beobachten.¹⁰⁵⁸ In diesem Zusammenhang wurde auch immer wieder darauf hingewiesen, dass der FIU für eine ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben wesentliche Zugriffsrechte auf Datenbanken fehlen, wie etwa auf die Dateien der jeweiligen Landespolizei.¹⁰⁵⁹ Dadurch kann die FIU beispielsweise nicht einmal prüfen, ob gegen die von einer Verdachtsmeldung betroffene Person bereits ein Ermittlungsverfahren läuft.¹⁰⁶⁰ Richtigerweise ist die repressive Analyse der Verdachtsmeldungen jedoch nicht die einzige Aufgabe der FIU.¹⁰⁶¹ Sowohl die FATF als auch die EU stellen es den Mitgliedstaaten frei, in welcher organisatorischen Ausgestaltung die FIU in das nationale Rechtssystem integriert wird.¹⁰⁶² Nach der vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie muss die FIU lediglich unabhängig und eigenständig agieren und mit gewissen Mindestbefugnissen ausgestattet sein.¹⁰⁶³ Aus der vorgenommen Qualifizierung der Verdachtsmeldung als Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO ist daher die einzig sinnvolle Ausgestaltung der FIU ein

1057 *Meyer/Hachmann*, ZStW 2022, 391 (391).

1058 *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 6 Rn. 18.

1059 Siehe etwa *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, Vor Abschnitt 5 Rn. 18; *Meyer/Hachmann*, ZStW 2022, 391 (435).

1060 Ebenda.

1061 *Meyer/Hachmann*, ZStW 2022, 391 (393).

1062 *Meyer/Hachmann*, ZStW 2022, 391 (395, 397); *El-Ghazi/Jansen*, NZWiSt 2022, 465 (469).

1063 Art. 32 RL-EU 2015/849; *Meyer/Hachmann*, ZStW 2022, 391 (397); *El-Ghazi/Jansen*, NZWiSt 2022, 465 (469).

Mischmodell.¹⁰⁶⁴ Meyer/Hachmann befürchten, dass dieses grundsätzlich kluge gestalterische Vorgehen zu Kooperationsausfällen und zu einer Erhöhung der Hemmschwelle gegenüber den Verpflichteten führen könnte, eine Verdachtsmeldung abzugeben.¹⁰⁶⁵ Dem ist jedoch zu entgegnen, dass eine geringfügige Steigerung der Meldeschwelle dem System sogar zuträglich sein könnte – durch eine Qualitätserhöhung der Verdachtsmeldungen – und diese organisatorische Ausgestaltung eher der Einhaltung von innerstaatlichen Standards dient. Im Außenverhältnis bleibt FIU sozusagen FIU. In ihrer rein faktischen Ausgestaltung bewegt sich die FIU auch heute schon zwischen Prävention und Strafverfolgung. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass das europäische Recht nicht zwischen Prävention und Repression unterscheidet, diese Trennung jedoch verfassungsrechtlich im deutschen nationalen Recht angelegt ist. Solange wir nicht zu einer gänzlichen Neuordnung¹⁰⁶⁶ dieser strukturellen Grundausrichtung übergehen, muss man hier eine praktikable Umsetzung und Durchführung nationalen und europäischen Rechts ermöglichen. Dies sollte sich daher in der tatsächlichen Ausrichtung und gesetzlichen Einordnung der FIU auch niederschlagen.¹⁰⁶⁷

3. Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip umschreibt die Pflicht, einem Verdacht bezüglich der Begehung einer Straftat nachzugehen und entsprechend ermittelnd tätig zu werden.¹⁰⁶⁸ Analysiert man den Wortlaut der Definition, scheint das Legalitätsprinzip bereits ganz natürlich zum Tätigwerden der FIU zu passen. Denn diese soll den nach der Verdachtsmeldung der Verpflichteten bestehenden Verdacht plausibilisieren oder ausräumen. Das Legalitätsprinzip ergibt sich aus der Rechtsstaatsgarantie.¹⁰⁶⁹ Nur die konsequente Durchführung dieses Grundsatzes garantiert die notwendige Gleichbehandlung der

1064 Mit einer instruktiven Darstellung der unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der FIU, kategorisiert nach den Mitgliedstaaten der EU: Meyer/Hachmann, ZStW 2022, 391 (415 ff.).

1065 Meyer/Hachmann, ZStW 2022, 391 (415).

1066 Mit einem Plädoyer für eine solche Neuordnung Brodowski, 2016, passim.

1067 Barreto da Rosa, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 28 Rn. 1; El-Ghazi/Jansen, NZWiSt 2022, 465 (470 ff.).

1068 Peters, in: Schneider (Hrsg.), 2. Aufl. 2024, § 152 Rn. 26.

1069 Diemer, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 152 Rn. 3.

Betroffenen und dadurch eine allgemeine strafrechtliche Gerechtigkeit.¹⁰⁷⁰ Die Ausführungen zur repressiven Rechtsnatur der Verdachtsmeldung und die Einordnung dieser als Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 StPO haben gezeigt, dass die FIU im Vergleich mit dem regulären Ablauf des Strafverfahrens bei konsequenter Rechtsumsetzung zur Prüfung eines Anfangsverdachts nach § 152 Abs. 2 StPO verpflichtet sein müsste.¹⁰⁷¹ Auch *Barreto da Rosa* merkt entsprechend an, dass die Einstufung der administrativen Ausrichtung der FIU vor allem in einer leichteren Begründbarkeit des so nicht geltenden Legalitätsprinzips wurzelt.¹⁰⁷² Die operative Analyse der Meldungen ist bereits dem Strafverfahren zuzuordnen.¹⁰⁷³ Die FIU ist wesentlich dazu bestimmt, Strafverfolgungsbehörden mit Analysen zu unterstützen und Ermittlungsverfahren anzustoßen.¹⁰⁷⁴ Es ist daher naheliegend, sie entsprechend mit Ermittlungsbefugnissen auszustatten. Die Umgehung der Einführung des Legalitätsprinzips für die FIU durch den Gesetzgeber, indem dieser die FIU als rein administrative Behörde und die Verdachtsmeldung als rein präventiv einstuft, grenzt an Rechtsmissbrauch. Zudem könnte in der entsprechenden Ausgestaltung eine große Chance zur Verbesserung der Geldwäschebekämpfung liegen. Die Einführung der Geltung des Legalitätsprinzips für die FIU durch den Gesetzgeber ist dringend umzusetzen.

4. Umgehung von Beschuldigtenrechten

Durch die derzeitige behördliche Ausgestaltung der FIU steht außerdem die Umgehung von Beschuldigtenrechten zu befürchten. Diese sind dem Beschuldigten mit Einleitung des Ermittlungsverfahrens, also nach der Bejahung eines Anfangsverdachts nach § 152 Abs. 2 StPO zu gewähren.¹⁰⁷⁵ Durch die Charakterisierung der Verdachtsmeldungen als Strafanzeige

1070 Ebenda.

1071 Siehe Kapitel IV.C.II.2.

1072 *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 43 Rn. 7.

1073 *Brodowski*, wistra 2021, 417, Rn. 85; *Barreto da Rosa*, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 30 Rn. 12.

1074 *Barreto da Rosa* stuft die Ermittlungen, die durch die FIU erfolgen, als nahezu identisch mit Ermittlungen ein, die auf ein Strafverfahren folgen. Nach hier vertretener Auffassung handelt es sich bei den Verdachtsmeldungen um Strafanzeigen und die FIU ist daher dem Legalitätsprinzip zu unterstellen, in: Herzog (Hrsg.), 5. Aufl. 2023, § 30 Rn. 12.

1075 *Diemer*, in: Barthe/Gericke (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, Vor §§ 133 ff. Rn. 1.

nach § 158 Abs. 1 StPO müsste die FIU eigentlich zur Prüfung eines solchen Anfangsverdachts und zur Analyse aller Meldungen verpflichtet sein.

Zentrale Beschuldigtenrechte sind unter anderem die Belehrungspflicht für Strafverfolgungsorgane nach § 136 Abs. 1 Satz 2, § 163a Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 StPO vor der Vernehmung des Beschuldigten, damit verbundene Duldungspflichten, aber auch das Ausscheiden des Beschuldigten als Zeuge.¹⁰⁷⁶ Daneben stehen dem Beschuldigten aktive und passive Beteiligungsrechte zu, vor allem ein Anspruch auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG.¹⁰⁷⁷ Da die FIU durch den Gesetzgeber derzeit nicht als Strafverfolgungsbehörde eingestuft wird, fehlen der FIU einerseits praktische Ermittlungskompetenzen, um ihre Arbeit wirklich effektiv durchführen zu können. Andererseits gehen ihre Befugnisse jedoch auch über jene einer reinen Verwaltungsbehörde hinaus, sodass dadurch die beschriebenen Beschuldigtenrechte verkürzt werden. Die Umgehung dieser Rechte durch die organisatorische Ausgestaltung der FIU kann insbesondere einen Verstoß gegen die Gewährleistung eines fairen Verfahrens nach Art. 6 EMRK darstellen.¹⁰⁷⁸

II. Vergleich Steuerstrafverfahren

Auch das Steuerstrafverfahren ist ein gewöhnliches Strafverfahren.¹⁰⁷⁹ Das Ermittlungsverfahren im Steuerstrafverfahren wird jedoch durch einige Normen der Abgabenordnung (AO) modifiziert.¹⁰⁸⁰ Nach § 386 Abs. 2, §§ 399, 400 AO dürfen die Finanzbehörden in einigen Fällen geringfügiger Kriminalität die Ermittlungen selbstständig führen und ggf. mit einer Einstellung des Verfahrens oder mit einem Antrag auf Erlass eines Strafbefehls abschließen.¹⁰⁸¹ Der Beschuldigte in einem solchen Verfahren hat die üblichen Rechte der StPO.¹⁰⁸² Sofern die behördliche Ausgestaltung der FIU angepasst wird, könnte dies einen guten Weg darstellen, die Staatsanwaltschaften wie von Bundesfinanzminister a. D. *Lindner* intendiert mit

1076 *Schmitt-Leonardy/Klarmann*, JuS 2022, 210 (214).

1077 *Ebenda*.

1078 Kapitel IV.D.I.3.b).

1079 *Randt*, in: Joecks/Jäger/Randt (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 385 Rn. 31.

1080 *Ebenda*.

1081 *Randt*, in: Joecks/Jäger/Randt (Hrsg.), 9. Aufl. 2023, § 385 Rn. 31.

1082 *Ebenda*.

den „dicken Fischen“ zu befassen.¹⁰⁸³ Die FIU könnte Fälle mit geringerem Geldwäschevolumen oder fehlendem internationalen Bezug selbstständig abarbeiten und die schwerwiegenden Fälle entsprechend an die Staatsanwaltschaften abgeben. Das Steuerstrafverfahren könnte dann bezüglich der Normgebung als Vorbild für das GwG fungieren. Konkret würde dies bedeuten, dass das GwG für die FIU die selbstständige Führung von Ermittlungsverfahren für Fälle geringfügigerer Kriminalität vorsieht, im Ergebnis ein ausgelagertes *Geldwäschestrafverfahren* bei der FIU analog zum Steuerstrafverfahren bei den Finanzbehörden.

B. Ausgestaltungsvorschlag

Abschließend sollen die Ergebnisse der hiesigen Arbeit genutzt werden, um einen Ausgestaltungsvorschlag zu unterbreiten, wie man unter Wahrung der geschilderten Mindestanforderungen einen KI-Einsatz zwischen den Verpflichteten und der FIU verantworten könnte, der der Geldwäschebekämpfung nachhaltig zuträglich ist und zugleich die Bestimmtheit der Anforderungen an die Abgabe der Verdachtsmeldung signifikant erhöhen würde.

1083 Sommer, Behörde gegen Geldwäsche: Lindner will an "dicke Fische" ran, Zeit Online, 24.08.2022, (abrufbar: <https://perma.cc/SU2H-7FSK>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024). Die Schaffung dieser Behörde ist mit den im November 2024 verkündeten vorgezogenen Neuwahlen wohl gescheitert.

I. Vom Dunkelfeld ins Hellfeld

Dieser Ausgestaltungsvorschlag beruht zunächst auf folgender Erkenntnis:

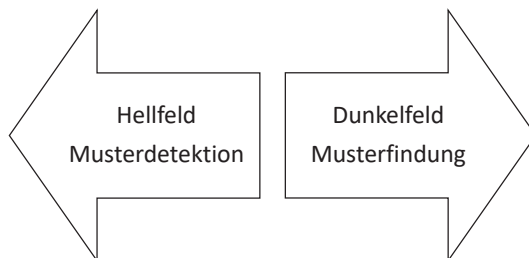


Abb. 21: Unterschiedliche Anforderungen im Hell- und im Dunkelfeld

Wie eingangs beschrieben, bestehen unterschiedliche Möglichkeiten, KI zur Detektion von Geldwäsche einzusetzen.¹⁰⁸⁴ Abb. 21 zeigt die dabei bestehenden Gegenpole: zum einen sollen Geldwäschefälle nach bereits bekannten Begehungsweisen detektiert werden. Dies kann entweder durch die Verfeinerung der KI-Alerts geschehen oder durch Aussortierung der großen Anzahl von Fehlalarmen von regelbasierten Systemen. Zum anderen sollen jedoch vor allem neue Begehungsweisen von Geldwäsche entdeckt werden (Anomalie-Detektion). Ganz erhebliche Probleme bereitet dabei die Beförderung von Geldwäschemustern aus dem unbekannten Dunkelfeld der Geldwäsche in das Hellfeld – beispielsweise in Gestalt einer Typologie. Solche Typologien fassen Indikatoren zusammen, die auf die Erfüllung des Geldwäschestraftatbestandes auf Basis von Geldwäschephänomenen hindeuten. Die Erstellung solcher Typologien wird zusätzlich durch die Erfindung immer neuer Begehungsweisen und Verschleierungstaktiken der Geldwäscher erschwert. Besonders geeignet zur Erkennung neuer Muster bzw. Anomalien sind neuronale Netze bzw. maschinelle Lerntechniken des unüberwachten Lernens.¹⁰⁸⁵ Denn häufig bildet erst das Zusammenspiel einer Vielzahl von unverdächtigen Verhaltensweisen hinreichend Indizien für einen KI-Alert. Der gleichzeitige Nachteil ist jedoch, dass solche Verfahren zur Anomalie-Detektion sehr intransparent sind und gleichzeitig eine sehr hohe Fehlerrate produzieren (bis zu 99 Prozent). Denn sie detek-

1084 Siehe Einsatzarten von KI zur Geldwäsche-Detektion Kapitel III.E.II.

1085 Siehe oben Kapitel III.C.IV.2; Taulli, 2022, S. 60, 167.

tieren in erster Linie bloße Verhaltensauffälligkeiten, erkennen jedoch in diesen Verhaltensweisen neue Muster. Dem Einsatz solcher Systeme stehen daher die erarbeiteten Mindestanforderungen¹⁰⁸⁶, insbesondere der Einhaltung der Grundsätze von Transparenz und Erklärbarkeit, entgegen.¹⁰⁸⁷

Technisch transparenter und nachvollziehbarer ist es, bereits bekannte Geldwäschemuster mit einem System überwachten oder bestärkenden maschinellen Lernens abzubilden. Diese Modelle erkennen jedoch schlecht neue Geldwäschemuster in Gestalt von Anomalien. Dadurch droht ein Feedback-Loop. Geldwäsche wird nur auf Basis bereits bekannter Muster detektiert, neue Begehungsweisen bleiben jedoch unerkannt und das Dunkelfeld weiterhin groß. Der folgende von der Autorin erarbeitete Ausgestaltungsvorschlag zeigt daher, wie man gleichzeitig einen solchen Feedback-Loop vermeiden und auf transparente Weise auch das Dunkelfeld der Geldwäsche erhellen könnte. Denn technisch ist es grundsätzlich gut möglich, jedes „erarbeitete“ Geldwäschemuster nachvollziehbar abzubilden, welches von Ebene zu Ebene fließt und dabei durch die Täter verschleiert werden soll. Dazu sind jedoch die jeweiligen Indikatoren notwendig.

II. Ausgestaltungsvorschlag: Zweigleisiges KI-System

Die Idee zu diesem Ausgestaltungsvorschlag wurde von den sog. „Intrusion Detection Systems“ inspiriert. Solche Systeme sind Angriffserkennungssysteme.¹⁰⁸⁸ Durch deren Einsatz wird die aktive Überwachung von Computersystemen mit dem Ziel ermöglicht, neue technische Angriffe und Missbrauch zu erkennen.¹⁰⁸⁹ Erkannte Angriffsmuster werden gemeldet und in die Sicherheitsarchitektur des bestehenden Systems integriert.

Dieser Ansatz soll auf die Geldwäsche-Detektion dergestalt übertragen werden, dass der Einsatz von KI zweigleisig erfolgt. Zunächst zur Identifikation neuer Geldwäschemuster und erst nach einer entsprechenden Typologie-Findung zur Detektion dieser Muster in den Realdaten der Verpflichteten. In diesem Prozess ist zentral die FIU einzubinden, die mit ihrem Datenpool und ihrer Netzwerkanalyse hier den entscheidenden Stra-

1086 Abb. 20: Checkliste von Mindestanforderungen.

1087 Kapitel IV.D.II.

1088 *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*, BSI-Leitfaden zur Einführung von Intrusion-Detection-Systemen, (abrufbar: <https://perma.cc/P4M3-NFZH>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024).

1089 Ebenda.

tegievorteil leisten könnte. Die umzusetzenden vier Schritte werden in der Abb. 22 illustriert.

1. Erster Schritt: Anomalie-Detektion bei den Verpflichteten

In einem ersten Schritt ist ein KI-Modell bei den Verpflichteten einzusetzen, welches Anomalien in Gestalt neuer Verschleierungshandlungen zur Begehung von Geldwäsche detektiert. Aufgrund der besseren Leistungsfähigkeit werden dazu voraussichtlich intransparente neuronale Netze oder Clusteranalysen eingesetzt. Es ist zu erwarten, dass die Treffer dieses Systems eine überwiegende false-positive Rate von bis zu 99 Prozent haben.¹⁰⁹⁰ Die gefundenen Anomalien sind daher nach entsprechender Überprüfung durch die Verpflichteten anonymisiert an die FIU weiterzugeben. Insbesondere ist sicherzustellen, dass ein Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf diese Treffer aufgrund der Fehlerquote von bis zu 99 Prozent generell ausgeschlossen wird, da dies im Verhältnis zu den gefundenen right-positives¹⁰⁹¹ unverhältnismäßig wäre.

2. Zweiter Schritt: Sammlung, Auswertung, Typologie

Die FIU sollte diese neuen Muster sammeln. Bei einem entsprechend gehäuftem Auftreten neuer Anomalien – also neuer Erscheinungsformen der Geldwäsche – muss die FIU eine Umsetzung mit entsprechenden Indikatoren in eine Typologie vornehmen, diese prüfen und abschließend für die Verpflichteten freigeben. Die Aufgabe zur Erstellung neuer Typologien hat die FIU bereits jetzt nach § 28 Abs. 1 Nr. 9 GwG inne. Zur Etablierung eines KI-Systems, welches zuverlässig bekannte Geldwäschemuster erkennt, ist Grundvoraussetzung ein gutes Verständnis für Geldwäschetypologien. Die staatliche Freigabe von Typologien durch die FIU würde zusätzlich den Bestimmtheitsgrad bezüglich der Verdachtshöhe für die Abgabe einer Verdachtsmeldung erhöhen. Diese Ausgestaltung setzt allerdings auch voraus, dass der gesamte Bankensektor KI zur Detektion von Geldwäsche nutzt. Anderenfalls würde der Faktor, dass einige Banken KI-Systeme einsetzen und einige nicht, erneute Ungleichheiten hervorrufen. Dies verdeutlicht

1090 Innerhalb von MaLeFiz wurde ein solches Modell mit einer solchen Fehlalarm-Quote getestet.

1091 Zum Begriff Kapitel I.D.VII.

wiederum, dass der Einsatz von KI durch die Banken bzw. durch die Verpflichteten ebenfalls durch den Gesetzgeber durch die Schaffung einer Rechtsgrundlage festzulegen ist, um ein einheitliches Geldwäsche-Bekämpfungssystem zu etablieren.

3. Dritter Schritt: Rückmeldung

In einem dritten Schritt würde die FIU dann die neuen Typologien an die Verpflichteten zurückmelden. Dieses Modell wird sich mit Sicherheit der Kritik ausgesetzt sehen, dass die Zeitverzögerung über die Typologie-Erstellung zu ineffektiv sei. Dem sind jedoch insbesondere zwei Argumente entgegenzuhalten. Erstens kann es nicht Aufgabe der Verpflichteten sein, für den Staat neue Begehungsweisen einer Straftat zu ermitteln. Es muss ausreichen, dass dieser durch die Verpflichteten eine entsprechende Hilfestellung erhält. Die notwendigen Ressourcen zur zügigen Erstellung der Typologien sind staatlicherseits vorzugeben. Zweitens sind die GwG-Verpflichteten auch dann zur Meldung verpflichtet, wenn erst im Nachhinein ein verdächtiger Vorgang erkannt wird.¹⁰⁹² Sofern die Vorgaben in den Typologien spezifisch genug sind und ordnungsgemäß umgesetzt werden, können die ursprünglichen Anomalien nachträglich transparent und erklärbar detektiert werden. Dies stellt eine effektive Geldwäschebekämpfung unter staatlicher Einbindung und Umsetzung von Vorgaben sicher.

4. Vierter Schritt: Umsetzung durch die Verpflichteten

Im vierten und letzten Schritt müssen die Verpflichteten die Typologien in ein zweites KI-Modell implementieren, welches insbesondere den Mindestanforderungen für den Einsatz von KI zur Geldwäsche-Detektion entspricht. Durch diese Vorgabe in Kombination mit der Anomalie-Detektion wird der befürchtete Feedback-Loop vermieden. Die mit diesem Modell detektierten Fälle sind dann als Verdachtsmeldung nach § 43 Abs.1 Nr.1 GwG nach entsprechender menschlicher Überprüfung zu melden.

1092 Lenk, WM 2020, 115 (117).

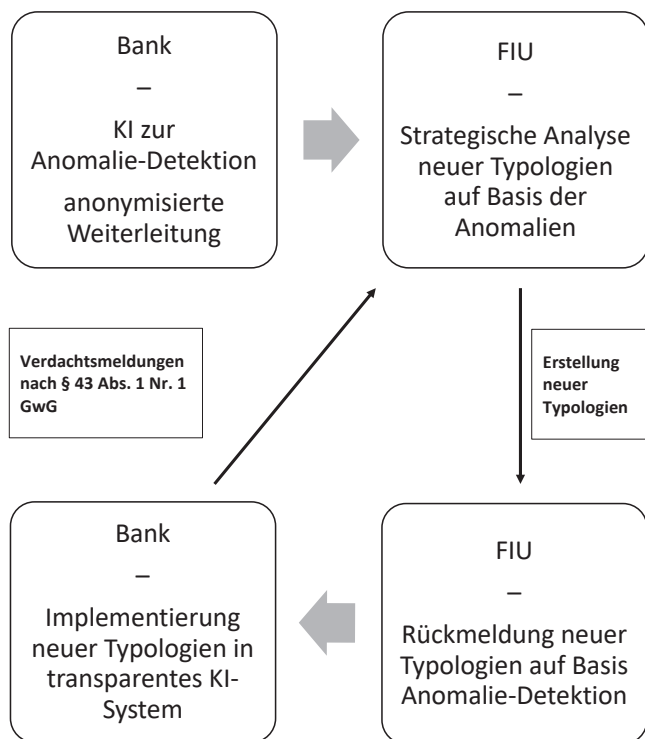


Abb. 22: Ausgestaltungsvorschlag zweigleisiges KI-System Banken

III. Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz

Der Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG) ist mit den im November 2024 angekündigten Neuwahlen voraussichtlich gescheitert.¹⁰⁹³ Es ist ein weiteres gesetzgeberisches Großprojekt, welches (erneut) auf die Kritik der FATF in deren Deutschlandbericht 2020/2021 reagiert.¹⁰⁹⁴ Die FATF hatte unter anderem die mangelnde Zusammenarbeit der Straf-

1093 BT-Drs. 20/9648, 06.12.2023, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG).

1094 Rhein, ZWH 2023, 289 (289 f.); zur Kritik an der FATF siehe Kapitel IV.C.II.2.b)bb).

verfolgungsbehörden mit der FIU kritisiert.¹⁰⁹⁵ Nach hier vertretener Auffassung liegt dies zumindest auch an der generellen Fehlkonzeption der FIU.¹⁰⁹⁶

Der Gesetzesentwurf sieht die Errichtung eines Bundesamtes zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) als neue Bundesoberbehörde vor, welche einem ganzheitlichen Ansatz zur Analyse, zu straf- und verwaltungsrechtlichen Ermittlungen und zur Aufsicht folgen soll.¹⁰⁹⁷ Das BBF soll im Wesentlichen aus drei abgrenzbaren Einheiten bestehen: dem Ermittlungszentrum Geldwäsche, ab 2025 der FIU und der Zentralstelle für Geldwäschaufsicht.¹⁰⁹⁸ Die FIU soll dazu in ihrer derzeitigen Ausgestaltung im Jahr 2025 zum BBF „verschoben“ werden. Zentraler hingegen ist das geplante Ermittlungszentrum Geldwäsche, das in bedeutsamen Fällen der internationalen Geldwäsche mit Inlandsbezug strafrechtlich ermitteln soll.¹⁰⁹⁹ Dazu sollen dem Ermittlungszentrum Geldwäsche originäre Zuständigkeiten für die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung zukommen.¹¹⁰⁰ Es wird deutlich, dass die nach hiesiger Auffassung erforderlichen Befugnisse für die FIU dem Ermittlungszentrum Geldwäsche zukommen sollen. Dadurch steht insbesondere eine Kompetenzüberschneidung und weitere Verkomplizierung von Zuständigkeitsfragen zu befürchten, zumal die Verdachtsmeldungen weiterhin an die FIU zu richten sind (siehe Abb. 23).¹¹⁰¹

1095 BT-Drs. 20/9648, 06.12.2023, S. 1.

1096 Kapitel V.A.I.2.

1097 BT-Drs. 20/9648, 06.12.2023, S. 1.

1098 *Rhein*, ZWH 2023, 289 (290).

1099 BT-Drs. 20/9648, 06.12.2023, S. 2; *Rhein*, ZWH 2023, 289 (291).

1100 Ebenda.

1101 Ebenso *Rhein*, ZWH 2023, 289 (291 f.).

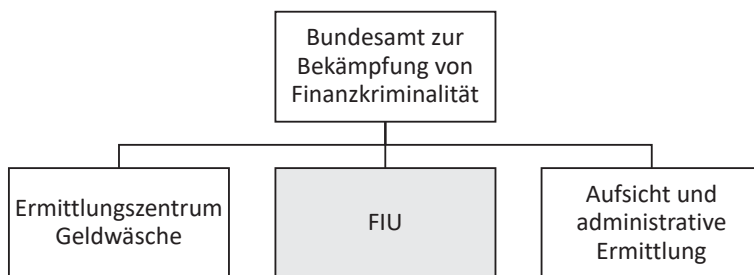


Abb. 23: Zukünftige Behördenstruktur nach Entwurf vom 06.12.2023 des FKBG

Im Ergebnis stellt sich daher die Frage, ob ein Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität den erwarteten Mehrwert bringen wird.¹¹⁰² Ein Ausbau der bestehenden Behördenstrukturen und eine Neukonzeption der FIU ohne deren erneute Verschiebung in ein anderes Behördenkonstrukt erscheint zielführender und kostengünstiger.¹¹⁰³

C. Zusammenfassung

Die schlechte Nachricht: die FIU ist nach wie vor eine der größten Baustellen der Geldwäschebekämpfung. Als zentrale Stelle zur Entgegennahme der ausufernden Verdachtsmeldungen und der damit verbundenen Filterfunktion hat sie auch freilich keine einfache Aufgabe. Begrüßenswert ist, dass durch das monistische System mittlerweile nur noch die FIU die Meldungen entgegennimmt,¹¹⁰⁴ dies erspart zeitaufwendige Doppelungen. Die gute Nachricht: nach den Ergebnissen dieser Arbeit liegt das Problem vor allem in der konzeptionellen Fehlgestaltung. Zu empfehlen ist eine Umwandlung der FIU von einer administrativen Ausgestaltung zu einer Mischform. In

1102 Siehe auch *Rhein*, ZWH 2023, 289 (298).

1103 *Rhein*, ZWH 2023, 289 (298); *Bund Deutscher Kriminalbeamter*, Stellungnahme des Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (FKBG), 23.09.2023, (abrufbar: <https://perma.cc/L3DW-X98K>, zuletzt abgerufen: 31.08.2024), S. 2.

1104 In einer vorherigen Fassung des GwG waren die Verdachtsmeldungen zunächst nur an die Staatsanwaltschaft, dann an die Staatsanwaltschaft und die FIU und letztlich heute nur noch an die FIU zu erstatten, siehe Abb. 6: Wichtigste Reformen des GwG und Ausblick.

Kombination mit dem Ausgestaltungsvorschlag eines zweigleisigen KI-Systems könnten echte Erfolge in der Geldwäscheaufdeckung und -bekämpfung erzielt werden. Die Gefahr dieser Mischform liegt allerdings in der Umgehung rechtsstaatlicher Standards.¹¹⁰⁵ Daher sind die diesbezüglichen Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung des KI-Systems sehr streng zu fassen. Dieser Weg erscheint statt der mit dem FKBG verbundenen behördlichen Umgestaltung und Erweiterung auch vorzugswürdig, da er kostengünstiger ist und zu weniger Kompetenzkonflikten mit etwaigen neuen Behörden führt.¹¹⁰⁶

1105 Kapitel V.A.I.1.

1106 Abb. 23: Zukünftige Behördenstruktur nach Entwurf vom 06.12.2023 des FKBG.

