



Deutschlandprüfung 2021/2022 der Financial Action Task Force – Teil 5

- Die Serie „Deutschlandprüfung 2021/2022 der Financial Action Task Force“ berichtete bisher in vier Beiträgen über die verschiedenen Etappen des Prüfungsprozesses. Dieser fünfte und letzte Beitrag befasst sich mit den Ergebnissen der Prüfung und dem daraufhin beschlossenen Maßnahmenpaket.
- Den Problembereichen aus dem Prüfungsbericht soll mit gezielten Lösungsansätzen im Konzept des BMF zur Bekämpfung der Finanzkriminalität begegnet werden.
- Das BMF-Konzept sieht hierfür die Schaffung einer Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität mit drei operativen Säulen vor (Säule I: Bundesfinanzkriminalamt; Säule II: Financial Intelligence Unit; Säule III: Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht). Hauptziel ist die Bündelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen bei der Analyse- und Ermittlungsarbeit sowie eine stärkere Koordinierung der Geldwäscheaufsicht unter einem behördlichen Dach.
- Finanz- und Steuerkriminalität zu bekämpfen statt Steuern zu erhöhen – das ist für Bundesfinanzminister Christian Lindner eine zentrale Mission. Mit den vorgestellten Eckpunkten unterstreicht der Minister die hohe Priorität eines entschlossenen Vorgehens gegen Finanzkriminalität seitens der Bundesregierung.

Einleitung

Seit Herbst 2020 durchläuft die Bundesrepublik Deutschland eine Überprüfung der Financial Action Task Force (FATF) im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Proliferationsfinanzierung.¹ Mit Veröffentlichung des Abschlussberichts durch die FATF im August 2022 ist die Deutschlandprüfung abgeschlossen. In diesem fünften und letzten Artikel der Serie werden die Ergebnisse zusammengefasst sowie das daraufhin beschlossene Maßnahmenpaket vorgestellt.

Über die Grundlagen der FATF sowie über die Länderprüfungen im Allgemeinen wurde im Teil 1² berichtet, über den Prüfungsgegenstand sowie die einzelnen Schritte, Akteurinnen und Akteure und Abläufe der Deutschlandprüfung im Teil 2.³ Im dritten Teil⁴ wurde über die Auswirkung der COVID-19-Pandemie und der sich daraus ergebenden Verschiebung des Vor-Ort-Besuchs des FATF-Prüfungsteams sowie über die angestoßenen Maßnahmen und Verbesserungen bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

1 Als Proliferation wird die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bezeichnet.

2 Siehe BMF-Monatsbericht Ausgabe Juni 2020, abrufbar unter dem Shortlink <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221012>

3 Siehe BMF-Monatsbericht Ausgabe Dezember 2020, abrufbar unter dem Shortlink <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221013>

4 Siehe BMF-Monatsbericht Ausgabe August 2021, abrufbar unter dem Shortlink <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221014>



informiert. Der Vor-Ort-Besuch der FATF-Prüferinnen und -Prüfer in Deutschland war Gegenstand des vierten Teils.⁵

Ergebnisse der Deutschlandprüfung

Nach dem Vor-Ort-Besuch der FATF-Prüferinnen und -Prüfer im November 2021⁶ und mehrmonatiger Berichterstellung hat die FATF in ihrer Plenumsversammlung am 17. Juni 2022 den Abschlussbericht zur Effektivität Deutschlands bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Mutual Evaluation Report) angenommen. Nach einer FATF-internen Qualitätskontrolle wurde der Bericht am 25. August 2022 auf der Website⁷ der FATF auf Englisch veröffentlicht. Die deutsche Übersetzung ist in Arbeit und steht bis Ende des Jahres zur Verfügung.

Der Bericht stellt fest, dass Deutschland im Rahmen der Prüfung kein exzellentes Ergebnis erzielt, aber auch nicht im Sinne eines sogenannten Listungsverfahrens mit Grau- und Schwarzlistung durchfällt, sondern sich im guten Mittelfeld wiederfindet. Die FATF erkennt an, dass Deutschland in vielen Bereichen bereits die richtigen Wege eingeschlagen hat. Da die FATF aber zehn Jahre rückwärtsblickend die Wirkung der Maßnahmen beurteilen muss, kann sie teilweise noch keine ausreichende Effektivität der jüngeren Maßnahmen feststellen.

Eine wesentliche Feststellung in dem Bericht lautet:

„In den letzten fünf Jahren hat Deutschland sein Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungssystem u. a. durch folgende Maßnahmen erheblich verbessert: Schärfung des nationalen Bewusstseins für Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken anhand des Verfahrens der nationalen Risikoanalyse (NRA), Einrichtung von Prozessen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Bund und Ländern, deutliche Personalaufstockung bei der BaFin als wichtigster Finanzaufsichtsbehörde sowie der FIU als Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zur Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit, Abschaffung von Beschränkungen bei der Vermögensabschöpfung und beim Straftatbestand der Geldwäsche sowie Einführung eines Transparenzregisters zwecks besseren Zugriffs auf Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten. Die formale Umsetzung der FATF-Standards ist grundsätzlich gut, wobei die jüngsten Reformen ihre Wirkung zum Teil noch nicht vollständig entfalten konnten.“

Die Gesamteinschätzung in dem Bericht lautet:

„Bei der formalen Umsetzung der FATF-Standards erzielt Deutschland gute Ergebnisse. Mit Bezug auf die Effektivität wurden viele der Veränderungen in den drei bis fünf Jahren vor der Vor-Ort-Prüfung oder noch kürzer vorgenommen; einige der Maßnahmen führen bereits zu ersten Ergebnissen, andere Reformen sind jedoch noch zu neu oder struktureller Art, sodass es noch eine Weile dauern wird, bis sie sich in der Praxis auswirken und in der Effektivität des Systems insgesamt niederschlagen. Bereits umgesetzte Änderungen (z. B. Reform der Vermögensabschöpfung) haben zu einer erheblichen Effektivitätssteigerung geführt,

5 Siehe BMF-Monatsbericht Ausgabe Februar 2022, abrufbar unter dem Shortlink <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221015>

6 Siehe Artikel im BMF-Monatsbericht Ausgabe Februar 2022, abrufbar unter dem Shortlink <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221015>

7 Abrufbar unter dem Shortlink <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221017>



neuere Änderungen (z. B. Maßnahmen zur verbesserten Aufsicht über DNFBPs, Koordinierung mit und zwischen den Ländern, Änderungen am Geldwäschegesetz, Einführung des Transparenzregisters) wirken sich dagegen noch nicht umfassend aus. In den Bereichen, denen seit der letzten Prüfung verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet wurde (Terrorismusbekämpfung und damit verbundene Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung sowie internationale Zusammenarbeit), sind weiterhin Fortschritte zu verzeichnen.“

Der Bericht enthält allerdings auch Kritik und fordert zusätzliche Maßnahmen von Deutschland. Inhaltlich stellt der Bericht fest: Der effektiven Bekämpfung von Finanzkriminalität und der erfolgreichen Sanktionsdurchsetzung steht in Deutschland die zersplitterte Zuständigkeit bei einer Vielzahl von Behörden auf Bundes- und Landesebene im Wege. Konkret wird insbesondere angemerkt, dass Deutschland einen starken Fokus auf die Verfolgung der Vortaten legt (z. B. Bekämpfung von Betrug, Bargeldschmuggel, Menschenhandel, im Ausland begangenen Vortaten etc.) und in diesem Bereich auch recht gut aufgestellt ist. Allerdings werden die illegalen Finanzflüsse laut dem Bericht als solche zu wenig untersucht. Kritisiert werden auch die große Anzahl an Aufsichtsinstanzen im Nichtfinanzsektor und die bestehenden Unterschiede hinsichtlich ihrer risikobasierten Aufsichtstätigkeit. Diese Fragmentierung erschwert bei der Strafermittlung eine Priorisierung und Fokussierung auf komplexe Fälle von Finanzkriminalität, eine effektive Sanktionsdurchsetzung und eine effiziente, risikobasierte Aufsicht im Nichtfinanzsektor. Dies wiederum verhindert eine Priorisierung und Fokussierung auf komplexe Fälle von Finanzkriminalität (stattdessen wird laut dem Bericht hauptsächlich Klein- und Kleinstkriminalität verfolgt) sowie eine effiziente, risikobasierte Aufsicht der Länder im Nichtfinanzsektor.

Handlungsempfehlungen der FATF

Aufbauend auf den oben genannten Kritikpunkten hat die FATF in ihrem Bericht auch sogenannte prioritäre Handlungsempfehlungen abgegeben („Priority Actions“), die es für Deutschland umzusetzen gilt. Insbesondere vier Handlungsempfehlungen sind hierbei diejenigen, die Deutschland mit Maßnahmen adressieren soll. Die FATF fordert konkret:

1. dass Behörden auf Bundes- und Landesebene konsequent Sachverhalte und Vorgänge mit Bezug zu Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Proliferationsfinanzierung priorisieren sollen;
2. eine nachhaltige Verbesserung von Ermittlungstätigkeiten im Bereich der Finanzkriminalität;
3. eine Verbesserung der Analyseergebnisse der Financial Intelligence Unit (FIU) sowie einen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen FIU und Strafverfolgungsbehörden sowie
4. eine stärkere Koordinierung und Ausbau der Aufsicht im Nichtfinanzsektor für ein einheitliches Risikoverständnis, verbunden mit einem wesentlichen Ausbau der personellen Ressourcen.

Aufgrund der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen hat Deutschland – wie auch bei der vorangegangenen Länderprüfung – gegenüber der FATF über die Fortschritte bei der Beseitigung der Defizite zu berichten (sogenanntes Enhanced-follow-up-Verfahren). Das Durchlaufen eines Folgeprozesses stellt bei fast allen von der FATF geprüften Ländern den Regelfall dar. Es bedeutet, dass in jährlichen Abständen über die Fortschritte bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Behebung festgestellter Defizite berichtet werden muss.

Bekämpfung der Finanzkriminalität

Deutschland steht mit seinen stabilen gesellschaftlichen Verhältnissen und einem soliden Finanzsystem als eine der weltweit führenden Wirtschaftsnationen in besonderer Verantwortung. Mit einem wirksamen Vorgehen gegen Finanzkriminalität wird das Ansehen Deutschlands in der Welt geschützt. Gleichzeitig sorgt die Bundesregierung dafür, dass die gesellschaftliche Fairness erhalten bleibt. Es darf nicht sein, dass Kriminelle durch das Brechen von Gesetzen illegale Profite erlangen und sich so bereichern. Das untergräbt die Ideale einer Leistungsgesellschaft und torpediert den Glauben an den deutschen Rechtsstaat. Auch deswegen muss die Bundesregierung jetzt entschieden eingreifen.

Die Strukturen der organisierten Kriminalität sind komplex und hochgradig professionalisiert. Um sie nachhaltig zu bekämpfen, muss der Staat entschlossen handeln. Dazu muss insbesondere auch das sogenannte Dunkelfeld der Organisierten Kriminalität in den Fokus genommen werden. Um kriminellen Strukturen effektiver zu begegnen, ist ein erfolgreiches Vorgehen gegen Geldwäsche unverzichtbar. Hier braucht es ein entschlossenes strategisches Vorgehen, um eine nachhaltige Kriminalitätsbekämpfung möglich zu machen.

BMF-Konzept zur Bekämpfung der Finanzkriminalität

Das BMF hat ein Konzept entwickelt, um im Kampf gegen Finanzkriminalität die bereits vorhandenen Kräfte zu bündeln, Synergien zu schaffen und neue Kompetenzen aufzubauen. Bundesfinanzminister Christian Lindner hat am 24. August 2022 die Eckpunkte des Konzepts im Rahmen eines Pressestatements vorgestellt.⁸ Das Konzept sieht vor, unter einem behördlichen Dach die Zuständigkeiten und Kompetenzen zu bündeln sowie eine stärkere

Koordinierung und Steuerung sicherzustellen, damit zukünftig Maßnahmen gegen Geldwäsche mit Blick auf Polizei, Aufsicht und FIU aus einem Guss erfolgen. Die Konzeption adressiert den Umstand, dass Deutschland bei der Verfolgung von komplexer oder internationaler Geldwäsche Verbesserungsbedarf hat und wird daher die Verfolgung dieser illegalen Finanzströme als zentrale Aufgabe in einer neuen Bundesoberbehörde bündeln.

Deutschland braucht nicht in erster Linie eine neue Behörde, sondern einen Paradigmenwechsel: Es braucht für die Aufklärung komplexer Fälle von Geldwäsche eine andere, umfassendere Art von Ermittlungen, um erfolgreich zu sein. In Deutschland liegt bislang der Fokus der Ermittlungen meist auf den Vortaten, z. B. dem Drogenhandel, dem Betrug, dem Menschenhandel. Aber die Anreize für diese Kriminalität liegen in den Profiten, und genau hier muss angesetzt werden. Es darf nicht mehr gelten: hohe Profite, niedriges Entdeckungsrisiko. Hier muss Deutschland besser werden. „Follow the money“ lautet das Leitmotiv. Wer macht die wirklich großen Profite durch kriminelle Machenschaften wie Drogenhandel, Betrug oder Menschen schmuggel? Wie werden diese immensen illegalen Gewinne verschleiert und wie kann die Bundesregierung dagegen effektiv vorgehen? Beim „Follow the money“-Ansatz verfolgen die Ermittlungen gewissermaßen „rückwärts“ die „Spur des Geldes“: Über die Zurückverfolgung krimineller oder verdächtiger Finanzmittel führt die Spur zu kriminellen Strukturen, Netzwerken und weiteren Straftaten, zu den Hintermännern, zu den großen Fischen.

⁸ Pressestatement abrufbar unter dem Shortlink <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20221018>



Eckpunkte für schlagkräftige Bekämpfung von Finanzkriminalität

Damit das gelingt, werden die drei zentralen Kompetenzen unter dem Dach einer neuen Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) strukturell neugeordnet und gebündelt: Es entsteht ein Bundesfinanzkriminalamt (BFKA), das eine schlagkräftige Ermittlungsbehörde mit eigenen Personalressourcen und modernster IT darstellt und sich auf komplexe Geldwäsche und die Sanktionsdurchsetzung konzentriert. Daneben muss auch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit (FIU)) eine Säule sein – denn hier gehen die Verdachtsmeldungen ein, die Hinweise auf komplexe Geldwäsche liefern. Die FIU muss also eng mit dem BFKA zusammenarbeiten und Hinweise in Analysen verdichten. Zudem braucht es eine Stelle, die die Aufsicht im Nichtfinanzsektor koordiniert (also etwa im Immobiliensektor, beim Glücksspiel oder bei Güterhändlern). Derzeit hat Deutschland bundesweit mehr Behörden als Personen, die diese Aufgabe in Vollzeit wahrnehmen. Das kann nicht funktionieren. Die Anzahl der Aufsichtsbehörden muss reduziert, gleichzeitig müssen die Behörden in Abstimmung mit den Ländern eine adäquate Personalausstattung erhalten und vor allem effizienter werden: Die Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht hat die Aufgabe, einheitliche Standards und Best Practices zu entwickeln und die Aufsicht unter den Ländern zu koordinieren. Mit den drei Strängen BFKA, FIU und Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht unter einem Dach profitieren alle Beteiligten wechselseitig von Erkenntnissen und Expertise und geben der Bekämpfung von Finanzkriminalität einen viel höheren Stellenwert als bisher.

Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF)

Für die wirksame Bekämpfung von Finanzkriminalität werden die wichtigsten Kompetenzen unter dem Dach einer neuen Behörde gebündelt: der „Bundesoberbehörde zur Bekämpfung von Finanzkriminalität“. Alle relevanten Funktionen und Kompetenzen werden darunter zusammengezogen:

- Ermittlungstätigkeit für große und komplexe Fälle von Geldwäsche (insbesondere auch internationale Geldwäsche)
- operative Verantwortung für die Durchsetzung von Sanktionen
- Analysetätigkeit für Geldwäscheverdachtsmeldungen
- Koordinierung der Aufsichtstätigkeit im Nichtfinanzsektor

Ein neu geschaffenes Bundesfinanzkriminalamt (BFKA)

soll gezielt komplexe Fälle von Geldwäsche aufklären und bündelt hierfür die erforderliche Expertise. Es verfolgt den „Follow the money“-Ansatz, fokussiert sich also auf illegale Finanzströme. Es bietet darüber hinaus die nötige klare Struktur für eine effektive Durchsetzung von Sanktionen.

Financial Intelligence Unit (FIU)

Anfangspunkt zahlreicher Ermittlungen sind Verdachtsmeldungen, die bei der FIU eingehen. Die FIU ist daher wichtiger Partner des BFKA. Sie wird als zweite Säule unter dem Dach der BBF integriert und als unabhängige Analyseeinheit entsprechend den europäischen und internationalen Vorgaben fortgeführt. Durch gezieltere Steuerung und risikobasierte Ausrichtung soll die FIU zudem weiteres Effizienzpotenzial heben. Gerade für komplexe und internationale Geldwäsche braucht es hochwertigere Analysen.

Aufsicht im Nichtfinanzsektor

Neu geschaffen wird als dritte Säule eine Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht. Sie koordiniert künftig die Aufsicht über den sehr breit aufgestellten Nichtfinanzsektor, der neben unterschiedlichsten Gewerbetreibenden z. B. auch Veranstalter von Glücksspiel umfasst. Dabei ist das Ziel, die Zahl der Aufsichtsbehörden der Länder von derzeit über 300 zu reduzieren. Darüber hinaus hat die Zentralstelle die Aufgabe, Leitlinien und Standards für eine risikobasierte Aufsicht aus einem Guss zu erarbeiten und soll der zukünftigen europäischen Geldwäscheaufsichtsbehörde Anti-Money-Laundering-Authority (AMLA) als zentraler Ansprechpartner zu Fragen des Nichtfinanzsektors in Deutschland dienen.

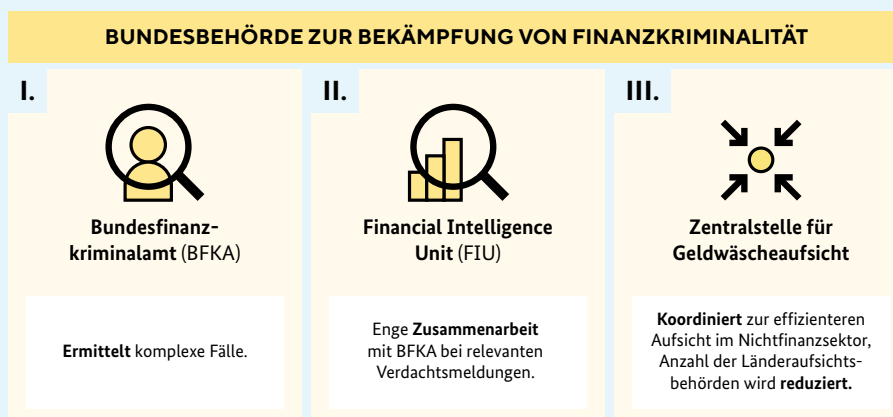
Finanzkriminalität bekämpfen, Sanktionsregime durchsetzen

Es geht darum, die bereits vorhandenen Kräfte zu bündeln, Synergien zu schaffen und neue Kompetenzen aufzubauen. Das gilt insbesondere auch für die konsequente Durchsetzung von Sanktionen. Die Sanktionsdurchsetzung und die Bekämpfung von Finanzkriminalität müssen letztlich Hand in Hand erfolgen. Es braucht für beides sehr ähnliche Ermittlungskompetenzen. Denn in beiden Fällen geht es darum, Vermögenswerte zunächst einmal aufzuspüren. Kriminelle Personen, die auch nach der EU-Sanktionsverordnung gelistet sind, unterliegen oftmals einem ähnlichen Anreiz, Vermögenswerte zu verstecken oder das Eigentum an ihnen zu verschleiern – etwa durch verschachtelte Firmenkonstrukte oder über Mittelsmänner. Deswegen ist es sinnvoll, Expertise bei der Ermittlung von Vermögenswerten für beide Themen unter einem Dach zu bündeln. Zudem wird ein zweites Sanktionsdurchsetzungsgesetz vorbereitet. Darin werden insbesondere bessere Voraussetzungen zur Aufklärung von Vermögen unklarer Herkunft geschaffen.

GEBÜNDELTE KRÄFTE GEGEN FINANZKRIMINALITÄT

Abbildung 1

Die neue Bundesbehörde **steuert** die Bekämpfung von Finanzkriminalität und die effektive Sanktionsdurchsetzung, **bündelt** Kompetenzen und **vernetzt** zentrale Akteure. Sie besteht aus drei Säulen.





■ Weitere Maßnahmen

Um Expertise in der Bekämpfung von Finanzkriminalität auf- und auszubauen, sollen hochqualifizierte Finanzermittlerinnen und -ermittler ausgebildet werden. Den Ausgangspunkt dafür bildet ein Kern besonders relevanter Trainings. Gemeinsam mit Expertinnen und Experten wird dieses Angebot ausgebaut und konzeptionell weiterentwickelt.

Außerdem geht es um die Optimierung der Instrumente zur Bekämpfung von Finanzkriminalität wie etwa der digitalen Vernetzung von diversen Registern, um z. B. Eigentumsverhältnisse und wirtschaftlich Berechtigte möglichst effizient prüfen zu können, insbesondere im Ermittlungsfall oder im Rahmen der geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten. Aber auch um die Verbesserung der Datenqualität im Transparenzregister mit der Grundidee, dass z. B. eine Notarin oder ein Notar im Anschluss an ohnehin durchgeführte Beurkundungsvorgänge die Daten zum wirtschaftlich Berechtigten eines Unternehmens unmittelbar im strukturierten Datenformat an das Transparenzregister meldet.

■ Ausblick

Mit den vorgestellten Eckpunkten unterstreicht Bundesfinanzminister Christian Lindner die hohe Priorität eines entschlossenen Vorgehens gegen Finanzkriminalität für die Bundesregierung. Gleichzeitig setzt er damit die Empfehlungen der FATF um. Im Koalitionsvertrag hatten die Regierungsparteien bereits entsprechende Schritte im Kampf gegen Geldwäsche skizziert.

Um die Bündelung der Kernzuständigkeiten und -kompetenzen unter einem Dach voranzutreiben, wird im BMF ein Projekt eingerichtet, das sich um die Umsetzung dieser Maßnahmen kümmert und mit den Arbeiten schnellstmöglich beginnen wird. Ziel ist es, dass die neue Behörde möglichst schon im Jahre 2024 errichtet wird.