



Neuausrichtung der Bekämpfung von Finanzkriminalität

- Kriminalität darf kein lukratives Geschäft sein und Deutschland kein sicherer Ort für schmutziges Geld. Die Bekämpfung der Geldwäsche hat daher höchste Priorität. Das Vertrauen in den Rechtsstaat und die Integrität des Wirtschafts- und Finanzstandorts muss geschützt werden.
- Die Bundesregierung hat am 11. Oktober 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität beschlossen. Mit dem Gesetz wird der Kampf gegen Finanzkriminalität und insbesondere Geldwäsche neu ausgerichtet.
- Das Gesetz adressiert die wesentlichen Kritikpunkte aus dem Deutschlandbericht der Financial Action Task Force (FATF) von 2022: Schlüsselkompetenzen werden im neuen Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität gebündelt, um die bestehende Fragmentierung zu beenden; originäre Zuständigkeiten stellen eine dauerhafte Priorisierung der Geldwäschebekämpfung sicher; eine konsequente Verfolgung des „follow the money“-Ansatzes (statt Fokus auf die Vortaten), führt uns zu den Hintermännern und damit zu den „großen Fischen“ der Finanzkriminalität.

Einleitung

Das Bundeskabinett hat am 11. Oktober 2023 den Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität, kurz Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz (FKBG), beschlossen. Mit dem FKBG wird die Bekämpfung von Finanzkriminalität, insbesondere Geldwäsche, in Deutschland neu aufgestellt. Das FKBG stellt einen wesentlichen Bestandteil des aktuellen Reformpakets zur Neuausrichtung der Bekämpfung von Finanzkriminalität dar.

Mit dem Reformpaket wird ein wesentlicher Schritt unternommen, um die bestehenden Defizite (insbesondere im Bereich der Geldwäschebekämpfung) zu beseitigen. Der Handlungsbedarf ist groß, wie insbesondere der Deutschlandbericht der Financial Action Task Force (FATF) aus dem Jahr 2022 gezeigt hat:

- 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.

- Strafrechtliche Geldwäschermittlungen in Deutschland folgen überwiegend den Ermittlungen der Vortaten (z. B. Bekämpfung von Betrug, Bargeldschmuggel, Menschenhandel etc.); stattdessen können Ermittlungen, die an den illegalen Finanzflüssen ansetzen („follow the money“), zu den Hintermännern und „professionellen“ Geldwäschenetzwerken führen.
- Es existiert eine große Anzahl an Aufsichtsinstanzen im Nichtfinanzsektor mit Unterschieden hinsichtlich ihrer risikobasierten Aufsichtstätigkeit.

Die 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 hauptsächlich Klein- und Kleinstkriminalität verfolgt) sowie eine effiziente, risiko-basierte Aufsicht der Länder im Nichtfinanzsektor.

Neuausrichtung der Geldwäschebekämpfung

Um den Defiziten wirksam und nachhaltig entgegenzutreten, hat das BMF ein Konzept für eine schlagkräftigere Bekämpfung von Finanzkriminalität und effektivere Sanktionsdurchsetzung in Deutschland entwickelt. Die Eckpunkte des Konzepts wurden von Bundesfinanzminister Christian Lindner am 24. August 2022 vorgestellt.

Im BMF wurde daraufhin ein disziplinübergreifendes Projekt (bestehend aus Staatsanwältinnen und -anwälten, Richterinnen und Richtern, Ermittlerinnen und Ermittlern, Ministerialbeamtinnen und -beamten aus Bund und Ländern, Forensikerinnen und Forensikern, Geldwäscheaufseherinnen und -aufsehern, Psychologinnen und Psychologen etc.) eingerichtet – mit dem Ziel, die Bekämpfung von Finanzkriminalität ganzheitlich zu verbessern und strukturell neu aufzustellen. Dieses Projektteam hat den im Kabinett beschlossenen Gesetzesentwurf erarbeitet, der die Grundlage für weitreichende Reformen in der Geldwäschebekämpfung bildet.

Der Entwurf nimmt eine grundlegende Neuordnung bei der Bekämpfung von Finanzkriminalität, insbesondere von Geldwäsche, in Deutschland in Angriff. Dabei werden nicht nur strukturelle beziehungsweise institutionelle Verbesserungen vorangetrieben, sondern auch bei den angewendeten Methoden und Instrumenten neue Wege zur Erhöhung der Schlagkraft eingeschlagen. So soll die bisherige, nur in Teilen funktionierende Geldwäschebekämpfung durch ein schlagkräftiges, modernes und integriertes System ersetzt werden. Ein wesentlicher Beitrag dazu ist die Gründung des Bundesamts zur Bekämpfung der Finanzkriminalität (BBF).

Bündelung der Kernkompetenzen

Mit der Zusammenführung der drei Säulen der Geldwäschebekämpfung – Analyse, Ermittlung und Aufsicht – im BBF wird erstmals ein ganzheitliches und vernetztes Vorgehen bei der Bekämpfung von Geldwäsche in Deutschland etabliert und die bestehende Fragmentierung überwunden. Kernkompetenzen werden endlich unter einem Dach gebündelt. So wird die Zusammenarbeit erleichtert und intensiviert. Denn für die erfolgreiche Bekämpfung von Geldwäsche ist entscheidend, Erkenntnisse, Expertise und Hinweise zusammenzuführen.

Für den Bereich der Analyse steht bereits fest, dass die Financial Intelligence Unit im Jahr 2025 in das BBF überführt wird. Da auch in der Sanktionsdurchsetzung die Aufdeckung verschleierte Vermögensverhältnisse eine entscheidende Rolle spielt, ist es konsequent, dass auch die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung perspektivisch in das BBF überführt wird. Auch dies ist für 2025 geplant.



Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität



Ermittlungszentrum Geldwäsche

Ermittelt bedeutsame Fälle der internationalen Geldwäsche

- Strafrechtliche Ermittlung / Eingangsclearing
- Unterstützende Aufgaben

Quelle: Bundesministerium der Finanzen



Financial Intelligence Unit (FIU)

Enge Zusammenarbeit mit Ermittlungszentrum Geldwäsche bei relevanten Verdachtsmeldungen

- Strategische Analyse
- Operative Analyse



Aufsicht und administrative Ermittlung

Führt Aufsicht und Vermögensermittlungen durch

- Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht
- Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung
- Administrative Vermögensermittlung

Stärkung des „follow the money“-Ansatzes

Unter dem Dach des BBF wird das Ermittlungszentrum Geldwäsche (EZG) bedeutsame internationale Fälle von Geldwäsche mit Deutschlandbezug als eigene Priorität ermitteln. Das EZG verfolgt dabei konsequent den „follow the money“-Ansatz: Anders als andere Strafverfolgungsbehörden, die in der Regel ausgehend von Vortaten ermitteln, setzt das EZG bereits bei verdächtigen Finanzströmen an, um so die dahinter liegenden Straftaten aufzudecken.

Das EZG schließt damit die Verfolgungslücke, für die Deutschland bislang in der Kritik stand: Wurden bisher vor allem Klein- und Kleinstkriminalität bei der Geldwäsche geahndet, ermöglicht es die konsequente Verfolgung des „follow the money“-Ansatzes, illegale oder verdächtige Finanzströme bis hin zu den professionellen Hintermännern und Netzwerken aufzuspüren. So gehen auch die „großen Fische“ ins Netz. Damit wird die Ermittlungstätigkeit bei der Geldwäschebekämpfung auf eine neue Stufe gehoben.

Dort, wo es Schnittstellen gibt, sorgen gemeinsame Ermittlungsgruppen mit anderen Strafverfolgungsbehörden für eine effektive Kooperation und die Zusammenführung von Erkenntnissen. So wird das bestehende Verfolgungsdefizit im Bereich der bedeutsamen internationalen Geldwäsche geschlossen und gewährleistet, dass das BBF sich in die nationale Sicherheitsarchitektur einfügt und ein kohärentes und schlagkräftiges System zur Bekämpfung von Finanzkriminalität entsteht. Die Zuständigkeiten des Bundeskriminalamts und des Zollfahndungsdiensts ebenso wie die Rolle der Staatsanwaltschaften der Länder bei der Geldwäschebekämpfung bleiben unverändert.

Priorisierung der Geldwäschebekämpfung

Während die aufwendigen Ermittlungen komplexer, internationaler Geldwäschefälle zugunsten anderer Delikte in vielen Ermittlungsverfahren von bestehenden Strafverfolgungsbehörden mit einem allgemeinen Kriminalitätsbekämpfungsmandat regelmäßig depriorisiert werden müssen, legt das BBF genau hier seinen Fokus. Mit der originären Aufgabe der Geldwäschebekämpfung betraut,



kann es keine Herabstufung der Priorität von Geldwäsche zugunsten anderer Straftaten mehr geben.

Darüber hinaus werden mit dem BBF erstmals dedizierte Kapazitäten und spezifische Kompetenzen geschaffen, die eine nachhaltige Priorisierung der Geldwäschebekämpfung, insbesondere internationaler und bedeutsamer Fälle mit Deutschlandbezug, sicherstellen, um langfristig eine adäquate Ressourcenausstattung bei der Strafverfolgung dieser Fälle zu gewährleisten.

Effizientere Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzsektor

Die Aufsicht im sogenannten Nichtfinanzsektor, also z. B. im Immobiliensektor, im Güterhandel oder auch im Glücksspiel, wird stärker koordiniert. Unter dem Dach des BBF soll die Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht einheitliche Leitlinien für die Aufsicht insbesondere im Nichtfinanzsektor entwickeln und dadurch ein koordiniertes Vorgehen der dezentralen Aufsichtsbehörden in den Ländern in diesem Bereich sicherstellen. Dafür wird die Zentralstelle u. a. ein Statistik- und Reporting-System betreiben, das Aufsichtsbehörden ermöglicht, einen einheitlichen risikobasierten Ansatz zu etablieren und die Effektivität der getroffenen Maßnahmen zu bewerten.

Die Zentralstelle soll die Landesaufsichtsbehörden darüber hinaus gezielt (beispielsweise bei Aufsichtsbesuchen) mit eigenen Ressourcen unterstützen, was einen insgesamt effizienten Einsatz von Ressourcen gewährleistet und den bundesweiten Transfer spezifischen Know-hows in diesem Bereich fördert. Zudem soll die hohe Zahl an Aufsichtsbehörden gemeinsam mit den Ländern reduziert werden.

Bessere Register

Die Transparenz über wirtschaftlich Berechtigte ist ein essenzieller Schlüssel für eine effektivere Geldwäscheprävention und -verfolgung. Daher sollen u. a. zur Steigerung der Datenqualität im Transparenzregister durch zusätzliche Abfragebefugnisse Falscheintragungen leichter aufgedeckt und Berichtigungen angestoßen werden können. Für Unternehmen sollen außerdem Anreize gesetzt werden, damit sie freiwillig ihre Eigentums- und Kontrollstrukturen im Transparenzregister offenzulegen.

Darüber hinaus soll künftig ein neues Immobilien-transaktionsregister den zuständigen Stellen insbesondere auch für Geldwäschebekämpfung und Sanktionsdurchsetzung einen volldigitalen Zugriff auf Immobiliendaten ermöglichen.

Aufbau spezifischer Expertise

Mit der Errichtung des BBF wird es in Deutschland zudem zu einer grundlegenden Stärkung der Aus- und Fortbildung zur Bekämpfung komplexer Geldwäsche, Sanktionsumgehung und dazugehörigen Geldflüssen kommen. Dies fußt auf dem Bewusstsein, dass alle behördlichen Einrichtungen und die damit verbundenen Investitionen erst dann ihre volle Wirksamkeit entfalten können, wenn bei allen wesentlichen Akteuren (z. B. Justiz, Strafverfolgung, Länderbehörden, Verpflichtete) ein hohes Qualifikationsniveau besteht.

Herzstück des neuen Bildungsansatzes ist die Etablierung eines Kompetenzzentrums für Aus- und Fortbildung (Competence Centre, CC) unter dem Dach des BBF, das mit Bildungsangeboten den Aufbau spezifischer Expertise im BBF sowie bei den zentralen Partnern in Bund und Ländern sicherstellt. Auch die Steuerverwaltung ist hier ein wichtiger Adressat. Das CC wird bei der Erfüllung seiner Aufgaben auch eng mit vergleichbaren Partnereinrichtungen auf internationaler Ebene zusammenarbeiten und Forschungskooperationen etablieren. Das CC wird sich gezielt auf die Vermittlung



von Arbeitsprozessen, Methoden, Werkzeugen und Kooperationen zur Verfolgung und Aufdeckung von (verschleierten) Finanzströmen mit dem Ziel der Bekämpfung von (komplexer) Geldwäsche sowie der erfolgreichen Sanktionsdurchsetzung konzentrieren („follow the money“-Ansatz). Die unmittelbare Angliederung an das BBF gewährleistet die maximale Berücksichtigung der Bedürfnisse der Praxis. Im Bereich der Ausbildung wird ab 2025 für BBF-Anwärterinnen und -Anwärter ein neuer Studiengang in Kooperation mit der Hochschule des Bundes angeboten; perspektivisch soll dieser Studiengang auch für weitere Behörden geöffnet werden.

■ Technologie und Innovation

Die Bekämpfung von Finanzkriminalität setzt auch den Einsatz hochmoderner und anpassungsfähiger Informationstechnologien voraus. Diese müssen mit den Entwicklungen in der Finanzkriminalität Schritt halten und sind auch für die konsequente Umsetzung des „follow the money“-Ansatzes unerlässlich. Diese umfangreichen digitalen Kompetenzen werden bei dem Aufbau des BBF in allen Facetten mitgedacht.

Das Projektteam arbeitet daher bereits vor dem operativen Behördenstart an einer leistungsfähigen Digitalfunktion, welche neben der Ermittlungs- und Einsatzunterstützung auch Behördenmaßstäbe im Bereich der Innovationsfähigkeit und moderner Arbeitsplatzorganisation setzen soll. Ein wesentliches Ziel ist es, modernste Big Data- und Analytics-Software für das EZG bereitzustellen. Diese ermöglichen eine tiefe und präzise Analyse verdächtiger Finanzströme und helfen bei der Identifikation von Verflechtungen und Mustern, die zuvor im Verborgenen geblieben sind.

Für die angestrebte digitale Vorreiterrolle versteht sich das BBF als Teil eines Partnernetzwerks, das Technologiepartner, Polizeibehörden, die Wissenschaft und internationale Institutionen umfasst.

Dieses Netzwerk gewährleistet den Transfer von Technologie und Wissen zur Optimierung der Ermittlungsarbeit und ermöglicht dem zukünftigen Bundesamt eine hohe Verwaltungseffektivität und -effizienz.

■ Weitere Maßnahmen

Mit der Überwindung der Fragmentierung durch Bündelung von Kompetenzen, der Sicherstellung einer dauerhaften Priorisierung durch Schaffung originärer Zuständigkeiten und der konsequenten Verfolgung des „follow the money“-Ansatzes werden die wesentlichen Kritikpunkte und Defizite aus dem FATF-Deutschlandbericht von 2022 zielgenau angegangen und für Deutschland ein neuer Weg eingeschlagen, um Geldwäsche endlich effektiv zurückzudrängen.

Mit dem BBF soll aber auch noch ein zusätzlicher Beitrag zur Bekämpfung von Geldwäsche und Vermögensverschleierung geleistet werden: Über die im Entwurf des FKBG vorgesehenen Maßnahmen hinaus soll für das BBF unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit ein neues Verfahren für Finanzermittlungen in Bezug auf verdächtige Vermögensgegenstände geschaffen werden. Denn in der Praxis zeigt sich, dass mitunter starke Hinweise auf die kriminelle Herkunft von Vermögenswerten vorliegen, diese aber z. B. aufgrund von Verschleierungstaktiken unterhalb des Anfangsverdachts gegen eine bestimmte Person bleiben, sodass die Strafverfolgungsbehörden auf keine nennenswerten Ermittlungsbefugnisse zurückgreifen können, die in der Regel nicht ausreichend sind, um überhaupt Ermittlungen einzuleiten. Deswegen braucht es das Instrument der administrativen Vermögensermittlung – insbesondere im Hinblick auf hochprofessionalisierte Geldwäschemethoden.

Das Vorhaben wird derzeit in einem separaten Gesetzesvorschlag erarbeitet, ist jedoch wesentlicher Teil des aktuellen Reformpakets.



■ Nächste Schritte und Ausblick

Das parlamentarische Verfahren zum FKBG beginnt noch im November dieses Jahres. Es ist geplant, das Gesetzgebungsverfahren bis Ende März 2024 abzuschließen. Die Errichtung der BBF ist für den 1. April 2024 vorgesehen. Das Jahr 2024 steht für die BBF im Zeichen des Aufbaus der Behörde und insbesondere der Fachaufgaben; die Aufnahme der operativen Arbeit ist für 2025 vorgesehen.

Vor dem Hintergrund des engen Zeitplans werden parallel zum parlamentarischen Verfahren die Vorbereitungen für den Aufbau des BBF durch das Projektteam konsequent weiterverfolgt. Dazu gehört insbesondere auch die Rekrutierung von Personal für den Aufbaustab und ein Kernteam des CC, die ab April 2024 innerhalb des BBF den Aufbau operativ vorantreiben.

Diese Beschäftigten werden im Rahmen von Abordnungen zunächst vorrangig aus dem BMF und seinen Geschäftsbereichsbehörden gewonnen werden, wie z. B. dem Zoll. Die Interessensabfrage hierfür wurde zum 18. Oktober 2023 veröffentlicht. Aufgrund der breiten fachlichen Ausrichtung (Ermittlungstätigkeiten, Analysetätigkeiten, Aufsichtsführung, Informationstechnik, klassische Verwaltung (Organisation, Personal, Haushalt etc.) ist ein breiter Kreis von potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern angesprochen.

Nach Errichtung des BBF zum 1. April 2024 liegt der Fokus auf der Rekrutierung des zukünftigen Stammpersonals. Diese wird u. a. über öffentliche Ausschreibungen erfolgen. Auch der Aufbau eigener Ausbildungskapazitäten beginnt planmäßig im Laufe des Jahres 2024. Öffentliche Stellenausschreibungen werden online wie z. B. unter www.interamt.de erfolgen, aber auch durch die Social-Media-Kanäle des BBF beworben werden.