Bundesministerium
der Finanzen

Erste Nationale Risikoanalyse

2018/2019

Erste Nationale Risikoanalyse

Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

2018/2019

Überblick

Die Nationale Risikoanalyse dient dazu, das Risikobewusstsein im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland weiter zu schärfen. Die Ergebnisse dieser Nationalen Risikoanalyse müssen zukünftig von den Verpflichteten des Geldwäschegesetzes gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 GwG bei der Erstellung ihrer eigenen Risikoanalyse berücksichtigt werden, sodass die Analyse eine Ausstrahlungswirkung auf die Risikoanalysen der Verpflichteten entfaltet.

Die Geldwäschebedrohung für Deutschland wird vor dem Hintergrund der hohen wirtschaftlichen Attraktivität, der hohen Bargeldintensität des Wirtschaftskreislaufs sowie der ökonomischen Vielschichtigkeit insgesamt als mittel-hoch[1] bewertet. Das Bedrohungspotential wird dabei durch anonyme Transaktionsmöglichkeiten verstärkt. Einer adäquaten Erfüllung der Sorgfaltspflichten durch die geldwäscherechtlich Verpflichteten, insbesondere der Identifizierung des Geschäftspartners, kommt somit eine besondere Bedeutung zur Verhinderung der Geldwäsche zu.

Unter Beachtung der zugrundeliegenden Methodologie dieser NRA wurde die Bedrohung, dass terroristische Organisationen Finanzierungsaktivitäten in Deutschland entfalten, mit mittel-hoch bewertet. Festzuhalten ist dabei, dass in der Regel die meisten Finanzmittel zum Aufbau und Erhalt der Organisationsstrukturen benötigt werden (etwa eigene Logistikstrukturen, Propaganda, Lebenshaltung). Hingegen erfordert die Ausführung konkreter Anschläge oftmals nur geringe Summen. Die Mittelbeschaffung kann sowohl aus illegalen als auch aus legalen Quellen erfolgen. Ausländische terroristische Gruppierungen nutzen zum Teil ihre in Deutschland lebende Diaspora bzw. Sympathisanten, um Spendengelder zur Finanzierung ihrer Strukturen und Aktivitäten zu generieren.

Aufgrund der hohen internationalen Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft besteht grundsätzlich ein hohes inhärentes Risiko bei bestimmten Cross-Border-Konstellationen, das Unternehmen mit Blick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als Teil ihres Risikomanagements bei innerbetriebliche Kontrollprozessen adressieren müssen, um diesen Herausforderungen angemessen begegnen zu können.

Eine erhöhte Anfälligkeit, insbesondere für Terrorismusfinanzierung, wurde für das Finanztransfergeschäft ermittelt (besonders bei Bargeldtransaktionen mit Auslandsbezug sowie Zahlungen außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung). Die hohe Bargeldintensität des Finanztransfergeschäfts wird als besonderer Risikotreiber eingeschätzt. Das Betreiben des Finanztransfergeschäfts ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (wie beispielsweise beim Hawala-Banking) ist in Deutschland verboten.

Ein hohes Geldwäscherisiko wird im Immobiliensektor gesehen. Im Rahmen von Share Deals und verschachtelten Gesellschaftskonstruktionen (insbesondere im Zusammenspiel mit sogenannten Briefkastenfirmen aus dem Ausland) kann faktisch Anonymität hergestellt werden. Besondere Wachsamkeit sollten insbesondere Kreditinstitute sowie Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Notare walten lassen, die im Rahmen solcher Transaktionen eingebunden werden oder in deren Ausgestaltung beratend tätig sind.

1 Skala: hoch, mittel-hoch, mittel, mittel-niedrig, niedrig.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AG	Aktiengesellschaft
AG	Arbeitsgruppe
AIF	Alternativer Investmentfonds
APAS	Abschlussprüferaufsichtsstelle
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AO	Abgabenordnung
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAMAD	Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeurkG	Beurkundungsgesetz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BND	Bundesnachrichtendienst
BPB	Bundeszentrale für politische Bildung
BT	Deutscher Bundestag
BTM	Betäubungsmittel
bzw.	beziehungsweise
E-Geld	Elektronisches Geld
EIO	European Investigation Order
EJN	Europäisches Justizielles Netz
etc.	et cetera
e.V.	eingetragener Verein
ESA	Europäische Finanzaufsichtsbehörden
EU	Europäische Union
FamFG	Familienverfahrensgesetz
FATF	Financial Action Task Force
FIU	Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit)
FlugDaG	Flugdatengesetz
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GenG	Genossenschaftsgesetz
GenRegV	Genossenschaftsregisterverordnung
GETZ	Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum
GFG	Gemeinsame Finanzermittlungsgruppen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
goAML	Meldeportal der Financial Intelligence Unit
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GwG	Geldwäschegesetz

HGB	Handelsgesetzbuch
HRV	Handelsregisterverordnung
Hs.	Halbsatz
IS	sogenannter „Islamischer Staat“
JIT	Joint Investigation Team
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
KAPrüfbV	Kapitalanlage-Prüfungsberichte-Verordnung
KrWaffKontrG	Kriegswaffenkontrollgesetz
KWG	Kreditwesengesetz
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
lit.	littera (Buchstabe)
LKA	Landeskriminalamt
Ltd.	Limited
M&A	Mergers & Acquisitions
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NPO	Non-Profit-Organisation
NPP	Nationales Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus
NRA	Nationale Risikoanalyse
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSU	sogenannter „Nationalsozialistischer Untergrund“
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OK	Organisierte Kriminalität
OLG	Oberlandesgericht
PartGG	Partnerschaftsgesellschaftsgesetz
PEP	Politisch exponierte Personen
PIU	Passenger Information Unit
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PNR	Passenger Name Record
PrüfV	Prüfungsberichteverordnung
PrüfbV	Prüfungsberichtsverordnung
S.	Satz
S.	Seite
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UStG	Umsatzsteuergesetz
UZK	Zollkodex der Europäischen Union (Unionszollkodex)
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante
Vgl.	Vergleiche
ZAG	Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten
ZahlPrüfbV	Zahlungsinstituts-Prüfungsberichtsverordnung
z. B.	zum Beispiel
ZKA	Zollkriminalamt
ZStV	Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregiste

Inhaltsverzeichnis

Überblick 3
Abkürzungsverzeichnis 4-5

1 Aufbau und Prozess der Nationalen Risikoanalyse 9
1.1 Rechtliche Grundlagen 9
1.2 Organisation des Prozesses der Nationalen Risikoanalyse in Deutschland 9
1.3 Beteiligte Behörden 11
1.4 Einbindung des Privatsektors 13
1.5 Einbindung der Wissenschaft 14

2 Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland 17
2.1 Deutschlands Engagement in internationalen Organisationen 17
2.2 Das Geldwäschegesetz 18
2.3 Das Strafgesetzbuch 19
2.3.1 Der Geldwäschestraftatbestand 19
2.3.2 Staatsschutzrecht zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung 22

3 Nationale Risikolage – Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung 25
3.1 Risikolage Geldwäsche 25
3.1.1 Nationale Bedrohungseinschätzung Geldwäsche 25
3.1.2 Vortatenanalyse Geldwäsche 27
3.1.3 Internationale Verflechtung Deutschlands 31
3.1.4 Legal Arrangements und Legal Persons 34
3.1.5 Nationale Abwehrmechanismen und Zuständigkeiten im Bereich der Geldwäschebekämpfung 36
3.1.5.1 Transparenz und Offenheit – Funktion von Transparenzregister sowie Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister 36
3.1.5.2 Prävention und Aufsicht 38
3.1.5.3 Financial Intelligence Unit 39
3.1.5.4 Geldwäschebekämpfung durch Justiz und Sicherheitsbehörden 41
3.1.5.5 Abschöpfung inkriminierter Vermögensgegenstände 43
3.2 Risikolage Terrorismusfinanzierung 44
3.2.1 Bedrohung durch den Terrorismus 44
3.2.2 Risikobewertung Terrorismusfinanzierung 45
3.2.3 Grenzüberschreitende Verbreitung (Channels) 46
3.2.4 Nationale Abwehrmechanismen und Zuständigkeiten im Bereich der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung 48
3.2.4.1 Prävention gegen Terrorismusfinanzierung 48
3.2.4.2 Finanzsanktionen 50
3.2.4.3 Verdachtsmeldewesen im Bereich Terrorismusfinanzierung 51
3.2.4.4 Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch die deutschen Sicherheitsbehörden 52

4 Finanzsektor 56
4.1 Bankensektor 56
4.1.1 Überblick über den deutschen Bankensektor 56
4.1.2 Risikosituation des gesamten Bankensektors 57
4.1.3 Die einzelnen Bankensektoren 64
4.1.3.1 Große Banken 64
4.1.3.2 Zweigstellen und Zweigniederlassungen ausländischer Banken 69
4.1.3.3 Regionalbanken und sonstige Kreditbanken 72
4.1.3.4 Banken im Verbundbereich 75
4.1.3.5 Sonstige Kreditinstitute 78
4.2 Versicherungssektor 80
4.2.1 Überblick 80
4.2.2 Versicherungsprodukte 81
4.2.2.1 Kapitalbildende Lebensversicherung sowie aufgeschobene Rentenversicherung 81
4.2.2.2 Risikolebensversicherung 82
4.2.2.3 Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr 83
4.2.2.4 Bankgleiche Produkte 83
4.2.2.5 Produktübergreifende Betrachtung 86
4.3 Wertpapiersektor 86
4.4 Zahlungsdienstleister 88
4.4.1 Finanztransfergeschäft 88
4.4.2 Elektronisches Geld 94
4.5 Sonstige Finanzdienstleistungen 97
4.5.1 Sortengeschäft 97
4.5.2 Factoring 98
4.6 Neue Phänomene in der Finanzbranche 99
4.6.1 FinTechs 99
4.6.2 Crowdfunding 101
4.6.3 Mobile Money 101

5 Nicht-Finanzsektor 103
5.1 Immobiliensektor 103
5.2 Güterhandel 105
5.3 Glücksspielsektor 107
5.4 Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen sowie Treuhänder 109
5.5 Rechtsberatung und freie Berufe 110
5.6 Finanzunternehmen 111
5.7 Gastronomie 112

6 Kryptowerte 114

Tabellenverzeichnis 118
Abbildungsverzeichnis 119
Anlagenverzeichnis 119

1 Aufbau und Prozess der Nationalen Risikoanalyse

1.1 Rechtliche Grundlagen 9

1.2 Organisation des Prozesses der Nationalen Risikoanalyse in Deutschland 9

1.3 Beteiligte Behörden 11

1.4 Einbindung des Privatsektors 13

1.5 Einbindung der Wissenschaft 14

1 Aufbau und Prozess der Nationalen Risikoanalyse

1.1 Rechtliche Grundlagen

Deutschland ist gemäß den Regelungen der Financial Action Task Force (FATF) sowie der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie verpflichtet, eine Nationale Risikoanalyse (NRA) im Bereich „Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ in regelmäßigen Abständen durchzuführen. Sie ist Kernelement des risikobasierten Ansatzes der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie und soll dazu dienen, die Ressourcen bestmöglich auf die Problembereiche im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu lenken, um so die Risiken effektiv zu mindern. Die Ergebnisse dieser Nationalen Risikoanalyse müssen zukünftig von den Verpflichteten des Geldwäschegesetzes gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 GwG bei der Erstellung ihrer eigenen Risikoanalyse berücksichtigt werden. Es ist somit von einer Ausstrahlungswirkung auf die Risikoanalysen der Verpflichteten auszugehen.

1.2 Organisation des Prozesses der Nationalen Risikoanalyse in Deutschland

Im Dezember 2017 wurde die erste Nationale Risikoanalyse der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen mit Beteiligung von 35 Behörden aus Bund und Ländern gestartet (siehe Kapitel 1.3). In regelmäßigen Sitzungen wurden in vier Arbeitsgruppen sowohl Geldwäsche- als auch Terrorismusfinanzierungsrisiken für Deutschland analysiert und bewertet. Für den Bereich der Terrorismusfinanzierung war dabei die aktive Mitarbeit der Nachrichtendienste besonders wichtig. Hierbei wurden auch die in Deutschland aktiven terroristischen Einzelorganisationen einer individuellen Bewertung unterzogen. Im Folgenden wurde dies zu einer Gesamtbewertung zusammengeführt, die in der Nationalen Risikoanalyse ausgewiesen wird.

Die operative Arbeit in den Arbeitsgruppen dauerte 14 Monate an. Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse wurden die Ergebnisse der supranationalen Risikoanalyse der EU-Kommission berücksichtigt

und zur jeweiligen Ergebnisbewertung herangezogen. In diese Nationale Risikoanalyse sind zudem Informationen aus bereits vielfach bestehenden sektorspezifischen Risikoanalysen eingeflossen. Die sektorspezifischen Risikoanalysen weisen dabei in der Regel einen sehr hohen Detaillierungsgrad auf.

Die Nationale Risikoanalyse dient dazu, eine realistische Stärken-Schwächen-Analyse im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland durchzuführen und bestehende sowie zukünftige Risiken zu erkennen und zu kartieren sowie diese effektiv zu mindern. Die Bundesregierung wird den Anpassungsbedarf analysieren, um Deutschland in der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung insgesamt robuster zu machen.

Ausgangspunkt für die Nationale Risikoanalyse Deutschlands war eine von der Weltbank entwickelte Methodologie zur Erstellung von Nationalen Risikoanalysen, das sogenannte „Weltbanktool“[2]. Die Bundesregierung adaptierte und entwickelte diese Methodologie fort, um die Besonderheiten Deutschlands entsprechend abbilden zu können. Es wurden Anpassungen an die hiesigen Verhältnisse vorgenommen und unter anderem verstärkt qualitative Erkenntnisquellen genutzt. Insbesondere im Rahmen der Analyse der Bedrohungslage wurde verstärkt auf qualitative Informationen der deutschen Behörden gesetzt. Weitere Schwerpunkte wurden zudem im Bereich der Blockchain-Technologie und des Einsatzes von sogenannten Kryptowerten, der Analyse von sogenannten „Legal Persons and Legal Arrangements“ sowie der Analyse des Terrorismusfinanzierungsrisikos gesetzt. Die angewandte Methodologie erforderte hierbei das Identifizieren, Analysieren und Bewerten der wesentlichen Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken für Deutschland. Untersucht wurden jeweils sowohl die konkrete Bedrohungssituation als auch die Verletzlichkeit Deutschlands und die daraus resultierenden Konsequenzen.

Die Bewertung des Risikos steht im Rahmen dieser Analyse im Einklang mit den Anforderungen des risikobasierten Ansatzes der FATF-Empfehlung 1. Das Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung setzt sich daher im Rahmen dieser Untersuchung aus dem jeweiligen Bedrohungspotential sowie der korrespondierenden Verletzlichkeit (bzw. Anfälligkeit) Deutschlands zusammen.

Abbildung 1: Ermittlung des Risikos im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse Deutschlands. Analyse der Bedrohung (Threat) und der Verletzlichkeit (Vulnerability).

Bedrohung bezeichnet dabei eine Aktivität, die über ein gewisses Schadenspotential verfügt (bzw. einen Schaden verursachen könnte) im Zusammenhang mit relevanten Kriminalitätsformen oder dem Finanzieren von terroristischen Aktivitäten. Unter Verletzlichkeit versteht diese Analyse hingegen Lücken bzw. Unklarheiten im bestehenden Abwehrmechanismus zur Prävention und zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland. Ein Bedrohungs- sowie ein Verletzlichkeitspotential kann hierbei sowohl auf nationaler als auch auf sektoraler Ebene bestehen, weswegen im Rahmen dieser Nationalen Risikoanalyse die Bedrohungslage sowie die Verletzlichkeit sowohl auf nationaler als auch auf sektoraler Ebene hinsichtlich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung analysiert worden sind.

2 World Bank Group, National Risk Assessment Tool.

Die Bundesregierung organisierte die Arbeit an dieser Nationalen Risikoanalyse in den folgenden vier Arbeitsgruppen, denen Experten aus insgesamt 35 Behörden aus dem Bund und den Ländern angehörten:

- A: Geldwäsche – nationale Bedrohungslage/ nationale Verletzlichkeit
- B: Geldwäsche Finanzsektor
- C: Geldwäsche Nicht-Finanzsektor
- D: Terrorismusfinanzierung

Neben den Erkenntnissen der zuständigen Aufsichtsbehörden waren die Expertise der beteiligten Strafverfolgungsbehörden sowie der Nachrichtendienste und die Erkenntnisse der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit) von großer Bedeutung für die Ergebnisse dieser Nationalen Risikoanalyse. Die Ergebnisse dieser Untersuchung fußen dabei sowohl auf den Diskussionen der beteiligten Experten aus dem Bund und den Ländern als auch auf der Analyse von Statistiken, wissenschaftlichen Analysen sowie dem Austausch mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft. Für den Erfolg der Nationalen Risikoanalyse war es hierbei von großer Bedeutung, durch eine Gesamtschau auf die verschiedenen Daten aussagekräftige Ergebnisse zu generieren.

1.3 Beteiligte Behörden

Die Nationale Risikoanalyse zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stellte eine ressortübergreifende Aufgabe unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen dar. Aus dem Bund und den Ländern arbeiteten folgende Behörden als reguläre Teilnehmer der eingerichteten vier Arbeitsgruppen mit.

Bundesregierung:
- Bundeskanzleramt
- Bundesministerium der Finanzen
- Auswärtiges Amt
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Polizeibehörden:
- Bundeskriminalamt
- Zollkriminalamt (siehe auch Generalzolldirektion)
- Bayerisches Landeskriminalamt
- Landeskriminalamt Berlin
- Landeskriminalamt Brandenburg
- Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen
- Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz
- Landeskriminalamt Sachsen
- Landeskriminalamt Thüringen

Die Teilnahme des Bundeskriminalamts bezog sich hierbei sowohl auf den Bereich Organisierte Kriminalität als auch auf den Bereich Staatsschutz. Die Landeskriminalämter Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen nahmen mit Blick auf den Bereich Organisierte Kriminalität und Geldwäscheermittlungen teil. Aus dem Bereich des Staatsschutzes nahmen ebenfalls das Landeskriminalamt Berlin sowie die Landeskriminalämter Brandenburg und Thüringen an der Nationalen Risikoanalyse teil.

Justiz:
- Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof
- Generalstaatsanwaltschaft Celle
- Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main
- Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und die Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart als derzeit leitender Vertreter der AG Extremismus der Generalstaatsanwaltschaften waren mit Blick auf das Themengebiet Terrorismusfinanzierung an der Nationalen Risikoanalyse beteiligt. Mit Blick auf Geldwäsche beteiligten sich die Generalstaatsanwaltschaft

Frankfurt am Main (insbesondere Finanzsektor) und die Generalstaatsanwaltschaft Celle (insbesondere Nicht-Finanzsektor).

Nachrichtendienste:
- Bundesamt für Verfassungsschutz
- Bundesnachrichtendienst

Generalzolldirektion:
- Financial Intelligence Unit – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen
- Zollkriminalamt

Zu einzelnen Themen wurden zudem weitere Direktionen der Generalzolldirektion in Abhängigkeit von den jeweiligen Zuständigkeiten in die Sitzungen der entsprechenden Arbeitsgruppe einbezogen.

Aufsichtsbehörden (Finanzsektor):
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Aufsichtsbehörden (Nicht-Finanzsektor):
- Staatsministerium des Innern, für Sport und für Integration, Bayern
- Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, Hamburg
- Ministerium des Innern und für Sport, Hessen
- Ministerium für Wirtschaft und Energie, Brandenburg
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, Berlin
- Bezirksregierung Arnsberg
- Regierung von Mittelfranken
- Bezirksregierung Münster
- Regierung von Niederbayern
- Regierungspräsidium Darmstadt
- Regierungspräsidium Freiburg

Zentralbank:
- Deutsche Bundesbank

Die Auswahl der beteiligten Landesbehörden sollte neben fachlicher Zuständigkeit gewährleisten, dass die Vielseitigkeit Deutschlands in den Expertengruppen entsprechend abgebildet wird. Hierzu wurden sowohl Behörden aus Stadtstaaten (Berlin und Hamburg) als auch aus Flächenstaaten (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen) aus allen Regionen des Landes in die Nationale Risikoanalyse einbezogen. Das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst wurden mit Blick auf den Themenbereich Terrorismusfinanzierung eingebunden.

Zu einzelnen Themen des Nicht-Finanzsektors wurden zudem weitere Aufsichtsbehörden in Abhängigkeit von den jeweiligen Zuständigkeiten in die Sitzungen der entsprechenden Arbeitsgruppe hinzugezogen. Im Rahmen der Analyse der Geldwäscheaufsicht für die Notare wurden Experten der Bundesnotarkammer sowie des Oberlandesgerichts Nürnberg einbezogen. Das Oberlandesgericht Nürnberg fungiert als Koordinierungsstelle für die Notaraufsicht in Nordbayern, die durch die Präsidenten der jeweiligen Landgerichte wahrgenommen wird, und wurde daher exemplarisch ausgewählt. Im Rahmen der Risikobewertung der weiteren freien Berufe wurden die folgenden Stellen als Experten für die Geldwäscheaufsicht eingebunden.

Notare:
- Bundesnotarkammer
- Oberlandesgericht Nürnberg

Wirtschaftsprüfer:
- Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS)
- Wirtschaftsprüferkammer

Steuerberater:
- Bundessteuerberaterkammer
- Steuerberaterkammer Berlin
- Steuerberaterkammer München
- Steuerberaterkammer Nürnberg
- Steuerberaterkammer Saarland

Rechtsanwälte und Rechtsbeistände:
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Kammergericht Berlin
- Rechtsanwaltskammer Berlin
- Rechtsanwaltskammer Düsseldorf
- Rechtsanwaltskammer Hamburg
- Rechtsanwaltskammer München

Mit Blick auf die Geldwäscheaufsicht im Glücksspielsektor wurden die nachfolgenden Behörden in die Risikobewertung der Arbeitsgruppe eingebunden:

- Ministerium des Innern und für Kommunales, Brandenburg
- Ministerium für Inneres und Europa, Mecklenburg-Vorpommern
- Ministerium für Inneres und Sport, Niedersachsen
- Regierungspräsidium Darmstadt (Glücksspielaufsicht)
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Berlin
- Staatsministerium des Innern, Sachsen
- Behörde für Inneres und Sport, Hamburg

Neben fachlicher Zuständigkeit orientierte sich in diesem Bereich die Auswahl der Landesbehörden an einer möglichst breiten regionalen Abdeckung Deutschlands.

1.4 Einbindung des Privatsektors

Die Einbindung des Privatsektors stellte eine sehr wichtige Erkenntnisquelle der Nationalen Risikoanalyse dar. Im Bereich des Finanzsektors wurden hierzu sowohl Verbände als auch Unternehmen ausgewählt (siehe Anlage 1), im Nicht-Finanzsektor wurden die verschiedenen Branchenverbände der Verpflichteten beteiligt (siehe Anlage 2).

Sowohl im Rahmen der Einbeziehung des Finanzsektors als auch im Nicht-Finanzsektor wurden die Produkte und Dienstleistungen sowie die Vertriebskanäle[3] der jeweiligen Branchen näher betrachtet und eine Risikobewertung für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung per Fragebogen erhoben. In Abstimmung mit den an der Nationalen Risikoanalyse teilnehmenden Behörden wurden verschiedene Unternehmen und Verbände ausgewählt. Für den Finanzsektor erfolgte diese Auswahl insbesondere in Abstimmung mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

Die Auswahl der Teilnehmer erfolgte im Hinblick auf die Erhebung und Abbildung von Risiken für den Gesamtmarkt. Einzelrisiken der Unternehmen spielten hierbei keine Rolle. Mit Blick auf den Finanzsektor sollte die Auswahl der Teilnehmer eine möglichst gute stichprobenhafte Abbildung des Finanzstandortes Deutschland gewährleisten. Folgende Faktoren wurden zur Auswahl der Unternehmen beachtet:

- hoher Marktanteil der gesamten Gruppe am jeweiligen Sektor,
- verschiedene Unternehmensgrößen,
- verschiedene Geschäftsausrichtungen,
- verschiedene Vertriebskanäle,
- die Kundenstruktur,
- die Produktstruktur sowie
- der Standort.

Die Beteiligung der Verbände der Finanzwirtschaft ermöglichte die abstraktere Betrachtung des gesamten Finanzsektors sowie eine bessere Einordnung der Antworten der jeweiligen Mitgliedsunternehmen in den einzelnen Gruppen. Die Beteiligung der Wirtschaftsprüfer sowie der Prüfungsstellen der Verbände rundete den Gesamteindruck des Finanzsektors ab. Die beteiligten Wirtschaftsprüfer führen bundesweit Prüfungen im Bereich des Finanzsektors durch und haben daher einen sehr guten Überblick über den gesamten Finanzsektor und seine Risiken.

3 Die Analyse umfasst Produkte, Dienstleistungen und Vertriebskanäle. Der Einfachheit halber wird künftig ausschließlich das Wort Produkte verwendet. Diese Bezugnahme schließt Produkte, Dienstleistungen und Vertriebskanäle ein.

Im Bereich des Finanzsektors wurden zudem acht Expertengespräche mit Vertretern von Unternehmen und Verbänden durchgeführt (für jede Branchengruppe wurde hierzu eine separate Expertenanhörung beim Bundesministerium der Finanzen abgehalten). An dieser nahmen neben den Vertretern der ausgewählten Unternehmen und Verbände auch die Behördenvertreter der Arbeitsgruppe „Finanzsektor“ teil. Der Fragebogen, der von der BaFin ausgewertet wurde, bildete hierzu die Grundlage. Die Ergebnisse dieser Expertengespräche dienten dazu, die Risikoeinschätzungen der NRA-Arbeitsgruppe „Finanzsektor“ zu plausibilisieren und einzelne Themenbereiche in Form einer vertieften Analyse („Deep Dives“) näher zu beleuchten. Die jeweiligen Gespräche boten genügend Raum und Zeit für den Dialog zu verschiedenen Fragestellungen. Viele der in diesen Sitzungen geäußerten Fragen bzw. Anregungen der Privatwirtschaft zum Geldwäschegesetz sollen in einen geplanten „Besonderen Teil“ der Auslegungs- und Anwendungshinweise gemäß § 51 Abs. 8 GwG einfließen. Die Erkenntnisse aus den Fragebögen sowie den anschließenden Expertenanhörungen wurden von der Arbeitsgruppe „Finanzsektor“ in der abschließenden Sitzung in die finalen Bewertungen einbezogen und rundeten das Ergebnis der Arbeitsgruppe ab. Die Arbeitsgruppe „Nicht-Finanzsektor“ nutzte die Ergebnisse dieses Fragebogens ebenfalls zur Plausibilisierung ihrer Ergebnisse. Insgesamt zeigte sich, dass die Antworten aus dem Finanzsektor wesentlich detaillierter waren und dass mit Blick auf die Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von einem höheren Erfahrungsniveau auszugehen ist als im Nicht-Finanzsektor.

1.5 Einbindung der Wissenschaft

Das Bundesministerium der Finanzen als Federführer hat der Einbindung von wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Nationale Risikoanalyse einen sehr hohen Stellenwert beigemessen. Diese Vorgehensweise stellt sicher, dass die Nationale Risikoanalyse thematisch neue Bedrohungsszenarien auf der Höhe der Zeit aufgreift und analysiert. Hierzu wurden aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zur Bewertung von Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken herangezogen. Mit Blick auf das Thema Kryptowerte befragte die zuständige Arbeitsgruppe in diesem Zusammenhang Herrn Prof. Dr. Philipp Sandner vom Blockchain Center der Frankfurt School of Finance als Experten und bezog dessen wissenschaftlichen Input in die Risikobewertung zu diesem Themenkomplex mit ein.

Das Bundesministerium der Finanzen hat im Vorfeld dieser Nationalen Risikoanalyse Prof. Dr. Kai Bussmann von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg beauftragt, ein wissenschaftliches Forschungsgutachten mit dem Titel „Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren“ durchzuführen. Die Ergebnisse dieser Studie, die im Jahr 2016 veröffentlicht wurde, wurden im Rahmen dieser Nationalen Risikoanalyse zur Bewertung der Geldwäscherisiken hinzugezogen.

Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse wurden zudem zwei rechtstatsächliche Forschungsgutachten zu Geldwäsche und zu Terrorismusfinanzierung angestoßen und durch das Bundesministerium der Finanzen als Federführer in Auftrag gegeben. Prof. Dr. Kai Bussmann von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg wurde in Kooperation mit der Kienbaum Consultants International GmbH beauftragt, Inhalt und Entwicklung von Ermittlungsverfahren wegen Geldwäsche in Deutschland für die Jahre 2014 bis 2016 zu untersuchen. Dabei werden Ermittlungs- und Strafverfahren gemäß § 261 StGB betrachtet. Weitgehend nicht erfasst werden konnten durch die Studie die erst nach dem Betrachtungszeitraum eintretenden Auswirkungen umfangreicher gesetzlicher Anpassungen, was den Aussagewert der

Studie für die aktuelle Situation der Geldwäschebekämpfung schmälert. Insbesondere die Novellierung des strafrechtlichen Vermögensabschöpfungsrechts und die gesetzlichen Umstellungen im Rahmen des Verdachtsmeldewesens stellen insoweit einen Paradigmenwechsel dar.

Mit Blick auf Terrorismusfinanzierung wurde Prof. Dr. Frank Saliger von der Ludwig-Maximilians-Universität München in Zusammenarbeit mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einem analogen Forschungsgutachten beauftragt. Hierbei sollen Inhalt und Entwicklung der Ermittlungsverfahren in den Jahren 2015 bis 2017 wegen Terrorismusfinanzierung in Deutschland untersucht werden. Hierzu werden für den Bereich Terrorismusfinanzierung Ermittlungs- und Strafverfahren nach § 18 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) sowie nach §§ 89 a, b und c, 129 a und b Strafgesetzbuch (StGB) stichprobenhaft analysiert.

Im Einklang mit wissenschaftlichen Grundsätzen sollen aus diesen Auswertungen sowohl für Geldwäsche als auch für Terrorismusfinanzierung Erkenntnisse über Ursprung und Entwicklung der jeweiligen Verfahren, über Typologien und Strukturen und zugrundeliegende Taten sowie über besonders betroffene Sektoren gewonnen werden. Die zuständigen Arbeitsgruppen der Nationalen Risikoanalyse identifizierten dazu Indizien, anhand derer die Verfahrensakten ausgewertet werden. Die Ergebnisse der beiden Forschungsgutachten werden den jeweils zuständigen Behörden unterstützend zur Erfüllung ihres jeweiligen gesetzlichen Auftrags voraussichtlich ab Herbst 2019 zur Verfügung stehen.

Eine besondere Rolle kommt der Analyse von historischen Massendaten anhand von definierten Indizien bei dem Erkennen von Risikoszenarien und von potentiellen Bedrohungstrends zu. Zur Verbesserung der Erkenntnislage im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in Deutschland wird die Bundesregierung daher auch zukünftig wissenschaftliche Erhebungen zu historischen Massendaten nutzen und in ihre laufende Risikoevaluation zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einbeziehen.

2 Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland

2.1 Deutschlands Engagement in internationalen Organisationen 17

2.2 Das Geldwäschegesetz 18

2.3 Das Strafgesetzbuch 19

2.3.1 Der Geldwäschestraftatbestand 19

2.3.2 Staatsschutzrecht zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung 22

2 Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland

2.1 Deutschlands Engagement in internationalen Organisationen

Auf internationaler Ebene setzt sich Deutschland auf vielfältige Weise aktiv für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ein. Sowohl im Rahmen der Vereinten Nationen als auch auf Ebene der G7 und der G20 sowie des Europarats und der OECD ist Deutschland hierbei engagiert, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung global zu verhindern. Deutschland wirkte zudem an der Gründung der FATF im Jahre 1989 aktiv mit und ist folglich Gründungsmitglied. Die FATF fungiert als internationaler Standardsetzer im Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung sowie der Proliferationsfinanzierung. Die deutsche Delegation wird vom Bundesministerium der Finanzen angeführt und spielt stets eine führende Rolle innerhalb der FATF. Die Bundesregierung ist in diesem Zusammenhang bestrebt, die Standards sowie die Methodologie der FATF weiterzuentwickeln, um die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiter zu verbessern.

Die Bundesrepublik Deutschland ist zudem Gründungsmitglied der Europäischen Union (EU). Deutschland setzt auf Basis der europäischen Verträge die EU-Geldwäscherichtlinien in nationales Recht um. Die EU implementiert dabei die Regelungen der FATF in diese Richtlinien. Die Bundesregierung ist an den Verhandlungen auf EU-Ebene stets aktiv beteiligt und hierbei bestrebt, den europäischen Binnenmarkt in seiner Gänze robuster gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu machen. Im Vorfeld der ersten Nationalen Risikoanalyse setzte Deutschland die Vierte EU-Geldwäscherichtlinie um. Das auf dieser Basis geänderte Geldwäschegesetz trat am 26. Juni 2017 in Kraft. Am 19. Juni 2018 wurde die Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie im Amtsblatt der EU veröffentlicht und ist am 9. Juli 2018 in Kraft getreten. Es gibt unterschiedliche Umsetzungsfristen, für die meisten Regelungen sind es jedoch 18 Monate (d.h. spätestens bis zum 10. Januar 2020). Die Änderungsrichtlinie adressiert gezielt Themen, die im Nachgang zu den terroristischen Anschlägen von Paris und Brüssel sowie dem Bekanntwerden der sogenannten „Panama Papers“ in den Fokus der Aufmerksamkeit geraten sind. Deutschland wird die Änderungsrichtlinie voraussichtlich im Laufe des Jahres 2019 in nationales Recht umsetzen (vgl. Kapitel 2.2). Deutschland wird außerdem die EU-Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche bis 3. Dezember 2020 in nationales Recht umsetzen.

2.2 Das Geldwäschegesetz

Mit der Einführung des Geldwäschegesetzes im Jahre 1993 wurde die Geldwäscheprävention in Deutschland auf gesetzlicher Basis geregelt. Das Geldwäschegesetz verpflichtet in Deutschland tätige Wirtschaftsakteure, bei der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aktiv mitzuwirken. Die mitwirkungspflichtigen Personen und Unternehmen werden in § 2 GwG als Verpflichtete genannt. Die Durchführung dieses Gesetzes wird gemäß § 50 GwG von den jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden überwacht.

Die Regelungen zum Risikomanagement sowie bezüglich der Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Kundenbeziehung und zum Verdachtsmeldewesen stellen vor diesem Hintergrund die drei wesentlichen Säulen des Geldwäschegesetzes zur Sicherstellung einer funktionsfähigen Geldwäscheprävention in Deutschland dar. Dem risikobasierten Ansatz kommt hierbei eine zentrale Rolle zu, denn nicht alle Unternehmen benötigen die gleiche Risikovorsorge, um sich vor Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu schützen. Die gesetzlichen Anforderungen richten sich daher an den jeweiligen Risiken aus.

Die Verpflichteten müssen die Regelungen des Geldwäschegesetzes unbedingt einhalten. Das Geldwäschegesetz ermächtigt die Aufsichtsbehörden zu Maßnahmen und Anordnungen, um die Einhaltung der geldwäscherechtlichen Pflichten sicherzustellen. Bei leichtfertigen oder vorsätzlichen Verstößen können gemäß § 56 GwG Bußgelder von bis zu 100.000 Euro verhängt werden. Bei einem schwerwiegenden, wiederholten oder systematischen Verstoß kann die Höhe des Bußgeldes bis zu 5 Mio. Euro oder bis zu 10 % des Vorjahresumsatzes betragen. Durch die im Geldwäschegesetz vorgesehene Veröffentlichungspflicht für bestandskräftige Maßnahmen und unanfechtbare Bußgeldentscheidungen durch die Aufsichtsbehörden droht zudem ein Imageverlust.

Abbildung 2: Drei Säulen der Geldwäscheprävention in Deutschland.

Das GwG sieht in § 51 Abs. 8 vor, dass die Aufsichtsbehörden den Verpflichteten regelmäßig Auslegungs- und Anwendungshinweise zur Verfügung stellen. Im Dezember 2018 hat die BaFin für die Verpflichteten unter ihrer Aufsicht Anwendungs- und Auslegungshinweise zum Geldwäschegesetz veröffentlicht. Mit den Auslegungs- und Anwendungshinweisen legt die BaFin ihre Verwaltungspraxis zu Fragestellungen im Zusammenhang mit dem GwG in seiner Fassung vom 23. Juni 2017 dar. Die BaFin hat die Auslegungs- und Anwendungshinweise schriftlich und zusätzlich im Wege einer mündlichen Anhörung konsultiert. Die Hinweise dienen der ordnungsgemäßen Umsetzung der Kundensorgfaltspflichten und der internen Sicherungsmaßnahmen und folgen dabei einem risikobasierten Ansatz. Insbesondere werden auch gesetzliche Neuerungen in den Auslegungshinweisen durch die BaFin erläutert – zum Beispiel das Konzept des fiktiven wirtschaftlich Berechtigten. Zudem werden unter anderem die Pflichten im Zusammenhang mit der Identifizierung der auftretenden Person verdeutlicht.

Im Bereich der Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen wurden von den zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder im Frühjahr 2019 Auslegungs- und Anwendungshinweise veröffentlicht. Diese von den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder gemäß § 51 Abs. 8 GwG erlassenen Hinweise sind für die Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 GwG zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen verbindlich. Hiervon abweichende Veröffentlichungen von Verbänden oder einzelnen Verpflichteten

nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 GwG sind für die aufsichtsrechtliche Beurteilung unbeachtlich und besitzen keine Verbindlichkeit.

Für die freien Berufe der Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer wurden durch die jeweiligen Bundeskammern in Zusammenarbeit mit den Regionalkammern Auslegungs- und Anwendungshinweise erarbeitet und sind über die Internetseiten der zuständigen Aufsichtsbehörden für die Verpflichteten zugänglich. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Auslegungs- und Anwendungshinweise arbeiten die verschiedenen Bundeskammern zusammen und stellen somit eine bundeseinheitliche und sektorübergreifende Rechtsauslegung sicher.

Die weiteren Aufsichtsbehörden des Nicht-Finanzsektors haben für Immobilienmakler, Güterhändler, Versicherungsvermittler unter anderem gemeinsame und bundeseinheitliche Merkblätter erarbeitet, die den Verpflichteten zur Verfügung gestellt werden. Neben rechtlichen Auslegungsfragen enthalten diese Merkblätter auch praktische Leitlinien zu Umsetzungsfragen. Die bundeseinheitlichen Merkblätter tragen auch den spezifischen Besonderheiten von kleinteiligen Strukturen bei verpflichteten Unternehmen Rechnung.

Das Geldwäschegesetz wird im Laufe des Jahres 2019 an die Anforderungen der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie angepasst. Wie bereits in Kapitel 2.1 erläutert, adressiert die Änderungsrichtlinie gezielt Themen, die im Nachgang zu den terroristischen Anschlägen von Paris und Brüssel sowie dem Bekanntwerden der sogenannten „Panama Papers“ in den Fokus der Aufmerksamkeit geraten sind. Wichtige Neuerungen, die sich auf Basis der Änderungsrichtlinie im deutschen Recht ergeben werden, sind dabei:

- Öffentlicher Zugang zum Transparenzregister
  Während bislang die Einsichtnahme nur bei Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ möglich war (z. B. Tätigkeit als Journalist), werden die Daten zu wirtschaftlich Berechtigten künftig für die gesamte Öffentlichkeit („jedermann“) zugänglich sein. Darüber hinaus sollen zukünftig die europäischen Transparenzregister miteinander vernetzt werden.

- Politisch exponierte Personen (PEP)
  Bei Transaktionen mit PEP gelten bereits erhöhte Sorgfaltspflichten. Mitgliedstaaten haben nun Listen zu erstellen, in denen die genauen Funktionen/Ämter anzugeben sind, die den PEP-Status begründen. Die EU-Kommission erstellt ebenfalls eine Liste mit Funktionen/Ämtern der Organe und Einrichtungen auf EU-Ebene.

- Kryptowerte
  Anbieter, die Kryptowerte in gesetzliche Zahlungsmittel und umgekehrt tauschen, sowie Anbieter elektronischer Geldbörsen (sogenannte Wallet-Provider) werden künftig in Deutschland geldwäscherechtlich Verpflichtete.

- Hochrisikoländer
  Künftig sollen die Sorgfaltspflichten bzw. Maßnahmen gegen Hochrisikoländer auf Basis der Änderungsrichtlinie harmonisiert werden.

2.3 Das Strafgesetzbuch

2.3.1 Der Geldwäschestraftatbestand

Der Straftatbestand der Geldwäsche wurde im Jahr 1992 zur Umsetzung der Vorgaben aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (Wiener Übereinkommen), aus dem Übereinkommen des Europarats über das Waschen, das Aufspüren, die Beschlagnahme und Einziehung der Erträge aus Straftaten vom 8. November 1990 (Europaratsübereinkommen) und aus der Richtlinie 91/308/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom

10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche geschaffen. Anstöße lieferten zudem die Empfehlungen der FATF vom 2. Juli 1990.

Geldwäschevortaten sind alle Straftaten des Katalogs in § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB. Dabei handelt es sich um einen umfassenden Katalog von Vortaten, den der Gesetzgeber insbesondere unter Berücksichtigung von FATF-Empfehlungen mehrfach modifiziert und erweitert hat. Er ist zudem zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur strafrechtlichen Bekämpfung der Geldwäsche nochmals zu erweitern. Grund für den Katalog ist, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung des Straftatbestandes der Geldwäsche bewusst keine besonderen, subjektiven Elemente vorgesehen und sich stattdessen auf objektive, leichter nachweisbare Merkmale beschränkt hat. Dazu hat er ausgeführt, dass angesichts dieses Verzichts auf subjektive Tatbestandselemente eine Ausdehnung auf sämtliche rechtswidrige Taten „zu weit“ ginge (BT-Drucksache 12/989, S. 27; BT-Drucksache 13/8651, S. 12; vgl. insbesondere auch BT-Drucksache 12/6853, S. 27: „Um andererseits eine uferlose Ausweitung der Strafbarkeit nach dem weit gefassten objektivierten Tatbestand zu vermeiden, wurde als Gegengewicht vorgesehen, den Katalog der Vortaten auf Verbrechen und schwerwiegende Vergehen zu beschränken“).

Auch eine Auslandstat reicht gemäß § 261 Abs. 8 als Vortat aus, wenn sie am Tatort mit Strafe bedroht ist und einer Katalogvortat entspricht, wobei nicht erforderlich ist, dass auf die Auslandsvortat deutsches Strafrecht anwendbar ist. Auf Empfehlung der FATF erfasst der Geldwäschestraftatbestand seit 2015 auch Verhaltensweisen der Selbstgeldwäsche.

Gegenstand des Geldwäschestraftatbestandes sind neben Geld alle Sachen und Rechte, die einen Vermögenswert haben. Darunter fallen auch bewegliche und unbewegliche Sachen sowie Forderungen und Immaterialgüterrechte. Der Tatbestand erfasst auch ersparte Aufwendungen aus gewerbsmäßiger oder bandenmäßiger Steuerhinterziehung.

Der Vermögensgegenstand muss – vorbehaltlich der Spezialregelung in Abs. 1 Satz 3 – aus einer Katalogvortat herrühren. Grundsätzlich sind folgende Konstellationen zu unterscheiden: Aus der Vortat rührt immer das hieraus unmittelbar Erlangte her (sogenannter Ursprungsgegenstand). Damit werden sowohl das aus oder für eine Vortat Erlangte (z. B. Beute, Verbrechenslohn) als auch die durch eine Straftat hervorgebrachten Produkte (z. B. Falschgeld, hergestellte Betäubungsmittel) als Tatobjekte erfasst. Das Tatbestandsmerkmal „Herrühren“ ist bei dem unveränderten Ursprungsgegenstand immer erfüllt. Der Wechsel des Besitzers hat keinen Einfluss auf das Fortdauern seiner originären Bemakelung. Zudem rührt das aus der Vortat her, was an die Stelle des (unveränderten) Ursprungsgegenstandes getreten ist. In Frage kommen etwa Austauschobjekte, was auch im bargeldlosen Zahlungsverkehr verschobene Vermögenswerte erfasst. Ob ein an die Stelle des Ursprungsgegenstandes getretener Gegenstand (noch) aus der Vortat herrührt, ist durch eine wirtschaftliche Betrachtungsweise zu ermitteln. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes reicht es aus, wenn der aus Vortaten stammende Anteil an dem Vermögensgegenstand „nicht völlig unerheblich“ ist, wobei es keine feste Mindestquote gibt. Eine Fortsetzung der Bemakelung ist nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise erst ausgeschlossen, wenn der Wert des neuen Gegenstandes im Wesentlichen auf eine selbständige spätere Leistung Dritter zurückzuführen ist.

In Anknüpfung an die Systematisierung in den genannten internationalen Vereinbarungen sieht der Straftatbestand drei Gruppen von Tathandlungen vor: Verschleierungshandlungen, Vereitelungshandlungen und Isolierungshandlungen. Die Gruppe der Verschleierungshandlungen (Abs. 1 Var. 1, 2) umfasst Verbergen und Verschleiern. Verbergen ist jede Tätigkeit, die mittels einer nicht üblichen örtlichen Unterbringung oder einer den Gegenstand verdeckenden Handlung den Zugang zum Tatobjekt erschwert. Das Verschleiern der Herkunft eines Gegenstandes umfasst alle irreführenden Handlungen, die darauf

abzielen, einem Tatobjekt den Anschein einer anderen (legalen) Herkunft zu verleihen oder zumindest die wahre Herkunft zu verbergen. Die konkrete Gefährdung tatsächlich stattfindender Ermittlungen ist bei diesen Handlungen nicht erforderlich, es handelt sich um abstrakte Gefährdungsdelikte.

Die Gruppe der Vereitelungshandlungen (Abs. 1 Var. 3 ff.) umfasst Verhaltensweisen, die die Strafverfolgung beeinträchtigen, indem sie ein Aufrechterhalten der „Papierspur" entweder vereiteln oder konkret gefährden. Die einzelnen bezeichneten Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden werden vereitelt, wenn der Täter sie nicht nur verzögert, sondern zumindest teilweise verhindert. Droht die Maßnahme konkret durch den Täter verhindert zu werden, so ist die Tatbestandsalternative des Gefährdens erfüllt. Es ist nicht erforderlich, dass der Täter den Vermögensgegenstand irgendwann einmal selbst erlangt hatte. An der erforderlichen konkreten Gefährdung fehlt es, wenn die Tathandlung lediglich der Vorbereitung einer späteren, noch gesondert herbeizuführenden Gefährdung dient (z. B. Zurverfügungstellen eines Bankkontos, auf das später ein bemakelter Geldbetrag überwiesen, von dort abgehoben und per Barüberweisung ins Ausland geschafft werden soll).

Die Isolierungshandlungen (Abs. 2) betreffen das Verschaffen, Verwahren oder Verwenden bemakelter Gegenstände. Das Tatbestandsmerkmal „Verschaffen" wird durch das Verschaffen der Verfügungsgewalt über den bemakelten Vermögensgegenstand auf abgeleitetem Wege erfüllt. Es setzt lediglich voraus, dass der Täter aufgrund einer Übertragungshandlung im Einverständnis mit dem Vortäter eine eigene tatsächliche Verfügungsgewalt über den bemakelten Gegenstand erwirbt. Unter Verwahren (Abs. 2 Nr. 2) ist das Ingewahrsamnehmen und -halten des Tatobjekts zu verstehen, um es für einen Dritten oder für eigene spätere Verwendung zu erhalten.

Der subjektive Tatbestand erfordert zumindest bedingten Vorsatz. In Bezug auf die Herkunft des Tatobjekts aus einer Katalogtat reicht auch Leichtfertigkeit aus (Abs. 5). Eine Ausnahme besteht nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bei den Tatbestandsvarianten in Abs. 1 Var. 3 ff. und Abs. 2 im Fall der Geldwäsche durch einen Strafverteidiger, der im Zeitpunkt der Annahme des Honorars sichere Kenntnis von dessen bemakelter Herkunft haben muss.

Strafbar ist seit 2015 auch das Waschen von Gegenständen, die aus einer vom Täter selbst begangenen Vortat herrühren (Selbstgeldwäsche). Zur Umsetzung der entsprechenden FATF-Empfehlungen wurde die Straflosigkeit der Selbstgeldwäsche auf die Geldwäschehandlungen eines Vortatbeteiligten beschränkt, die ein typisches Nachtatverhalten darstellen (wie beispielsweise das Verbergen der Beute) oder die – isoliert betrachtet – sozialadäquat sind und deren Unrechtsgehalt sich erst aus einer Verknüpfung mit der Vortat ergibt (Bundestagsdrucksache 18/6389, Seite 11). Voraussetzung für die Strafbarkeit ist, dass der Täter den aus seiner eigenen Vortat herrührenden Gegenstand in den Verkehr bringt und dabei die rechtswidrige Herkunft des Gegenstandes verschleiert.

2.3.2 Staatsschutzrecht zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung

Die Bundesregierung räumt dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus höchste Priorität ein. Sämtliche internationale Regelungen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung sind in nationales Recht umgesetzt. Dies gilt für internationale Konventionen und Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen genauso wie für die Empfehlungen der FATF. Die gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung sind Bestandteil des allgemeinen Strafrechts. Ein spezifisches Terrorismusstrafgesetzbuch existiert daher nicht.

Die Bundesregierung legt allerhöchsten Wert auf eine effektive Strafverfolgung, die sich an den realen Gefahren und Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden orientiert und gleichzeitig künftigen Gefahren entgegenwirkt, indem Menschenrechte und rechtstaatliche Prinzipien geachtet werden und damit Radikalisierungstendenzen der Nährboden entzogen wird.

Sämtliche Finanzierungshandlungen von Terrorismusaktivitäten, ob durch Einzelne oder Gruppierungen, sind in Deutschland unter Strafe gestellt. In der Regel werden schwere Strafen (Freiheitsstrafen) ausgeurteilt, um zum einen der Schuld angemessen zu begegnen. Die Zeit der Haft wird regelmäßig für Deradikalisierungsmaßnahmen genutzt. In den Ermittlungen zu Terrorismusfinanzierungsaktivitäten werden sämtliche strafprozessuale Möglichkeiten genutzt. Die Behörden sind bestrebt, alle relevanten Informationen zu nutzen und sich gegenseitig zu informieren, um auch Aktivitäten, die nicht strafrechtlich verfolgt werden können, zu verhindern oder zu unterbrechen.

Alle drei von der FATF gebildeten Kategorien des Terrorismusfinanzierungsrisikos

1) Sammeln von Vermögenswerten in Deutschland und Transfer an Empfänger im Ausland für terroristische Zwecke,

2) Durchschleusen von im Ausland für terroristische Zwecke gesammelten Vermögenswerten durch das deutsche Finanzsystem an einen ausländischen Empfänger,

3) Transfer von im Ausland gesammelten Vermögenswerten nach Deutschland und Verwendung für terroristische Zwecke in Deutschland

werden durch die Straftatbestände § 89 c StGB, §§ 129 a, 129 b StGB und § 18 AWG abgedeckt. Dabei ist hervorzuheben, dass die Einordnung von Handlungen der Terrorismusfinanzierung als Straftat gemäß §§ 129 a, 129 b StGB die Verhängung deutlich höherer Strafen ermöglicht. Eine Versuchsstrafbarkeit der Taten nach § 129 a Abs. 1 und Abs. 2 StGB und nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 a Alt. 8 und Nr. 1 b AWG ist ebenfalls gewährleistet.

Mit Wirkung zum 20. Juni 2015 wurde durch Gesetz vom 12. Juni 2015 der Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung (§ 89c StGB) geschaffen und ersetzte die bisherige Regelung in § 89 a Abs. 2 Nr. 4 StGB. Der § 89 c StGB stellt die Finanzierung aller terroristischen Straftaten unter Strafe. Sanktioniert werden das Sammeln, Entgegennehmen sowie

das „Zurverfügungstellen“ von Vermögenswerten. Unter Vermögenswerten werden hierbei insbesondere Geld sowie alle anderen geldwerten Gegenstände verstanden. Nach § 89 c Abs. 1 StGB genügt das bloße Wissen des Täters, dass die Mittel von einem Dritten oder ihm selbst (Abs. 2) verwendet werden sollen, um eine der aufgeführten Taten zu begehen. Es bedarf also keines objektiven Bezuges der Finanzierung zu einer konkreten Tat. Auch in subjektiver Hinsicht muss der Täter keine Kenntnis davon haben, zu welcher konkreten Tat die finanziellen Mittel genutzt werden sollen; es genügt, dass der Täter weiß oder die Absicht hat, dass die Zuwendungen zu einer – noch nicht näher konkretisierten – Tat im Sinne des § 89 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 8 StGB genutzt werden sollen. Mit der Zusammenfassung der Tathandlungen in einem Tatbestand, dem Wegfall der Erheblichkeitsschwelle beim Wert der Zuwendung und der Schaffung einer Mindestfreiheitsstrafe ist der Bundesgesetzgeber entsprechenden Forderungen der FATF nachgekommen.

Der Tatbestand des § 89 c StGB erlangt hohe praktische Bedeutung als Einstiegstatbestand für Ermittlungen, die später häufig zu einer Anklage nach § 129 a Abs. 1 oder Abs. 2 StGB oder nach § 129a Abs. 5 StGB führen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der notwendige Nachweis von Tatsachen, die zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens und dadurch möglicher strafprozessualer Maßnahmen bezüglich § 89c StGB führen, oftmals leichter zu führen ist als bezüglich einer Straftat gemäß § 129a Abs. 1 oder Abs. 2 StGB oder nach § 129a Abs. 5 StGB. Alternativ kann auch eine Verfolgung nach § 18 Abs. 1 Nr. 1a Alt. 8 oder Nr. 1b AWG erfolgen, bei dem die Anforderungen bezüglich der subjektiven Tatseite wesentlich geringer sind. Das „Bereitstellen“ oder sonstige „Zurverfügungstellen“ von Gegenständen unter Zuwiderhandlung gegen ein durch Rechtsakt der Europäischen Union verhängtes Embargo kann eine gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 a AWG (früher bis zum 31. August 2018 gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 2 AWG) strafbare Handlung der Terrorismusfinanzierung darstellen. Hierunter fällt insbesondere die Zuwendung von Geld oder sonstigen wirtschaftlichen Vorteilen jeder Art an die in der EU „gelisteten“ terrorverdächtigen Einzelpersonen oder Organisationen. Feststellungen zur tatsächlichen Verwendung des Gegenstandes oder zur Verwendungsabsicht sind nicht erforderlich. Schon die bloße Bereitstellung in dem Sinne, dass die gelistete Person oder Organisation unmittelbar darauf zugreifen kann, erfüllt den Straftatbestand. Erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass der Zuwendende die Umstände kennt, aus denen sich die wirtschaftliche Beschränkung des Zuwendungsempfängers ergibt.

3 Nationale Risikolage – Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

3.1 Risikolage Geldwäsche 25

3.1.1 Nationale Bedrohungseinschätzung Geldwäsche 25

3.1.2 Vortatenanalyse Geldwäsche 27

3.1.3 Internationale Verflechtung Deutschlands 31

3.1.4 Legal Arrangements und Legal Persons 34

3.1.5 Nationale Abwehrmechanismen und Zuständigkeiten im Bereich der Geldwäschebekämpfung 36

3.1.5.1 Transparenz und Offenheit – Funktion von Transparenzregister sowie Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister 36

3.1.5.2 Prävention und Aufsicht 38

3.1.5.3 Financial Intelligence Unit 39

3.1.5.4 Geldwäschebekämpfung durch Justiz und Sicherheitsbehörden 41

3.1.5.5 Abschöpfung inkriminierter Vermögensgegenstände 43

3.2 Risikolage Terrorismusfinanzierung 44

3.2.1 Bedrohung durch den Terrorismus 44

3.2.2 Risikobewertung Terrorismusfinanzierung 45

3.2.3 Grenzüberschreitende Verbreitung (Channels) 46

3.2.4 Nationale Abwehrmechanismen und Zuständigkeiten im Bereich der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung 48

3.2.4.1 Prävention gegen Terrorismusfinanzierung 48

3.2.4.2 Finanzsanktionen 50

3.2.4.3 Verdachtsmeldewesen im Bereich Terrorismusfinanzierung 51

3.2.4.4 Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch die deutschen Sicherheitsbehörden 52

3 Nationale Risikolage – Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

3.1 Risikolage Geldwäsche

3.1.1 Nationale Bedrohungseinschätzung Geldwäsche

Die Bundesrepublik Deutschland ist mit einem Bruttoinlandsprodukt im Jahre 2017 von 3.263,4 Mrd. Euro die größte Volkswirtschaft der Europäischen Union sowie die viertgrößte der Erde. Zugleich ist Deutschland ein offenes, sehr stabiles Land in der Mitte Europas, das über einen sehr starken, international verflochtenen Finanzplatz und über eine prosperierende Wirtschaft verfügt. Deutsche Produkte sind international gefragt und geschätzt. Deutschland ist für Investitionen jeglicher Art hochattraktiv, somit jedoch auch für Investitionen mit inkriminierten Geldern. Zugleich ist die deutsche Gesellschaft relativ bargeldaffin. Die Nationale Risikoanalyse stuft die Geldwäschebedrohung für Deutschland vor dem Hintergrund der hohen wirtschaftlichen Attraktivität, der hohen Bargeldintensität des Wirtschaftskreislaufs sowie der ökonomischen Vielschichtigkeit insgesamt als mittel-hoch ein (Skala: hoch, mittel-hoch, mittel, mittel-niedrig, niedrig).

Wie häufig es zu Geldwäschestraftaten in Deutschland kommt und welche Summen davon betroffen sind, kann nicht belastbar abgeschätzt werden, da zur Dunkelziffer keine verlässlichen Aussagen möglich sind. Es liegt eine Schätzung für das Volumen der jährlichen Geldwäsche in Deutschland von 100 Mrd. Euro vor (Prof. Dr. Bussmann im Rahmen der Dunkelfeldstudie[4], die im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen im Jahre 2016 veröffentlicht wurde). Eigene Schätzungen wurden im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse hierzu nicht vorgenommen, da die verfügbaren polizeilichen und justiziellen Daten nicht den Anspruch erheben können, die Gesamtsituation in Deutschland repräsentativ abzubilden. Anderes statistisches Material liegt hierzu ebenfalls nicht vor. Unbestritten ist jedoch, dass Geldwäsche große wirtschaftliche Verzerrungen verursachen, den Wirtschaftskreislauf stören und somit das Land nachhaltig schädigen kann.

Die Arbeitsgruppe „nationale Bedrohungslage“ der Nationalen Risikoanalyse ist im Wesentlichen auf Grundlage von Abfragen im Geschäftsgebiet der beteiligten Generalstaatsanwaltschaften sowie von Erfahrungen der beteiligten Experten der Polizeien und der FIU zu der Einschätzung gekommen, dass die Mehrzahl der Vortaten zur Geldwäsche in Deutschland stattfand (ca. 2/3 der Fälle). Bei Fällen mit Auslandsbezug war trotz Rechtshilfeersuchen, FIU-Austausch und Interpolaustausch nicht immer final aufklärbar, wo die Vortat stattfand bzw. die inkriminierten Mittel ihren Ursprung hatten (im Inland oder im Ausland). Unbestritten ist jedoch, dass Deutschland gerade aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke sowie der allgemeinen Stabilität ein sehr interessantes Ziel ist für die internationale Organisierte Kriminalität zur Platzierung von inkriminierten Vermögenswerten. Das Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2017 des Bundeskriminalamtes (BKA) vom 1. August 2018 listet in diesem Zusammenhang im Jahr 2017 insgesamt 213 OK-Verfahren auf, bei denen es Hinweise auf Geldwäscheaktivitäten gab (2017: 213, 37,2 %; 2016: 212, 37,7 %).[5] Zudem wurden in 21,0 % der OK-Verfahren Ermittlungen wegen Geldwäsche gemäß § 261 StGB geführt (2017: 120; 2016: 130, 23,1 %). Neben den reinen

4 Vgl. Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren, Kai Bussmann, 2016.

5 Vgl. Bundeskriminalamt, Organisierte Kriminalität, Bundeslagebild 2017.

Geldwäscheverfahren wurden vor allem in OK-Verfahren aus den Kriminalitätsbereichen Rauschgifthandel/-schmuggel (36), Kriminalität im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben (23) sowie Eigentumskriminalität (15) Ermittlungen wegen Geldwäsche gemäß § 261 StGB einbezogen. In 100 OK-Verfahren wurden zudem 564 Verdachtsmeldungen nach § 43 Abs. 1 GwG abgegeben (2016: 108 OK-Verfahren, 869 Verdachtsmeldungen). In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Geldwäschebekämpfung in Deutschland über verfahrensintegrierte sowie verfahrensunabhängige Finanzermittlungen erfolgen kann. Laut Bundeskriminalamt lag der Anteil der OK-Verfahren, in denen Finanzermittlungen getätigt wurden, in den vergangenen zehn Jahren im Schnitt bei etwa 90 %. Verfahrensintegrierte Finanzermittlungen haben zum Ziel, Vermögenswerte bei einer bekannten Vortat aufzuspüren und die Geldwäschehandlungen im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zu erkennen. Bei verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen werden verdächtige Finanztransaktionen durch Auswertungen und Ermittlungen unabhängig von einem konkreten Grunddelikt untersucht. Ziel ist hierbei die Identifizierung der Tat, aus der die Vermögenswerte herrühren und damit ggf. einer Vortat nach § 261 StGB sowie die Ermittlung der Geldflüsse.

Die Nationale Risikoanalyse kam zu der Einschätzung, dass das Geldwäscherisiko durch anonyme Transaktionsmöglichkeiten verstärkt wird, etwa durch Bargeld. Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass Bargeld in Deutschland sehr beliebt ist und die überwältigende Mehrheit der Deutschen regelmäßig Bargeld nutzt. Laut einer Studie der Deutschen Bundesbank zum Zahlungsverhalten in Deutschland im Jahre 2017[6] wird Bargeld bei 48 % aller Umsätze (ca. 74 % aller Transaktionen) genutzt. Bargeld eignet sich grundsätzlich zur Geldwäsche, da es aufgrund seiner Anonymität Spuren vermeidet. Gleichzeitig dürfte es Geldwäschetätern häufig darauf ankommen, bemakeltes Bargeld unter Verschleierung der illegalen Herkunft in den bargeldlosen Zahlungsverkehr zu überführen. In der Vergangenheit wurde der Transport ins In- und Ausland von inkriminiertem Bargeld der internationalen organisierten Kriminalität häufig unter Einsatz von Bargeldkurieren durchgeführt. Dabei werden die Restriktionen und Sicherungsmechanismen des Finanzsektors gezielt umgangen. Kriminelle Organisationen rekrutieren hierzu gezielt Personen, die deren inkriminiertes Bargeld regelmäßig durch Nutzung des Luft-, See-, Straßen- und Schienenverkehrs über eine internationale Grenze hinweg transportieren. Der Zoll führt daher regelmäßig Barmittelkontrollen durch und wird diese weiter verstärken (siehe Kapitel 3.1.5.4). Anzumerken ist hierzu jedoch, dass es insgesamt nur wenige verlässliche Zahlen gibt und auch im bargeldlosen Zahlungsverkehr zahlreiche Möglichkeiten bestehen, Spuren zu verschleiern. Daher ist es unabdingbar, hierzu genauere empirische Erkenntnisse zu gewinnen.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten der EU hat Barzahlungen oberhalb eines bestimmten Geldbetrages verboten und diese Vorschriften nach den Terroranschlägen der vergangenen Zeit sogar noch verschärft. Es gibt die Annahme, dass es aufgrund der mangelnden Harmonisierung im EU-Binnenmarkt zu einer Verlagerung von inkriminierten Geldern in Mitgliedstaaten ohne eine solche Bargeldobergrenze (beispielsweise Deutschland) kommen könnte. Hierzu liegen bisher keine empirischen Daten vor. In einem freien gemeinsamen europäischen Binnenmarkt sollte daher beispielsweise die EU-Kommission besseres Datenmaterial zum tatsächlichen Ausmaß der Bargeldnutzung für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zusammentragen. Im Anschluss sollte eruiert werden, ob und gegebenenfalls welche Regelung in einem freien gemeinsamen Binnenmarkt gefunden werden kann, die zugleich effektiv und verhältnismäßig ist, um den Missbrauch von Bargeld einzuschränken und somit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung besser zu bekämpfen.

Die Nationale Risikoanalyse kam vor diesem Hintergrund zu der Erkenntnis, dass bargeldintensive Branchen, wie beispielsweise die Gastronomie, der

6 Deutsche Bundesbank, Zahlungsverhalten in Deutschland 2017, 2018.

Güterhandel oder auch das Handwerk, besonders anfällig für die illegale Nutzung von Bargeld sein können. Da es sich bei den einschlägigen Fällen in diesen Bereichen jedoch häufig um Steuerhinterziehung sowie um ein bewusstes Mitwirken an Geldwäschestraftaten (sogenannte „aktive“ Geldwäsche) handelt, erscheint eine Erweiterung des geldwäscherechtlichen Verpflichtetenkreises vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll, da es sich insbesondere in der Gastronomie und im Handwerk nicht um die Einschleusung von inkriminierten Geldern durch die Kunden handelt. Vielmehr sollten die Steuerbehörden sowie die Steuerberater stärker sensibilisiert werden, um so die Zahl der Verdachtsmeldungen aus diesen Bereichen auch mit Blick auf das Thema Anonymität weiter zu erhöhen.

Festzuhalten ist vor diesem Hintergrund: Anonymität begünstigt Geldwäsche in verschiedenen Konstellationen, nicht nur im Bereich des Bargeldes. Auch bestimmte Kryptowerte (siehe Kapitel 6) sowie PrepaidKreditkarten (unter dem Schwellenwert von 100 Euro) eignen sich für anonyme Bezahlung. Im Ergebnis lässt sich insgesamt festhalten, dass einer adäquaten Identifizierung des Geschäftspartners durch den geldwäscherechtlich Verpflichteten eine besondere Bedeutung zur Verhinderung der Geldwäsche zukommt.

3.1.2 Vortatenanalyse Geldwäsche

Die Analyse der Vortaten ist für eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche von sehr großer Bedeutung. Zwar muss die Vortat keinem bestimmten Katalogtatbestand zugeordnet werden. Es muss aber ausgeschlossen werden können, dass das Geld legal erlangt wurde oder aus einer Nichtkatalogtat stammt, die keine taugliche Vortat der Geldwäsche darstellt. Zu beachten ist vor diesem Hintergrund, dass Deutschland insgesamt eines der sichersten Länder der Welt ist. Zentrale Aufgabe des Staates ist es gleichwohl, die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger weiter zu verbessern und Kriminalität effektiv zu bekämpfen. Die Bekämpfung der Geldwäsche ist hierzu ein sehr effektiver Ansatz, da der Anreiz zur Begehung bestimmter Taten entfällt, sollten die resultierenden Gewinne nicht im legalen Wirtschaftskreislauf für die Täter nutzbar sein.

Grundlage für die Analyse des Vorkommens von Vortaten waren sowohl die polizeiliche Kriminalstatistik als auch die Statistiken der Justiz, aktuelle Fallbeispiele aus dem Bereich der sogenannten Clan-Kriminalität sowie die Einschätzungen der Experten der beteiligten Behörden auch zum Dunkelfeld. Zudem wurden auch die im Zuge der supranationalen Risikoanalyse der EU-Kommission identifizierten Vortaten in die Bewertung miteinbezogen.

Nach Einschätzung der Experten der Arbeitsgruppe „nationale Bedrohungslage“ stellen Betrug, Drogenkriminalität und Menschenhandel die Vortaten mit der höchsten Geldwäschebedrohung dar. Das Geldwäscherisiko für diese Vortaten wurde jeweils mit mittel-hoch bewertet (Skala: hoch, mittel-hoch, mittel, mittel-niedrig, niedrig). Statistische Daten aus der polizeilichen Kriminalstatistik finden sich hierzu in Tabelle 1. Bei diesen drei Vortaten handelt es sich um Straftaten, die erfahrungsgemäß häufig im Bereich der Organisierten Kriminalität begangen werden. Die Polizei versteht unter dem Begriff OK die von erheblichem Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind. Voraussetzung ist, dass mehr als zwei Beteiligte unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen oder unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig zusammenwirken. Im Wesentlichen kann die Bekämpfung von Geldwäsche somit häufig auch mit der Bekämpfung von OK gleichgesetzt werden. Vielfach weisen Delikte der OK auch einen Auslandsbezug auf.

Betrug ist ein Vermögensdelikt und in § 263 StGB geregelt. Die Strafnorm bezweckt den Schutz des Vermögens und erfasst Verhaltensweisen, mit denen jemand einen anderen durch Täuschung dazu bewegt, das eigene oder fremdes Vermögen zugunsten des Täters oder eines Dritten zu schädigen. Insbesondere banden- und gewerbsmäßiger Betrug stellen nach Ansicht der beteiligten Justiz- und Polizeibehörden eine Vortat zur Geldwäsche dar, bei der es häufig im Anschluss zu Geldwäschestraftaten kommt. Vielfach verfügen diese Banden über organisierte Strukturen und erbeuten sehr hohe Summen. Die Dunkelziffer dürfte hier in der Regel gering sein, da es typischerweise einen Geschädigten gibt, der die jeweilige Tat anzeigen dürfte. In einzelnen Betrugsfällen wird jedoch von den Geschädigten aufgrund von eventuellen Reputationsschäden oder aus Scham von Anzeigen abgesehen.

Aus Drogenkriminalität resultieren ebenfalls bedeutende Vortaten zur Geldwäsche. Drogen in größerem Umfang werden im Regelfall in OK-Strukturen hergestellt und vertrieben. Es ist regelmäßig davon auszugehen, dass dieses Milieu über gefestigte Geldwäschestrukturen verfügt. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass in Deutschland der Begriff des Handeltreibens mit Betäubungsmitteln (BTM) tatbestandlich sehr weit ausgelegt wird (bis weit hinein in klassische Geldwäschehandlungen; z. B. den Einsatz von Bargeldkurieren). Diese Fälle werden daher regelmäßig von Gerichten als BTM-Fälle abgeurteilt und nicht als Geldwäschetaten, auch wenn Geldwäsche hiermit faktisch verknüpft ist. In diesem Feld ist zudem von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Es handelt sich um ein typisches erst bei Kontrollen auffallendes Delikt (sogenanntes Kontrolldelikt). Im Bereich der sogenannten Clan-Kriminalität als eine Form der OK spielt der Handel mit illegalen Betäubungsmitteln eine zentrale Rolle. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Angehörigen sogenannter Familienclans nicht generell als kriminell bezeichnet werden können, sondern dass Teile dieser Personengruppen strafrechtlich in Erscheinung treten bzw. getreten sind. Dies betrifft in erster Linie den internationalen Handel mit Kokain und Cannabis. Angehörige dieser OK-Strukturen sind über die gesamte „Lieferkette“ in unterschiedlicher Intensität involviert. Direkte Bezüge zu den südamerikanischen Produktionsstandorten können ebenso nachgewiesen werden wie vielfältige Beteiligungen im Rahmen der Finanzierung, des Transports oder der Verteilung der Drogen auf zentraler Ebene. Neben klassischen Investitionen in Immobilien (siehe Kapitel 5.1) bieten auch milieutypische Gewerbe wie etwa Shisha-Bars als Teil einer insbesondere urban verorteten Eventkultur erhebliches Potential für Geldwäschehandlungen. Ähnlich den Shisha-Bars bieten Glücksspielstätten und Wettbüros, die von diesen Clan-Strukturen kontrolliert werden (siehe Kapitel 5.3), die Möglichkeit zur Einschleusung kriminell erlangter Gelder in die Legalwirtschaft und sind somit fester Bestandteil der einschlägigen Geldwäschehandlungen. Zudem bieten sie eine Basis zur Vorbereitung, Verabredung und Begehung von Straftaten.[7]

Menschenhandel stellt ebenfalls ein Delikt dar, das sehr häufig durch OK-Strukturen geprägt ist (beispielsweise im Bereich der Zwangsprostitution oder der Dienstleistungsüberlassung im Bausektor). Der relativ geringen Zahl an Verfahren ist entgegenzuhalten, dass es sich hierbei häufig um sehr komplexe Strukturverfahren handelt. Zudem stammen Zeugen sehr häufig aus dem Ausland und sind zum Zeitpunkt der Hauptverhandlung kaum noch erreichbar. Es ist davon auszugehen, dass auch durch Menschenhandel erhebliche Summen an illegalen Vermögenswerten generiert werden. Im Bereich der Dienstleistungsüberlassung ist trotz ausgeprägter Kontrolldichte durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Aufgrund der guten konjunkturellen Lage in Deutschland ist damit zu rechnen, dass „illegale Arbeitskräfte“ in verschiedenen Bereichen nach wie vor gefragt sind. Langfristig ist vor diesem Hintergrund mit einer wachsenden Bedeutung dieser Vortat zu rechnen.

7 Vgl. Landeskriminalamt NRW, Clan-Kriminalität, Lagebild NRW 2018.

	Anzahl der Fälle (PKS)			Gesicherte Summen (ohne Justiz) in EUR		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Betrug	968.866	966.326	899.043	80.960.619	126.034.002	158.031.597
Drogenkriminalität	276.734	282.604	302.594	21.076.105	21.290.745	24.288.104
Menschenhandel	598	568	539	700.130	512.182	2.502.433

Tabelle 1: Vortaten mit einer mittelhohen Geldwäschebedrohung.

Mit einem mittleren Geldwäscherisiko wurden die sechs Vortaten – Korruption, Schleusungskriminalität, illegale Beschäftigung, Steuerdelikte, Verstöße gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG) und Produktpiraterie – bewertet. Im Bereich der Korruption ist mutmaßlich von einer nicht unbeträchtlichen Dunkelziffer auszugehen, da diese im Regelfall von den Betroffenen nicht angezeigt wird. Zwar spielt Korruption, was die Häufigkeit der Verfahren angeht, eher eine untergeordnete Rolle in Deutschland, jedoch handelt es sich dabei auch um komplexe Fälle, teilweise mit Auslandsbezug und relativ hohen Betragssummen. Die geringe Zahl der Geldwäscheverfahren bzw. -verurteilungen nach Korruptionsdelikten ergibt sich häufig aufgrund anderweitiger Erledigungsarten gemäß §§ 154, 154 a Strafprozessordnung (StPO).

Schleusungskriminalität hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Die hieraus resultierende Geldwäschebedrohung wurde vor diesem Hintergrund mit einem mittleren Risiko bewertet. Schleuserstrukturen sind in den letzten Jahren insgesamt professioneller geworden, was sich sicherlich mit dem gestiegenen Verfolgungsdruck durch staatliche Stellen erklären lässt.[8] Es lässt sich zudem von einem insgesamt hohen Dunkelfeld ausgehen, da es im Normalfall keine Geschädigten gibt, die eine Anzeige erstatten. Aufgrund der allgemeinen Sicherheitslage und der damit einhergehenden Flüchtlingssituation sowie der weiteransteigenden Professionalisierung der Schleuserstrukturen ist davon auszugehen, dass die Bedeutung dieses Delikts weiter zunehmen wird.

Illegale Beschäftigung gemäß § 266 a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) stellt derzeit keine Vortat zur Geldwäsche dar. Die Nationale Risikoanalyse empfiehlt bei der anstehenden Änderung von § 261 StGB zur Umsetzung der strafrechtlichen Geldwäscherichtlinie die Aufnahme von § 266 a StGB in den Vortatenkatalog in Erwägung zu ziehen. Aufgrund der hohen Nachfrage nach Arbeitskräften ist davon auszugehen, dass dieses Delikt im Bereich der Geldwäsche weiter an Bedeutung gewinnen wird. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit sollte daher in den kommenden Jahren weiter aufgestockt werden, um den Kampf gegen die illegale Beschäftigung weiter zu intensivieren.

Die Ermittlung und Verfolgung von Steuerhinterziehungstaten ist für Deutschland ein wichtiges Anliegen und wird intensiv verfolgt. Dies wird durch die in den Jahren 2014 bis 2016 rechtskräftig abgeschlossenen Steuerstrafverfahren bestätigt. Es wurden jährlich etwa zwischen 13.800 und 15.300 Steuerstrafverfahren in Deutschland rechtskräftig abgeschlossen. Insbesondere die Umsatzsteuerhinterziehung ist ein banden- und gewerbsmäßiges Delikt. Es ist nicht auszuschließen, dass die Dunkelziffer im Bereich der Umsatzsteuerhinterziehung hoch ist und aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage weiter ansteigen könnte. Die geldwäscherelevante gewerbs- oder bandenmäßige Steuerhinterziehung ist in den Geldwäschevortatenkatalog einbezogen und insoweit gilt § 261 StGB auch für ersparte Aufwendungen (Abs. 1 Satz 3). Steuerstraftaten sind jedoch derzeit nicht vollumfänglich als Vortaten zur Geldwäsche

8 Vgl. Bundeskriminalamt und Bundespolizei, Schleusungskriminalität, Gemeinsames Bundeslagebild 2017.

erfasst, sodass die Geldwäschestrafbarkeit den Nachweis verlangt, dass es sich bei der Vortat jedenfalls nicht um eine „einfache“ Steuerhinterziehung handelt. Aus strafverfolgungspraktischer Sicht würde die Ausweitung der Strafbarkeit durch Aufnahme sämtlicher Steuerhinterziehungsdelikte in den Vortatenkatalog den Tatnachweis erleichtern.

Verstöße gegen das KrWaffKontrG stellen häufig OK-Delikte dar. Oftmals ist hierbei auch ein Auslandsbezug gegeben. Typischerweise fallen bei dieser Straftat hohe Summen von inkriminierten Geldern an (insbesondere Bargeld). Auch das Darknet mit seinen anonymen Online-Plattformen wird zunehmend genutzt, die Bezahlung wird im Normalfall anhand von Kryptowährungen abgewickelt (siehe Kapitel 6). Im Rahmen der Zusammenarbeit von Behörden aus Deutschland, Österreich und Frankreich erfolgten im November 2017 umfangreiche Exekutivmaßnahmen in einem Ermittlungskomplex gegen einen europaweit aktiven Waffenhändlerring. Vorangegangen waren zweijährige Ermittlungen in den drei Staaten. Im Zuge von Exekutivmaßnahmen wurden sechs Verdächtige in Frankreich, drei in Österreich sowie zwei in Deutschland festgenommen. Im Rahmen der Durchsuchungsmaßnahmen in Deutschland wurden insgesamt elf Schusswaffen, große Mengen Munition und ca. 100.000 Euro Bargeld sichergestellt. In Österreich wurden insgesamt 47 Kurzwaffen, 106 Langwaffen, mehrere Hundert Kilogramm Munition sowie ca. 35.000 Euro Bargeld sichergestellt.[11]

Produktpiraterie stellt ebenfalls ein klassisches OK-Delikt dar. Sowohl in der Herstellung als auch im Vertrieb werden im Regelfall OK-gestützte Strukturen genutzt. Das Geschäft mit Fälschungen und Plagiaten machte laut einer aktuellen Studie der OECD im Jahr 2016 ca. 3,3 % des gesamten Welthandels aus.[12] Mit den nachgeahmten und unerlaubt hergestellten Waren wird ein Umsatz von rund 450 Mrd. Euro jährlich erzielt, was zu einem erheblichen Geldwäschepotential führt. Langfristig kann davon ausgegangen werden, dass die Geldwäschebedrohung aus diesem Deliktsbereich für Deutschland weiter ansteigen dürfte.

	Anzahl der Fälle (PKS)			Gesicherte Summen (ohne Justiz) in EUR		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Korruption	6.571	4.790	4.292	30.485.673	8.055.763	32.963.004
Schleusungsdelikte	3.612	5.140	3.666	0	0	0
Illegale Beschäftigung	86.557	88.466	88.468	748.437	242.819	2.893.748
Steuerdelikte[9]	15.193	15.269	13.801	11.208.542	22.602.629	27.768.149
Verstöße gg. d. KrWaffKontrG	542	502	617	279.643	99.017	3.350
Produktpiraterie[10]	45.738	23.338	21.229	137.700.000	132.300.000	180.040.000

Tabelle 2: Vortaten mit einer mittleren Geldwäschebedrohung.

Die Geldwäschebedrohung hinsichtlich der Vortaten Diebstahl, Urkundenfälschung, Geldfälschung, Erpressung und Raub wurde mit mittel-niedrig bewertet. Diebstahl stellt ein Massendelikt in Deutschland dar. In der Mehrzahl der Fälle ist die Schadenshöhe jedoch relativ gering. In diesen Fällen spielt Geldwäsche somit eher eine untergeordnete Rolle. Bei

9 Durch Staatsanwaltschaften und Gerichte im jeweiligen Jahr rechtskräftig abgeschlossene Steuerstrafverfahren. Sicherungssummen ohne Steuerbehörden.
10 Vgl. Generalzolldirektion, Zolljahresstatistik 2016, S. 12. Produktpiraterie wird nicht in der PKS erfasst.
11 Vgl. Bundeskriminalamt, Waffenkriminalität, Bundeslagebild 2017.
12 Vgl. OECD/EUIPO, Illicit Trade – Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, 2019.

bandenmäßiger Begehung dieser Delikte ist Geldwäsche hingegen von großer Bedeutung, analog zu OK-Delikten. Die Dunkelziffer ist tendenziell eher niedrig, weil in der Regel mit einer Anzeige durch den Geschädigten zu rechnen ist. Bei weniger geldwäscherelevanten, geringwertigen Sachen wird hingegen häufig aufgrund des Aufwands auf eine Anzeige verzichtet. Ähnlich einzustufen ist der Raub. Eine besonders relevante Vortat zur Geldwäsche stellt der Raub im Bereich der OK (beispielsweise im Bereich der sog. Clan-Kriminalität) dar.

Professionelle Urkunden- und auch Geldfälschungen gehen häufig mit gefestigten Strukturen einher, da relativ hohe Hürden zu überwinden sind, um Dokumente gut zu fälschen. Insgesamt gibt es relativ wenige Verfahren in Deutschland in diesem Bereich. Häufig besteht eine Schnittmenge mit Betrugsverfahren. Die Dunkelziffer dürfte bei professionell gefälschten Dokumenten relativ hoch sein. Geldfälschung kann eine Straftat zum Generieren von Einnahmen sein, z. B. über das Darknet. In diesen Fällen geht es häufig um hohe Summen, die in bandenmäßiger Struktur vertrieben werden. Die Masse der Verfahren bezieht sich jedoch wahrscheinlich auf Kleinstbeträge, die nicht gewaschen werden. Insbesondere bei Darknet-Straftaten ist ein großes Dunkelfeld zu vermuten.

Mit Blick auf den Tatbestand der Erpressung ist festzuhalten, dass dieser eine gewisse Relevanz als Vortat zur Geldwäsche zukommt, sofern sie im Bereich der OK begangen wird, beispielsweise im Bereich der Schutzgelderpressung. Geldzahlungen finden hierbei sehr häufig in bar statt. Das Dunkelfeld wird als sehr hoch eingeschätzt, denn zahlreiche Geschädigte dürften aus Angst vor Repression die Erpressung nicht zur Anzeige bringen. Bei der großen Mehrzahl der Verfahren in Deutschland handelt es sich jedoch um räuberische Erpressungen, die tendenziell weniger geldwäscherelevant sind.
Eine niedrige Geldwäschebedrohung wird den Vortaten Untreue, Unterschlagung und Verstoß gegen das Waffengesetz zugeschrieben. Auch bei der Hehlerei handelt es sich um einen Massentatbestand mit relativ geringen Einzelwerten, der erst im Zusammenhang mit OK ein höheres Bedrohungspotential entfaltet. Hehlerei wird daher ebenfalls mit niedrig bewertet. Andere Straftaten können selbstverständlich ebenfalls im konkreten Einzelfall Geldwäschebezüge aufweisen.

Die Mehrzahl der Vortaten zur Geldwäsche in Deutschland fand nach Einschätzung der Experten im Inland statt (siehe Kapitel 3.1.1). Häufig weisen Vortaten auch Verbindungen zu mehreren Ländern auf. In vielen anderen Geldwäschefällen kann nicht abschließend geklärt werden, ob die jeweiligen Vortaten im In- oder Ausland stattfanden. Es ist jedoch unbestritten, dass Deutschland ein hochinteressantes Ziel für international agierende Geldwäscher ist, insbesondere aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke und der sehr hohen politischen Stabilität.

3.1.3 Internationale Verflechtung Deutschlands

Deutschlands Wirtschaft ist im höchsten Maße international verflochten. Zudem ist Deutschland Mitglied des europäischen Binnenmarkts und seit vielen Jahren Exportweltmeister. Sowohl der deutsche Finanzsektor als auch der Nicht-Finanzsektor sind sehr eng in den weltweiten Wirtschaftskreislauf eingebunden. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse der Crossborder-Geldwäschebedrohung große Bedeutung zugemessen und diese zwischen Deutschland und 33 Ländern (bzw. Territorien) bewertet. Die Auswahl dieser Länder orientierte sich an verschiedenen Kriterien. Es wurden insbesondere miteinbezogen:

- alle Nachbarstaaten Deutschlands,
- Länder, in denen eine verhältnismäßig große Zahl an Deutschen lebt,
- Länder, deren Staatsbürger zu einer verhältnismä-

ßig großen Zahl in Deutschland leben,
- Länder mit einer besonderen ökonomischen Bedeutung für Deutschland,
- Länder, die regelmäßig international im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung genannt werden.

Mit einem hohen Risiko wurde die Geldwäschebedrohung für Deutschland hinsichtlich der elf Regionen/Staaten Osteuropa (insbesondere Russland), Türkei, China, Zypern, Malta, British Virgin Islands, Cayman Islands, Bermuda, Guernsey, Jersey und Isle of Man bewertet. Die spezifischen Geldwäscherisiken für Deutschland unterscheiden sich dabei für jedes dieser Länder sehr stark.

Russische bzw. russischsprachige OK-Gruppierungen sind unter Geldwäscheaspekten eine substanzielle und nachhaltige Bedrohung für deutsche (und europäische Sicherheits-) Interessen. So liegt ein Schwerpunkt der Geldwäscheaktivitäten der russischen OK in Westeuropa. Eine enge Verzahnung der russischen OK mit nachrichtendienstlichen Strukturen aus der Region erhöht das Geldwäscherisiko zusätzlich. Inkriminierte Gelder aus Russland wurden nach Erkenntnissen von deutschen Sicherheitsbehörden in der Vergangenheit auch über den Finanzplatz Frankfurt am Main gewaschen (beispielsweise mit Hilfe von Korrespondenzbankbeziehungen deutscher Banken). In diesem Zusammenhang liegen Erkenntnisse vor, dass inkriminierte Gelder aus Russland sowohl nach London, in die Schweiz, auf Überseeinseln, nach Malta und Zypern als auch nach Frankfurt am Main gesendet und dann in Deutschland investiert werden.

Deutschland und die Türkei sind ökonomisch stark verbunden und es bestehen umfangreiche Finanzbeziehungen sowie sehr starke persönliche Beziehungen als Resultat der hohen Zahl an türkischstämmigen Menschen in Deutschland. Als Scharnier zwischen Orient und Okzident rückt das Land anhaltend in die Optik der auf Geldwäsche spezialisierten Finanzintermediäre. So gilt Istanbul als eine Drehscheibe für die OK in den Bereichen Drogenhandel und illegale Migration in Richtung Europa. Zudem sind hier Berührungspunkte zur Terrorismusfinanzierung durch das Hawala-Banking in Richtung Mittlerer Osten gegeben (siehe Kapitel 3.2.2). Zugleich ist der Korridor von Deutschland in die Türkei im Bereich des Finanztransfergeschäfts von sehr großer Bedeutung (etwa für sogenannte „Remittances“). Sehr häufig werden auch bei Flügen in die Türkei hohe Bargeldbewegungen festgestellt. Abzuwarten bleibt, welchen Einfluss der Verfall der Lira auf den Fluss von inkriminierten Geldern zwischen Deutschland und der Türkei hat.

Mit Blick auf China wurden in der Vergangenheit häufig Barmittelverstöße bei Flügen von Deutschland nach China festgestellt. Zudem wurden in der Vergangenheit in großer Zahl gefälschte Produkte aus China in Europa durch OK-Strukturen vertrieben. Hieraus resultierende inkriminierte Gewinne wurden sowohl in Deutschland gewaschen (beispielsweise durch den Erwerb von Luxusprodukten und Immobilien) als auch nach China zurücktransferiert (häufig durch Bargeldkuriere).

In Bezug auf Malta ist das spezifische Geldwäscherisiko in der Ausgestaltung des Finanzplatzes, der Intransparenz und Verschleierung ermöglichen könnte, zu finden. Zudem ist Malta ein Schwerpunkt für das Glücksspiel. Von Malta aus wird Online-Glücksspiel (Online-Kasinos) angeboten, das in Deutschland verboten ist. Dadurch werden in Deutschland illegale Gewinne erwirtschaftet. Malta führt außerdem seit Jahren ein sogenanntes „Golden Visa“-Programm (Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren) durch, bei dem die Verleihung der maltesischen Staatsbürgerschaft gegen ein spezifisches Entgelt möglich ist. Malta ermöglicht es Ausländern, im Gegenzug für eine Investition Staatsbürger zu werden, sofern bestimmte Kriterien erfüllt sind. Ähnlich wie im Falle Maltas ermöglichen auch die Ausgestaltung des zypriotischen Finanzplatzes sowie das dortige „Golden Visa“-Programm spezifische Geldwäscherisiken für Deutschland, wodurch

etwa Intransparenz und Verschleierung befördert werden könnte.

„Golden Visa"-Programme
Von den analysierten Staaten verfügen neben Malta auch Zypern aber auch andere EU-Staaten über sogenannte „Golden Visa"-Programme. Es müssen hierbei zwischen 800.000 Euro und 2 Mio. Euro investiert werden, um die Staatsbürgerschaft erhalten zu können. Für Kriminelle erscheint es oftmals attraktiv, inkriminierte Gelder zu investieren und zudem die Staatsbürgerschaft des Landes zu erwerben. Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren gehen somit mit einer Vielzahl von Risiken für die Mitgliedstaaten, aber auch für die gesamte EU einher, so insbesondere Sicherheitsrisiken, aber auch Risiken in Bezug auf Geldwäsche, Korruption und Steuerhinterziehung. Diese Risiken nehmen aufgrund der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen grenzübergreifenden Rechte zu. Nach der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie müssen Finanzinstitute und andere Einrichtungen („Verpflichtete") in der EU zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden Überprüfungen vornehmen. Mit der am 9. Juli 2018 in Kraft getretenen Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie wurde die Vorgabe eingeführt, zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht verstärkte Überprüfungen durchzuführen, wenn ein Drittstaatsangehöriger „Aufenthaltsrechte oder die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats im Austausch gegen die Übertragung von Kapital, den Kauf von Immobilien oder Staatsanleihen oder Investitionen in Gesellschaften in diesem Mitgliedstaat beantragt". Deutschland setzt diese Anforderung bis spätestens zum 10. Januar 2020 um. Die Mitgliedstaaten müssen zudem gewährleisten, dass die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren nicht zu einer Umgehung der Anwendung der EU-Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung führen. Sie sollten also sicherstellen, dass Mittel, die von Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltstitelanwärtern gezahlt werden, über Einrichtungen fließen, die als „Verpflichtete" im Sinne der Geldwäscherichtlinie gelten.

Das spezifische Geldwäscherisiko für Deutschland liegt mit Blick auf die British Virgin Islands, die Cayman Islands, Bermuda, Guernsey, Jersey und die Isle of Man in der Ausgestaltung des jeweiligen Finanzplatzes, der Intransparenz und Verschleierung ermöglicht. Inkriminierte Gelder (auch aus Deutschland) können in verschiedenen Konstellationen (beispielsweise Briefkastenfirmen) in diesen Destinationen leicht investiert werden.

Mit einem mittel-hohen Risiko wurde die Geldwäschebedrohung für Deutschland hinsichtlich der sechs Staaten Libanon, Panama, Lettland, Schweiz, Italien und Großbritannien bewertet. Der Libanon spielt hierbei insbesondere eine bedeutende Rolle im Zusammenhang mit dem Waschen von Geldern der sogenannten Clan-Kriminalität. Diese Form der OK ist in bestimmten Teilen Deutschlands (insbesondere in Berlin, dem Großraum Bremen und dem Ruhrgebiet) aktiv und mutmaßlich in zahlreiche Delikte der (internationalen) OK eingebunden. Oftmals werden in Deutschland akquirierte Gelder in den Libanon transferiert und dann gewaschen.

Zu Italien bestehen umfangreiche wirtschaftliche Beziehungen und starke persönliche Bindungen der großen Zahl an italienischstämmigen Menschen in Deutschland. Es gibt Hinweise bei den beteiligten Sicherheitsbehörden, dass die italienische OK versucht, inkriminierte Gelder, die sowohl im In- als auch im Ausland generiert wurden, in Deutschland zu waschen (beispielsweise durch den Erwerb von Immobilien in Deutschland). Zudem war in der Vergangenheit die italienische OK auch im Bereich der sogenannten Schutzgelderpressungen in Deutschland aktiv. Die hieraus resultierenden inkriminierten Gelder wurden sowohl in Deutschland als auch in Italien gewaschen.

Festzuhalten bleibt: Bei den dargestellten 17 Regionen/Staaten wird eine hohe bzw. mittel-hohe Geldwäschebedrohung für Deutschland gesehen. Darüber hinaus wurden noch 17 weitere Länder analysiert, von denen lediglich eine mittlere, mittel-niedrige oder niedrige Bedrohung im Bereich der Geldwäsche für Deutschland ausgeht. Weitere Einzelheiten können der Anlage 4 entnommen werden.

3.1.4 Legal Arrangements und Legal Persons

Als globales Finanzzentrum und stark international verflochtene Volkswirtschaft ist Deutschland in besonderem Maße anfällig für Geldwäscherisiken, die mit bestimmten internationalen Unternehmensformen im Zusammenhang stehen. In Deutschland gab es im Jahr 2017 insgesamt 3.481.860 tätige Unternehmen. Trotz der großen internationalen Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft handelte es sich hierbei in erster Linie um Unternehmen mit weniger als zehn sozialversicherungspflichtig Beschäftigten: Diese machten entsprechend dem Unternehmensregister 89 % des Gesamtbestandes der Unternehmen in Deutschland aus.[13]

Die supranationale Risikoanalyse der EU-Kommission hat gezeigt, dass Straftäter häufig versuchen, ihre Identität durch Mantelgesellschaften, Treuhänderunternehmen oder komplizierte Firmengeflechte zu verschleiern. In diesen Fällen können die wirtschaftlichen Eigentümer nicht eindeutig ermittelt werden. Nach Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden wurden in umfangreicheren Fällen von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (im Wesentlichen handelte es sich bei Terrorismusfinanzierung um sogenannte Non-Profit-Organisationen) immer wieder undurchsichtige Strukturen genutzt (in Geldwäschefällen insbesondere unter Einbeziehung ausländischer Gesellschaftsformen), um wirtschaftlich Berechtigte zu verbergen. Deutschland hat daher in den vergangenen Jahren zahlreiche Maßnahmen eingeleitet, um mehr Transparenz im Bereich dieser Legal Arrangements zu schaffen. So wurde etwa im Jahr 2017 das Transparenzregister eingerichtet (siehe Kapitel 3.1.5.1). Grundsätzlich festhalten lässt sich vor diesem Hintergrund, dass deutsche juristische Personen durch das Gebot der Registerwahrheit als Vehikel zur Geldwäsche tendenziell wenig geeignet sind. Haupteinfallstor dürften hier ausländische Gesellschaften als Gesellschafter sein. Hier handelt es sich jedoch in erster Linie um eine Anfälligkeit der ausländischen Rechtsform und somit im Wesentlichen um ein ausländisches Risiko, das sich in der Bundesrepublik Deutschland materialisiert bzw. negativ auswirken könnte (nur indirekter Deutschlandbezug).

Im Zuge dieser Nationalen Risikoanalyse wurden die häufigsten in Deutschland fungierenden Rechtsformen analysiert und auf ihre Geldwäschebedrohung bewertet. Mit Blick auf die OK lässt sich grundsätzlich festhalten, dass diese Gruppierungen unter Berücksichtigung der Wirtschaftskraft der jeweiligen Organisation, ihres Betätigungsfelds und der geplanten Begehungsweise der Geldwäsche entscheiden, welche Unternehmensform im Einzelfall zu nutzen ist, um das Entdeckungsrisiko möglichst zu minimieren und den größtmöglichen wirtschaftlichen Gewinn aus den begangenen Straftaten zu erzielen. Aufgrund der fehlenden Registerwahrheit werden häufig ausländische Rechtsformen eingesetzt. Viele ausländische Gesellschaften kennen das Gebot der Registerwahrheit nicht, daher bestehen hier erhebliche Risiken. Das Transparenzregister versucht, diesen Risiken zu begegnen. Für deutsche Gesellschaften ist dies jedoch überwiegend nicht nötig, da diese Informationen bereits im Handelsregister vorliegen und im Transparenzregister entsprechend verwiesen wird.

Die meisten Fälle im Bereich der allgemeinen Wirtschaftskriminalität betreffen unter den deutschen Rechtsformen die Kapitalgesellschaftsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Dies wird darauf zurückgeführt, dass die GmbH eine beliebte und weit verbreitete Rechtsform ist. Betroffen von Geldwäschehandlungen sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die vornehmlich nicht zum Zwecke der Geldwäsche gegründet wurden. Die geldwäscherelevanten Taten erfolgten vielmehr unter Nutzung bestehender Gesellschaftsstrukturen. Insgesamt ist festzuhalten, dass die GmbH eine bewährte Rechtsform ist, die insbesondere aufgrund des Haftungsregimes (für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haftet den Gläubigern derselben nur das Gesellschaftsvermögen) für den Mittelstand von großer Bedeutung ist.

13 Vgl. Unternehmensregister, 2017.

Unter den GmbHs tritt in der Praxis sehr häufig die Variante der Unternehmergesellschaft (haftungsbeschränkt) im Zusammenhang mit Geldwäschehandlungen in Erscheinung. Grund dafür ist: Diese Gesellschaftsform kann ohne nennenswerten Stammkapitaleinsatz relativ einfach gegründet werden. Als vergleichbare ausländische Unternehmensform ist die Limited zu nennen (etwa aus Großbritannien). Die Limited eignet sich in ähnlicher Weise zur Geldwäsche. Insgesamt kann festgehalten werden, dass jede Unternehmenskonstruktion, an deren Ende keine natürliche Person als wirtschaftlich Berechtigter steht, sondern eine anonyme oder anonymisierte Gesellschaftsform (Ltd., Trust oder auch ein Treuhänder), für Geldwäsche (und auch Terrorismusfinanzierung) anfällig ist und die Ermittlungen zum Zwecke der Strafverfolgung deutlich erschwert werden.

Auch Aktiengesellschaften (AG) treten oftmals in bestimmten Geschäftsfeldern in Erscheinung. Es handelt sich hierbei sehr häufig um große Wirtschaftsunternehmen, deren Geldwäscheanfälligkeit sich nicht zwingend aus der Rechtsform der AG ergibt, sondern vielmehr aus deren jeweiliger Geschäftstätigkeit. Die Gründung einer AG zur gezielten Durchführung und Verschleierung einer Geldwäsche kommt hingegen eher selten vor.

Bei den Personengesellschaften wird eine Geldwäscheanfälligkeit bei der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) gesehen. Aufgrund der vielseitigen und flexiblen Gestaltungsmöglichkeiten ist die Aufsicht über solche Unternehmen strukturell schwerer. Eine grundsätzliche Geeignetheit für Geldwäsche besteht bei Unternehmensformen, die einfach und unbürokratisch gegründet werden können. Solche Gesellschaften können zum Aufbau eines Geldwäschesystems innerhalb kurzer Zeit zur Verfügung stehen. Entscheidend gemildert wird das Geldwäscherisiko jedoch durch die zwingend erforderliche Verknüpfung der GbR mit den beteiligten Personen. Eine Verschleierung, die für Geldwäscher von großer Bedeutung ist, ist somit durch Personengesellschaften nicht möglich.

Im Zusammenhang mit Aktivitäten im Bereich der Terrorismusfinanzierung treten darüber hinaus auch Non-Profit-Organisationen (NPOs) in Erscheinung. NPOs treten dabei in Deutschland sehr häufig als eingetragene Vereine (e. V.) auf. Aufgrund der Besonderheiten des Non-Profit-Sektors und der Bedeutung von NPOs im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung auch im internationalen Finanzverkehr arbeitet die Bundesregierung derzeit an einer eigenständigen sektoralen Risikoanalyse mit Blick auf diesen Themenbereich. Auch im Bereich der sogenannten Rockerkriminalität und der politisch motivierten Ausländerkriminalität treten (insbesondere) eingetragene Vereine auf.

Ausländische Gesellschaften können von Kriminellen als Firmenvehikel eingesetzt werden, um deren inkriminiertes Vermögen zu waschen. Das inkriminierte Vermögen wird über diese Gesellschaften weltweit investiert (etwa auch im deutschen Immobiliensektor). Im Zusammenhang mit dem Einsatz von ausländischen Firmengeflechten führt das BKA derzeit umfangreiche Ermittlungen im Bereich der sogenannten „Panama Papers“ durch.[14] Am Beispiel „Panama Papers“ wird deutlich, wie umfangreich Ermittlungen in OK-Verfahren in diesem Bereich sind. Das BKA ist im Besitz des gesamten Datenbestands. Hierbei handelt es sich um die Daten des panamaischen „Offshore“-Dienstleisters Mossack Fonseca. Der vom BKA erlangte und technisch aufbereitete Datenbestand der „Panama Papers“ hat ein Datenvolumen von 2,78 Terrabyte und umfasst rund 41.500.000 Objekte; darunter befinden sich unter anderem interne E-Mails, Dokumente aus dem Kundenbestand, Informationen zu Kundengesprächen, Kontoumsätze und Gründungsunterlagen. Mossack Fonseca unterstützte rund 14.000 Kunden bei der Gründung von 270.000 „Briefkastenfirmen“ in 21 Offshore-Regionen. Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten: Der Einsatz von ausländischen

14 Vgl. Bundeskriminalamt, organisierte Kriminalität, Bundeslagebild 2017.

Rechtsformen verkompliziert die Eigentümerstruktur deutlich und eignet sich somit insbesondere zur Verschleierung von inkriminierten Vermögenswerten. Die Öffnung der deutschen gesellschaftsrechtlichen Landschaft für ausländische Rechtsformen hat somit ein entsprechendes Risiko geschaffen (insbesondere im Bereich der Offshore-Gesellschaften).

3.1.5 Nationale Abwehrmechanismen und Zuständigkeiten im Bereich der Geldwäschebekämpfung

Deutschland hat zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nationale Abwehrmechanismen eingerichtet. Geldwäsche soll sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene durch die jeweils zuständigen Behörden effektiv verhindert und bekämpft werden.

3.1.5.1 Transparenz und Offenheit – Funktion von Transparenzregister sowie Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister

Das zum 27. Dezember 2017 gestaffelt einsehbare zentrale Transparenzregister ist als ein sogenanntes Auffangregister konzipiert. Über das Transparenzregister müssen Gesellschaften oder sonstige juristische Personen Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer machen, sofern sich diese Angaben nicht bereits aus Eintragungen und Dokumenten aus bestimmten anderen öffentlichen Registern ergeben. Entsprechend sind im Transparenzregister neben direkten Eintragungen zum Transparenzregister auch die weiteren einschlägigen Register zugänglich, aus denen sich der wirtschaftlich Berechtigte ableiten lässt.

Gesetzliche Vertreter von juristischen Personen des Privatrechts und rechtsfähige Personengesellschaften (vgl. § 20 Abs. 1 GwG) sowie Trustees und Treuhänder (vgl. § 21 Abs. 1 und 2 GwG) sind zur unverzüglichen Mitteilung ihrer wirtschaftlich Berechtigten an das Transparenzregister verpflichtet, sofern sich die wirtschaftlich Berechtigten nicht bereits aus anderen öffentlichen Quellen (z. B. dem Handelsregister) ergeben. Börsennotierte Gesellschaften sind von gesonderten Mitteilungen an das Transparenzregister ausgenommen, sofern sich die kontrollierende Stellung bereits aus entsprechenden Stimmrechtsmitteilungen ergibt.

Mitteilungspflichtig sind folgende Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten: der Vor- und Familienname, das Geburtsdatum, der Wohnort, der Typ des wirtschaftlich Berechtigten (fiktiv oder tatsächlich) sowie Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses (vgl. § 19 Abs. 1 GwG). Sowohl nachträgliche Änderungen der Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten als auch Hinweise darauf, dass der wirtschaftlich Berechtigte sich zwischenzeitlich (wieder) aus anderen Registern ergibt, sind mitteilungspflichtig.

Der Zugang zur Suche im Transparenzregister erfolgt derzeit gestaffelt nach der Funktion der Einsichtnehmenden. Demnach haben bestimmte Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung vollen Zugang zum Datenbestand des Transparenzregisters. Verpflichteten ist der Zugang dagegen nur fallbezogen und im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten gestattet. Darüber hinaus kann die Einsicht in spezifische Eintragungen jedermann gewährt werden, sofern dieser im Einzelfall ein berechtigtes Interesse darlegt.

Im Zuge der Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (RL (EU) 2018/843) wird es zum 1. Januar 2020 voraussichtlich die folgenden Änderungen im Transparenzregister geben:

Das Transparenzregister wird künftig gemäß den Richtlinienvorgaben für die gesamte „Öffentlichkeit“ zugänglich sein. Wie bisher schon haben sich Einsichtnehmende beim Transparenzregister im Onlineverfahren mit Identitätsnachweis zu registrieren und eine Einsichtnahmegebühr zu entrichten. Für den Personenkreis der „Öffentlichkeit“ sind weder der Wohnort noch die genaue Anschrift der wirtschaftlich Berechtigten einsehbar. Bei Gefahr für Leib oder Leben des wirtschaftlich Berechtigten kann – wie bisher schon – eine Beschränkung beantragt werden.

Geldwäscherechtlich Verpflichtete und zuständige Behörden müssen künftig ihnen nach Einsichtnahme ins Transparenzregister auffallende Unstimmigkeiten der registerführenden Stelle melden. Dies soll die Richtigkeit und hohe Qualität der Eintragungen sicherstellen.

Darüber hinaus haben geldwäscherechtlich Verpflichtete künftig zu Beginn einer neuen Geschäftsbeziehung mit registrierten Vereinigungen bzw. Rechtseinheiten einen Nachweis der Registrierung oder einen Auszug aus dem Register einzuholen. Damit soll sichergestellt werden, dass die jeweiligen Vereinigungen bzw. Rechtseinheiten ihrer Pflicht zur Mitteilung an das Transparenzregister nachgekommen sind.

Mit der Einführung des Transparenzregisters wurde ein sinnvolles Instrument zur Schaffung von mehr Transparenz erzielt. Die Qualität der hinterlegten Daten im Transparenzregister wird weiter verbessert werden. Zudem sollen die Suchfunktionen für das Register stetig weiterentwickelt werden. Ziel ist es außerdem, die Nutzung des Transparenzregisters in allen Bereichen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiter zu erhöhen. Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden und der Financial Intelligence Unit sollte daher geprüft werden, ob für ihre Zwecke im Transparenzregister die Möglichkeit einer namentlichen Suche nach dem wirtschaftlich Berechtigten eingeführt werden sollte.

Das Handelsregister dient der Offenlegung von Tatsachen und Rechtsverhältnissen der Kaufleute und Handelsgesellschaften, die für den Rechtsverkehr von wesentlicher Bedeutung sind. Als öffentliches Verzeichnis der zentralen Unternehmensdaten und Rechtstatsachen ist es vor allem ein Mittel zur Steigerung der Unternehmenspublizität mit der Aufgabe, den allgemeinen Schutz des Rechtsverkehrs zu erhöhen. Ziel des Handelsregisters ist es daher, die einzutragenden Tatsachen möglichst klar, zuverlässig, vollständig, aktuell und lückenlos wiederzugeben. In ähnlicher Weise gibt das Genossenschaftsregister Auskunft über die Rechtsverhältnisse der eingetragenen Genossenschaft sowie das Partnerschaftsregister über die Partnerschaft.

Was im Einzelnen in das Handelsregister eingetragen werden soll oder darf, ergibt sich aus den jeweils für die Rechtsform des Unternehmens einschlägigen Bestimmungen. Typischerweise sind dies Informationen über die Firma, den Sitz, die Niederlassung und die Zweigniederlassungen, den Gegenstand des Unternehmens, die vertretungsberechtigten Personen, die Rechtsform des Unternehmens sowie das Grund- oder Stammkapital und den Namen des Geschäftsinhabers. Das Genossenschaftsregister enthält Angaben über die Firma, den Sitz und den Gegenstand, eine Nachschusspflicht der Genossen, den Vorstand, die Vertretungsregelung, Prokuristen, Eröffnung, Aufhebung oder Einstellung eines Insolvenzverfahrens, Auflösung der Genossenschaft sowie Erlöschen der Genossenschaft, das Partnerschaftsregister wiederum Angaben über die Personalien jedes Partners und den in der Partnerschaft ausgeübten Beruf jedes Partners, Name der Partnerschaft und Ort der Partnerschaft, an dem sie ihren Sitz hat, eine allgemeine Vertretungsregelung der Partner sowie etwaige Besonderheiten bezüglich einzelner Partner und weitergehend Angaben über die Änderung des Namens der Partnerschaft, Wechsel zwischen Partnerschaft und Partnerschaftsgesellschaft mit beschränkter Berufshaftung, Sitzverlegung, Eintritt eines neuen Partners, Ausscheiden eines Partners, Änderung der Vertretungsbefugnis, Änderung des Gegenstandes

der Partnerschaft, Auflösung der Partnerschaft, Erlöschen der Partnerschaft. Die Eintragungen im Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister zielen damit insbesondere auch auf die Offenlegung der Inhaberstrukturen einschließlich der Vertretungsberechtigung. Die Richtigkeit der eingetragenen Tatsachen wird in erster Linie präventiv durch Einbindung der Notare bei der Anmeldung zur Eintragung sowie durch die gerichtliche Prüfung bei der Eintragung gewährleistet. Zuständig für die öffentliche Beglaubigung ist der Notar. Er hat nicht nur die Identität desjenigen, dessen Unterschrift beglaubigt werden soll, zu überprüfen und zu dokumentieren (§ 40 Abs. 4 i. V. m. § 10 BeurkG), sondern auch zu prüfen, ob Gründe bestehen, die Amtstätigkeit zu versagen, z. B. weil der Inhalt der Urkunde gegen ein gesetzliches Verbot verstößt (§ 40 Abs. 2 BeurkG), sowie – bei Eintragungen in das Handelsregister – die Eintragungsfähigkeit der Anmeldung (§ 378 Abs. 3 Satz 1 FamFG) zu prüfen. Da den Anmeldungen zum Genossenschaftsregister in der Regel ein Gutachten durch den Prüfungsverband vorgeschaltet ist (§ 11 a GenG), ist insoweit eine zusätzliche Prüfung durch den Notar entbehrlich.

Die Einsicht in Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister und in die dort eingereichten Dokumente ist jedem zu Informationszwecken gestattet (§ 385 FamFG i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 1 HGB, § 156 Abs. 1 GenG, § 5 Abs. 2 PartGG), also ohne Nachweis eines besonderen Interesses. Die Einsichtnahme erfolgt in der Reegel durch automatisierten Datenabruf (§ 9 Abs. 1 HGB, § 52 HRV, § 156 Abs. 1 Satz 1 GenG, § 1 GenRegV, § 5 Abs. 2 PartGG). Von der Zahlung der hierfür üblicherweise anfallenden Gebühren sind deutsche Behörden sowie ausländische Behörden im Geltungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie befreit.

3.1.5.2 Prävention und Aufsicht

Deutschland misst der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung höchste Bedeutung bei. Das frühzeitige Erkennen von Risiken und das Implementieren von robusten Abwehrmechanismen stellen dabei die oberste Leitlinie der deutschen Aufsichtsbehörden dar.

Die BaFin ist die Aufsichtsbehörde für die Verpflichteten des Finanzsektors. Die BaFin hat zu diesem Zwecke die Abteilung „Geldwäscheprävention“ eingerichtet. Die BaFin führt die laufende Aufsicht über Banken, Versicherungen, Kapitalverwaltungsgesellschaften und Agenten im Bereich des Finanztransfergeschäfts durch. Im Rahmen der laufenden Aufsicht analysiert die BaFin die Prüfungsberichte der Verpflichteten und führt regelmäßig Gespräche mit den Verantwortlichen der Unternehmen. Sie führt zudem eigene Prüfungen durch, sowohl routinemäßig aufgrund der BaFin-Risikobewertung des Verpflichteten als auch anlassbezogen. Die BaFin entwickelt die risikobasierte Geldwäscheaufsicht stetig weiter und berücksichtigt dabei die besonderen Risikosituationen der einzelnen Verpflichteten (siehe hierzu Kapitel 4). Hierbei wird sie den Austausch mit den Verpflichteten intensivieren. Die BaFin wird den technologischen Wandel im Finanzsektor wachsam beobachten und hieraus resultierenden Phänomenen der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung entgegentreten. Die Bundesregierung wird in diesem Zusammenhang dafür Sorge tragen, dass der BaFin die nötigen Ressourcen auch zukünftig im angemessenen Umfang zur Verfügung stehen, damit sie auch weiterhin ihre wachsenden Aufgaben erfüllen kann.

Im Bereich des Nicht-Finanzsektors liegt die Aufsicht im Wesentlichen bei den Aufsichtsbehörden der Bundesländer sowie bei den Kammern (verkammerte Berufe). Aufgrund der Struktur der jeweiligen Branchen im Nicht-Finanzsektor (siehe hierzu Kapitel 5) ist die Aufsicht über die Verpflichteten teilweise mit spezifischen Herausforderungen verbunden. In bestimmten Bereichen ist etwa eine abschließende

Liste aller Verpflichteten nicht verfügbar (etwa im Bereich der Güterhändler oder der Dienstleister für Gesellschaften und für Treuhandvermögen oder Treuhänder). Um den Besonderheiten des Nicht-Finanzsektors angemessen begegnen zu können, wird auch im Bereich des Nicht-Finanzsektors der Ressourceneinsatz weiter verstärkt werden. Zur weiteren Verbesserung der risikobasierten Aufsicht wird zudem die Koordinierungsfunktion der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen – Financial Intelligence Unit (FIU) – weiter verstärkt werden.

Ein anlassbezogener Austausch zwischen den Behörden findet bei Bedarf regelmäßig statt. Zentrales Ergebnis der Nationalen Risikoanalyse ist in diesem Zusammenhang, dass der Informationsaustausch sowohl zwischen den Behörden als auch mit der Privatwirtschaft insgesamt weiter ausgebaut und zum Teil institutionalisiert werden sollte, um den Risiken im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung noch besser begegnen zu können. Den Aufsichtsbehörden kommt in der Organisation eines solchen Dialogs gemeinsam mit der FIU eine besondere Rolle zu. Auf staatlicher Seite sollten neben den Aufsichtsbehörden im Wesentlichen die Polizeien, die FIU und die Nachrichtendienste eingebunden werden.

3.1.5.3 Financial Intelligence Unit

Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen – Financial Intelligence Unit (FIU) – ist die nationale Zentralstelle für die Entgegennahme, Sammlung und Auswertung von Meldungen über verdächtige Finanztransaktionen, die im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung stehen könnten. Zum 26. Juni 2017 wurde die FIU vom BKA in den Zuständigkeitsbereich der Generalzolldirektion verlagert und als administrative Behörde fachlich neu ausgerichtet. Die Neuausrichtung der FIU wurde auf Basis des Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen umgesetzt.

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind internationale Phänomene, die nur durch einen ganzheitlichen Ansatz auf internationaler Ebene effektiv verhindert und bekämpft werden können. Die Intensivierung und Optimierung der strategischen internationalen Zusammenarbeit ist daher stets ein Schwerpunkt in den unterschiedlichen Gremien sowie in den bi- und multilateralen Gesprächen der FIU mit ihren internationalen Partnern. Die FIU ist Mitglied der Egmont Gruppe, eines Bündnisses von derzeit 164 FIUs weltweit, sowie der EU-FIU-Plattform, eines Zusammenschlusses der europäischen FIUs, die durch die EU-Kommission ins Leben gerufen wurde.

Die FIU ist als funktional eigenständige Behörde organisatorisch in die Generalzolldirektion eingebettet und arbeitet im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse fachlich unabhängig. Strafrechtliche Ermittlungen im Bereich der Geldwäsche werden ausschließlich durch die dafür zuständigen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie gegebenenfalls durch Zoll- und Steuerfahndung durchgeführt. Die FIU soll Verdachtsmeldungen zentral entgegennehmen und diese analysieren und bewerten. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 77.252 (2017: 59.845) Verdachtsmeldungen gemäß §§ 11 und 14 GwG a. F. bzw. §§ 43 und 44 GwG an die FIU übermittelt.[15] Auf der Grundlage der Erkenntnisse und Analyseergebnisse werden von der FIU auftragsgemäß nur die tatsächlich werthaltigen Fälle „herausgefiltert“. Diese werden an die zuständigen (Strafverfolgungs-)Behörden weitergeleitet. Kommt die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen bei ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass der in der Meldung bezeichnete Vermögensgegenstand mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder einer anderen strafbaren Handlung in Zusammenhang steht, hat sie alle relevanten Informationen einschließlich ihres Ergebnisberichtes der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu

15 Vgl. FIU-Jahresbericht 2018.

übermitteln. Ein solcher Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder einer anderen strafbaren Handlung ist dann gegeben, wenn unter Würdigung des Einzelfalles und aller im Rahmen der Analyse hinzugezogenen Informationen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung einer Straftat vorliegen könnten. Die Analyse und Bewertung der FIU beinhaltet „systembedingt" eine Einschätzungsprärogative, die sich daraus ergibt, dass es sich bei einer Geldwäscheverdachtsmeldung nicht um eine Strafanzeige im Sinne der StPO handelt, sondern um eine gewerberechtliche Meldeverpflichtung. Dementsprechend ist die neue FIU als administrative Behörde ausgestaltet, um dem „verwaltungsrechtlichen Charakter" des geldwäscherechtlichen Meldewesens zu entsprechen.

Liegen der FIU Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Transaktion im Zusammenhang mit Geldwäsche steht oder der Terrorismusfinanzierung dient, besitzt sie zum Zwecke eines sachgerechten Abschlusses ihrer Analyse zugleich die Befugnis, die Durchführung der Transaktion gemäß § 40 GwG zeitlich beschränkt zu untersagen. Die FIU wird die Qualität der Analyseberichte stetig weiterentwickeln und diese zielgenauer gestalten. Die Bearbeitungszeit der einzelnen Fälle soll insgesamt weiter verkürzt werden, unter Beibehaltung der angestrebten Qualität. Verdachtsmeldungen ohne Relevanz für komplexe Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsstrukturen sollen zukünftig unverzüglich an die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden (etwa bei Finanzagenten oder Betrugsfällen).

Die FIU verfügt über einen anerkannten Personalbedarf von 475 Arbeitskräften (Stand November 2018), 400 davon für die fachliche Aufgabenerledigung. Bisher unbesetzte Planstellen wird die FIU in den kommenden Monaten sukzessive mit qualifiziertem Personal besetzen, um die Bearbeitung der Verdachtsmeldungen weiter zu beschleunigen.

Mit der Neufassung des GwG ist die Aufgabenbeschreibung der FIU im Sinne einer Stärkung der Analysetätigkeit und Intensivierung der Zusammenarbeit mit Verpflichteten und Behörden im nationalen wie internationalen Bereich zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erweitert worden. Die FIU verfügt über eine Koordinierungsfunktion gegenüber den Aufsichtsbehörden, die auch einen konkreten Informationsaustausch beinhaltet. Die FIU wird diese Kompetenz insgesamt weiter ausbauen und strategisch fortentwickeln, um so die Aufsicht insgesamt zu stärken und den Austausch mit den Verpflichteten weiter zu optimieren. Dabei soll die Koordinierungsfunktion der FIU auch dazu beitragen, die Aufsicht im Nicht-Finanzsektor weiter zu unterstützen, um so Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in diesem Bereich effektiver zu verhindern.

Unter fortlaufender Einbeziehung und Berücksichtigung grundsätzlicher Rahmenparameter wie der EU-Sanktionslisten und der jeweils aktuellen Liste der FATF zu als „Risikoländer" bewerteten Staaten hat die FIU unterschieden in die Bereiche Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung kategorisierte Risikoschwerpunkte identifiziert.[16] Anhand dessen wird die FIU eingehende Verdachtsmeldungen und deren Bearbeitung in der operativen Analyse priorisieren, um dem gemeinsamen Verständnis über Risiko-/Kriminalitätsschwerpunkte angemessen Rechnung zu tragen, und hierdurch eine risikobasierte Bearbeitung vornehmen. Zum anderen werden/sind durch die strategische Analyse der FIU begleitende Auswertungen veranlasst, mittels derer zielgerichtet insbesondere priorisierte Risikobereiche adressiert werden. Dies wird im Wesentlichen flankiert durch die Erstellung von spezifischen Typologiepapieren sowie durch die gezielte Durchführung von Veranstaltungen, durch einen erweiterten Informationsaustausch mit Partnerbehörden bzw. Verpflichteten und durch die entsprechende Beteiligung von nationalen und internationalen Partnern.

Die FIU hat gemäß § 31 Abs. 5 GwG weitreichende Befugnisse, um auf Steuerdaten zugreifen zu können. In § 31 Abs. 4 GwG ist zudem gesetzlich sichergestellt,

16 Vgl. Eckpunktepapier der FIU – Operative Risikoschwerpunkte der FIU im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, 2019.

dass die FIU Zugriff auf Strafverfolgungsdaten erhält. Hierfür hat sie, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GwG erforderlich ist, Zugriff auf das Verbundsystem INPOL Bund, die gemeinsame Datenbank der Polizeien.
Der Bereich der Financial Intelligence soll zukünftig weiter gestärkt werden. Die Zugriffe und Befugnisse der FIU sollen hierzu sukzessive ausgebaut werden. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, dass die FIU beim automatisierten polizeilichen Datenabgleich zukünftig auch von Treffern im Bereich besonders geschützter Daten Kenntnis erlangt. Zudem soll die FIU zukünftig über einen Zugriff auf das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV) auch Zugang zu strafrechtlich relevanten Informationen aus diesem Register erhalten, um ihre Funktion als nationale Zentralstelle für die Entgegennahme, Sammlung und Auswertung von Meldungen über verdächtige Finanztransaktionen besser ausführen zu können und vor diesem Hintergrund die Qualität ihrer Berichte weiter zu verbessern und die bestehende Bearbeitungsdauer sukzessive zu verkürzen.

3.1.5.4 Geldwäschebekämpfung durch Justiz und Sicherheitsbehörden

Die Bekämpfung der Geldwäsche wird in Deutschland durch die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden sowohl des Bundes als auch der Länder arbeitsteilig durchgeführt. Insbesondere die Strafverfolgung im Bereich der Geldwäsche liegt in Deutschland im Wesentlichen in der Verantwortung der Bundesländer und wird durch die jeweils zuständigen Staatsanwaltschaften federführend bearbeitet, unterstützt durch die Polizeibehörden und die Zollfahndung. Originäre Geldwäscheermittlungsverfahren werden dabei häufig auf Ebene der Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) geführt. Die Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen bestehen im Regelfall aus dem jeweiligen Landeskriminalamt und dem zuständigen Zollfahndungsamt. Darüber hinaus gibt es eine beim BKA angesiedelte GFG auf Bundesebene, die sich paritätisch aus Bediensteten des BKA und des ZKA zusammensetzt. Bei großen und komplexen grenzüberschreitenden Ermittlungsverfahren führt häufig diese GFG die Ermittlungen. Ansonsten führt das BKA solche Verfahren bei einem Ersuchen durch eine Staatsanwaltschaft oder bei originärer Zuständigkeit. Finanzermittlungen werden standardisiert im Rahmen von OK-Ermittlungsverfahren durchgeführt (auch bei Ermittlungsverfahren zu Vortaten der Geldwäsche). Laut BKA lag der Anteil der OK-Verfahren, in denen Finanzermittlungen getätigt wurden, in den vergangenen zehn Jahren im Schnitt bei etwa 90 % (siehe Kapitel 3.1.1). Im Bereich der Geldwäschebekämpfung stehen die deutschen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden im laufenden internationalen Austausch mit den Partnerländern. Zudem beteiligt sich Deutschland auf justizieller Seite an Eurojust und auf polizeilicher Seite sowohl an Europol wie auch an Interpol.

Bei strafrechtlichen Ermittlungen mit Geldwäschebezug steht den Strafverfolgungsbehörden im Regelfall das gesamte Instrumentarium der Strafprozessordnung zur Verfügung, dabei werden die Ermittlungen bereits oftmals aufgrund eines Anfangsverdachts gemäß § 152 Abs. 2 StPO, – also bei zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkten – einer Straftat nach § 261 StGB aufgenommen. Gerade Geldwäscheverdachtsmeldungen führen dazu, dass Kontodaten und Kontobewegungen nachverfolgt werden und eine Analyse der Finanzströme vorgenommen wird. Im Zuge der Aufklärung des Sachverhaltes wird dann meist der Fokus der weiteren Bearbeitung auf die Vortat gelegt, da § 261 StGB als Anschlussdelikt konzipiert ist, das an eine (vorherige) rechtswidrige Tat anknüpft, aus der der vermögenswerte Gegenstand herrühren muss. Mögliche weitere Ermittlungsmaßnahmen sind dabei neben Durchsuchungs- und Sicherstellungsmaßnahmen unter anderem die Telekommunikationsüberwachung nach § 100 a StPO, die akustische Überwachung nach § 100 f StPO, die Erhebung von

Telekommunikations-Verkehrsdaten nach § 100 g StPO oder die Mobilfunkortung nach § 100i StPO, in besonders schweren Fällen auch die Online-Durchsuchung nach § 100 b StPO und die akustische Wohnraumüberwachung nach §100 c StPO. Grenzüberschreitende Ermittlungen sind oftmals nötig und können dank der – besonders im EU-Raum stark formalisierten und vereinfachten – internationalen Rechtshilfe effektiv und zügig geführt werden. Insbesondere die Instrumente der Europäischen Ermittlungsanordnung (European Investigation Order, EIO) und die Möglichkeit der Gründung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (Joint Investigation Teams, JIT) sind hier sehr hilfreich und werden regelmäßig genutzt. Dies erleichtert vor allem die Koordinierung von Strafverfolgungsmaßnahmen und internationalen Finanzermittlungen.

Der Zoll führt zur Verhinderung des Schmuggels von inkriminierten Vermögenswerten engmaschige Kontrollen durch (beispielsweise Barmittelkontrollen an den Grenzen, Flughäfen und Seehäfen). Neben stationären Kontrollen umfasst dies auch mobile Kontrolleinheiten. Mit Blick auf Barmittel schult der Zoll regelmäßig seine Kontrollbediensteten an allen Standorten hinsichtlich der Durchführung von Barmittelkontrollen und verfügt hierdurch über qualifizierte Kontrollkräfte in diesem Bereich. Neben technischen Hilfsmitteln (beispielsweise Röntgengeräten) setzen diese gezielt Bargeldspürhunde im Rahmen der Kontrollen ein. Zollkontrollen unterliegen grundsätzlich dem risikobasierten Ansatz. Diese Vorgabe ergibt sich bereits aus den Regelungen des Zollkodex der Union (Verordnung (EU) Nr. 952/2013, UZK). So schreibt Artikel 46 Abs. 2 UZK vor, dass Zollkontrollen in erster Linie auf der Grundlage einer Risikoanalyse anhand von auf einzelstaatlicher Ebene, Unionsebene und – soweit verfügbar – internationaler Ebene entwickelten Kriterien zu erfolgen haben. Für den grenzüberschreitenden Verkehr mit Barmitteln wird dieser generelle Ansatz des UZK durch die Regelungen der Verordnung (EU) 1889/2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden (Barmittel-VO) ergänzt. Auch diese Kontrollen basieren in erster Linie auf einer Risikoanalyse, die der Ermittlung und der Bewertung der Risiken und der Ausarbeitung der erforderlichen Gegenmaßnahmen dient. Die unionsrechtlichen Regelungen werden durch das Zollverwaltungsgesetz und insbesondere durch verschiedene Dienstvorschriften ergänzt und weiter konkretisiert. Hierbei wird der risikobasierte Kontrollansatz konsequent weiterverfolgt und durch ein zentrales und ein lokales Risikomanagement weiter verfeinert. Dies stellt sicher, dass regionalen Besonderheiten genügend Rechnung getragen wird, erkennbare Trends aber auch überregional bekannt gemacht und miteinbezogen werden. Im Wege der vertrauensvollen Zusammenarbeit findet auf lokaler Ebene hierzu ein regelmäßiger Austausch zwischen den relevanten Behörden statt, etwa mit der Bundespolizei.

Das Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Fluggastdatengesetz – FlugDaG) bestimmt die Einrichtung einer Fluggastdaten-Zentralstelle (Passenger Information Unit – PIU) beim BKA. Die von den Fluglinien an die PIU übermittelten PNR-Daten (Passenger-Name-Records-Daten) werden dort zur Verhütung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität im Fluggastdaten-Informationssystem verarbeitet. Hierzu werden die Daten mit Datenbanken, die der Fahndung oder Ausschreibung von Personen oder Sachen dienen, und mit Mustern abgeglichen. Der Abgleich erfolgt mit dem Ziel, Personen zu identifizieren, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie eine Straftat des Katalogs des § 4 Abs. 1 FlugDaG, darunter auch Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche, begangen haben oder innerhalb eines übersehbaren Zeitraumes begehen werden. Soweit sich aus diesen Abgleichen Treffer ergeben, kann die PIU – unter Beachtung der Einschränkungen des FlugDaG – die Informationen und Erkenntnisse zur weiteren Überprüfung oder zur Veranlassung geeigneter Maßnahmen an die folgenden Behörden übermitteln: das Bundeskriminalamt, die

Landeskriminalämter, die Zollverwaltung, die Bundespolizei, das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Verfassungsschutzbehörden der Länder, den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst. Die Datenverarbeitung innerhalb der PIU dient in erheblichem Maß der Verhinderung zukünftiger Straftaten und verfolgt bzw. unterstützt somit insbesondere im Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche sowie im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung den risikobasierten Ansatz.

Der BND klärt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags im Ausland geldwäscherelevante Sachverhalte auf und wertet diese aus. Die Geldwäsche-Aufklärung des BND zielt gleichermaßen auf die Gewinnung strategischer wie auch strukturbezogener Erkenntnisse zu konkreten Geldwäschenetzwerken von erheblicher Bedeutung. Zudem analysiert der BND regelmäßig die Rahmenbedingungen der Geldwäsche und identifiziert neue Geldwäschemethoden, -typologien und Entwicklungen auf den internationalen Finanzplätzen und in den Offshore-Regionen. Ziel ist es, die im Ausland bestehende, konkrete Bedrohungslage mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland aufzuklären.

Deutschland verfügt sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene über leistungsfähige und spezialisierte Behörden zur Bekämpfung der Geldwäsche. Die Bundesregierung wird diese Arbeit weiter stärken und die Rahmenbedingungen zur effektiven Bekämpfung der Geldwäsche fortlaufend verbessern. Insbesondere im Bereich der Justiz- und der Sicherheitsbehörden sollen daher die benötigten Ressourcen (über die bereits bewilligten Stellen hinaus) fortlaufend erhöht werden. Die Bundesregierung ist bestrebt, die Statistiken im Bereich der Justiz, der Polizeibehörden und des Zolls für eine adäquate Beurteilung der nationalen Risikolage weiter zu verbessern. Die systematische Auswertung und Analyse von historischen Daten soll zukünftig noch stärker zum Erkennen von Mustern und Bedrohungsszenarien eingesetzt werden.

3.1.5.5 Abschöpfung inkriminierter Vermögensgegenstände

Die Abschöpfung inkriminierter Vermögensgegenstände stellt eine äußerst wirksame Methode zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität dar. Vielfach ist das Streben nach Gewinnen Triebfeder für das kriminelle Handeln. Mit dem Entzug der finanziellen Vorteile der Tat werden die Kriminellen empfindlich getroffen. Vermögensabschöpfung unterteilt sich dabei in mehrere zeitliche Phasen: Die Vermögensermittlungen, die vorläufige Sicherung und die endgültige Einziehung des Vermögens, die Verwertung nach Rechtskraft des Urteils und unter Umständen auch die Bedienung von Ansprüchen Tatgeschädigter. Deutschland verfügt hier über adäquate Möglichkeiten, um effektive Abschöpfungsmaßen durchführen zu können. Zu unterscheiden ist vor diesem Hintergrund zwischen präventiver und strafrechtlicher Abschöpfung.

Zum 1. Juli 2017 trat die Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung mit umfangreichen Änderungen des StGB und der StPO in Kraft. Die Gesetzesänderung führte zu einer weitgehenden Neugestaltung der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung. Das neue Recht wurde insbesondere bei der erweiterten und der selbstständigen Einziehung wirksamer ausgestaltet. Die vorläufige Sicherung von Vermögenswerten im Ermittlungsverfahren ist nun weitgehend verpflichtend, während zuvor im Hinblick auf die vorläufige Sicherung ein Ermessen der Staatsanwaltschaften bestand. Beim erweiterten Verfall nach § 73 a StGB besteht zudem die Möglichkeit, Vermögenswerte auch dann einzuziehen, wenn sie keiner konkret nachweisbaren Straftat zugeordnet werden können. Voraussetzung hierfür ist eine nachweisbare Anknüpfungstat. Dabei kann es sich nach neuem Recht um jede beliebige Straftat (und nicht wie bisher lediglich um spezielle Anlasstaten) handeln.

Die strafrechtliche Vermögensabschöpfung ist grundsätzlich bei jeder Straftat möglich, aus oder für

die etwas erlangt wurde. Wird ein Gegenstand in einem Verfahren wegen des Verdachts einer in § 76 a Abs. 4 Satz 3 StGB genannten Straftat (einschließlich Geldwäsche) sichergestellt, ist der Nachweis einer individuellen rechtswidrigen Tat für die selbständige Einziehung entbehrlich, sofern das Gericht aufgrund der Gesamtumstände die Überzeugung gewinnt, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt (siehe § 76 a Abs. 4 Satz 1 StGB). Für die Überzeugungsbildung spielen etwa die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen sowie das grobe Missverhältnis zwischen dem Wert des Gegenstandes und den rechtmäßigen Einkünften des Betroffenen eine Rolle (§ 437 StPO).

Vermögenswerte können zudem im Rahmen der Gefahrenabwehr vorläufig sichergestellt werden. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich hierfür in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder sowie in § 12 a Abs. 7 des Zollverwaltungsgesetzes und § 32 b des Zollfahndungsdienstgesetzes.

Insgesamt verfügt Deutschland somit über einen deutlich verbesserten Rechtsrahmen. Es gibt erste Anzeichen dafür, dass die neuen Regelungen zu einer vermehrten Vornahme vorläufiger Sicherungsmaßnahmen in der Praxis führen. Zudem zeigt die Rechtsprechung, dass das Instrument der Vermögensabschöpfung deutlich an Effektivität gewonnen hat.

3.2 Risikolage Terrorismusfinanzierung

3.2.1 Bedrohung durch den Terrorismus

Die terroristische Bedrohungslage in Deutschland hat sich in den letzten Jahren durch erfolgte Anschläge konkretisiert. Derzeit wird sie weiterhin als abstrakt hoch beurteilt. Vom islamistischen Terrorismus geht dabei das höchste terroristische Bedrohungspotential aus, jedoch stellen auch Rechts- und Linksextremisten eine terroristische Bedrohung für Deutschland dar. So kam es allein im Jahre 2016 in Deutschland zu fünf islamistisch-terroristischen Anschlägen, von denen der schwerste der Anschlag im Dezember 2016 in Berlin mit zwölf Toten und über 50 Verletzten war; 2017 gab es einen weiteren islamistisch-terroristischen Anschlag. Die Anschläge reklamierte die Terrororganisation „Islamischer Staat“ (IS) für sich. In mindestens zwei Fällen hatte es im Vorfeld der Taten nachweislich Kontakte der Attentäter zu Mitgliedern des IS gegeben. Hinzu kommt eine Reihe von ähnlich gelagerten Anschlagsplanungen, welche die Sicherheitsbehörden aber rechtzeitig vereiteln konnten. Im Jahr 2018 fand in Deutschland kein islamistisch-terroristischer Anschlag statt. Aufgedeckte Anschlagsplanungen in unterschiedlichen Vorbereitungsstadien zeigen jedoch, dass es keinen Grund zur Entwarnung gibt.

Derzeit wird die terroristische Bedrohungslage in Deutschland bestimmt von salafistischen Strömungen und global orientierten dschihadistischen Gruppierungen. Schwerpunkt sind dabei weitere islamistisch-terroristische Anschlagsvorhaben sowohl mit einfachen Mitteln als auch komplexer Natur insbesondere von organisationsungebundenen, durch die dschihadistische Ideologie inspirierte, häufig selbstradikalisierte und eigenständig handelnde Einzeltäter oder Kleinstgruppen („individueller Dschihad“), aber auch von Personennetzwerken („Hit-Teams“) im Auftrag von global agierenden islamistisch-terroristischen Gruppierungen wie dem IS und Al-Qaida.

Der Entwicklung der an Europa grenzenden Staaten kommt hierbei besondere Bedeutung zu, speziell im Hinblick auf Rückkehrer aus den Krisengebieten in Syrien und dem Irak und mögliche konspirative Einreisen von Mitgliedern und Beauftragten terroristischer Organisationen im Rahmen der Migration nach Deutschland.

Besondere Bedeutung kommt den sogenannten „Foreign Terrorist Fighters“ sowie den in der

Vergangenheit ausgereisten Frauen zu. Einzelne, meist sehr junge Islamisten, die sich zu „Kämpfern“ berufen fühlen und sowohl legale als auch kriminelle Aktivitäten entfalten, um ihre Vorhaben bis hin zur Vorbereitung und Durchführung von Anschlägen sowie die Ausreise in die Konfliktzone zu finanzieren. In Deutschland agiert eine Reihe von größeren und kleineren salafistischen Gruppierungen, aus deren Reihen sowohl Kämpfer für Krisenregionen als auch (potentielle) Attentäter rekrutiert werden. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Personen im Umkreis von salafistischen Moscheevereinen. Diese Gruppierungen generieren auch Finanzmittel zur Unterstützung von terroristischen Organisationen, etwa durch finanzielle Beiträge für Foreign Terrorist Fighters. Wenngleich der sogenannte IS militärisch nahezu besiegt ist, gehen deutsche Sicherheitsbehörden davon aus, dass internationale terroristische Gruppierungen weiterhin versuchen werden, Anschläge in Deutschland und in Europa durchzuführen. Darüber hinaus werben diese Organisationen, allen voran der sogenannte IS, über das Internet kontinuierlich um potentielle Einzeltäter für terroristische Anschläge.

3.2.2 Risikobewertung Terrorismusfinanzierung

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ist weit mehr als die bloße Verhinderung von terroristischen Anschlägen hierzulande. Internationale terroristische Organisationen nutzen auch Deutschland, um Mitglieder zu rekrutieren, Unterstützung einzuwerben oder finanzielle Mittel zu generieren. Wenngleich nicht jede dieser Organisationen terroristisch in Deutschland aktiv ist oder über eigene Strukturen in Deutschland verfügt, treten ihnen deutsche Behörden entschieden entgegen. Nach Auffassung der Bundesregierung stellt die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung einen Baustein zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dar, auch wenn das Generieren sowie das Bewegen von Vermögenswerten im Gegensatz zu den meisten anderen Kriminellen nicht die Hauptmotivation für das Begehen der Straftat darstellt.

Unter Beachtung der zugrundeliegenden Methodologie dieser NRA ist die Bedrohung (im Sinne der FATF-Methodologie, also ein gewisses Schadenspotential bzw. eine Schadensmöglichkeit), dass terroristische Organisationen Finanzierungsaktivitäten in Deutschland entfalten, mit mittel-hoch zu bewerten. Aktuell sind sowohl Organisationen in Deutschland aktiv, die über eigene Organisationsstrukturen im Inland verfügen, als auch solche, die ohne solche Strukturen die Sicherheitslage beeinflussen. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass in der Regel die meisten Finanzmittel zum Aufbau und Erhalt der Organisationsstrukturen benötigt werden (etwa zum Aufbau eigener Logistikstrukturen, für Propaganda, zur Lebenshaltung). Hingegen werden zur Ausführung konkreter Anschläge oftmals nur geringe Summen benötigt.

Es liegen aktuell keine Erkenntnisse über eine systematische Finanzierung links-extremistisch motivierten Terrors in Deutschland vor. Im Wesentlichen lassen sich die Gruppierungen in folgende Kategorien einteilen:

- dschihadistische Gruppierungen ohne eigene Organisationsstrukturen in Deutschland,
- auf ihre Herkunftsländer ausgerichtete ausländische terroristische Gruppierungen mit bedeutenden Unterstützerkreisen in Deutschland,
- salafistische Gruppierungen in Deutschland,
- rechtsextremistische bzw. -terroristische Gruppierungen in Deutschland.

Mit Blick auf terroristische Einzeltäter (sogenannte „Lone Wolfes“), die etwa durch global agierende islamistisch-terroristische Netzwerke inspiriert werden, bleibt festzuhalten, dass diese Tätergruppe in der Vergangenheit terroristische Anschläge auch

mit äußert geringem finanziellen Aufwand vorbereiten und durchführen konnte. Zur Durchführung solcher Attentate wird in der Regel kein bedeutender Finanzmittelbetrag benötigt und es sind keine terroristischen Organisationsstrukturen zu finanzieren. Gleichwohl können solche Anschläge schweren Schaden anrichten. Bei dieser Erscheinungsform steht daher der potentielle Schaden durch Anschläge in einem besonderen Spannungsverhältnis zu der Möglichkeit der Entdeckung anhand von Finanzströmen. Auch in aktuellen Gefährdungssachverhalten mit Bezug zum Rechtsextremismus wird der mögliche Tätertyp vorwiegend als Einzeltäter oder Kleinstgruppentäter eingeordnet. Terrororganisationen mit herausgehobener Bedeutung vergleichbar mit dem „Nationalsozialistischen Untergrund“ (NSU) waren in den letzten Jahren nicht feststellbar. Im Bereich des Rechtsterrorismus bedarf es somit ebenfalls nicht immer größerer Geldsummen zum Durchzusetzen der eigenen Ziele.

Die Mittelbeschaffung kann sowohl aus illegalen als auch aus legalen Quellen erfolgen. Der Einsatz des privaten Vermögens zur Finanzierung terroristischer Handlungen stellt häufig eine sehr wesentliche legale Quelle dar (beispielsweise Arbeitseinkommen, Unterstützungsleistungen, Ersparnisse). Zur langfristigen Festigung von Strukturen erscheinen auch Investitionen in Immobilien und Firmen möglich, um dauerhafte Zahlungsflüsse zu gewährleisten (etwa im Gastronomiesektor). Auch konnte eine Finanzierung durch Unterstützungsleistungen der Familie (etwa im Zusammenhang mit Personen, die in ausländische Konfliktzonen ausgereist sind und sich dort terroristischen Organisationen angeschlossen haben) oder durch die Aufnahme von Krediten in der Vergangenheit beobachtet werden.

Ausländische terroristische Gruppierungen nutzen zum Teil ihre in Deutschland lebende Diaspora bzw. Sympathisanten, um Spendengelder zur Finanzierung ihrer Strukturen und Aktivitäten zu generieren. Neben der verborgenen Sammlung von Spenden für offensichtlich terroristische Akteure sammelten einzelne in Deutschland ansässige Organisationen, meist Vereine, Spenden für vorgeblich humanitäre Zwecke, die mittelbar aber terroristischen Gruppierungen zugutekommen. Vor diesem Hintergrund führt die Bundesregierung derzeit eine eigenständige sektorale Risikoanalyse für den Non-Profit-Sektor durch. Auch im Bereich der Sachmittel können Spenden eine wichtige Rolle spielen. So wurde insbesondere das Sammeln von Kleidung, Medikamenten und militärischen Ausrüstungsgegenständen aber auch von Fahrzeugen beobachtet. Daneben kommt auch eine Finanzierung von terroristischen Bestrebungen durch fremde Staaten in Betracht, zumindest zum Aufbau von Strukturen, welche die Radikalisierung von Personen begünstigen.

Als Quelle illegalen Vermögens zur Terrorismusfinanzierung konnten unter anderem (Einbruchs-) Diebstahl, Raub, Hehlerei, Drogenhandel sowie Handlungen im Bereich des Sozialleistungs-, Versicherungs-, Online- und Steuerbetrugs festgestellt werden. Zumindest theoretisch möglich erscheint das Generieren von Finanzmitteln durch Börsengeschäfte (etwa durch den Einsatz von Derivaten), die auf Kursbewegungen setzen, die im Zusammenhang mit konkreten Anschlägen der jeweiligen Organisation stehen.

3.2.3 Grenzüberschreitende Verbreitung (Channels)

Die Akquisition von Geldern für terroristische Zwecke findet oft weit entfernt vom eigentlichen Wirkungskreis der begünstigten Organisationen statt. Während im Rahmen der Akkumulation von Spenden häufig unverzichtbar ist, sich des etablierten Bankwesens zu bedienen, suchen die Täter bei der Weiterleitung dieser Summen oft nach Wegen, um möglichst keine Spuren zu hinterlassen und den Sicherheitsbehörden wenig Anhaltspunkte hinsichtlich des Verbleibs des Geldes zu liefern. Häufig

werden auch verschiedene Methoden in Hybridform zum globalen Geldtransfer eingesetzt. Auch der Schmuggel von Sachwerten und der anschließende Verkauf stellen eine bekannte Möglichkeit dar.

Im Bereich des islamistischen Terrorismus finden informelle Finanztransfersysteme (etwa Hawala) weiterhin großen Einsatz. Mit Blick auf Terrorismusfinanzierung sind Finanztransferdienste grundsätzlich mit Risiken behaftet. Hawala und andere informelle Finanztransferdienste stellen jedoch eine besondere Bedrohung dar. Informelle Finanztransfersysteme sind Dienste, die üblicherweise außerhalb des herkömmlichen Finanzsektors tätig sind und die Wert- oder Geldtransfers über weite Entfernungen ermöglichen. Diese Transfergeschäfte basieren üblicherweise auf einer gewachsenen Vertrauensbasis (etwa aufgrund der Ethnie) oder entwickeln sich in Regionen mit einem rudimentären Bankensystem. Die bekannteste Form des informellen Transfergeschäfts ist Hawala. Wenngleich dieses System oftmals für legitime Zwecke eingesetzt wird, kann es auch terroristischen Organisationen eine Gelegenheit bieten, Gelder nahezu ohne jede Möglichkeit der Rückverfolgung zu transferieren. Hierbei wird das zu übermittelnde Geld gegen eine Gebühr (etwa 0,5 – 5 %) bei einem Hawala-Händler einbezahlt. Der Einzahler erhält ein Kennwort, das er dem Empfänger am Auszahlungsort mitteilt. Der Empfänger bekommt am Zielort von einem anderen Hawaladar das Geld gegen Nennung des vereinbarten Kennworts ausgezahlt. Die Verrechnung der Händler untereinander läuft über Kuriere, Verrechnungskonten oder mittels Ausgleich durch Warenlieferungen (z. B. Fahrzeugexporte). Meist besteht ein größeres Personengeflecht, dessen Transfers schwer nachvollziehbar sind, da es kaum Belege oder ähnliche Nachweise gibt. Nach Schätzungen der an der Nationalen Risikoanalyse beteiligten Sicherheitsbehörden werden über solche Systeme jährlich weltweit ca. 200 Mrd. US-Dollar transferiert. Es ist allerdings davon auszugehen, dass der allergrößte Teil der Gelder nicht in die Terrorismusfinanzierung fließt. In Deutschland steht das Betreiben des Finanztransfergeschäfts unter Erlaubnisvorbehalt. Der unerlaubte Betrieb wird durch die BaFin untersagt und ist darüber hinaus strafbewährt.

Der grenzüberschreitende Bargeldtransport durch Kuriere ist ein weiteres Mittel für Terroristen, um Gelder an den im regulären Finanzsystem installierten Überwachungsmechanismen vorbei zu schleusen. Vermehrt wird in diesem Kontext die Organisierte Kriminalität (insbesondere in Osteuropa) mit ihren funktionierenden Netzwerken für Bargeldtransfers in Anspruch genommen. Zu berücksichtigen ist, dass der Begriff „Kurier“ mehrere Konstellationen umfasst. Einerseits gibt es den professionellen Transporteur, der seine Einsätze sorgfältig vorbereitet und der für seine Dienste bezahlt wird. Daneben wird aber auch der Gelegenheitskurier genutzt, der etwa aus Anlass von Geschäftsreisen Geld überbringt. Diese Taktik wurde in der Vergangenheit von Sympathisanten der PKK eingesetzt. Gelegentlich bedient man sich auch eines „Dschihadwilligen“, der ein Terrorcamp aufsucht und vor Aufnahme ins Lager mehrere tausend Dollar zu übergeben hat. Es gibt auch Bargeldkuriere, die gar nicht wissen, dass sie eine Terrorgruppe unterstützen. Diese gehen häufig im Ausland einer geregelten Beschäftigung nach und besuchen ihre Familien im Zielland. Bei ihren Reisen transportieren sie zumeist Gelder aus Stiftungen oder von privaten Geldgebern, die im Zielland der jeweiligen Terrororganisation zugeführt werden.

In der Vergangenheit wurde auch das legale Finanzsystem im Rahmen der Terrorismusfinanzierung missbraucht. Insbesondere höhere Summen werden dabei oftmals durch das herkömmliche Finanzsystem transferiert. Von Sicherheitsbehörden wurde in diesem Zusammenhang beobachtet, wie Geldbeträge beispielsweise über Finanztransferdienstleister (siehe Kapitel 4.4) für terroristische Zwecke ins Ausland verbracht wurden. Die Besorgnis, dass bei der Vielzahl der Agenten im Nicht-Finanzsektor in Deutschland einige Personen sich auch ganz bewusst bei den großen Unternehmen beworben haben könnten, um durch geeignete Manipulationen

scheinbar legal Geld für Empfänger aus der terroristischen Szene weiterzuleiten, wird von den Sicherheitsbehörden geteilt.

Der gezielte Einsatz von vermeintlichen Wohltätigkeitsorganisationen (NPOs) unter Kontrolle der terroristischen Organisation oder der Missbrauch von legitimen NPOs stellen eine Möglichkeit zum internationalen Transfer von Vermögenswerten dar (zur sektoralen Risikoanalyse siehe Hinweis in Kapitel 3.1.4). Auch das Über- oder Unterfakturieren von Rechnungen durch Firmen ist als mögliche Vorgehensweise im Bereich der Terrorismusfinanzierung zu nennen.

3.2.4 Nationale Abwehrmechanismen und Zuständigkeiten im Bereich der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung

Für Deutschland ist die Bekämpfung des Terrorismus von oberster Priorität. Ein wichtiger Baustein ist hierbei die Verhinderung, Unterbindung und Sanktionierung von Finanzierungsaktivitäten.

3.2.4.1 Prävention von Terrorismusfinanzierung

Der deutsche Gesetzgeber hat mit dem Geldwäschegesetz einen extrem wirksamen Rechtsrahmen zur Verhinderung von Terrorismusfinanzierung geschaffen (siehe Kapitel 2.2). Die Einhaltung dieser Anforderungen wird von der BaFin für den Finanzsektor sowie den weiteren Aufsichtsbehörden für den Nicht-Finanzsektor sichergestellt (siehe Kapitel 3.1.5.2).

Aufsichtsbehörde für den Finanzsektor ist nach dem GwG die BaFin. Ihre Befugnisse nach dem GwG werden im Bereich der regulatorischen Einwirkung auf Kreditinstitute durch § 6 a des Kreditwesengesetzes (KWG) ergänzt. Aufgrund des KWG kann unter anderem. das Einfrieren von Einlagen angeordnet werden, bei denen hinreichende Tatsachen den Verdacht begründen, dass diese der Terrorismusfinanzierung nach § 89 c StGB oder der Finanzierung einer terroristischen Vereinigung nach § 129 a, auch in Verbindung mit § 129 b StGB, dienen oder im Falle der Durchführung einer Finanztransaktion dienen würden. Diese Kompetenz wird durch § 27 Abs. 2 des Gesetzes über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten (ZAG) und durch § 6 des Kapitalanlagegesetzbuches (KAGB) auch auf die hiernach regulierten Unternehmen erstreckt.

Durch den Zoll wird der Verkehr mit Barmitteln und gleichgestellten Zahlungsmitteln über Grenzen, und zwar sowohl über Drittlands- wie auch EU-Grenzen, gemäß § 1 Abs. 4 Zollverwaltungsgesetz i. V. m. VO (EG) Nr. 1889/2005 zollamtlich überwacht (siehe Kapitel 3.1.5.4). Die Kontrolleinheiten der Zollverwaltung können, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass im grenzüberschreitenden Verkehr beförderte Barmittel oder gleichgestellte Zahlungsmittel zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung verbracht werden sollen, diese Barmittel bis zum Ablauf des fünften Werktages nach dem Auffinden sicherstellen und in zollamtliche Verwahrung nehmen. Diese Maßnahme dient der Ermittlung der Herkunft oder des Verwendungszwecks der Barmittel. Die Aufklärung hinsichtlich Herkunft und Verwendungszweck, das sogenannte Clearingverfahren, wird bei Anhaltspunkten für Terrorismusfinanzierung durch den Zollfahndungsdienst durchgeführt. Die Frist der vorübergehenden Einbehaltung der Barmittel kann auf Antrag des Zollfahndungsdienstes durch Entscheidung des zuständigen Gerichts einmalig bis zu drei Monate verlängert werden.

Anzumerken ist dabei, dass die Besonderheit bei Barmittelkontrollen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus grundsätzlich darin besteht, dass die transportierten Gelder häufig nicht inkriminiert sind, sie also nicht aus einer Straftat stammen. Der legale Ursprung (z. B. Lohn, Ersparnisse) ist folglich in diesen Fällen nachvollziehbar. Zudem bewegt sich der transportierte Geldbetrag häufig (zum Teil

deutlich) unter 10.000 Euro und unterliegt daher in Deutschland bei der Ein- und Ausreise grundsätzlich keiner Anmeldeverpflichtung. Diese Tatsachen bedingen, dass regelmäßig andere Indikatoren als der Geldbetrag selbst (z. B. Summe, Stückelung, angeblicher Ursprung der Gelder) im Rahmen der Kontrolle als Anhaltspunkte, dass die Gelder zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung verbracht werden, herangezogen werden müssen.

Solche Anhaltspunkte sind unter anderem:

- unübliche/ungewöhnliche Reiseroute,
- Gepäck passt nicht zu Reiseziel/Reisedauer,
- mitgeführte Gegenstände (z. B. Outdoor-Equipment, große Menge an Arzneimittel),
- vorliegende Erkenntnisse zur Person.

Die Bundesregierung setzt zudem auf Extremismusprävention und eine frühzeitige Deradikalisierung von Personen, die potentiell zu einem späteren Zeitpunkt in den Bereich des Terrorismus abrutschen könnten. Bereits seit 1992 fördert die Bundesregierung Programme und Maßnahmen zur Extremismusprävention. Terroristischen Vereinigungen wird auch durch diese Arbeit die Unterstützungsbasis entzogen und das Generieren von Finanzmitteln deutlich erschwert. Zahlreiche Initiativen, Vereine und engagierte Bürgerinnen und Bürger in ganz Deutschland setzen sich tagtäglich für ein vielfältiges, gewaltfreies und demokratisches Miteinander ein. Bei dieser wichtigen Arbeit unterstützt sie das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). „Demokratie leben!“ setzt auf verschiedenen Ebenen an. So werden Projekte zur Radikalisierungsprävention und Demokratieförderung sowohl mit kommunalen wie auch mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten gefördert, zum Beispiel werden Vereine, Projekte und Initiativen, die sich der Förderung von Demokratie und Vielfalt widmen und gegen Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus, islamistischen Extremismus, linke Militanz und andere Formen von Demokratie- und Menschenfeindlichkeit, gegen Gewalt, Hass und Radikalisierung arbeiten, durch das Bundesprogramm unterstützt.

Das Programm startete im Januar 2015. Die Fördersumme für das Jahr 2019 beträgt insgesamt 115,5 Mio. Euro. Ab 2020 sollen die Ziele des Bundesprogramms neu justiert und deutlicher fokussiert werden – vor allem mit Blick auf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen und auf Grundlage bereits gewonnener Erfahrungen. Das Programm bleibt damit eine zentrale Säule der Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, die im Jahr 2016 vorgestellt wurde, und verfolgt weiterhin die dort festgelegten Ziele. „Demokratie fördern. Vielfalt gestalten. Extremismus vorbeugen.“ werden als neue Kernziele des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ handlungsleitend sein.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) fördert im Rahmen der Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung und im Einvernehmen mit der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer mit dem Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ die Präventions- und Demokratiearbeit in Deutschland. In enger Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), den Demokratiezentren der Bundesländer, mit Kommunen und zivilgesellschaftlichen Akteuren hat sich ein Präventionsnetzwerk in ganz Deutschland etabliert.

Entlang der Strategie zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, aber im Rahmen eines eigenen Programms, werden seit 2018 insbesondere über das BMFSFJ und das BMI zusätzliche Mittel im Rahmen des Nationalen Präventionsprogramms gegen islamistischen Extremismus (NPP) zur Verfügung gestellt. Für die Jahre 2018 und 2019 beläuft sich die Summe auf je 100 Mio. Euro. Aus diesen Mitteln werden Praxis- und Forschungsprojekte finanziert, die bestehende Ansätze weiterentwickeln bzw. neue Ansätze oder zusätzliche Angebote entwickeln.

Zentral im Bereich der Deradikalisierungsarbeit sind unter anderem die Strukturen, die aus dem Kontext der seit 2009 bestehenden AG Deradikalisierung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ) hervorgegangen sind. Hauptakteur auf der Bundesebene ist die auf einer Konzeption aus der AG Deradikalisierung beruhende Beratungsstelle „Radikalisierung“, die auf Erlass des BMI beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Jahr 2011 eingerichtet worden ist. Die Beratungsstelle unterhält seit 2012 eine Hotline für die Erstberatung des sozialen Umfelds (mutmaßlich) radikalisierter Personen. Weitergehender Beratungsbedarf wird in lokale Partner-Beratungsstellen getragen, die über das gesamte Bundesgebiet verteilt sind. Eine direkte Arbeit mit (mutmaßlich) radikalisierten Personen zwecks Unterstützung eines Deradikalisierungsprozesses wird ebenfalls durch lokale Trägerstrukturen bzw. behördliche Akteure (zumeist der Bundesländer) umgesetzt.

Die Partner-Beratungsstellen haben über vom BAMF vorgehaltene Austauschformate die Möglichkeit, sich regelmäßig auszutauschen. Darüber hinaus fungiert die BAMF-Beratungsstelle als Anlauf- und Koordinierungsstelle für (Sicherheits-) Behörden aus dem Bund, den Ländern und den Kommunen, für zivilgesellschaftliche Träger und weitere interessierte Akteure aus dem In- und Ausland. Die Arbeit der Beratungsstelle wurde 2017 verstetigt. Seit dem Jahr 2018 findet eine kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung durch das Forschungszentrum des BAMF statt, die die weitere Optimierung und Qualitätssicherung der Arbeit zum Ziel hat. Mit dem Jahr 2019 wurde die Federführung der AG Deradikalisierung, die Austauschforen für die relevanten Behörden auf Bundes- und Landesebene vorhält, vom Bundesamt für Verfassungsschutz an das BAMF übertragen. Das BAMF bildet somit die zentrale Schnittstelle im Themen- und Arbeitsfeld, im engen Austausch mit dem BMI.

3.2.4.2 Finanzsanktionen

Bei der Listung von Organisationen und Personen im Rahmen eines internationalen Sanktionsregimes im Bereich des Terrorismus handelt es sich um präventive Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten. Im Bereich der Finanzsanktionen gilt unmittelbar anwendbares Unionsrecht. Die Deutsche Bundesbank ist die national zuständige Behörde für die Umsetzung von EU-Finanzsanktionen einschließlich der Ratsverordnungen (EG) Nr. 2580/2001 (Bekämpfung des Terrorismus) und (EG) Nr. 881/2002 (Maßnahmen gegen ISIL/Da’esh und Al Qaida). Die Zuständigkeit der Bundesbank ergibt sich aus den Anhängen der EU-Verordnungen, die die Finanzsanktionen regeln.

Im nationalen Recht findet sich ein Überwachungsauftrag im Hinblick auf Rechtsakte des Rates oder der EU-Kommission auf dem Gebiet des Außenwirtschaftsrechts unter § 23 AWG. Zur Kontrolle der Einhaltung von Finanzsanktionen und außenwirtschaftlichen Meldevorschriften führt die Bundesbank auf der Grundlage von § 23 Abs. 2 AWG Außenwirtschaftsprüfungen bei Finanzunternehmen, Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsunternehmen, Kapitalverwaltungsgesellschaften und Versicherungen durch. Zuständig hierfür sind die vier Servicezentren Außenwirtschaftsprüfungen. Pro Jahr werden ca. 100 Prüfungen durchgeführt. Bei einem Verdacht auf Verstoß gegen Sanktionsbestimmungen erfolgt eine unmittelbare Unterrichtung der zuständigen Staatsanwaltschaft bzw. des zuständigen Hauptzollamts.

Soweit Finanzsanktionen Genehmigungs- oder Meldepflichten vorsehen, werden die der Bundesbank übertragenen Aufgaben vom Servicezentrum Finanzsanktionen in München wahrgenommen. Das Servicezentrum fungiert auch als Ansprechstelle für Unternehmen und Privatpersonen bei Fragen im Hinblick auf die Anwendung und Auslegung der Finanzsanktionen der EU. In Grundsatzfragen stimmt sich das Servicezentrum über die Zentrale

der Bundesbank mit der Bundesregierung ab. Innerhalb der Bundesregierung übernimmt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Koordinierung mit den anderen zuständigen Ressorts. Statistische Meldungen und Notifizierungen werden nach Maßgabe der jeweils einschlägigen Finanzsanktionsregimes ebenfalls an das BMWi weitergegeben.

Im Rahmen der Umsetzung von Finanzsanktionen gegen den Terrorismus wird das Servicezentrum Finanzsanktionen vor allem im Rahmen von Notifizierungsverfahren tätig. Müssen Personen, die durch die UN wegen der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten oder deren Unterstützung sanktioniert sind, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen bereitgestellt werden (z. B. Sozialleistungen nach der Freilassung aus der Strafhaft), bereitet das Servicezentrum Finanzsanktionen die Benachrichtigung und ggf. die Einholung der Zustimmung des zuständigen UN-Ausschusses vor. Die Noten werden durch die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen eingereicht. Bei Ausnahmegenehmigungen im Hinblick auf EU-autonome Finanzsanktionen gegen den Terrorismus kann ein Notifizierungsverfahren zur Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten und der EU-Kommission erforderlich sein. Über neue Entwicklungen im Bereich der Finanzsanktionen (z. B. Maßnahmen gegen Personen oder Organisationen, die mit dem Terrorismus in Verbindung stehen) informiert die Bundesbank die in Deutschland ansässigen Kreditinstitute in Form eines Rundschreibens und fordert darin dazu auf, eingefrorene Gelder zu melden.

Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse ergaben sich Hinweise, dass die Zuständigkeiten für das Durchsetzen des Verfügungsverbotes von eingefrorenen beweglichen (insbesondere Bargeld, Edelsteine, Edelmetalle) und unbeweglichen Vermögenswerten (insbesondere Immobilien) nicht klar genug gefasst oder nicht ausreichend bekannt sind. Zudem sind die Prozesse für die Erhebung und Zusammenführung von Informationen über eingefrorene wirtschaftliche Ressourcen (Immobilien oder bewegliche Wertgegenstände, die nicht dem persönlichen Gebrauch dienen) und über eingefrorenes Bargeld nicht konkret genug spezifiziert. Die Bundesregierung wird daher in einem ersten Schritt die betroffenen Behörden über die Möglichkeiten in diesem Problemkreis sensibilisieren und den Erfolg dieser Maßnahme überwachen. Sollte sich herausstellen, dass eine Sensibilisierung nicht ausreichend ist, sollten unter Effektivitätsgesichtspunkten weitere Maßnahmen geprüft werden. Hierzu könnte zum Beispiel auch das Schaffen einer zentralen Stelle gehören, welche bundesweit dafür zuständig ist, das Vermögen gelisteter Personen zu erheben und aufzuspüren.

3.2.4.3 Verdachtsmeldewesen im Bereich Terrorismusfinanzierung

Die FIU ist die nationale Zentralstelle für die Entgegennahme, Sammlung und Auswertung von Meldungen über verdächtige Finanztransaktionen, die sowohl im Zusammenhang mit Geldwäsche als auch mit Terrorismusfinanzierung stehen könnten (siehe hierzu auch Kapitel 3.1.5.3). Wie alle eingehenden Verdachtsmeldungen werden auch die terrorismusrelevanten Meldungen unmittelbar nach Eingang bei der FIU einer automatisierten Grundrecherche zugeführt. Darüber hinaus werden alle terrorismusrelevanten Meldungen unverzüglich nach Eingang an das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) zur Kenntnis ausgesteuert. Das BfV nimmt im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens eine Weiterleitung an gegebenenfalls inhaltlich betroffene Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) vor. Das Ergebnis der operativen Analyse sowie alle sachdienlichen Informationen übersendet die FIU im Fall der Abgabe von Sachverhalten mit Staatsschutzrelevanz an eine zuständige Strafverfolgungsbehörde (Staatsschutzabteilung bei den Landeskriminalämtern oder Staatsanwaltschaft). Diese Informationen werden auch an den Bundesnachrichtendienst (BND) übermittelt. Wurde von der FIU eine terrorismusrelevante

Meldung an das BfV verfügt, so erhält dieses auch das entsprechende Ergebnis der operativen Analyse sowie alle sachdienlichen Informationen von der FIU.

In der täglichen Arbeit ist im Bereich des Staatsschutzes ein enger sowie kontinuierlicher behördenübergreifender Informationsaustausch zwingend geboten und stellt ein wesentliches Kernelement der nationalen Sicherheitsarchitektur dar. Die FIU steht in intensivem Kontakt mit den deutschen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten. Im Rahmen gegenseitiger Ersuchen mit den Ermittlungsbehörden und den Nachrichtendiensten werden relevante Erkenntnisse zu bestimmten Personen oder Sachverhalten ausgetauscht. Mit den Staatsschutzabteilungen der Landeskriminalämter und anderen relevanten Sicherheitsbehörden arbeitet die FIU einzelfallbezogen, aber auch einzelfallunabhängig konstruktiv und intensiv zusammen.

Im Bereich Terrorismusfinanzierung ist es für die Unternehmen in der praktischen Handhabung häufig anspruchsvoll, Vorgänge dem Bereich der Terrorismusfinanzierung zuzuordnen. Diese Erkenntnis hat sich auch im Rahmen der zahlreichen Gespräche mit Vertretern des Privatsektors bestätigt. Um belastete Transaktionen aufspüren zu können, verwenden etwa Kreditinstitute sogenannte Red Flags in ihren Monitoringsystemen (beispielsweise Namen von Absendern oder Empfängern) und gleichen die Transaktionen auch gegen Sanktionslisten ab. In der praktischen Handhabung stellt sich häufig heraus, dass die Beträge im Bereich der Terrorismusfinanzierung sehr gering sind und daher leicht durch das Raster der Indizien fallen. Vor diesem Hintergrund sollten unter Beteiligung aller zuständigen Behörden regelmäßig aktualisierte Typologien für den Bereich der Terrorismusfinanzierung erarbeitet werden, um die Informationsversorgung der Verpflichteten weiter zu verbessern.

3.2.4.4 Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch die deutschen Sicherheitsbehörden

Im Bereich des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland sind Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden auf Ebene des Bundes und in den Ländern in der Bekämpfung des Terrorismus aktiv. Die Strafverfolgung wegen terroristischer Straftaten und damit auch im Bereich der Terrorismusfinanzierung wird im Zusammenwirken von Staatsanwaltschaften des Bundes und der Länder wirksam abgedeckt. Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof ist entsprechend der ihm gesetzlich zugewiesenen Strafverfolgungszuständigkeit (§ 142a GVG i. V. m. § 120 GVG) die spezialisierte Staatsanwaltschaft des Bundes für die Verfolgung terroristischer Straftaten. Bei Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung besteht seine Strafverfolgungszuständigkeit originär, sofern sich die Terrorismusfinanzierung als Straftat gemäß §§ 129 a, 129 b StGB darstellt. Er kann eingeleitete Ermittlungsverfahren nach Maßgabe des § 142 a Abs. 2 GVG an die Landesstaatsanwaltschaften abgeben, wenn die Sache von minderer Bedeutung ist (§ 142 a Abs. 2 Nr. 2 GVG). Umgekehrt kann der Generalbundesanwalt Ermittlungsverfahren wegen Straftaten gemäß § 89 c StGB oder gemäß § 18 AWG, die grundsätzlich in der Strafverfolgungszuständigkeit der Landesstaatsanwaltschaften liegen, übernehmen, wenn er eine besondere Bedeutung bejaht (§ 142 a Abs. 1 GVG).

Auf Seiten der Polizeibehörden fungiert im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland das BKA als nationale Zentralstelle der deutschen Polizei. Darüber hinaus ist das BKA auch für die internationale Zusammenarbeit zuständig und nimmt, in bestimmten Fällen, die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr. Neben der Abteilung Staatsschutz des BKA, die unter anderem für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zuständig ist, existieren in den Landeskriminalämtern ebenfalls nahezu identische Aufbauorganisationen. Die Landeskriminalämter wiederum stehen den Polizeidienststellen in der Fläche vor, die ebenfalls für diverse Maßnahmen gegen terroristische

Aktivitäten zuständig sind. Der polizeiliche Informationsaustausch zwischen den Landeskriminalämtern und dem BKA erfolgt regelmäßig und standardisiert im Rahmen des sogenannten kriminalpolizeilichen Meldedienstes. Hierüber werden auch alle staatsschutzrelevanten Ermittlungsverfahren ausgetauscht und es wird mitgeteilt, ob Finanzermittlungen durchgeführt wurden. Ferner werden diverse Datenbanken im Verbund geführt, in denen sowohl das BKA als auch alle zuständigen Landespolizeibehörden relevante Staatsschutzerkenntnisse speichern und gegenseitig abrufbar machen.

Im Rahmen der Aufklärung des internationalen Terrorismus generieren auch der Bundesnachrichtendienst (BND) und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sowie die Nachrichtendienste der Länder die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) wichtige Erkenntnisse zu Aspekten der Terrorismusfinanzierung und tragen auf diese Weise zur Bekämpfung derselben bei. Die dabei generierten Informationen werden den Behörden und Ministerien im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit (auf Bundesseite das Bundeskanzleramt, das Bundesministerien der Finanzen, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie das Auswärtige Amt und auf Ebene der Länder die dort zuständigen Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres) in Form von Berichten und mündlichen Briefings zur Verfügung gestellt. Zusätzlich erstellen BKA, BfV und BND regelmäßig ein gemeinsames Lagebild Terrorismusfinanzierung.

Zur Sicherstellung eines vollumfassenden Informationsaustausches zwischen den einzelnen Bundesländern und dem Bund wurden das sogenannte Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin (für den Bereich des islamistisch motivierten Terrorismus) und das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) in Köln (für die sonstigen extremistischen und terroristischen Phänomenbereiche) eingerichtet. Teilnehmende Behörden sind neben dem BKA alle 16 Landeskriminalämter und alle Landesverfassungsschutzämter, das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Bundesnachrichtendienst, der Militärische Abschirmdienst, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei, der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und das Zollkriminalamt. Vertreter all dieser Behörden tauschen hier im Rahmen des geltenden Rechts arbeitstäglich ihre aktuellen Erkenntnisse aus. Hierbei stehen die Optimierung der Informationsflüsse, die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die Bündelung von Phänomenwissen, Stärkung der Analysekompetenz, Früherkennung möglicher Bedrohungen und Erörterung und Umsetzung operativer Maßnahmen im Vordergrund. Über die deutschen Nachrichtendienste werden auch Erkenntnisse ausländischer Dienste eingesteuert. Da das Zollkriminalamt ebenfalls im GTAZ vertreten ist, besteht die Möglichkeit, besonders bedeutsame Verdachtsfälle der FIU einzubringen und erforderlichenfalls einen Vertreter der FIU bei einer Fallkonferenz hinzuzuziehen.

Eine lückenlose und effiziente Strafverfolgung im Bereich der Terrorismusfinanzierung ist im Rahmen der bestehenden Zuständigkeitsverteilung zwischen Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof und Landesstaatsanwaltschaften gewährleistet. Seit 2017 haben alle Länder auf der Ebene der Generalstaatsanwaltschaften sogenannte Staatsschutzzentren geschaffen, die Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts terroristischer Straftaten insbesondere wegen des Tatvorwurfs gemäß § 89 c StGB zentral führen, koordinieren oder begleiten. Durch diese Kompetenzbündelung ist dafür Sorge getragen, dass Sachverhalte mit Bezug zu Terrorismusfinanzierung erkannt, verfolgt und erforderlichenfalls dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof zur Prüfung einer Übernahme vorgelegt werden.

Auch auf internationaler Ebene kooperieren die Strafverfolgungsbehörden eng und intensiv. Angesichts transnationaler Verbindungen terroristischer Straftäter wurde auf europäischer Ebene die Zusammenarbeit kontinuierlich weiter intensiviert, wobei der 2002 gegründeten Behörde Eurojust eine Schlüsselrolle zukommt. Aufgabe von Eurojust ist die Förderung und Verbesserung der Koordinierung und der Zusammenarbeit zwischen den nationalen

Justizbehörden bei der Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität in der Europäischen Union. So wurden wiederholt Gemeinsame Ermittlungsgruppen („Joint Investigation Team“ JIT) mit anderen EU-Mitgliedstaaten und Eurojust gebildet. Die daraus resultierende Möglichkeit, Erkenntnisse ohne förmliche Rechtshilfeersuchen gegenseitig austauschen und den Gang der Ermittlungen problemloser koordinieren zu können, erweist sich bei solchen grenzüberschreitenden Fällen als großer Vorteil.

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof hat zudem einen eigenen Ansprechpartner im Europäischen Justiziellen Netz (EJN). Das EJN ist ein im Jahr 1998 gegründetes Netzwerk von Kontaktstellen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, das die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere die bessere Abwicklung von Rechtshilfeersuchen, erleichtern soll. Daneben bestehen vielfältige bilaterale Kooperationen, insbesondere mit Mitgliedstaaten der EU.

In den Aufbauorganisationen des Staatsschutzes – sowohl beim BKA als auch bei den Landeskriminalämtern der Bundesländer – sind Organisationseinheiten implementiert, die sich auf Finanzermittlungen im Bereich der politisch motivierten Kriminalität spezialisiert haben. Die Finanzermittlungen teilen sich in die Bereiche des Clearings von Geldwäscheverdachtsmeldungen auf der einen und (oftmals daraus resultierenden) Ermittlungsverfahren auf der anderen Seite auf. Für den Bereich der Geldwäsche ist sichergestellt, dass gemäß der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie alle Geldwäscheverdachtsmeldungen, die bei der FIU eingehen, auch mit polizeilichen Daten abgeglichen werden. Geldwäscheverdachtsmeldungen, die die FIU als relevant bewertet, werden an die Strafverfolgungsbehörden in den einzelnen Bundesländern abgegeben und dort zuständigkeitshalber weiterbearbeitet.

Im Rahmen der Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie haben auch der Verfassungsschutz und der BND die Möglichkeit bekommen, umfassendere Informationen aus Verdachtsmeldungen zu erhalten. So bestimmt das neue GwG, dass Geldwäscheverdachtsmeldungen unverzüglich an das BfV zu übermitteln sind, soweit tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung dieser Informationen für die Erfüllung der Aufgaben des BfV erforderlich ist. Das GwG gibt außerdem vor, dass dem BfV zu der zuvor übermittelten Meldung das entsprechende Ergebnis der operativen Analyse sowie alle sachdienlichen Informationen zu übermitteln sind. Das gilt auch für die Weitergabe an den BND, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung dieser Informationen für die Erfüllung der Aufgaben des BND erforderlich ist. Mit dem neuen GwG wurde im § 32 Abs. 3 GwG zudem die Rechtsgrundlage geschaffen, mit der – neben den Strafverfolgungsbehörden – das BfV, der BND sowie das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst (BAMAD) selbst Erkenntnisanfragen an die FIU unter dort näher geregelten Voraussetzungen stellen können. Im Rahmen von § 34 GwG besteht zudem die Möglichkeit, dass die FIU zur Erfüllung ihrer Aufgaben internationale Informationsersuchen an andere FIUs stellt.

Zunehmend in den Fokus von Ermittlungen geraten mögliche Überschneidungen von Terrorismus und Organisierter Kriminalität. Damit steigen die Anforderungen an den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden. Auch der Koordinationsaufwand innerhalb von Behörden wird größer. Die Bundesregierung wird die Fortführung dieser Kooperationen auch weiterhin unterstützen, um beispielsweise ein Zusammenwirken von organisierter Clan-Kriminalität und ausländischen terroristischen Vereinigungen effektiv zu verhindern.

Als Reaktion auf die stetig gestiegenen und weiter steigenden Fallzahlen in der Bekämpfung terroristischer Delikte und die daraus folgende verstärkte Einbindung von Länderbehörden haben sowohl der Bund als auch die Länder eine erhebliche Anzahl neuer Stellen geschaffen. Dieser Weg soll auch in Zukunft weitergegangen werden. Zudem wird die Bundesregierung auch mit Blick auf Terrorismusfinanzierung die Statistiken im Bereich der Justiz, der Polizeibehörden und des Zolls weiter verbessern. Die Statistiken sollen außerdem an die Bedürfnisse zur effektiven Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung anpasst werden.

4 Finanz-sektor

4.1 Bankensektor 56

4.1.1 Überblick über den deutschen Bankensektor 56

4.1.2 Risikosituation des gesamten Bankensektors 57

4.1.3 Die einzelnen Bankensektoren 64

4.1.3.1 Große Banken 64

4.1.3.2 Zweigstellen und Zweigniederlassungen ausländischer Banken 69

4.1.3.3 Regionalbanken und sonstige Kreditbanken 72

4.1.3.4 Banken im Verbundbereich 75

4.1.3.5 Sonstige Kreditinstitute 78

4.2 Versicherungssektor 80

4.2.1 Überblick 80

4.2.2 Versicherungsprodukte 81

4.2.2.1 Kapitalbildende Lebensversicherung sowie aufgeschobene Rentenversicherung 81

4.2.2.2 Risikolebensversicherung 82

4.2.2.3 Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr 83

4.2.2.4 Bankgleiche Produkte 83

4.2.2.5 Produktübergreifende Betrachtung 86

4.3 Wertpapiersektor 86

4.4 Zahlungsdienstleister 88

4.4.1 Finanztransfergeschäft 88

4.4.2 Elektronisches Geld 94

4.5 Sonstige Finanzdienstleistungen 97

4.5.1 Sortengeschäft 97

4.5.2 Factoring 98

4.6 Neue Phänomene in der Finanzbranche 99

4.6.1 FinTechs 99

4.6.2 Crowdfunding 101

4.6.3 Mobile Money 101

4 Finanzsektor

Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse werden der Finanzsektor und der Nicht-Finanzsektor als Teilbereiche der deutschen Wirtschaft betrachtet. Der Finanzsektor umfasst zu diesem Zweck das Bank-, Versicherungs- und Wertpapiergeschäft sowie die Finanz- und Zahlungsdienstleistungen. Die Betrachtung bezog sich auf die Bedrohungslage sowie die Anfälligkeit der jeweils angebotenen Produkte.[17] Im Banken- und Versicherungssektor wurde außerdem ein dezidierter Ausweis der Risikoeinstufung vorgenommen. Nähere Ausführungen zur nationalen Bedrohungslage finden sich in Kapitel 3. Das inhärente Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei den Instituten wurde zunächst anhand allgemeiner und spezifischer Risikofaktoren beurteilt und eingestuft. Die allgemeinen Risikofaktoren bilden die Risiken ab, die aus den Bereichen der Kundenstruktur, der Produkte bzw. Dienstleistungen, der Vertriebskanäle oder aus der Unternehmensstruktur resultieren. Zudem hat die geografische Lage des Instituts Einfluss auf das inhärente Risiko. Darüber hinaus lassen sich spezifische Einzelfaktoren unterscheiden, die bestimmte Aspekte des allgemeinen Risikofaktors konkreter fassen, wie beispielsweise die Anzahl der politisch exponierten Personen (PEP) oder Hochrisikokunden bei der Kundenstruktur. Im Anschluss wurden die einzelnen Einschätzungen mit den Selbsteinschätzungen der Institute nach Einbindung der Privatwirtschaft abgeglichen und zu einem Gesamtergebnis zusammengeführt.

4.1 Bankensektor

4.1.1 Überblick über den deutschen Bankensektor

Zum Verständnis der vorliegenden Analyse sind Kenntnisse über die Besonderheiten des deutschen Bankensektors im internationalen Vergleich von großer Bedeutung.

Das deutsche Bankensystem gliedert sich in Spezial- und Universalbanken. Spezialisierte Kreditinstitute beschränken ihre Tätigkeit typischerweise auf ausgewählte Bankgeschäfte nach § 1 Abs. 1 KWG und sind oft einer Universalbank angegliedert. Zu den Spezialbanken zählen unter anderem Realkreditinstitute, Bausparkassen, Kreditinstitute mit Sonderaufgaben und die sonstigen Institute mit speziellen Leistungen. Das Risiko, zu Zwecken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, ist entsprechend niedriger, wenn die Geschäftstätigkeit eingeschränkt ist. In Abgrenzung dazu werden als Universalbanken solche Kreditinstitute bezeichnet, die eine Fülle der in § 1 Abs. 1 KWG genannten Bankgeschäfte – mit dem klassischen, einlagenfinanzierten Kreditgeschäft als Kern – betreiben. Diese Banken können Risiken in den einzelnen Geschäftssparten oft besser ausgleichen als stark spezialisierte Banken. Das deutsche Bankwesen ist maßgeblich durch Universalbanken geprägt.

17 Die Analyse umfasst Produkte, Dienstleistungen und Vertriebskanäle. Der Einfachheit halber wird künftig ausschließlich das Wort Produkte verwendet. Diese Bezugnahme schließt Produkte, Dienstleistungen und Vertriebskanäle ein.

Das deutsche Universalbankensystem unterscheidet sich insofern von dem Trennbanken-/Spezialbanksystem der angelsächsischen Länder, bei dem traditionell zwischen Investment Banking und Commercial Banking unterschieden wird.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zu anderen internationalen Bankensystemen ist die hohe Bankendichte in Deutschland. Diese ist zwar in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen, gleichwohl zeichnet sich der deutsche Bankensektor, im Vergleich zu anderen Ländern, nach wie vor durch eine sehr hohe Anzahl an rechtlich selbständigen Banken aus. Gemäß der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank sind Ende 2017 insgesamt 1.823[18] Banken in Deutschland tätig gewesen. Auf 100.000 Einwohner kommen demnach über zwei Banken, in Frankreich ist es weniger als eine Bank. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass entgegen den meisten Ländern Europas fast drei Viertel der deutschen Banken den dezentral organisierten, regionalen Sparkassen (390 Institute) und Kreditgenossenschaften (918 Institute) zuzurechnen sind.[19] Hierbei handelt es sich in erster Linie um lokale Universalbanken mit einer beschränkten regionalen Marktausrichtung und Größe. Diese Verbundinstitute haben aufgrund ihres Regionalprinzips besonders hohe Kenntnisse über die jeweilige Risikosituation ihres Markt- und Kundenumfelds.

Des Weiteren sind die Größenunterschiede zwischen den deutschen Banken sehr ausgeprägt. Den großen, in der Regel international tätigen Banken steht eine Vielzahl mittlerer und kleinerer Banken gegenüber. Die zusammengefasste Bilanzsumme der Sparkassen und Kreditgenossenschaften beträgt zusammen weniger als ein Viertel der aggregierten Bilanzsumme aller Banken. Im Gegensatz hierzu weisen die fünf größten Banken, gemessen an der Bilanzsumme, mehr als ein Drittel des gesamten Bankensektors aus.[20]

Der deutsche Bankensektor wird – für statistische Zwecke im Meldewesen – nach der Statistik der Deutschen Bundesbank in sogenannte Bankengruppen aufgeteilt, wobei zusammenfassend zwischen privatwirtschaftlichen, öffentlich-rechtlichen und genossenschaftlichen Kreditinstituten unterschieden wird. Diese Säulen der deutschen Kreditwirtschaft differenzieren sich in Bezug auf ihre jeweiligen Zielsetzungen sowie nach ihren Haftungsstrukturen und der Anzahl der rechtlich eigenständigen Institute. Während bei den privatwirtschaftlichen Kreditbanken die Gewinnerzielungsabsicht im Vordergrund steht, liegt der Fokus bei den anderen beiden Säulen auch auf der Erfüllung bestimmter (Förder-) Aufgaben.

Gegenstand der nachfolgenden Betrachtung sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 GwG Kreditinstitute gemäß § 1 Abs. 1 KWG, mit Ausnahme der in § 2 Abs. 1 Nr. 3 bis 8 KWG genannten Unternehmen, und im Inland gelegene Zweigstellen und Zweigniederlassungen von Kreditinstituten mit Sitz im Ausland. Die vorliegende Analyse orientiert sich im Wesentlichen an der Einteilung der einzelnen Bankengruppen nach der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank.

4.1.2 Risikosituation des gesamten Bankensektors

Den deutschen Banken kommt als Finanzintermediären aufgrund ihrer Transformationsfunktion für die Wirtschaft sowie ihrer internationalen Verflechtung insgesamt eine hohe Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft zu. Der gesamte Bankensektor ist nach wie vor aufgrund seiner Umsatzstärke sowie der naturgemäß angelegten Ausrichtung des Sektors auf die Verwaltung und den Transfer von Vermögenswerten einem hohen Bedrohungspotential im Hinblick auf Straftaten der Geldwäsche ausgesetzt. Die Bedrohung des gesamten Bankensektors, für Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, wird als mittel-hoch eingestuft. Ein zu- oder abnehmender Trend wird hierbei nicht gesehen. An dieser Stelle ist allerdings darauf hinzuweisen, dass insbesondere den großen, international agierenden

18 Vgl. Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik Juli 2019, S. 104.
19 Vgl. Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik Juli 2019, S. 104.
20 Vgl. Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik Juli 2019, S. 106.

Banken aufgrund ihres vielfältigen Produktangebotes, des hohen Geschäftsvolumens und der internationalen Verflechtung ein hohes inhärentes Risiko zuzuordnen ist.

Die Analyse hat gezeigt, dass Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiterhin häufig unter Verwendung von Bargeld erfolgen. Bargeldgeschäfte sind demnach auch im Bankenbereich regelmäßig Gegenstand von Verdachtsmeldungen und Ermittlungen. Ein wesentlicher Faktor ist hier auch das Finanztransfergeschäft, das Banken ebenfalls betreiben und das insbesondere bei Bargeldtransaktionen mit Auslandsbezug sowie Zahlungen außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung mit hohen Risiken verbunden ist. Bei Finanztransfers in Risikoländer besteht zudem stets die Möglichkeit, dass die Zahlungen im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung verwendet werden.[21] Die Einhaltung der Pflichten in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch die Anbieter von Finanztransfers im Bankensektor wird von der BaFin in der jüngeren Zeit schwerpunktmäßig nachgehalten.

Im Rahmen der Analyse wurde zwischen nationaler und internationaler Bedrohung differenziert. Demnach wird die Bedrohung aus dem Inland als mittel-hoch und die Bedrohung aus dem Ausland als hoch eingestuft. Internationale Finanzströme stellen aufgrund der globalen Verflechtung der deutschen Volkswirtschaft ein hervorgehobenes Risiko dar. Deutschland ist im Rahmen des Auslandszahlungsverkehrs insbesondere vor dem Hintergrund des Korrespondenzbankgeschäfts einer internationalen Bedrohung ausgesetzt. Maßgeblich für das Risiko ist unter anderem das Sitzland des Instituts. Korrespondenzbanken werden häufig auch als Umweg genutzt, um Zahlungen in Offshore-Gebiete zu verschleiern. Aufgrund des hohen inhärenten Risikos sind Geschäftsbeziehungen zu Korrespondenzbanken mit verstärkten Sorgfaltspflichten zu unterlegen. Hierbei ist anzumerken, dass das Korrespondenzbankgeschäft in Deutschland in der Regel nur von großen, global agierenden Banken sowie Banken mit Auslandsbezug betrieben wird. Die große Anzahl kleinerer und mittlerer regional ausgerichteter Banken führt wenige oder keine Korrespondenzbankbeziehungen. Korrespondenzbankdienstleistungen sind auch im Rahmen des Inlandszahlungsverkehrs von Bedeutung. Im Bereich der Sparkassen und Genossenschaftsbanken werden Zahlungen in der Regel zunächst sektorintern über Korrespondenzbankkonten bei den jeweiligen Zentralinstituten verrechnet. Auch einige andere Banken nehmen indirekt an Zahlungsverkehrssystemen über große Institute, als Teil des Korrespondenzbankgeschäfts, teil, um hierdurch von Preisvorteilen durch Skaleneffekte profitieren zu können. Im Ergebnis sind für die Durchführung des internationalen Zahlungsverkehrs deshalb häufig mehrere Zwischenschritte erforderlich. Dies führt mitunter dazu, dass Zahlungsanweisender und Zahlungsempfänger den Korrespondenzbanken nicht als Kunden bekannt sind; für eventuelle Legitimationsprüfungen sind Korrespondenzbanken in diesem Fall auf die Vorarbeit der vorgeschalteten Banken angewiesen. Darüber hinaus können Banken mittels Korrespondenzbankbeziehungen Finanzdienstleistungen auch für Länder anbieten, in denen sie keine eigenen Banklizenzen oder Filialen haben. Insbesondere Banken in Entwicklungsländern können häufig erst dank ihrer Korrespondenzbankbeziehungen grenzüberschreitende Zahlungen durchführen und Zugang zu wichtigen Finanzmärkten, wie zum Beispiel den US-Dollar- oder Euro-Devisenmärkten, erhalten.

Die Gesamtzahl der Korrespondenzbankbeziehungen deutscher Banken ist seit 2014 schätzungsweise um über ein Drittel zurückgegangen. Ursächlich hierfür sind vornehmlich die seit einigen Jahren von vielen großen Banken durchgeführten De-Risking-Maßnahmen, wie beispielsweise die Beendigung von Korrespondenzbankbeziehungen mit Hochrisikoländern sowie Kosteneffizienzüberlegungen. Während diese Entwicklung auf der einen Seite zu einer Risikominderung im Korrespondenzbankgeschäft führte, kommt es auf der anderen Seite zu einer teilweisen Verlagerung hin zum

21 Vgl. hierzu näher Kapitel 4.4.

Finanztransfergeschäft bzw. auch zum unerlaubten Finanztransfergeschäft, dem sogenannten Hawala-Banking. Die Rückverfolgbarkeit inkriminierter Gelder wird somit erschwert.

Die BaFin richtet ihren Blick vor allem auf die allgemeinen Anforderungen an Korrespondenzbankbeziehungen und kontrolliert grundsätzlich keine Einzeltransaktionen. In diesem Zusammenhang stellt die fehlende Vollharmonisierung der geldwäscherechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf das Korrespondenzbankgeschäft eine Herausforderung für die Aufsichtslandschaft in Europa dar. Aufgrund der teilweise bestehenden signifikanten Umsetzungs- bzw. Aufsichtsdivergenzen in den europäischen Mitgliedstaaten kann grundsätzlich eine Aufsichtsarbitrage hinsichtlich des grenzüberschreitenden Korrespondenzbankgeschäfts bestehen. Eine weitere Problematik besteht darin, dass in den bekannten Geldwäscheskandalen der letzten Jahre die fraglichen Transaktionen bzw. Geschäftsbeziehungen grenzüberschreitend erfolgten, was in Kombination mit der rein nationalen Zuständigkeit der Aufsicht und insbesondere der Strafverfolgungsbehörden dazu führte, dass problematische Fallkonstellationen häufig nicht zeitnah erkannt und verfolgt wurden. Eine stärkere Harmonisierung der geldwäscherechtlichen Anforderungen könnte hier sinnvoll sein. Gleichwohl tauscht sich die BaFin fortlaufend mit den zuständigen deutschen Strafverfolgungsbehörden, der FIU und verschiedenen ausländischen Aufsichtsbehörden zu diesen Sachverhalten aus. Im Jahr 2019 stellt die Überprüfung der geldwäscherechtlichen Anforderungen an das Korrespondenzbankgeschäft bei international tätigen Banken einen Aufsichtsschwerpunkt der BaFin dar. Auch die FIU wird zukünftig ein besonderes Augenmerk auf Verdachtsmeldungen mit Bezug zu Korrespondenzbanktransaktionen legen.

Die Nationale Risikoanalyse hat auch ergeben, dass die verstärkten Investitionen aus dem Ausland, insbesondere in Unternehmensbeteiligungen und Immobilien, eine hohe Bedrohung in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung darstellen. Für bestimmte Risikobereiche, wie etwa den allgemein mit einer hohen Geldwäschegefahr verbundenen Immobiliensektor[22], gibt es geografische Regionen, die einem besonders hohen Risiko unterliegen. So ist die allgemeine Risikosituation der Banken in Bezug auf den Immobiliensektor in den Städten grundsätzlich höher als auf dem Land. Grenznahe Banken weisen außerdem regelmäßig ein erhöhtes Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aus.

Ferner hat die Analyse den allgemeinen Trend eines Kulturwandels im Bankwesen bestätigt: Digitalisierung und Beschleunigung der Bankprozesse und Abläufe führen bei Banken zu neuen Herausforderungen, auch im Hinblick auf die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Kürzere Bearbeitungszeiten und schnellere Zahlungsabwicklung, insbesondere Instant Payment, sowie bestimmte Online-Geschäfte und neue Bezahlmethoden stellen eine Bedrohung für angemessene Präventionsmaßnahmen dar. In diesem Kontext entstehen auch neue Risiken durch innovative Geschäftsmodelle und neue Technologien von sogenannten Fin-Tech-Unternehmen. Es ist zu beobachten, dass Banken auch Kooperationen mit FinTechs eingehen, die teilweise keine Erlaubnis der BaFin benötigen.[23] Außerdem führen Dienstleistungen, Produkte und Vermögensgegenstände, welche die Anonymität begünstigen, insbesondere im Zusammenhang mit Kryptowerten, zu neuen Möglichkeiten der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.[24] Die BaFin hat zu der Thematik „FinTechs im Bankensektor“ ein Kompetenzzentrum gegründet und überprüft die Einhaltung der geldwäscherechtlichen Vorgaben, beispielsweise bei Vor-Ort-Prüfungen. Aktuelle Entwicklungen werden behördenübergreifend geteilt, um eine effektive Aufsicht zu gewährleisten.

Gleichzeitig hat insbesondere auch die Einbindung der Privatwirtschaft gezeigt, dass innovative Technologien auch Chancen hinsichtlich des Managements von Risiken in Bezug auf Geldwäsche und

22 Vgl. hierzu näher Kapitel 5.1.
23 Vgl. hierzu näher Kapitel 4.6.
24 Vgl. hierzu näher Kapitel 6.

Terrorismusfinanzierung mit sich bringen können. Mögliche Anwendungsbereiche können hier beispielsweise im Monitoring und der Bearbeitung von Verdachtsmeldungen liegen. Mit Hilfe eines Algorithmus könnte eine geringere Anzahl an False Positives generiert werden, eine schnelle Bearbeitung in Echtzeit erfolgen und somit ein effektiveres Monitoring und Verdachtsmeldewesen betrieben werden. Gemäß der Aussage der Banken sind aber noch keine marktfähigen Lösungen verfügbar. Die Aufsicht sieht diese Entwicklung ebenfalls als Chance und wird entsprechende Rahmenbedingungen erarbeiten.

Im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft hat sich außerdem deutlich herauskristallisiert, dass in allen Bankengruppen Schwierigkeiten in der Anwendung der Sorgfaltspflichten im Bereich von Terrorismusfinanzierung bestehen. Für einen Großteil der Institute ist es nicht vollumfänglich klar, wie Terrorismusfinanzierung als Exante-Beurteilung im konkreten Fall aufgespürt werden kann. Der Abgleich des Kundenstamms mit den veröffentlichten Sanktionslisten stellt eine wesentliche Maßnahme dar. Aufgrund der minderen Qualität der Listen stehen Aufwand und Nutzen dieser Maßnahme jedoch häufig im Missverhältnis. Die Banken sehen daher einen erhöhten Bedarf an konkreteren Informationen und Typologien von Seiten der zuständigen Behörden, um insbesondere auch die Finanzierung von terroristischen Organisationsstrukturen zu erkennen und entsprechende Verdachtsmeldungen absetzen zu können. Im Rahmen der Arbeiten an der Nationalen Risikoanalyse wurde die Erarbeitung eines entsprechenden Typologie-Papiers durch die zuständigen Behörden befürwortet.

Die Gesamtanzahl der Verdachtsmeldungen ist aufgrund der genutzten Durchgriffsmöglichkeiten der BaFin sowie der Strafverfolgungsbehörden im Bankensektor hoch. Mit 65.132 Verdachtsmeldungen geben Kreditinstitute weiterhin über 80 % der Verdachtsmeldungen ab. Die Gesamtzahl an Verdachtsmeldungen hat sich seit 2008 verelffacht.[25] Ein kontinuierlicher, wechselseitiger Informationsaustausch ist eine zentrale Voraussetzung für ein erfolgreiches Verdachtsmeldesystem. Hierzu gehört auch, dass die FIU gemäß § 41 Abs. 2 GwG in angemessener Zeit Rückmeldung zur Relevanz sowie zu Inhalt und Qualität eingegangener Meldungen gibt. Vor diesem Hintergrund hat die FIU ein Konzept entwickelt, bei dem Verpflichtete in aggregierter Form ein Feedback zu Inhalt und Qualität der abgegebenen Verdachtsmeldungen erhalten (Rückmeldebericht). Um ihrer gesetzlichen Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung nachkommen zu können, erhalten die Verpflichteten zur Unterstützung des Registrierungs- und Meldeprozesses umfangreiche Hinweise auf der FIU-Website. Mittels der Hinweise zur Nutzung von goAML unterrichtet die FIU die Verpflichteten über die formalen und inhaltlichen Anforderungen, die die FIU an die ordnungsgemäße elektronische Abgabe einer Verdachtsmeldung stellt. Die FIU wird dieses Rückmeldesystem stetig weiterentwickeln und verbessern.

Der Informationsaustausch sowohl zwischen den Behörden als auch mit der Privatwirtschaft ist in den letzten Jahren verstärkt worden. Aufgrund der positiven Rückmeldung im Rahmen der Arbeiten an der Nationalen Risikoanalyse soll der Austausch noch weiter intensiviert werden. Ein Austausch zu innovativen Technologien und neuen Möglichkeiten der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

Die Anfälligkeit der Produkte des gesamten Bankensektors wird als mittel-hoch eingestuft. Anzumerken ist hierbei, dass insbesondere die großen, international agierenden Banken sowie Banken mit Auslandsbezug ursächlich für diese Einschätzung sind. Bei kleinen und mittleren Banken, vor allem im Bereich der Verbundinstitute und sonstigen Kreditinstitute, wird eine Anfälligkeit der Produkte von mittel ausgewiesen. Sektorspezifische Besonderheiten werden in den folgenden Kapiteln dargestellt.

Mit Blick auf den gesamten Bankensektor lässt sich festhalten, dass Qualität und Wirksamkeit der

25 Vgl. Financial Intelligence Unit, Jahresbericht 2018, S. 14.

allgemeinen Geldwäschekontrollen angemessen sind. Deutschland verfügt über einen umfassenden und angemessenen Rechts- und Regulierungsrahmen in Bezug auf vorbeugende und aufsichtsrechtliche Maßnahmen zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für den Bankensektor im GwG und im KWG. Im KWG werden die für alle Verpflichteten geltenden Pflichten des GwG erweitert, um den Besonderheiten der unter Aufsicht stehenden Kreditinstitute Rechnung zu tragen.

Es erfolgt insgesamt eine effektive, risikoorientierte Umsetzung der Rechtsvorschriften auf Grundlage von angemessenen Befugnissen und ausreichenden Ressourcen. Die Qualität und Wirksamkeit der Aufsichtsverfahren und -praktiken wurde in den vergangenen Jahren stetig verbessert. Die Banken sind verpflichtet, ihre Jahresabschlussprüfungsberichte bei der Aufsichtsbehörde einzureichen. Diese Berichte bilden die Grundlage für eine risikoorientierte Aufsichtstätigkeit. Die Auswertung der Berichte erlaubt es der Aufsichtsbehörde, Defizite bei einzelnen Unternehmen gezielt aufzugreifen und die Bereinigung der Feststellungen durch das jeweilige Unternehmen einzufordern. Des Weiteren bildet die Auswertung der Berichte eine Grundlage für die Risikoklassifizierung der beaufsichtigten Institute, bei der die inhärenten Risiken der Güte der Präventionsmaßnahmen der Institute gegenübergestellt werden.

Zur Konkretisierung des risikobasierten Ansatzes wurde die Abteilung Geldwäscheprävention der BaFin zum 1. Januar 2017 umstrukturiert und es wurden zusätzliche Referate geschaffen, deren Fokus auf der Durchführung von Sonderprüfungen durch eigenes Personal und der vertieften Aufsicht über besonders aufsichtsintensive Institute liegt. Durch diese neue aufbauorganisatorische Konzentration und verstärkte Ausrichtung auf die Prüfungstätigkeit konnten die Kompetenzen für die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gebündelt und Synergien geschaffen werden. Die BaFin selbst führt Teilprüfungen durch, um bestimmte Schwerpunkte, in Abhängigkeit von der individuellen Risikosituation des jeweiligen Instituts, vertieft zu untersuchen. Die Prüfungsplanung ist hierbei ein Kernelement des risikobasierten Aufsichtsansatzes. Im Jahr 2017 hat die BaFin 31 und im Jahr 2018 90 Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt. Die ersten Erfahrungen der eigenen Vor-Ort-Prüfungen zeigen ein positives Bild auf: Die Prüfer der BaFin haben vor Ort eigene Eindrücke gesammelt und die Mitarbeiter in den Instituten nahmen die Gelegenheit wahr, sich bei den Aufsehern aus erster Hand über die Anforderungen der Aufsicht zu informieren. Die Vor-Ort-Prüfungen durch die BaFin sollen zukünftig auf Grundlage des risikobasierten Ansatzes weiter ausgebaut werden, sodass sich der Prüfungsturnus pro Institut weiter verkürzt.

Bei Vorliegen von Erkenntnissen hinsichtlich festgestellter Defizite im Bereich der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hat die Aufsichtsbehörde gemäß § 51 Abs. 2 GwG eine generelle Befugnis, die geeigneten und erforderlichen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen zur Durchsetzung der im GwG und KWG definierten Pflichten zu ergreifen. Dies wird ergänzt durch die allgemeinen Regelungen im KWG. Die BaFin kann beispielsweise einen Sonderbeauftragten im Institut selbst bestellen oder bestimmte Schwerpunkte im Rahmen der Jahresabschlussprüfung festlegen. Die in der Mehrzahl der Fälle durchgeführten informellen Maßnahmen, wie Beanstandungsschreiben oder Aufsichtsgespräche, stellen die nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit milderen Mittel dar und haben sich bislang regelmäßig als ausreichend erwiesen, um die Institute zur Einhaltung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen zu bewegen. In diesem Zusammenhang hat die BaFin im Jahr 2018 297 Maßnahmen aufgrund einer festgestellten Pflichtverletzung ergriffen und 2.672 sonstige Prüfungsmaßnahmen durchgeführt. Informelle Maßnahmen sind regelmäßig ein effektiveres Aufsichtsinstrument, da sie von den Instituten in der Regel schneller umgesetzt werden. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass aufsichtsrechtliches Handeln größtenteils die Öffentlichkeitsschwelle nicht überschreitet. Dies liegt auch an der gesetzlichen

Verschwiegenheitspflicht nach § 9 KWG und § 54 GwG. Die Erfassung der durchgeführten und veranlassten Maßnahmen erfolgt nach § 51 Abs. 9 GwG in Form einer Statistik. Insofern sind der Umfang und die Wirksamkeit aufsichtsrechtlicher Maßnahmen zusammenfassend als angemessen zu beurteilen.

Insbesondere auf Grundlage der Prüfungsberichte sowie eigener Vor-Ort-Prüfungen werden die Integrität sowie die Kenntnisse des Bankpersonals in Bezug auf die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für den gesamten Bankensektor als hoch eingestuft. Es bestehen hohe aufsichtsrechtliche Anforderungen und Vorgaben mit entsprechenden Konsequenzen und es ist eine bereits seit Jahren bei den Instituten gelebte Praxis, die eigenen Mitarbeiter zu schulen. Die Institute haben ein hohes Eigeninteresse, zuverlässiges und gut ausgebildetes Bankpersonal zu beschäftigen, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu minimieren und damit Schaden vom Institut fernzuhalten. Neben möglichen Reputationsschäden können sich aus Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung grundsätzlich auch operationelle Risiken ergeben. Es herrscht eine hohe Sensibilität im Sektor für die Möglichkeiten der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Einhaltung der geldwäscherechtlichen Anforderungen wird regelmäßig sowohl einer internen Prüfung durch die Interne Revision als auch einer externen Prüfung durch den Wirtschafts- bzw. Verbandsprüfer sowie die Aufsicht unterzogen.

Gemäß § 7 Abs. 1 GwG müssen die verpflichteten Institute einen Geldwäschebeauftragten auf Führungsebene sowie einen Stellvertreter bestellen. Der Geldwäschebeauftragte ist ein Instrument der Geschäftsleitung und muss als solches der Leitungsebene oder einem Mitglied der Leitungsebene unmittelbar organisatorisch und fachlich nachgeordnet sein. Aus Erkenntnissen der BaFin ergibt sich, dass die Geldwäschebeauftragten in der Regel über ausreichende Befugnisse und Kapazitäten verfügen und ihnen die für eine ordnungsgemäße Durchführung ihrer Funktion notwendigen Mittel eingeräumt sind. Insofern wird die Wirksamkeit der Geldwäscheorganisation zusammenfassend als hoch eingestuft. Gleichwohl wurde auch festgestellt, dass in Einzelfällen die zeitlichen und personellen Kapazitäten der Geldwäscheorganisation insbesondere bei kleineren Banken steigerungsfähig sind. Dies ist vor allem dadurch begründet, dass die beauftragte Person teilweise weitere Funktionen innerhalb des Instituts wahrnehmen muss und durch stetig steigende rechtliche Anforderungen und neue Erkenntnisse aus der Aufsichtspraxis immer stärker gefordert ist. In der Vergangenheit waren außerdem auch bei großen Banken mitunter Mängel hinsichtlich des Aufbaus und der Ausstattung des Geldwäschebeauftragten festzustellen. Durch eine weitere Intensivierung der Aufsicht und die erhöhte Anzahl durchgeführter Vor-Ort-Prüfungen wird dieser Art von Feststellungen begegnet. Aufsichtsintensive Banken sollen auch weiterhin eng durch die BaFin begleitet werden.

Verpflichtete Institute haben gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 5 GwG die Geschäftsbeziehungen einschließlich der Transaktionen, die in ihrem Verlauf durchgeführt werden, kontinuierlich zu überwachen. Dies dient der Sicherstellung, dass diese Transaktionen mit den jeweiligen Erkenntnissen zum Kundenprofil und, soweit erforderlich, zur Herkunft der Vermögenswerte übereinstimmen. In diesem Zusammenhang haben Kreditinstitute gemäß § 25 h Abs. 2 KWG grundsätzlich Datenverarbeitungssysteme zu betreiben und zu aktualisieren, mittels derer sie in der Lage sind, Geschäftsbeziehungen und einzelne Transaktionen im Zahlungsverkehr zu erkennen, die über die Methoden der Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und über die sonstigen strafbaren Handlungen im Verhältnis zu vergleichbaren Fällen besonders komplex oder groß sind, ungewöhnlich ablaufen oder ohne offensichtlichen wirtschaftlichen oder rechtmäßigen Zweck erfolgen. Des Weiteren sind die nach § 15 GwG definierten verstärkten Sorgfaltspflichten zu beachten, wenn ein höheres Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bestehen kann. Insbesondere ist abzuklären, ob es sich bei dem Vertragspartner um eine PEP nach § 15 Abs. 3 Nr. 1 lit. a GwG handelt. Im Falle von verdächtigen Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen müssen die verpflichteten Institute gemäß § 43 GwG eine Meldung an die FIU erstatten. Zusammenfassend wird die Wirksamkeit der Überwachung und Meldung von Verdachtsfällen insbesondere auf Grundlage der

Prüfungsberichte sowie der Vor-Ort-Prüfungen der BaFin als hoch eingestuft. Die Institute verfügen im Regelfall über wirksame und angemessene Systeme für die Dokumentation, Überwachung und Meldung von Verdachtsfällen. Es bestehen hohe aufsichtsrechtliche Anforderungen und Vorgaben, deren Einhaltung auf vielfältige Weise, beispielsweise durch die Interne Revision, den Wirtschaftsprüfer sowie die Aufsicht, überprüft und bei Bedarf mit entsprechenden Konsequenzen geahndet wird. Im Rahmen einer Stichprobe wurden Feststellungen in allen fünf Bankensektoren getroffen. Größtenteils bezogen sich diese Defizite auf die Dokumentation. Feststellungen mit gewichtigen und schwergewichtigen Auswirkungen[26] auf die Wirksamkeit der Präventionsmaßnahmen wurden überwiegend bei den großen, global agierenden Banken sowie teilweise auch im Privatbanken-Sektor getroffen. Verstöße werden durch die Aufsicht entsprechend sanktioniert.

Die Erstidentifizierung steht bei deutschen Instituten, aufgrund der detaillierten gesetzlichen Vorgaben, stark im Fokus. Die Identifizierung in der Filiale, das sogenannte Schalterverfahren, ist hierbei insgesamt nach wie vor die am häufigsten angewandte Methode. In der jüngeren Vergangenheit gewinnt jedoch der Onlineabschluss zunehmend an Bedeutung. Im Rahmen des Ferngeschäfts findet im Regelfall die Video-Identifizierung[27], das Postident-Verfahren oder die Identifizierung mit Hilfe der Online-Ausweisfunktion des Personalausweises Anwendung.

Neben der sorgfältigen Erstidentifizierung muss auch regelmäßig eine angemessene Nachidentifizierung stattfinden und ein umfangreiches Monitoring der Geschäftsbeziehung sowie der Transaktionen erfolgen. Insbesondere beim Geschäft mit Kunden ohne Geschäftsbeziehung (sogenannten Laufkunden) ist eine angemessene Dokumentation und Überwachung von hoher Bedeutung. Gerade bei einer hohen Anzahl an Laufkunden und Bargeldtransaktionen, wie beispielsweise beim Finanztransfergeschäft, ist ein angemessenes und wirksames Monitoring essentiell, um ein effektives Verdachtsmeldewesen betreiben zu können. Die Thematik der Laufkunden wurde in der BaFin bereits erkannt und wird gezielt in Vor-Ort-Prüfungen untersucht.

Es ist davon auszugehen, dass ein möglicher Brexit grundsätzlich keine erheblichen Auswirkungen auf die Geldwäscheprävention durch die Banken in Deutschland haben wird. Das Vereinigte Königreich ist nicht als Hochrisikoland einzustufen und verfügt über vergleichbare geldwäscherechtliche Standards. Es ist allerdings zu beachten, dass das GwG einige Erleichterungen bzw. Sondervorschriften für EU-Länder vorsieht, welche die Banken dann in Bezug auf das Vereinigte Königreich nicht mehr anwenden könnten. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der EU-Geldwäscherichtlinien unterscheidet das GwG in einigen Regelungen bezüglich der von den Banken zu erfüllenden Pflichten dahingehend, ob ein Drittstaat oder ein EU-Mitgliedstaat involviert ist. Insofern entsteht den Banken durch den Brexit in bestimmten Konstellationen ein erhöhter Aufwand.

Als eines der weltweit ersten Länder hat Deutschland bereits im Jahr 2003 ein Kontenabrufverfahren aufgebaut. Hierüber können insbesondere Strafverfolgungsbehörden relevante Kontostammdaten zu Kontoinhabern, Verfügungsberechtigten und wirtschaftlich Berechtigten erhalten. Die BaFin beaufsichtigt die Kreditinstitute auch hinsichtlich ihrer Verpflichtung zum Kontoabrufverfahren und stellt somit sicher, dass zu diesem Zweck stets aktualisierte Datenbanken zur Verfügung stehen. In ungefähr 140.000 Einzelfällen pro Jahr werden den Strafverfolgungsbehörden Informationen mit für die Verfolgung von Straftaten, wie Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Betrug und Diebstahl, sowie für die Sicherstellung von aus diesen Straftaten stammenden Vermögensmitteln auf Basis des Kontenabrufverfahrens zur Verfügung gestellt. Durch eine 2018 erfolgte technische Modernisierung wurden die Strafverfolgungsbehörden in die Lage versetzt, ihre Anfragen elektronisch zu übermitteln. Diese technische Neuerung befindet sich derzeit im Rollout und

26 Vgl. Klassifizierung von Prüfungsfeststellungen gemäß Anlage 5 zu § 27 der Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute sowie über die darüber zu erstellenden Berichte (PrüfbV).

27 Vgl. BaFin-Rundschreiben 3/2017 (GW).

resultiert bereits jetzt in einer deutlichen Beschleunigung des Verfahrens.

Im Jahr 2019 wird ein besonderer Teil der Auslegungs- und Anwendungshinweise gemäß § 51 Abs. 8 GwG für den Bankensektor erarbeitet, um den spezifischen Anforderungen des Bankensektors umfassend Rechnung zu tragen.

4.1.3 Die einzelnen Bankensektoren

Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse wurden Kreditinstitute, die Bankgeschäfte i. S. d. § 1 Abs. 1 KWG betreiben, in fünf Bankensektoren unterteilt, um das sektorspezifische Risiko- und Anfälligkeitspotential angemessen analysieren zu können:

1. Großbanken sowie genossenschaftliche und öffentlichrechtliche Zentralinstitute,
2. Zweigstellen und Zweigniederlassungen ausländischer Banken nach §§ 53, 53 b KWG,
3. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken,
4. Verbundinstitute (Genossenschaftsbanken und Sparkassen) und
5. sonstige Kreditinstitute.

Die Einteilung orientiert sich im Wesentlichen an der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank. Darüber hinaus wurden verschiedene Bankproduktarten klassifiziert und einer Risikobewertung für jeden einzelnen der oben genannten Bankensektoren unterzogen. Der Begriff Produkte umfasst im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse als Sammelbegriff (Finanz-) Produkte, wie zum Beispiel Zahlungsverkehrskonten, (Finanz-) Dienstleistungen, wie zum Beispiel Vermögensverwaltung, oder (Vertriebs-) Kanäle, wie beispielsweise Electronic Banking. Im Zuge der Nationalen Risikoanalyse wurden insgesamt 13 Produkte klassifiziert.[28] Jedes Produkt wurde auf der Grundlage produktspezifischer Faktoren bewertet. In die Betrachtung wurden insbesondere folgende Merkmale und Kriterien einbezogen:

- das Kundenstammprofil,
- die zeitliche Verfügbarkeit,
- die Eignung des Produkts zur Übertragung von Vermögenswerten,
- die Fungibilität des Produkts,
- eine häufige Verwendung von Bargeld,
- eine mögliche anonyme Nutzung,
- Charakteristiken möglicher Vertriebskanäle sowie
- der Umfang der Due-Diligence-Maßnahmen.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Merkmale der gebildeten Bankensektoren und deren spezifische Risikosituation eingegangen. Die Risikoeinschätzung des Sektors ist stark vom jeweiligen Produktsegment und vom Vertriebsweg bestimmt.

4.1.3.1 Große Banken

Gegenstand der Betrachtung dieses Sektors sind die Großbanken sowie genossenschaftliche und öffentlichrechtliche Zentralinstitute. Diese Banken bilden gemessen an der Bilanzsumme mehr als ein Drittel des gesamten Bankensektors ab.[29] Die betrachteten Banken des vorliegenden Sektors bieten aufgrund ihres Geschäftsmodells und ihrer internationalen Verflechtung im Vergleich zu den anderen Bankensektoren das größte Spektrum an Bankprodukten an. Dies geht mit entsprechenden inhärenten Risiken einher. Die Großbanken unterhalten ein bundesweites Filialnetz und sind neben dem klassischen Firmen- und Privatkundengeschäft verstärkt im Wertpapiergeschäft sowie im Investmentbanking aktiv. In ihrer Geschäftstätigkeit und Finanzierung sind sie beträchtlich auf den internationalen Markt ausgerichtet.

Die genossenschaftlichen und öffentlichrechtlichen Zentralinstitute fungieren auf überregionaler Ebene im Verbundbereich. Sie wickeln den Zahlungsverkehr innerhalb des Verbundes ab und übernehmen die Geschäfte, welche die regionalen Verbundinstitute aufgrund ihrer geringeren Größe oder ihrer regionalen Ausrichtung nicht anbieten können. Die

28 Vgl. hierzu näher Kapitel 4.1.3.1 bis 4.1.3.5.

29 Vgl. Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik Juli 2019, S. 106.

Zentralinstitute ermöglichen den Verbundinstituten, bei Bedarf den internationalen Geld- und Kapitalmarkt zu erschließen. Sie sind eher im Großkundengeschäft sowie in Kapitalmarktgeschäften aktiv und stehen dabei in Konkurrenz zu den großen privatwirtschaftlichen Kreditbanken.

Insgesamt wird das Bedrohungspotential des betrachteten Bankensektors, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, aufgrund der globalen Verflechtung und aufgrund ihres vielfältigen Produktangebotes sowie des hohen Geschäftsvolumens am höchsten im Vergleich zu den anderen Bankengruppen eingestuft. Zwar wird ein zu- oder abnehmender Trend hierbei nicht gesehen, jedoch ist die öffentliche Wahrnehmung aufgrund der jüngsten Geldwäscheskandale im Bereich der Großbanken gestiegen. Den Banken dieses Sektors kommt aufgrund ihrer Größe und internationalen Verflechtung eine hohe Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft zu. Außerdem wird in Bezug auf den Sektor der großen Banken ein Marktdruck zur Einhaltung der Geldwäschestandards von ausländischen Stellen erzeugt. Dieser führt dazu, dass die Verpflichteten zusätzliche ausländische geldwäscherechtliche Anforderungen einhalten. Da der Druck einerseits erheblich ist und teilweise wirtschaftlich wichtiges Geschäft betrifft, andererseits jedoch auf das Gesamtgeschäft bezogen relativiert werden muss, ist der Marktdruck insgesamt trotzdem noch als hoch einzustufen.

Aufgrund der umfangreichen Geschäftstätigkeit mit einem entsprechenden Spektrum an Produkten und der globalen Verflechtung wird die Anfälligkeit der Bankprodukte der großen Banken, für Geldwäsche missbraucht zu werden, im Vergleich zu den anderen Bankensektoren am höchsten beurteilt. Es ergibt sich daher im Ergebnis eine Anfälligkeit der Produkte von hoch.

Zur Einschätzung der Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bestimmter Bankprodukte in diesem Sektor ist ein zumindest grobes Verständnis vom Umfang und Volumen der Produkte von Bedeutung. Die folgende Tabelle verdeutlicht hierzu anhand einer fünfstufigen Skala von „niedrig“ bis „hoch“ die Größe und den durchschnittlichen Transaktionsumfang der Produkte bei den großen Banken. Die Gesamtgröße eines bestimmten Produkts stellt hier die Bedeutung eines bestimmten Produkts innerhalb des Sektors im Vergleich zu anderen in dem Sektor angebotenen Produkten dar. Die Einstufungen wurden im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft plausibilisiert und verifiziert. Es wurden Einschätzungen der Institute selbst, der Deutschen Kreditwirtschaft sowie von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit in die Bewertung einbezogen.

Bankprodukte: Anzahl: 13	Gesamtgröße/-wert des Produkts	Durchschnittlicher Transaktionsumfang
Girokonten	mittel-hoch	mittel
Termin- und Spareinlagen	mittel	mittel
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	mittel-niedrig	niedrig
Sorten- und Edelmetallhandel	niedrig	mittel-niedrig
Bankschließfach	niedrig	niedrig
Kreditkarten (auch Prepaid-Kreditkarten)	mittel-niedrig	mittel-niedrig
Kreditprodukte für Privatkunden	mittel-hoch	mittel-hoch
Kreditprodukte für Firmenkunden	mittel-hoch	hoch
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	hoch	hoch
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	mittel-niedrig	mittel-hoch
M&A-Geschäft	mittel-niedrig	mittel-hoch
Korrespondenzbankgeschäft	mittel-hoch	mittel
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	mittel-hoch	mittel-hoch

Tabelle 3: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei großen Banken.

Es zeigt sich, dass die betrachteten Banken im Vergleich zu anderen Bankensektoren aufgrund der internationalen Ausrichtung des Geschäfts das größte Spektrum an Produkten mit entsprechenden inhärenten Risiken anbieten. Aufgrund der internationalen Verflechtung besteht ein hoher Auslandsbezug, teilweise auch zu Hochrisikoländern. Das beobachtete Phänomen von erhöhten Investitionen aus dem Ausland, verstärkt in Unternehmensbeteiligungen und im Immobiliengeschäft, wird regelmäßig über große Banken abgewickelt. Hier ist das Korrespondenzbankgeschäft von hoher Bedeutung. Auch das Produkt Handelsfinanzierung, das aufgrund der Exportstärke Deutschlands eine wichtige Rolle spielt, hat im vorliegenden Sektor eine hohe Bedeutung. Die Gesamtgröße eines bestimmten Produkts gibt Aufschluss über die mögliche Gefahr, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden. Mit steigendem Umfang und Volumen eines bestimmten Produkts kann Kriminellen die Tarnung inkriminierter Gelder und Transaktionen grundsätzlich erleichtert und die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erschwert werden. Daneben sind Produkte, die für die Abwicklung komplexer Transaktionen genutzt werden, einer erhöhten Bedrohung, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, ausgesetzt.

In folgender Tabelle sind als Ergebnis der Nationalen Risikoanalyse die Bankprodukte bzw. Bankdienstleistungen des Sektors in Bezug auf das Risiko, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, angeordnet, beginnend (1) mit dem risikoreichsten Produkt:

Bankprodukte: Anzahl: 13	Geldwäsche	Terrorismusfinanzierung
Girokonten	1	1
Korrespondenzbankgeschäft	2	2
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	3	9
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	4	11
M&A-Geschäft	5	5
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	6	6
Sorten- und Edelmetallhandel	7	7
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	8	3
Kreditprodukte für Firmenkunden	9	8
Kreditkarten (auch Prepaid-Kreditkarten)	10	10
Kreditprodukte für Privatkunden	11	4
Bankschließfach	12	13
Termin- und Spareinlagen	13	12

Tabelle 4: Ranking der Produkte der großen Banken nach Risiko.

Diese Einschätzung erfolgte anhand produktspezifischer Faktoren, unter Berücksichtigung von Fallstudien und bestimmten Produktmerkmalen. Girokonten stellen hierbei die Basis der Geschäftsbeziehung dar und dienen als Verrechnungskonto für weitere Bankprodukte. Sie unterliegen einem erhöhten Risiko, da Mittel auf Girokonten sehr fungibel und liquide gehalten werden können. Transaktionen sind hier kurzfristig und jederzeit durchführbar. Zudem sind Ein- und Auszahlungen von Bargeld, auch an Automaten, jederzeit möglich. Es bestehen umfassende Vertriebskanäle, hierzu zählt unter anderem auch das Online-Geschäft ohne direkten Kundenkontakt. Im Onlinehandel sind neue Bezahlverfahren zu beobachten, bei denen Empfänger und Zahlender über mehrere Stufen getrennt werden können. Dadurch kann sich die Bestimmung der eigentlichen Endverbraucher oder Begünstigten der Zahlungsverkehrskonten teilweise als schwierig gestalten. Im Rahmen von Instant Payment können außerdem Beträge in Echtzeit transferiert werden. Insbesondere bei Transaktionen mit einem geringen Volumen können Girokonten auch zu Zwecken von Terrorismusfinanzierung genutzt werden, denn kleinere Beträge sind im Vergleich zu großvolumigen Transaktionen nur schwer zu identifizieren und nachzuverfolgen.

Aufgrund der teilweise komplexen internationalen Verflechtung geht mit dem Korrespondenzbankgeschäft ein hohes inhärentes Risiko einher. Korrespondenzbanken werden häufig auch als Umweg genutzt, um Zahlungen in Offshore-Gebiete zu verschleiern. Insgesamt verfügen die vier Großbanken mit großem Abstand über die höchste Anzahl an Korrespondenzbankbeziehungen. Im Rahmen des Korrespondenzbankgeschäfts ist es eine Herausforderung, die eigentlichen Kunden einer Korrespondenzbankenbeziehung zu kennen. Ein effektives Monitoring-System ist hier unverzichtbar. Insgesamt sind die Korrespondenzbankbeziehungen seit 2014 aufgrund von durchgeführten De-Risking-Maßnahmen (bei den gemessen an der Bilanzsumme, zehn größten deutschen Banken) um 43 % zurückgegangen.

Das Finanztransfergeschäft wird insbesondere aufgrund der Verwendung von Bargeld und des regelmäßigen Auslandsbezugs in eine erhöhte Risikokategorie im Hinblick auf Terrorismusfinanzierung eingestuft. Allerdings ist der relative Umfang des Finanztransfergeschäfts bei den großen Banken dieses Sektors im Vergleich zu anderen Banken geringer.

Das Produkt Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten stellt eine Sammelkategorie dar. Im allgemeinen Wertpapiergeschäft, insbesondere bei geringen Volumina im Privatkundenbereich, besteht grundsätzlich ein niedrigeres Risiko als bei institutionellen Anlegern oder der Anlage in Derivaten und exotischen Finanzprodukten.

Ersatzwährungen, beispielsweise in Form von Prepaid-Kreditkarten oder Edelmetallen, stellen ebenfalls ein Risiko dar. Auch mit Trade Finance, Stiftungen, Trusts und Offshore-Strukturen sind aufgrund der meist komplexen Strukturen, der Begünstigung von Anonymität sowie des Auslandsbezugs erhöhte Risiken verbunden.

Für den Wirtschaftsstandort Deutschland ist die handelsbasierte Geldwäsche aufgrund der hier generierten Handelsvolumina von besonderer Bedeutung: Als weltweit drittgrößter Warenexporteur und -importeur wurden im Jahr 2017 Waren im Wert von über 1.273 Mrd. Euro exportiert; im gleichen Jahr wurden Waren im Wert von 1.006 Mrd. Euro importiert.[30] Typische Anwendungsfälle der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung sind Über- und Unterfakturierung von Waren und Dienstleistungen, Mehrfachabrechnung von Waren und Dienstleistungen, fiktive Handelsgeschäfte sowie die Einbindung von Briefkastenfirmen. Im Rahmen von Handelsfinanzierungen liegen den Banken eine Vielzahl von Informationen zu den Geschäftsbeziehungen vor. Diese Informationen können, anders als beispielsweise bei reinem Kredit- oder Korrespondenzbankgeschäft, risikomindernd im Rahmen des Monitorings eingesetzt werden. Hierfür ist es wichtig, dass der Bank neben den ohnehin erforderlichen Dokumenten ausreichende Kenntnisse über das zugrundeliegende Handelsgeschäft sowie die Geschäftspartner vorliegen. Nur diese Kenntnisse versetzen die Bank in die Lage, Hinweise für handelsbasierte Geldwäsche zu erkennen und eine entsprechende Meldung gegenüber der FIU abzugeben. Dem Bankensektor kommt in diesem Zusammenhang eine sehr bedeutende Rolle für das Erkennen von auffälligen Geschäften zu.

Der Sorten- und Edelmetallhandel wird in einem geringen Umfang angeboten. Ein Großteil des Produkts bezieht sich auf die Belieferung des Bankkunden mit Sorten in üblichen, relativ kleinen Mengen, beispielsweise für eine geplante Reise. Teilweise werden aber auch Goldgeschäfte für Kunden in einem nicht unerheblichen Umfang getätigt. Ergänzend zum Filialservice bieten Institute vereinzelt eine Online-Bestellung von Sorten und Edelmetallen, bis zu einem bestimmten Schwellenwert pro Bestellung und Tag, sowie deren Auslieferung nach Hause an. Voraussetzung sind ein Girokonto bei dem Institut sowie ein Zugang zum Online-Banking. Die Lieferung kann bundesweit an eine frei definierbare Lieferadresse, sofern Kontoinhaber oder Kontobevollmächtigte als Adressaten genannt werden, erfolgen. In der Regel wird das Geschäft nur für Kunden mit bestehender Geschäfts- und Kontobeziehung angeboten. Es bestehen allerdings Erkenntnisse darüber, dass dieses Geschäft auch für Nichtkunden angeboten wird. In diesem Zusammenhang sind eine angemessene Anwendung von internen Sicherungsmaßnahmen und Kundensorgfaltspflichten sowie eine entsprechende Dokumentation von besonderer Bedeutung.

Im Gegensatz hierzu besteht bei Kreditprodukten in der Regel ein niedrigeres Geldwäscherisiko. Insbesondere Baufinanzierungen setzen schon allein aus Bonitätsgründen einen umfangreichen Nachweis der Einkünfte, der Vermögenssituation sowie der künftigen Zahlungsströme voraus. Grundsätzlich ist das Kreditgeschäft mit Firmenkunden anfälliger für

30 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht „Fakten zum deutschen Außenhandel“, Oktober 2018.

Geldwäsche als das Kreditgeschäft mit Privatkunden, weil in der Regel komplexere Strukturen und höhere Transaktionsvolumina bestehen. Verbraucherdarlehen sind, aufgrund einer geringen Nachweispflicht zur Mittelverwendung, hingegen eher im Rahmen der Terrorismusfinanzierung relevant. Das Geldwäscherisiko im Firmenkundengeschäft wird grundsätzlich höher eingeschätzt als bei Privatkunden, weil die Eigentümerstruktur und das Transaktionsprofil in der Regel komplexer sind. Allerdings sind die Produkte und Dienstleistungen im Bereich des Privatkundengeschäfts, insbesondere im Zahlungsverkehrsbereich, gleichzeitig tendenziell anfälliger für Terrorismusfinanzierung als andere Produkte für Unternehmen und Institutionen. Bei der Terrorismusfinanzierung werden oftmals legal erworbene Mittel zu illegalen Zwecken eingesetzt. Diese „verdächtige Mittelverwendung" ist für die Institute wesentlich schwieriger zu erkennen als eine auffällige oder verdächtige Mittelherkunft im Rahmen der Geldwäscheprävention.

Zur Nutzung einer Kreditkarte ist grundsätzlich ein Referenzkonto notwendig, sodass eine Rückverfolgung der Transaktionsaufzeichnungen über Konten im selben Institut einfach möglich ist. Die Rückverfolgung ist jedoch aufwendiger, wenn das Referenzkonto bei einem anderen Institut geführt wird. Direkte Einzahlungen in bar sind grundsätzlich nicht möglich. Eine Ausnahme stellen hier Prepaid-Kreditkarten dar. Abbuchungen sind in bar möglich, wodurch die Papierspur unterbrochen wird. Insofern ist mit dem Kreditkartengeschäft bzw. mit dem Prepaid-Kreditkartengeschäft neben einem Geldwäscherisiko ein hohes Terrorismusfinanzierungsrisiko verbunden. Terroristen können Kreditkarten flexibel und jederzeit auch im Ausland nutzen. Die Finanzierungsmechanismen für Terroristen sind recht diversifiziert und es entstehen zunehmend neue Methoden der anonymen Beschaffung und Verlagerung von Geldern. Auch wenn in der Praxis bislang wenig Berührungspunkte bestehen, gaben die Banken im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft an, dass sie insgesamt eine Zunahme von Extremismus und aktivem Radikalismus, auch durch selbstradikalisierte Einzelpersonen, wahrnehmen.

Die BaFin wird aufsichtsintensive Banken auch zukünftig weiterhin eng begleiten und gezielt Vor-Ort-Prüfungen durchführen.

4.1.3.2 Zweigstellen und Zweigniederlassungen ausländischer Banken

In diesen Sektor sind alle im Inland gelegenen Zweigstellen von Unternehmen mit Sitz im Ausland gemäß § 53 KWG sowie Zweigniederlassungen von Kreditinstituten mit Sitz in einem anderen Staat des Europäischen Wirtschaftsraums gemäß § 53 b KWG einzubeziehen. Die Institute sind der Säule der privatwirtschaftlich geprägten Kreditbanken zuzuordnen und unterliegen, wie alle inländischen Kreditinstitute, dem KWG und GwG. Aufgrund der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftstätigkeit hat die Präsenz von Zweigstellen ausländischer Banken in Deutschland zugenommen.[31] Ausländische Kunden fordern und nutzen in diesem Zusammenhang regelmäßig eine Präsenz in Deutschland.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass bei Zweigniederlassungen gemäß § 53 b KWG keine gesetzliche Pflicht zur Prüfung der Einhaltung der geldwäscherechtlichen Vorgaben durch den Jahresabschlussprüfer besteht. Die BaFin hat daher die Aufsicht über die Zweigniederlassungen nach § 53 b KWG intensiviert. So werden beispielsweise Daten und Informationen von diesen Instituten mittels Fragebögen erhoben und auf Grundlage eines risikobasierten Aufsichtsansatzes gezielt Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt, um das Informationsdefizit auszugleichen. Bei Zweigstellen gemäß § 53 KWG besteht hingegen eine gesetzliche Berichtspflicht.

Die Institute des Sektors verfügen in der Regel über ein ähnliches Geschäftsmodell mit entsprechenden

31 Vgl. Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik Juli 2019, S. 106.

inhärenten Risiken wie große, international agierende Banken im ersten Sektor. Die Zielrichtung ihrer Geschäftstätigkeit orientiert sich insofern an den Ansprüchen der international tätigen Kunden und unterscheidet sich gegenüber den regional tätigen Verbundinstituten durch einen deutlich größeren Umfang im Auslandsgeschäft. Daher wird die Bedrohung des Sektors, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, von den beteiligten Behörden insgesamt als hoch eingestuft. Ein zu- oder abnehmender Trend wird hierbei nicht gesehen.

Die Anfälligkeit der Produkte der Zweigstellen und Zweigniederlassungen, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird insgesamt als mittel-hoch eingestuft. Diese Einschätzung stützt sich unter anderem auf die umfangreiche Geschäftstätigkeit mit einem entsprechenden Umfang an Bankprodukten und dem Auslandsbezug dieser Banken. Die Anfälligkeit der Produkte dieses Sektors ist grundsätzlich höher, als im Bereich der Verbundinstitute und sonstigen Kreditinstitute. An dieser Stelle ist anzumerken, dass aufgrund der fehlenden Berichtspflicht von Zweigniederlassungen gemäß § 53 b KWG, trotz der von der Aufsicht getroffenen Maßnahmen, ein Informationsdefizit im Vergleich zu anderen Banken besteht.

Die folgende Tabelle veranschaulicht – analog zum vorherigen Sektor – die Größe und den durchschnittlichen Transaktionsumfang der einzelnen Produkte der Zweigstellen und Zweigniederlassungen. Die Einschätzungen wurden auch hier im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft plausibilisiert und verifiziert.

Bankprodukte: Anzahl: 13	**Gesamtgröße/-wert des Produkts**	**Durchschnittlicher Transaktionsumfang**
Girokonten	mittel-hoch	mittel
Termin- und Spareinlagen	mittel	mittel
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	mittel-niedrig	niedrig
Sorten- und Edelmetallhandel	niedrig	niedrig
Bankschließfach	niedrig	niedrig
Kreditkarten (auch Prepaid)	mittel-niedrig	mittel-niedrig
Kreditprodukte für Privatkunden	mittel	mittel
Kreditprodukte für Firmenkunden	mittel-hoch	hoch
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	mittel	mittel-hoch
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	mittel-niedrig	mittel-hoch
M&A-Geschäft	mittel-niedrig	mittel-hoch
Korrespondenzbankgeschäft	mittel	mittel-niedrig
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	mittel	mittel-hoch

Tabelle 5: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei Zweigstellen und Zweigniederlassungen.

Es zeigt sich, dass die Zweigstellen und Zweigniederlassungen in der Regel eine ähnliche Geschäftstätigkeit mit einem vergleichbaren Spektrum an Produkten wie die großen Banken im ersten Sektor haben. Allerdings sind die Volumina häufig geringer. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird an dieser Stelle auf die Ausführungen des ersten Bankensektors verwiesen und es werden nur bestimmte Besonderheiten aufgezeigt.

Naturgemäß nehmen die Zweigstellen und Zweigniederlassungen aufgrund des Auslandsbezugs eine wesentliche Rolle in der Außenhandelsfinanzierung von Warenlieferungen, Exportfinanzierungen und ausländischen Unternehmensfinanzierungen ein. Die Banken begleiten und unterstützen ausländische Unternehmen unter anderem im dokumentären Außenhandel in Deutschland. Viele Investitionen aus dem Ausland, beispielsweise von institutionellen Kunden, werden über sie abgewickelt. Ausländische Kunden fordern und nutzen in diesem Zusammenhang regelmäßig eine Präsenz in Deutschland. Insofern dienen Girokonten zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs für ausländische Kunden. Vor allem private Kunden, wie zum Beispiel auch Botschaftsangehörige, tätigen ihre Geschäfte meist über eine Zweigstelle oder Zweigniederlassung mit Bezug zu ihrem Heimatland. Im Privatkundengeschäft findet daneben auch das Wertpapiergeschäft Anwendung. Das Finanztransfergeschäft hat eine wesentliche Bedeutung, so sind Bargeldtransfers ins Ausland grundsätzlich möglich. Zweigstellen sind außerdem im Rahmen des Zahlungsverkehrs mit Drittstaaten, teilweise auch in Hochrisikoländer, aktiv.

In folgender Tabelle sind als Ergebnis der Nationalen Risikoanalyse die Bankprodukte bzw. Bankdienstleistungen des Sektors in Bezug auf das Risiko, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, angeordnet, beginnend (1) mit dem risikoreichsten Produkt:

Bankprodukte: **Anzahl: 13**	**Geldwäsche**	**Terrorismusfinanzierung**
Korrespondenzbankgeschäft	1	2
Girokonten	2	1
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	3	9
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	4	3
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	5	11
M&A-Geschäft	6	5
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	7	6
Sorten- und Edelmetallhandel	8	7
Kreditprodukte für Firmenkunden	9	8
Kreditkarten (auch Prepaid-Kreditkarten)	10	10
Kreditprodukte für Privatkunden	11	4
Bankschließfach	12	13
Termin- und Spareinlagen	13	12

Tabelle 6: Ranking der Produkte der Zweigstellen und Zweigniederlassungen nach Risiko.

4.1.3.3 Regionalbanken und sonstige Kreditbanken

Diesem Sektor sind alle Institute, die nach der Statistik der Deutschen Bundesbank der Bankengruppe der Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken angehören, zuzuordnen. Die Banken dieses Sektors sind in die Säule der privatwirtschaftlich geprägten Kreditbanken einzugruppieren und stehen innerhalb der Bankengruppe in Konkurrenz zueinander. Daher unterscheiden sie sich von den genossenschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Banken. Unter Regionalbanken wurden, der Bezeichnung entsprechend, ursprünglich Banken verstanden, deren Tätigkeit auf ein bestimmtes regionales Gebiet beschränkt ist. Heutzutage werden in dem betrachteten Sektor äußerst heterogene Institute zusammengefasst. Während eine Vielzahl der Institute als klassische Universalbanken auftreten, sind gleichzeitig manche Banken hoch spezialisiert. So sind beispielsweise Konzern- und Autobanken, Privatbankiers und auch weiterhin regionale Banken Gegenstand der Betrachtung. Auch die immer wichtiger werdenden Direktbanken zählen vielfach zu den Kreditbanken. Sie zeichnen sich unter anderem durch einen webbasierten und telefonischen Kundenkontakt aus. Dies spielt im Rahmen der Identifizierung und der laufenden Überwachung der Kundenbeziehungen eine bedeutende Rolle. Die Direktbanken bieten ein hohes Maß an Flexibilität für die Kunden, verbunden mit oftmals geringen Gebühren bei der Abwicklung der Geschäfte. Die meisten Institute der Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken sind jedoch nach wie vor, im Gegensatz zu den Großbanken, tendenziell kleiner und unterhalten ihr Filialnetz nur in einer bestimmten Region. Der Fokus ihrer Geschäftstätigkeit liegt meist, ähnlich dem Geschäftsmodell der Sparkassen und Kreditgenossenschaften, auf der Kreditvergabe an Unternehmen und private Haushalte, die vorwiegend über Einlagen finanziert wird. Hierdurch stehen sie in Konkurrenz zu den Sparkassen und Kreditgenossenschaften. Die Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken vereinen zum 31. Dezember 2017 eine aggregierte Bilanzsumme in Höhe von 1.056.715 Mio. Euro auf sich und stellen so, gemessen an der Bilanzsumme, eine den Kreditgenossenschaften vergleichbare Bankengruppe dar.[32]

Die Bedrohung des Sektors der Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden insgesamt als hoch eingestuft. Gleichwohl ist das gesamte Bedrohungspotential tendenziell niedriger als bei den großen, global tätigen Banken des ersten Sektors. Ein zu- oder abnehmender Trend wird hierbei nicht gesehen.

Die Anfälligkeit der Produkte dieses Bankensektors, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird insgesamt als mittel-hoch eingestuft. Im Vergleich zu den großen Banken des ersten Sektors ist die Anfälligkeit jedoch geringer und gleichzeitig höher als im Bereich der Verbundinstitute und sonstigen Kreditinstitute. Ein großer Anteil der kleineren und mittleren Regionalbanken mit regionaler Geschäftstätigkeit verfügt jedoch über eine vergleichbare Anfälligkeit der Produkte wie die Verbundinstitute.

Die folgende Tabelle veranschaulicht – analog zu den vorherigen Sektoren – die Größe und den durchschnittlichen Transaktionsumfang der einzelnen Produkte der Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken. Die Einschätzungen wurden auch hier im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft plausibilisiert und verifiziert.

32 Vgl. Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik Juli 2019, S. 106.

Bankprodukte: Anzahl: 13	Gesamtgröße / -wert des Produkts	Durchschnittlicher Transaktionsumfang
Girokonten	mittel-hoch	mittel-niedrig
Termin- und Spareinlagen	mittel-hoch	mittel-hoch
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	mittel-niedrig	mittel-niedrig
Sorten- und Edelmetallhandel	niedrig	niedrig
Bankschließfach	niedrig	niedrig
Kreditkarten (auch Prepaid)	mittel	mittel
Kreditprodukte für Privatkunden	mittel-hoch	mittel
Kreditprodukte für Firmenkunden	mittel	hoch
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	mittel-hoch	mittel-hoch
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	mittel-niedrig	mittel-hoch
M&A-Geschäft	mittel	mittel-hoch
Korrespondenzbankgeschäft	mittel-niedrig	niedrig
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	mittel-niedrig	mittel

Tabelle 7: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die oben genannten Mittelwerte nicht für alle Banken in diesem Sektor zutreffend sind. Dies liegt daran, dass, wie bereits beschrieben, in der vorliegenden Bankengruppe teilweise äußerst heterogene Institute zusammengefasst werden. Ein nicht unbeachtlicher Anteil der Institute betreibt Geschäfte in einem ähnlichen Umfang und Volumen wie Banken im Verbundbereich. Die Geschäfte konzentrieren sich unter anderem auf den Zahlungsverkehr, das Kreditgeschäft mit Privat- und Firmenkunden sowie das Wertpapiergeschäft. Im Durchschnitt ist allerdings ein umfassendes Spektrum an Produkten vorhanden. Aufgrund der Fülle an verschiedenen Geschäftsmodellen nutzen grundsätzlich sämtliche Kundengruppen die angebotenen Produkte. Teilweise besteht daher auch eine Nachfrage durch Hochrisikokunden.

Einige Banken dieses Sektors wickeln vermehrt Investitionen aus dem Ausland, vor allem in deutsche Immobilienobjekte, ab. Im Sektor ist ein internationales Filial- und Zweigstellennetz vorhanden, insbesondere bei Töchtern ausländischer Institute.

Das Ferngeschäft wird von den Instituten, neben dem Filialgeschäft, in der Regel angeboten. In der jüngeren Vergangenheit ist eine steigende Nachfrage nach Onlineabschluss zu beobachten. Hier findet auch die Video-Identifizierung und Postident Anwendung. Die Kontoeröffnung in der Filiale ist jedoch nach wie vor häufiger.

Darüber hinaus gaben die Institute im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft an, dass die Anfälligkeit in Bezug auf Geldwäsche und

Terrorismusfinanzierung durch eine zunehmende Digitalisierung von Bezahlprozessen gestiegen sei.

Bei Banken mit Auslandsbezug im Kerngeschäft ist das Finanztransfergeschäft regelmäßig von hoher Bedeutung. Das Produkt wird sowohl für nationale als auch für internationale Transaktionen genutzt. Bei Letzteren spielen sogenannte Heimattransfers eine Rolle. Gleichzeitig schließen viele Institute das Geschäft oftmals komplett aus, um Fehlerquellen zu vermeiden. Besonders risikobehaftet sind in diesem Zusammenhang Transfers von Bargeld durch Laufkunden. Vor allem dann, wenn beispielsweise nicht sämtliche Kundensorgfaltspflichten erfüllt werden und kein effektives Monitoring betrieben wird. Banken, die das Finanztransfergeschäft außerhalb einer Geschäftsbeziehung anbieten, müssen die Identifizierung der Laufkunden gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 a GwG ab einer Transfersumme von 1.000 Euro vornehmen. In der Praxis wird regelmäßig jeder Laufkunde identifiziert. Die Güte der Präventionsmaßnahmen unterscheidet sich hier teilweise erheblich.

Im Zuge der Einbindung der Privatwirtschaft hat sich gezeigt, dass die sogenannten Basiskonten im Zahlungsverkehr einer verstärkten Überwachung unterzogen werden. Hintergrund sind die geringeren Legitimationsanforderungen. Das Problem einer möglichen Identifizierung auf Grundlage von falschen Angaben in den Legitimationsdokumenten ist allerdings zeitlich vor dem Kundenannahmeprozess der Banken gelagert. Auch wenn es in der Praxis relativ wenige Verdachtsfälle gibt, sehen die Institute ein zumindest gefühltes inhärentes Risiko in diesem Zusammenhang.

Der Sorten- und Edelmetallhandel wird, wie in anderen Bankensektoren auch, in einem geringen Umfang angeboten. Viele Institute schließen das Geschäft jedoch komplett aus oder bieten es nur unterhalb des gesetzlichen Schwellenwertes an, um Fehlerquellen zu vermeiden.[33]

Das Wertpapiergeschäft sowie Treuhand- und Vermögensverwaltungsdienstleistungen werden, teilweise in einem großen Umfang, angeboten. In der Regel liegen höhere durchschnittliche Transaktionsvolumen aufgrund der regelmäßigen hohen Anzahl an vermögenden Kunden vor. Die Produkte sind in der Regel nicht so komplex und umfangreich wie bei den großen, global agierenden Banken.

Mit dem Betreiben des Kreditkartengeschäfts ist ein erhöhtes Risiko in Bezug auf Terrorismusfinanzierung verbunden. Im Zuge der Einbindung der Privatwirtschaft hat sich unter anderem gezeigt, dass Prepaid-Kreditkarten und die mit Kreditkarten verbundenen grenzüberschreitenden Kartean-Karte-Transaktionen anfällig für den Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung sind. Terroristen können mit Kreditkarten Zahlungen im In- und Ausland flexibel und zu jeder Zeit tätigen.

Die Institute dieses Sektors bieten vermehrt Kreditprodukte für Privatpersonen an. Insofern sind auch Verbraucherdarlehen, aufgrund einer geringen Nachweispflicht zur Mittelverwendung, im Rahmen der Terrorismusfinanzierung von Bedeutung.

Auch wenn das Bankschließfach ein bankuntypisches Nebenprodukt darstellt, können Schließfächer grundsätzlich eine Aufbewahrungsfunktion für inkriminierte Gelder, auch im Rahmen der Terrorismusfinanzierung, haben. Durch die Novellierung des GwG wird nun nach § 24 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KWG eine Transparenz hinsichtlich der Existenz eines Bankschließfachs als Teil der Kundenstammdaten ermöglicht. Ab 2019 werden entsprechende Verstöße durch die Aufsichtsbehörde beanstandet.

In folgender Tabelle sind als Ergebnis der Nationalen Risikoanalyse die Bankprodukte bzw. Bankdienstleistungen des Sektors in Bezug auf das Risiko, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, angeordnet, beginnend (1) mit dem risikoreichsten Produkt:

33 Vgl. hierzu das Kapitel 4.1.3.1.

Bankprodukte: Anzahl: 13	Geldwäsche	Terrorismusfinanzierung
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	1	1
Girokonten	2	2
Korrespondenzbankgeschäft	3	5
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	4	8
Sorten- und Edelmetallhandel	5	6
Kreditprodukte für Firmenkunden	6	7
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	7	9
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	8	11
Kreditprodukte für Privatkunden	9	4
Kreditkarten (auch Prepaid-Kreditkarten)	10	3
Termin- und Spareinlagen	11	12
M&A-Geschäft	12	13
Bankschließfach	13	10

Tabelle 8: Ranking der Produkte der Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken nach Risiko.

4.1.3.4 Banken im Verbundbereich

Diesem Sektor sind alle Institute zuzuordnen, die nach der Statistik der Deutschen Bundesbank den Bankengruppen der Sparkassen und den Genossenschaftsbanken angehören. Hierbei handelt es sich in erster Linie um lokale Universalbanken mit einer beschränkten regionalen Marktausrichtung und Größe. Der Geschäftsschwerpunkt liegt überwiegend auf der Hereinnahme von Spareinlagen und der Vergabe von mittel- und langfristigen Darlehen, beispielsweise im Bereich der Baufinanzierung sowie für Investitionen von mittelständischen Betrieben und Gemeinden. Dementsprechend wird in diesem Sektor eine sehr homogene Gruppe von Banken zusammengefasst. Auch wenn sie als Universalbanken grundsätzlich alle Bankgeschäfte betreiben können, sind sie aufgrund ihrer lokalen Markt- und Kundennähe sowie des etwas beschränkten Produktangebots in der Lage, Risiken in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gut einschätzen und bekämpfen zu können. Das Regionalprinzip spiegelt sich vor allem in dem jeweiligen Filialnetz wider und führt häufig dazu, dass die Kunden persönlich bekannt sind und Auffälligkeiten direkt von den Bankangestellten bemerkt werden. Erst über den Verbund sind einzelne Verbundbanken überhaupt in der Lage, ein breites Spektrum von Bank- und Finanzdienstleistungen anzubieten. So wird beispielsweise der Zahlungsverkehr über die Zentralinstitute abgewickelt, welche über die hierfür unter anderem notwendigen Korrespondenzbankbeziehungen verfügen.

Die Bedrohung des Sektors der Verbundinstitute, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden insgesamt als mittel-hoch eingestuft. Das Bedrohungspotential ist somit tendenziell niedriger als bei den Banken der ersten drei Bankensektoren und gleichzeitig höher als bei den sonstigen Kreditinstituten. Ein zu- oder abnehmender Trend wird hierbei nicht gesehen.

Die Anfälligkeit der Produkte im Verbundbereich, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird

insgesamt als mittel eingestuft. Im Vergleich zu den Banken der ersten Sektoren ist die Anfälligkeit geringer und gleichzeitig höher als im Bereich der sonstigen Kreditinstitute.

Die folgende Tabelle veranschaulicht analog zu den vorherigen Sektoren die Größe und den durchschnittlichen Transaktionsumfang der einzelnen Produkte der Verbundbanken. Die Bewertungen wurden auch hier im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft plausibilisiert und verifiziert. Neben den Einschätzungen der Verbundinstitute selbst wurden auch Erfahrungen der Verbände und ausgewählter Prüfungsstellen der Verbände mit in die Bewertung einbezogen.

missbraucht zu werden, weil die Anforderungen an die Mittelverwendung in der Regel gering sind.

Ein weiterer geschäftlicher Schwerpunkt besteht in dem Einlagengeschäft, insbesondere in der Form von Girokonten. Hiervon werden grundsätzlich sämtliche Kundengruppen angesprochen. Allerdings wird das Geschäft vor allem mit regionalen Kunden betrieben. Teilweise werden Hochrisikokunden ausgeschlossen. Ein Auslandsbezug besteht in der Regel nur in einem geringen Umfang, insbesondere nur dann, wenn eine Verbundbank im Grenzgebiet tätig ist. Mittels im Verbund etablierter EDV-Monitoring-Systeme wird eine umfassende Überwachung der Geschäftsbeziehungen und Transaktionen gewährleistet.

Bankprodukte: **Anzahl: 13**	**Gesamtgröße/-wert des Produkts**	**Durchschnittlicher Transaktionsumfang**
Girokonten	hoch	mittel-niedrig
Termin- und Spareinlagen	mittel-hoch	mittel
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	mittel-niedrig	mittel-niedrig
Sorten- und Edelmetallhandel	niedrig	niedrig
Bankschließfach	niedrig	niedrig
Kreditkarten (auch Prepaid-Kreditkarten)	mittel-niedrig	mittel
Kreditprodukte für Privatkunden	hoch	mittel-hoch
Kreditprodukte für Firmenkunden	mittel	hoch
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	mittel	mittel
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	mittel-niedrig	mittel-hoch
M&A-Geschäft	niedrig	mittel-hoch
Korrespondenzbankgeschäft	niedrig	mittel-niedrig
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	niedrig	mittel

Tabelle 9: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei Banken im Verbundbereich.

Ein Geschäftsschwerpunkt bei Banken im Verbundbereich liegt überwiegend auf der Vergabe von mittel- und langfristigen Darlehen. Hier ist insbesondere das Kreditgeschäft mit Privatkunden von großer Bedeutung. In diesem Zusammenhang besteht grundsätzlich eine hohe Anfälligkeit von Verbraucherdarlehen, für Zwecke der Terrorismusfinanzierung

Im Bereich der Verbundinstitute findet das Finanztransfergeschäft teilweise Anwendung. In diesem Zusammenhang bieten Verbundbanken sogenannte Doppelt-Bargeschäfte an. Hierbei handelt es sich um Bareinzahlung mit der Anweisung, den Betrag bei einer Empfängerbank wieder bar auszuzahlen. Viele Institute schließen das Geschäft allerdings komplett

aus, um Fehlerquellen zu vermeiden. Wenn das Finanztransfergeschäft angeboten wird, unterliegt es regelmäßig einer starken Begrenzung, beispielsweise mittels Schwellenwerten. Außerdem findet eine Mittelherkunftsprüfung statt. Das Geschäft mit Laufkunden wird in der Regel komplett ausgeschlossen.

Der Geschäftsumfang im Sorten- und Edelmetallhandel ist in den letzten Jahren rückläufig. Kleinere Banken schließen diese Geschäfte aus risikoorientierter Sicht regelmäßig aus oder bieten sie nur unterhalb der gesetzlichen Schwellenwerte an. Größere Verbundinstitute, besonders in Ballungsgebieten mit diversifizierter Bevölkerungsstruktur, führen diese Geschäfte weiterhin aus. Hauptsächlich wird das Sortengeschäft für Privatkunden in einem geringen Umfang angeboten, beispielsweise für Reisen der Kunden. Hier ist zu sehen, dass die mit diesen Geschäften verbundenen Risiken eng überwacht werden. Sorten- und Edelmetallhandel wird in der Regel nur für Kunden mit Kontobeziehung angeboten.

Verbundinstitute bieten zwar in der Regel keine Produkte im Bereich von Trusts und Offshore-Strukturen an, allerdings betreiben sie regelmäßig das Geschäft mit vor allem regionalen Stiftungen. Aufgrund von teilweise komplexen Strukturen besteht hier grundsätzlich ein Geldwäscherisiko.

Das Wertpapiergeschäft ist meistens nicht das Kerngeschäft der Verbundinstitute und wird daher im Vergleich zu anderen Bankensektoren in einem geringeren Umfang angeboten. Wertpapiergeschäfte werden vor allem im Privatkundenbereich, vermehrt bei größeren Verbundbanken, ausgeführt.
In folgender Tabelle sind als Ergebnis der Nationalen Risikoanalyse die Bankprodukte bzw. Bankdienstleistungen des Sektors in Bezug auf das Risiko, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, angeordnet, beginnend (1) mit dem risikoreichsten Produkt:

Bankprodukte: Anzahl: 13	**Geldwäsche**	**Terrorismusfinanzierung**
Girokonten	1	1
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	2	2
Kreditprodukte für Firmenkunden	3	7
Sorten- und Edelmetallhandel	4	5
Kreditprodukte für Privatkunden	5	3
Kreditkarten (auch Prepaid-Kreditkarten)	6	4
Bankschließfach	7	6
Korrespondenzbankgeschäft	8	8
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	9	11
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	10	10
Termin- und Spareinlagen	11	9
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	12	12
M&A-Geschäft	13	13

Tabelle 10: Ranking der Produkte der Banken im Verbundbereich nach Risiko.

4.1.3.5 Sonstige Kreditinstitute

Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse wurden dem Bankensektor sonstige Kreditinstitute alle Institute zugeordnet, die nach der Statistik der Deutschen Bundesbank den Bankengruppen angehören, die unter folgende Sammelbegriffe zu subsummieren sind: Realkreditinstitute, Banken mit Sonder-, Förder- und sonstigen zentralen Unterstützungsaufgaben, Bausparkassen und Bürgschaftsbanken. Spezialisierte Kreditinstitute beschränken ihre Tätigkeit typischerweise auf ausgewählte Bankgeschäfte und sind oft einer Universalbank angegliedert. So gewähren beispielsweise Realkreditinstitute langfristige Darlehen, um den Bau von Immobilien und öffentliche Projekte zu finanzieren. Hierfür werden Schuldverschreibungen, sogenannte Pfandbriefe, ausgegeben, die von anderen Kunden und Instituten erworben werden können. Das Risiko, zu Zwecken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, ist entsprechend niedriger, wenn die Geschäftstätigkeit eingeschränkt ist.

Die Bedrohung des Sektors der sonstigen Kreditinstitute, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden insgesamt als mittel eingestuft. Das gesamte Bedrohungspotential ist somit im Vergleich zu den anderen Bankensektoren am geringsten. Ein zu- oder abnehmender Trend wird hierbei nicht gesehen.

Die Anfälligkeit der Produkte der sonstigen Kreditinstitute, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, wird insgesamt als mittel eingestuft. Im Vergleich zu den anderen Bankengruppen ist die Anfälligkeit in diesem Sektor am geringsten.

Die folgende Tabelle veranschaulicht – analog zu den vorherigen Sektoren – die Größe und den durchschnittlichen Transaktionsumfang der einzelnen Produkte der sonstigen Kreditinstitute. Es zeigt sich deutlich, dass die sonstigen Kreditinstitute über das geringste Spektrum an Produkten, mit entsprechend weniger inhärenten Risiken, im Vergleich zu den anderen Bankensektoren verfügen. Die Einschätzungen wurden auch hier im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft plausibilisiert und verifiziert.

Bankprodukte: Anzahl: 13	**Gesamtgröße/-wert des Produkts**	**Durchschnittlicher Transaktionsumfang**
Girokonten	niedrig	mittel-niedrig
Termin- und Spareinlagen	hoch	mittel-niedrig
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	–	–
Sorten- und Edelmetallhandel	–	–
Bankschließfach	–	–
Kreditkarten (auch Prepaid-Kreditkarten)	niedrig	mittel-niedrig
Kreditprodukte für Privatkunden	mittel-hoch	mittel-hoch
Kreditprodukte für Firmenkunden	mittel-hoch	hoch
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	mittel	mittel-niedrig
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	–	–
M&A-Geschäft	–	–
Korrespondenzbankgeschäft	–	–
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	–	–

Tabelle 11: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei sonstigen Kreditinstituten.

Girokonten und das Kreditkartengeschäft werden von den betrachteten Banken nur vereinzelt und in einem geringen Umfang angeboten. Das Girokonto wird dann regelmäßig in Kombination mit weiteren Produkten angeboten, wie zum Beispiel Kreditkarten. Wenn diese Produkte angeboten werden, besteht grundsätzlich eine hohe Anfälligkeit in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In der Regel sind Girokonten jedoch nur für einen eingeschränkten Kundenkreis erhältlich, wie beispielsweise Privatkunden, als Jugendkonto oder für eigene Mitarbeiter. In Bezug auf das Kreditkartengeschäft werden in Einzelfällen auch (Online-) Prepaid-Kreditkarten angeboten, aber auch hier regelmäßig nur für einen eingeschränkten Nutzerkreis, beispielsweise für Jugendliche.

Der Anteil der Termin- und Spareinlagen am Gesamtgeschäftsvolumen ist insgesamt hoch. Insbesondere bei Bausparkassen, die gemessen an der Bilanzsumme einen hohen Anteil im Sektor annehmen, ist der Gesamtwert des Produkts hoch. Das durchschnittliche Transaktionsvolumen ist allerdings eher gering. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um kleinere Transaktionen in Form von Einzahlungen, zum Beispiel laufende Beiträge für Bausparverträge. Die Auszahlungen sind naturgemäß höher.

Bei den sonstigen Kreditinstituten ist ebenso das Kreditgeschäft von Bedeutung. Kredite mit hohen Volumina können hier beispielsweise durch die Vermengung von inkriminierten Geldern mit den zurückzuzahlenden Summen zu Geldwäschezwecken missbraucht werden.

Im Bereich der sonstigen Kreditinstitute besteht insgesamt eine geringe Anfälligkeit in Bezug auf Terrorismusfinanzierung, weil Produkte mit einer hohen Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung nicht oder nur in einem geringen Umfang angeboten werden.

In folgender Tabelle sind als Ergebnis der Nationalen Risikoanalyse die Bankprodukte bzw. Bankdienstleistungen des Sektors in Bezug auf das Risiko, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, angeordnet, beginnend (1) mit dem risikoreichsten Produkt:

Bankprodukte: **Anzahl: 13**	**Geldwäsche**	**Terrorismusfinanzierung**
Girokonten	1	1
Kreditkarten (auch Prepaid-Kreditkarten)	2	2
Kreditprodukte für Firmenkunden	3	5
Wertpapiergeschäft, Anlage in Finanzderivaten sowie andere Anlagemöglichkeiten	4	4
Kreditprodukte für Privatkunden	5	3
Sorten- und Edelmetallhandel	–	–
Stiftungen, Trusts, Offshore-Strukturen	–	–
Handelsfinanzierung (Trade-Finance)	–	–
Finanztransfergeschäft (insb. Bargeldtransfers)	–	–
Termin- und Spareinlagen	–	–
Korrespondenzbankgeschäft	–	–
M&A-Geschäft	–	–
Bankschließfach	–	–

Tabelle 12: Ranking der Produkte der sonstigen Kreditinstitute nach Risiko.

4.2 Versicherungssektor

4.2.1 Überblick

Die Versicherungsaufsicht ist, entsprechend dem föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland, auf Bund und Länder aufgeteilt. Die BaFin beaufsichtigt auf Bundesebene die in Deutschland tätigen privaten Versicherungsunternehmen, die wirtschaftlich von erheblicher Bedeutung sind, und die öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsversicherer, die über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus tätig sind. Die Aufsichtsbehörden der Länder beaufsichtigen vor allem die öffentlich-rechtlichen Versicherer, deren Tätigkeit auf das jeweilige Bundesland beschränkt ist, und diejenigen privatrechtlichen Versicherer, die wirtschaftlich von geringerer Bedeutung sind. Für alle Versicherungsunternehmen in Deutschland ist die Spartentrennung nach § 8 Abs. 4 VAG vorgeschrieben. Sie besagt, dass Lebensversicherungen, Krankenversicherungen sowie Schaden- und Unfallversicherungen in jeweils eigenständigen Unternehmen betrieben werden müssen. Aufgrund dieser Vorgaben gibt es eine Vielzahl von Versicherungsunternehmen, die größeren Versicherungskonzernen oder -gruppen angehören. Mit über 909 Mrd. Euro und somit fast 60 % des Kapitalanlagebestands aller deutschen Erstversicherungsunternehmen, die unter Bundesaufsicht stehen, kommt der Sparte der Lebensversicherungen mit ihren 84 Unternehmen eine hervorgehobene Relevanz im Gesamtmarkt zu.[34]

Es wurden alle Versicherungsprodukte in die Analysearbeiten zur Nationalen Risikoanalyse einbezogen. Den beteiligten Behörden liegen derzeit keine Erkenntnisse vor, dass bisher nicht nach dem GwG verpflichtete Versicherungsunternehmen zur Geldwäsche missbraucht werden. Gegenstand der folgenden Ausführungen zum Versicherungssektor sind daher die über 200 unter Geldwäscheaufsicht der BaFin stehenden Versicherungsunternehmen. Hierzu gehören nach dem GwG Versicherungsunternehmen, soweit sie jeweils Lebensversicherungen und Unfallversicherungen mit Prämienrückgewähr anbieten oder Darlehen vergeben.

Der deutsche Versicherungssektor ist grundsätzlich national ausgerichtet. Mit Ausnahme der global agierenden Konzerne verfolgt die Mehrzahl der deutschen Versicherungsunternehmen eine eher regionale oder nationale Ausrichtung. Insbesondere die öffentlichen Versicherer arbeiten nach dem Regionalprinzip. Durch die Digitalisierung, vor allem im Vertrieb, verschwimmen jedoch die regionalen Grenzen immer mehr und viele Unternehmen bewerben ihre Versicherungsprodukte deutschlandweit.

Die Bedrohung des Sektors, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden insgesamt als mittel-niedrig eingestuft. Es wird hier von einem Trend ausgegangen, der zu einer Erhöhung des Risikos führt, weil die anhaltende Niedrigzinsphase die Unternehmen dazu veranlasst, flexiblere Lebensversicherungsprodukte auf den Markt zu bringen sowie vermehrt bankgleiche Produkte anzubieten. Solche Produkte könnten die Attraktivität des Sektors für Geldwäscher erhöhen.

Die Anfälligkeit der Produkte des Versicherungssektors, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird zwischen mittel-niedrig und niedrig eingestuft. Die BaFin führt die Vor-Ort-Prüfungen bei den verpflichteten Versicherungsunternehmen selbst durch. Im Zusammenspiel mit den Berichten der Internen Revision zur Güte der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verschafft sich die Aufsicht ein umfassendes Bild der Prävention in den einzelnen Unternehmen. Aufgrund dieser Erkenntnisse werden die Integrität des Personals sowie dessen Kenntnisse zur Geldwäscheprävention als hoch bewertet. Die Wirksamkeit des Geldwäschebeauftragten wird im gesamten Sektor ebenfalls als hoch eingestuft, wobei kleinere und mittlere Versicherungsunternehmen der Funktion des Geldwäschebeauftragten häufig nicht die notwendigen Personalkapazitäten zumessen. Dies äußert sich in der Regel

34 Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Jahresbericht 2017, S. 106 sowie 179.

dadurch, dass die beauftragte Person neben ihrer Funktion als Geldwäschebeauftragter weitere Funktionen oder Linienaufgaben innerhalb des Versicherungsunternehmens wahrnehmen muss.

Durch das „Know-Your-Customer-Prinzip“ sind Versicherungen angehalten, den wirtschaftlichen Hintergrund ihrer Kunden zu ergründen. Bei Begründung der Geschäftsbeziehung sollten die Versicherungen entsprechende Informationen (zum Beispiel Beruf) erheben, um eine Risikoeinstufung des Kunden vornehmen zu können. Die Erhebung der Berufsangabe des Kunden erfolgt bei vielen Versicherungen jedoch noch immer nicht in jedem Fall, weil diese Angabe häufig nur im Zusammenhang mit dem zu versichernden Risiko erhoben wird (beispielsweise Berufsunfähigkeitsversicherung) und nicht vor dem Hintergrund der Geldwäscheprävention.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Annahme von Bargeld bei den meisten Versicherungsunternehmen per Arbeitsanweisung ausgeschlossen ist. Vereinzelt bestehen zwar diesbezügliche Ausnahmeregelungen, diese sind aber auf wenige Einzelfälle beschränkt und werden durch die Geldwäschebeauftragten besonders überwacht. Bargeldkassen werden von den meisten Versicherungsunternehmen nur noch in Bezug auf Handvorschüsse geführt. Bare Ein- sowie Auszahlungen sind daher bei der großen Mehrheit der Unternehmen nicht mehr möglich. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf die intensive Präventionsarbeit der BaFin, auch im Rahmen der Vor-Ort-Prüfungen, zurückzuführen.

Die Anzahl der Verdachtsmeldungen aus dem Versicherungssektor wurde insbesondere seitens der FIU sowie der Strafverfolgungsbehörden kritisch betrachtet. Sie liegt unter 1 % des gesamten Meldeaufkommens. Im Rahmen der Expertenanhörung wurde deutlich, dass die Geldwäschebeauftragten viele Ressourcen in die Prüfung der Voraussetzungen des § 43 Abs. 1 GwG investieren. In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich zu betonen, dass für das Vorliegen eines meldepflichtigen Sachverhalts erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass Tatsachen bestehen, die auf das Vorliegen der in § 43 Abs. 1 GwG genannten Sachverhalte hindeuten.[35] Eine umfassende Sachverhaltsermittlung und Bewertung erleichtert in vielen Fällen die Filterfunktion der FIU sowie die Ermittlungstätigkeit der Strafverfolger, jedoch kann sie unter Umständen dazu führen, dass relevante Sachverhalte nicht gemeldet werden. In Zweifelsfällen ist daher stets eine Verdachtsmeldung zu erstatten.

4.2.2 Versicherungsprodukte

4.2.2.1 Kapitalbildende Lebensversicherung sowie aufgeschobene Rentenversicherung

In Bezug auf die Produkte „kapitalbildende Lebensversicherung“ und „aufgeschobene Rentenversicherung“ ist grundsätzlich zwischen Policen mit laufender Beitragszahlung und mit Einmalzahlung zu unterscheiden. Darüber hinaus ist in Bezug auf die Vertriebskanäle zwischen dem Vertrieb durch gebundene Vermittler und Banken einerseits und dem Onlinevertrieb sowie dem Vertrieb über freie Versicherungsmakler andererseits zu unterscheiden. Es ist davon auszugehen, dass die auf den Vertrieb bezogenen Risiken hinsichtlich Geldwäsche bei dem Vertrieb durch gebundene Vermittler und Banken grundsätzlich geringer sind.

Die Anfälligkeit der Policen mit laufender Beitragszahlung, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird als mittel-niedrig eingestuft. Die Anfälligkeit der Produkte mit einer Einmalzahlung, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird ebenfalls als mittel-niedrig eingestuft. Eine spürbare Abstufung für die Produkte, die durch gebundene Vermittler oder

35 Vgl. hierzu Beschluss des OLG Frankfurt vom 10. April 2018; 2 Ss-OWi 1059/17.

Banken vertrieben werden, wird nicht vorgenommen. Maßgeblich für diese Einschätzung ist die hohe inhärente Geldwäschebedrohung, die von der Einmalzahlung ausgeht.

Das Gesamtvolumen der kapitalbildenden Lebensversicherung sowie der aufgeschobenen Rentenversicherung mit laufender Beitragszahlung ist mit knapp 60 % der Neugeschäftsanteile, bezogen auf die Sparte der Lebensversicherung, hoch. Das Gesamtvolumen der Policen mit Einmalzahlung ist mit gut 13 % als mittel-niedrig einzustufen. Der hiervon jeweils auf die öffentlichen Versicherer entfallende Anteil ist niedrig.[36]

Relevante Typologien für diese Produkte sind unter anderem:

- Ein Versicherungsnehmer kündigt an, entgegen der vertraglichen Vereinbarung hohe Vorauszahlungen von Versicherungsprämien zu leisten.

- Die Versicherungspolice wird vorzeitig gekündigt und die Rückerstattung erfolgt per Scheck unter Inkaufnahme von Verlusten. Hier hat der Versicherungsnehmer vor dem Vertragsschluss häufig ein ungewöhnliches Interesse an der vorzeitigen Kündigung und den Auszahlungsmöglichkeiten.

- Der Versicherungsnehmer legt fingierte Nachweise zur Mittelherkunft vor; beispielsweise wird ein Immobilienverkauf im Ausland vorgegeben und die Dokumente werden nicht im Original vorgelegt.

Die Zahlung von Einmalbeiträgen und hohen laufenden Beiträgen ist vor allem vor dem Hintergrund des Missbrauchs des Produkts zur Geldwäsche relevant. Sofern die Zahlungen die jeweiligen von den Versicherungen in ihrer Risikoanalyse zu definierenden Schwellenwerte überschreiten, ist die Herkunft der Mittel abzuklären bzw. der Geschäftsvorfall dem Geldwäschebeauftragten zur weiteren Prüfung zuzuleiten. Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Versicherungsnehmers müssen plausibel erklärbar hinsichtlich der Höhe des geleisteten Beitrags sein.

Die Versicherungsunternehmen bieten aufgrund des Niedrigzinsumfeldes neue Produktformen an, um Neugeschäft zu generieren. Der Trend geht hin zu sogenannten „flexiblen Produkten“, die, anders als die klassischen Kapitalprodukte im Versicherungsbereich, flexible Ein- und Auszahlungen im Laufe der Vertragslaufzeit ermöglichen. Dies schließt ein, dass sowohl der Termin der Zahlungen als auch der Betrag vom Versicherungsnehmer frei gewählt werden kann. Somit ergibt sich eine Äquivalenz zu Tagesgeld- und Sparprodukten der Banken. Anders als die Banken unterliegen die Versicherungsunternehmen keiner gesetzlichen Verpflichtung, ein EDV-gestütztes Monitoring vorzuhalten. Ein fehlendes EDV-gestütztes Monitoring kann transaktionsbedingte Risiken begründen, da diese neuen Produktformen zur Geldwäsche missbraucht werden können und eine engmaschige Kontrolle der Transaktionen auf manueller Basis kaum realisierbar ist. Da die Versicherungsunternehmen jedoch, anders als die Hausbanken, keine Girokonten führen, haben sie keine umfassende Einsicht in die Zahlungsflüsse des Kunden. Insofern kann auch ein effektives Verdachtsmeldewesen erschwert werden.

4.2.2.2 Risikolebensversicherung

Der Marktanteil der Risikoversicherung auf den Todesfall sowie der entsprechenden Invaliditätsprodukte am Neugeschäft der Sparte ist mit gut 25 % als mittel einzustufen.

Die Anfälligkeit der Risikolebensversicherung, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird als mittel-niedrig eingestuft. Das Produkt eignet sich jedoch eher zur Terrorismusfinanzierung als zur Geldwäsche. Der Abschluss einer Sterbe- oder Lebensversicherung durch junge Kunden kann ein Hinweis auf eine beabsichtigte Reise in ein Terrorgebiet als Kämpfer sein. Versicherungen sollten zur Prävention von Terrorismusfinanzierung daher den Tod oder

36 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 31.12.2017.

eine Invalidität durch die Teilnahme an Kriegshandlungen durch ihre allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) ausschließen.

4.2.2.3 Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr

Von den insgesamt 201 Versicherungsunternehmen der Sparte Schaden- und Unfallversicherung haben lediglich 22 Unternehmen das Produkt „Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr“ im Bestand.[37] Darüber hinaus betreiben nur noch 13 Unternehmen aktiv das Neugeschäft.[38] Hervorzuheben ist, dass für dieses Produkt kleinere Versicherungssummen üblich sind und daher der Gesamtwert des Produkts als gering einzustufen ist.

Die Anfälligkeit des Produkts wird vor dem Hintergrund einer möglichen Geldwäsche daher als niedrig eingestuft. Wegen der Ansparphase kann das Produkt prinzipiell zu Zwecken der Geldwäsche missbraucht werden, allerdings ist es wegen der kleineren Versicherungssummen für Geldwäscher wenig attraktiv.

4.2.2.4 Bankgleiche Produkte

Unter dem Begriff der bankgleichen Produkte werden hier das Kapitalisierungsgeschäft sowie das Kreditgeschäft zusammengefasst. Unter dem Kapitalisierungsgeschäft werden vor allem Tagesgeld sowie Sparprodukte verstanden. Es umfasst derzeit knapp 4 % der Neugeschäftsanteile der Sparte Lebensversicherung. Unter dem Kreditgeschäft werden insbesondere Baufinanzierung, Hypothekendarlehen sowie Darlehen verstanden. Erstversicherungsunternehmen (unter Aufsicht der BaFin) haben derzeit rund 4 % ihrer gesamten Kapitalanlagen in grundpfandrechtlich gesicherte Darlehen (Wohnbauten und gewerblich) investiert. Darlehen an Unternehmen (ohne Banken) betragen rund 1 % der gesamten Kapitalanlagen.[39]

Die Anfälligkeit wird vor dem Hintergrund einer möglichen Geldwäsche derzeit als mittel-niedrig eingestuft. Als nicht versicherungsoriginäres Produkt besteht die Gefahr, dass Personen gezielt inkriminierte Gelder über Kapitalisierungsprodukte bei der Versicherungswirtschaft platzieren wollen. Wegen der teilweise fehlenden Sensibilität der Versicherungen in Bezug auf die Pflicht zur Identifizierung des Vertragspartners und die Pflicht zur Abklärung des wirtschaftlich Berechtigten besteht hierfür ein latentes Risiko. Bei Vor-Ort-Prüfungen wurde von der BaFin vereinzelt festgestellt, dass diese Produkte nicht in gleichem Maße in die Präventionsmaßnahmen des Geldwäschebeauftragten eingebunden werden wie originäre Versicherungsprodukte.

Grundsätzlich sind in Bezug auf die bankgleichen Produkte sämtliche Typologien auch für den Versicherungssektor einschlägig, die für den Bankensektor definiert wurden. In Bezug auf das Kreditgeschäft soll beispielhaft folgende Typologie angeführt werden: Durch hohe Sondertilgungsleistungen erfolgt die Einschleusung illegaler Gelder in die Versicherung. Dies kann auch durch eine vorzeitige Ablösung des Darlehens geschehen. Die Täter nehmen hierbei auch den Anfall von Vorfälligkeitsentschädigungen in Kauf.

Die Aufsicht wird die Entwicklung der Marktanteile der bankgleichen Produkte eng verfolgen, um auf Veränderungen am Markt angemessen reagieren zu können. Insbesondere die Versicherungsunternehmen, die vermehrt bankgleiche Produkte anbieten, sollten den Einsatz eines EDV-gestützten Transaktions-Monitoring-Systems in Erwägung ziehen.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die Größe und die Inanspruchnahme von Mittelspersonen in Bezug auf die einzelnen Versicherungsprodukte. Diese Faktoren flossen unter anderem in die Bewertung zur Anfälligkeit ein.

37 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 31.12.2017.
38 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 31.12.2017.
39 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 31.12.2017.

Versicherungsprodukte:	Gesamtgröße/-wert des Produkts	Inanspruchnahme von Mittelspersonen
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (freie Makler und Onlinevertrieb) mit laufender Beitragszahlung	hoch	mittel
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (freie Makler und Onlinevertrieb) mit Einmalbeitrag	mittel-niedrig	mittel
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (gebundene Vermittler und Bankenvertrieb) mit laufender Beitragszahlung	niedrig	niedrig
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (gebundene Vermittler und Bankenvertrieb) mit Einmalbeitrag	niedrig	niedrig
Risikolebensversicherung	mittel	mittel
Unfallversicherungen mit Prämienrückgewähr	niedrig	mittel
Bankgleiche Produkte – Kapitalisierungsgeschäft	niedrig	mittel
Bankgleiche Produkte – Kreditgeschäft	niedrig	mittel

Tabelle 13: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie Inanspruchnahme von Mittelspersonen bei Versicherungen.

In der folgenden Tabelle sind die Versicherungsprodukte in Bezug auf das Risiko, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, angeordnet, beginnend (1) mit dem risikoreichsten Produkt:

Das Ranking betrachtet das abstrakte Risiko und lässt hierfür die jeweilige Gesamtgröße des Produkts außer Betracht. Aufgrund der zunehmenden Marktrelevanz wurden kapitalbildende Lebensversicherungen sowie aufgeschobene Rentenversicherungen mit flexibler Ein- und Auszahlung einer gesonderten Bewertung unterzogen.

Versicherungsprodukte:	Geldwäsche	Terrorismusfinanzierung
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (freie Makler und Onlinevertrieb) mit flexibler Ein- und Auszahlung	1	5
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (gebundene Vermittler und Bankenvertrieb) mit flexibler Ein- und Auszahlung	2	6
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (freie Makler und Onlinevertrieb) mit Einmalbeitrag	3	7
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (gebundene Vermittler und Bankenvertrieb) mit Einmalbeitrag	4	8
Bankgleiche Produkte – Kapitalisierungsgeschäft	5	10
Bankgleiche Produkte – Kreditgeschäft	6	9
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (freie Makler und Onlinevertrieb) mit laufender Beitragszahlung	7	3
Kapitalbildende Lebensversicherung, aufgeschobene Rentenversicherung (gebundene Vermittler und Bankenvertrieb) mit laufender Beitragszahlung	8	4
Unfallversicherungen mit Prämienrückgewähr	9	2
Risikolebensversicherung	10	1

Tabelle 14: Ranking der Versicherungsprodukte nach Risiko.

4.2.2.5 Produktübergreifende Betrachtung

Bieten Versicherungsunternehmen Kreditgeschäfte, Kapitalisierungsgeschäfte oder Produkte mit flexiblen Ein- und Auszahlungsmöglichkeiten an, sollten sie vor dem Hintergrund des risikobasierten Ansatzes besonders kritisch hinterfragen, ob eine angemessene Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ein EDV-gestütztes Monitoring-System erfordert. Das Ergebnis dieser Einschätzung sollte künftig in die eigene Risikoanalyse aufgenommen werden. Seitens der FIU sowie der Strafverfolger wurde der Verdacht geäußert, dass das geringe Aufkommen von Verdachtsmeldungen aus dem Versicherungssektor mit einem fehlenden EDV-gestützten Monitoring-System in Zusammenhang stehe. Die FIU gab außerdem zu bedenken, dass nur sehr wenige Verdachtsmeldungen abgegeben werden, die einen vom Versicherungsnehmer abweichenden Beitragszahler zum Gegenstand haben. Auch diese Typologie kann EDV-gestützt überwacht werden. Die international aufgestellten Versicherungskonzerne verfügen in der Regel über EDV-gestützte Monitoring-Systeme, auch einige andere Unternehmen haben sich bereits für den Einsatz entschieden. Die Aufsicht verschafft sich zurzeit ein Bild über den Einsatz dieser Systeme im beaufsichtigten Versicherungssektor und wird die Notwendigkeit im Zweifel einzelfallbezogen mit den Unternehmen erörtern.

Die Risikoprofile der Versicherungsunternehmen werden auf Grundlage der ausgewerteten Berichte der Internen Revision nach § 53 Abs. 2 VAG sowie der Vor-Ort-Prüfungen erstellt. Die Versicherungen nehmen hierdurch eine Sonderstellung in der Geldwäscheaufsicht ein, die zwar historisch gewachsen ist, aber auch besondere Auswirkungen auf die Beaufsichtigung durch die BaFin zur Folge hat. Vorgaben bezüglich der Berichterstattung der Internen Revision durch die BaFin sind nicht möglich. Die Auswertung der eingereichten Berichte bindet viele Ressourcen, weil sie nicht schematisch erfolgen kann. Bisher war eine relativ hohe Anzahl an Vor-Ort-Prüfungen seitens der BaFin angezeigt, um auch Prüfungen durch „unternehmensunabhängige Stellen“ zu gewährleisten.

Im Rahmen der Arbeiten zur Nationalen Risikoanalyse wurde daher eine Anpassung der Berichtspflichten nach der PrüfV[40] an die Berichtspflichten der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute befürwortet.[41] Durch die Schaffung einer sektorübergreifend vereinheitlichten Berichtspflicht gegenüber der Aufsicht werden die Aufsichtsstandards weiter verbessert und der risikobasierte Aufsichtsansatz kann weiter intensiviert werden.

4.3 Wertpapiersektor

Gegenstand der Betrachtung des Wertpapiersektors sind die 136 erlaubten sowie 314 registrierten Kapitalverwaltungsgesellschaften.[42] Die Wertpapiergeschäfte der Banken sind Teil des Kapitels 4.1.

Die Kapitalverwaltungsgesellschaften verwalteten Ende 2017 insgesamt 6.449 Investmentvermögen mit einem Vermögen von 2.062 Mrd. Euro. Davon waren 2.417 Publikumsfonds mit einem Vermögen von insgesamt 498 Mrd. Euro und 4.032 Spezial-AIF mit einem Vermögen von 1.564 Mrd. Euro. Das gesamte (Netto) Mittelaufkommen von offenen Publikums- und Spezialfonds erreichte 94,9 Mrd. Euro. Die (Brutto-) Mittelzuflüsse betrugen ca. 332 Mrd. Euro. Davon entfielen 115 Mrd. Euro auf Publikumsinvestmentvermögen und 217 Mrd. Euro auf Spezial-AIF. Diesen standen Mittelabflüsse in Höhe von insgesamt ca. 237 Mrd. Euro gegenüber.[43]

40 Verordnung über den Inhalt der Prüfungsberichte zu den Jahresabschlüssen und den Solvabilitätsübersichten von Versicherungsunternehmen (Prüfungsberichteverordnung – PrüfV).
41 Vgl. hierzu Anlage 5 zu § 27 PrüfbV.
42 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Jahresbericht 2017, S. 150.
43 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Jahresbericht 2017, S. 150.

Die Bedrohung des Sektors, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden insgesamt als mittel eingestuft. Ein zu- oder abnehmender Trend wird hierbei nicht gesehen. Diese Einschätzungen stützen sich unter anderem darauf, dass die Transaktionen in diesem Sektor in der Regel komplex sind und insbesondere im Bereich der Spezialfonds hohe Volumina umfassen. Aufgrund der allgemein hohen Geldwäschegefahr im Immobiliensektor[44] werden Immobilienfonds als besonders bedroht eingestuft. Die aktuellen Branchenzahlen bestätigen den allgemeinen Trend, in immobile Sachwerte zu investieren, anschaulich. Insbesondere offene Immobilien-Spezialfonds verbuchen seit Jahren steigende Mittelzuflüsse. Aufgrund der geringeren Anzahl an Investoren und der individuellen Ausgestaltung von Spezialfonds werden diese insgesamt als besonders bedroht eingestuft.

Die Zahl der Kapitalverwaltungsgesellschaften, die über eine Erlaubnis zur Verwaltung offener Immobilienfonds verfügen, blieb 2017 konstant bei 58. Während 21 Kapitalverwaltungsgesellschaften auch offene Immobilien-Publikumsfonds aufgelegt hatten, beschränkten sich 37 Gesellschaften auf die Verwaltung von offenen Immobilien-Spezialfonds. Das Fondsvolumen dieses Marktsegments betrug zum Jahresende 2017 92,33 Mrd. Euro. Die (Brutto-) Mittelzuflüsse beliefen sich bei den offenen Immobilien-Publikumsfonds wie im Vorjahr auf 7,9 Mrd. Euro. Die (Brutto-) Mittelzuflüsse bei den offenen Immobilien-Spezialfonds haben sich das siebte Jahr in Folge erhöht – und zwar auf 16,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 14,9 Mrd. Euro). Ende 2017 betrug das Fondsvermögen der offenen Immobilien-Spezialfonds 88,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 75,6 Mrd. Euro).[45]

Insbesondere Kapitalverwaltungsgesellschaften, die Immobilienfonds verwalten, sollten die Mittelherkunft vor allem bei größeren Transaktionen vor dem Hintergrund der Geldwäscheprävention hinterfragen und bei Bedarf anhand geeigneter Nachweise überprüfen. Besonders im Rahmen des Verkaufs von Immobilien besteht aufgrund der teilweise erheblichen Summen eine hohe Geldwäschegefahr.

Die Anfälligkeit der Produkte des Wertpapiersektors, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird als mittel-hoch eingestuft. Das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) unterscheidet zum Zwecke des Verbraucherschutzes zwischen erlaubnispflichtigen Kapitalverwaltungsgesellschaften und solchen, die sich vor der Aufnahme des Geschäftsbetriebs lediglich registrieren müssen. Privatanleger im Sinne des KAGB können in der Regel nicht in Investmentvermögen investieren, die von registrierten Kapitalverwaltungsgesellschaften aufgelegt werden. Aus diesem Grund haben registrierte Kapitalverwaltungsgesellschaften nur einige der (Nachweis-) Pflichten zu erfüllen, die den erlaubten Kapitalverwaltungsgesellschaften nach dem KAGB obliegen.

Nach dem GwG sind alle Kapitalverwaltungsgesellschaften gleichermaßen verpflichtet, ihre Geschäftsmodelle unterscheiden sich jedoch erheblich. Insbesondere geschlossene Fonds weisen eine Vielzahl an Spezialisierungen, Asset-Kompetenzen, Produktlinien, Gesellschaftsstrukturen und Dienstleistungsbeziehungen auf. Aussagen zur Geldwäschebedrohung des Sektors lassen daher keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Bedrohungssituation einer einzelnen Kapitalverwaltungsgesellschaft zu.

Ein Schlüsselfaktor für die Einschätzung der Bedrohungssituation der Kapitalverwaltungsgesellschaft sind Erkenntnisse zu den wirtschaflichen Verhältnissen der einzelnen Kunden. Ist der Kunde persönlich bekannt, können entsprechende Angaben erhoben werden. Da es bei Publikumsfonds keine Verpflichtung gibt, ein Anlegerregister zu führen, sind einer Vielzahl der Kapitalverwaltungsgesellschaften die

44 Vgl. hierzu näher Kapitel 5.1.
45 Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Jahresbericht 2017, S. 151 f.

einzelnen Kunden jedoch nicht bekannt. Anders verhält es sich, wenn die depotführende Bank und die Kapitalverwaltungsgesellschaft derselben Unternehmensgruppe angehören. In diesem Fall können Erkenntnisse aus der laufenden Geschäftsbeziehung untereinander abgeglichen und auffällige Transaktionen leichter erkannt werden. Aufgrund der Heterogenität des Sektors besteht zurzeit Unklarheit darüber, ob bei allen Kapitalverwaltungsgesellschaften ein ausreichendes Bewusstsein in Bezug auf ihr individuelles Geldwäscherisiko besteht. Um das Risikobewusstsein in dem Sektor flächendeckend zu erhöhen, wurden zwei Maßnahmen erarbeitet:

1. Der Geldwäscheteil des Prüfungsberichts der er laubten Kapitalverwaltungsgesellschaften soll künftig neben dem bereits jetzt verpflichtenden Fließtext nach § 13 KAPrüfbV[46] außerdem einen Fragebogen mit Feststellungen enthalten.[47]

2. Eine entsprechende Berichtspflicht gegenüber der Aufsicht in Bezug auf die Güte der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollte auch für die registrierten Kapitalverwaltungsgesellschaften eingefügt werden. Derzeit werden verschiedene Umsetzungsvarianten geprüft.

Die bei der FIU bisher eingegangene niedrige zweistellige Zahl von Verdachtsmeldungen durch Kapitalverwaltungsgesellschaften bestätigt die Notwendigkeit dieser Maßnahmen.[48] Anzumerken ist jedoch, dass im Zusammenhang mit Fondskäufen und -verkäufen häufig sofern die Beauftragung verpflichtend ist die Verwahrstellen (in der Regel Banken) eine Verdachtsmeldung erstatten, da sie die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Kunden mit der Transaktion abgleichen und so Auffälligkeiten feststellen können. Die Kapitalverwaltungsgesellschaften sind jedoch eigenständige Verpflichtete und somit ebenfalls zur Abgabe von Verdachtsmeldungen verpflichtet.

Im Jahr 2020 soll ein besonderer Teil der Auslegungs- und Anwendungshinweise gemäß § 51 Abs. 8 GwG für den Sektor erarbeitet werden.

4.4 Zahlungsdienstleister

4.4.1 Finanztransfergeschäft

Finanztransfergeschäft im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 ZAG sind die Dienste, bei denen ohne Einrichtung eines Zahlungskontos auf den Namen des Zahlers oder des Zahlungsempfängers ein Geldbetrag des Zahlers nur zur Übermittlung eines entsprechenden Betrags an einen Zahlungsempfänger oder an einen anderen, im Namen des Zahlungsempfängers handelnden Zahlungsdienstleister entgegengenommen wird oder bei dem der Geldbetrag im Namen des Zahlungsempfängers entgegengenommen und diesem verfügbar gemacht wird. Vor Einführung des ZAG im Jahre 2009 war das Finanztransfergeschäft noch als Finanzdienstleistung im KWG unter § 1 Abs. 1 a Satz 2 Nr. 6 KWG a. F. geregelt. Die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung war der Grund, weswegen dieser Dienst überhaupt als Finanzdienstleistung mit Inkrafttreten der 6. KWG-Novelle zum 1. Januar 1998 in das KWG aufgenommen und unter Erlaubnisvorbehalt gestellt worden war. Mit Umsetzung der Ersten Zahlungsdiensterichtlinie wurde im Jahre 2009 unter anderem das Finanztransfergeschäft aus dem Katalog der Bankgeschäfte herausgelöst und als Zahlungsdienst den Regelungen des ZAG 2009 unterworfen. Das ZAG von 2018 hat den Tatbestand des Finanztransfergeschäfts in Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Richtlinie (EU) 2015/2366) von 2015 in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 ZAG übernommen.

46 Verordnung über den Gegenstand der Prüfung und die Inhalte der Prüfungsberichte für externe Kapitalverwaltungsgesellschaften, Investmentaktiengesellschaften, Investmentkommanditgesellschaften und Sondervermögen.
47 Vgl. hierzu beispielhaft Anlage 5 zu § 27 PrüfbV.
48 Zeitraum: Gründung der neuen FIU zum 26.06.2017 bis 29.05.2018.

Das Finanztransfergeschäft in Deutschland wird von wenigen größeren ausländischen Zahlungsinstituten dominiert. Diese sind auf dem deutschen Markt regelmäßig über ihre Vertriebshelfer („Agenten“) vertreten. E-Geld-Institute und Zahlungsinstitute können das Finanztransfergeschäft über die Heranziehung von Agenten betreiben. Bei Vertriebshelfern in Form von „Agenten“ im Sinne des § 1 Abs. 9 ZAG handelt es sich um jede natürliche oder juristische Person, die als selbständiger Gewerbetreibender im Namen eines Zahlungs- oder E-Geld-Instituts Zahlungsdienste ausführt. Wer „Agent“ ist, wird in dem Zahlungsinstituts-Register des Herkunftsmitgliedstaates des Zahlungsinstituts veröffentlicht. Die jeweils nationalen Register werden bei der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zu einem europaweiten Register verknüpft.

Die Nutzung von Agenten ist üblich sowohl für Institute, die nach Deutschland hinein, als auch für Institute, die von Deutschland heraus, agieren. Die Agenten dienen als Anlaufstelle für die Bargeldannahme mit dem Zweck der weltweiten Weiterleitung von Geldern. Die Einbindung von Agenten im Finanztransfergeschäft bestimmt die Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wesentlich, weil dies zu einer Segmentierung des Geschäfts führt und damit höhere Anforderungen an das Risikomanagement stellt.

Darüber hinaus betreiben in Deutschland acht der insgesamt 35 Zahlungsinstitute[49] das Finanztransfergeschäft. Ihr Marktanteil ist mit unter 5 % des Gesamtvolumens jedoch sehr gering. Neben diesen spezialisierten Anbietern gibt es einige Banken, in der Regel Zweigstellen oder Zweigniederlassungen ausländischer Banken, die das Finanztransfergeschäft in Form sogenannter Heimattransfers für Laufkunden anbieten. Auch hier wird Bargeld außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung entgegengenommen.

Die Bedrohung des Sektors, für Geldwäsche sowie Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden insgesamt als hoch eingestuft, da die Zahlungen in der Regel in bar und häufig außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung erfolgen. Die hohe Bargeldintensität des Geschäfts wird in diesem Zusammenhang als besonderer Risikotreiber eingeschätzt. Aufgrund der Vielzahl der Agenten der internationalen Zahlungsdienstleister besteht stets die Möglichkeit, dass terroristische Aktivitäten in Krisenregionen durch den transferierten Betrag finanziell unterstützt werden. Ein zu- oder abnehmender Trend wird derzeit nicht gesehen. Die qualitative Bedeutung des Finanztransfergeschäfts für die Gesamtwirtschaft wird als niedrig eingestuft. Das Geschäftsvolumen des gesamten Sektors liegt im einstelligen Milliardenbereich. Nach Einschätzung der beteiligten Experten wird das Dunkelfeld als hoch eingestuft. Hierunter fällt vor allem das Betreiben des Finanztransfergeschäfts ohne entsprechende Erlaubnis der BaFin. Vielfach wird dieser unerlaubte Bereich als sogenanntes Hawala-Banking bezeichnet. Dieses ist in Deutschland verboten. Die BaFin spürt unerlaubte Betreiber mit ihren Ermittlungskompetenzen auf, untersagt ihnen den unerlaubten Betrieb und wickelt erforderlichenfalls die unerlaubten Geschäfte ab. Für die Sachverhaltsermittlung stehen der BaFin eine Reihe an Befugnissen zur Verfügung: Sie kann Auskunfts- und Vorlegungsersuchen erlassen – neben dem Hawaladar kann Adressat der Maßnahme eine Person sein, die in den unerlaubten Betrieb einbezogen ist. Darüber hinaus kann die BaFin vor Ort in den Geschäftsräumen Prüfungen und bei Vorliegen eines richterlichen Beschlusses Durchsuchungen vornehmen. Stehen die unerlaubten Geschäfte fest, kann die BaFin dagegen einschreiten: Sie kann die unerlaubten Geschäfte untersagen und deren Abwicklung aufgeben. Darüber hinaus kann die BaFin eine externe Person mit der Abwicklung betrauen. Maßnahmen der BaFin können sich auch an Personen richten, die in die unerlaubten Geschäfte des Hawaladars einbezogen sind, so kann beispielsweise der Bank, sofern über diese Gelder transferiert werden, aufgegeben werden, keine Verfügungen, ohne die Zustimmung der BaFin, mehr vorzunehmen. Maßnahmen der BaFin sind sofort zu vollziehen. Die BaFin kann ihre

49 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 30.06.2018.

Maßnahmen veröffentlichen. Die BaFin hat die Verfolgung des unerlaubten Finanztransfergeschäfts für das Jahr 2019 zu einem Aufsichtsschwerpunkt gemacht. Die Bundesregierung wird die Ressourcen des Verfolgungsbereichs der BaFin stetig weiter ausbauen. Nähere Ausführungen zum Hawala-Banking finden sich in Kapitel 3.2.2.

Eine einschlägige Typologie ist die Nutzung von gefälschten Ausweispapieren zum Transfer von Bargeld ins Ausland. Vereinzelt wirken die Agenten hierbei auch kollusiv mit dem Kunden zusammen. Auffällig sind auch Transfers, bei denen aufgrund von Häufigkeit oder Höhe der durchgeführten Transaktionen ein familiärer oder wirtschaftlicher Hintergrund nicht ersichtlich ist.

Eine weitere Typologie ist, dass Zahlungsinstitute in das unerlaubte Betreiben des Finanztransfergeschäfts durch Kunden missbräuchlich eingebunden werden. Hierbei transferiert der Kunde beispielsweise vorab angenommene Gelder im eigenen Namen. Auch die Agententätigkeit selbst wird nach diversen Erkenntnissen (unter anderem Verdachtsmeldungen der Betreiber) vereinzelt missbräuchlich als „Mantel" für unerlaubtes Finanztransfergeschäft genutzt. Unerlaubt ist es, wenn der Agent selbst Zahlungsaufträge annimmt, auch wenn er diese weiter über das Institut ausführt, oder für ein nicht erlaubtes Unternehmen handelt. Nimmt der Agent Zahlungsaufträge unter Verdecken der Identität des Auftraggebers an, so verstößt er nicht nur gegen die geldwäscherechtlichen Pflichten. Er handelt außerdem unerlaubt, denn er nimmt den Transaktionsbetrag dann nicht im Namen des Instituts an.

Ein anderes Phänomen ist das Anwerben von sogenannten Finanzagenten. Hierbei gewinnt der Kriminelle ahnungslose Kontoinhaber für eine Tätigkeit als Finanzagent. Der Finanzagent stellt das eigene Zahlungskonto für Überweisungen zur Verfügung. Die hierauf eingehenden Geldbeträge soll er sodann möglichst umgehend per „Bargeldversand", unter anderem über Banken, an eine im Ausland befindliche Person transferieren. Als Belohnung winkt eine Provision zwischen 5 und 20 %, die vom Überweisungsbetrag einbehalten werden darf. Da der Finanzagent hilft, die Herkunft von rechtswidrig erlangten Vermögenswerten zu verschleiern, kann es sich um eine Form der Geldwäsche handeln. Die Finanzagenten sind nicht zu verwechseln mit den registrierten Agenten nach § 1 Abs. 9 ZAG. Finanzagenten sind nicht wie Agenten im Namen eines lizenzierten Instituts tätig.

Im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft wurde neben den für Heimattransfers einschlägigen Korridoren insbesondere auch eine hohe Anzahl an innerdeutschen Transfers rückgemeldet. Aufgrund der relativ hohen Transaktionskosten sowie des Rechts auf ein Basiskonto in Deutschland wird innerdeutschen Finanztransfers ein besonderes inhärentes Risiko zugesprochen. Die Legitimität solcher Zahlungen sollte stets besonders geprüft werden. Nach Angaben der Strafverfolgungsbehörden wird das Angebot von Finanztransferdienstleistern beispielsweise genutzt, wenn ein Konto gepfändet wurde und eine Transaktion bewusst der Pfändung entzogen werden soll.

Das von vielen großen Banken seit einigen Jahren durchgeführte De-Risking beinhaltet unter anderem auch die Beendigung von Korrespondenzbankbeziehungen mit Hochrisikostaaten.[50] Diese Entwicklung führte zu einer teilweisen Verlagerung der entsprechenden Geschäfte hin zum erlaubten Finanztransfergeschäft sowie in den unerlaubten Bereich, dem sogenannten Hawala-Banking. Aus Sicht der Strafverfolgung wird diese Entwicklung kritisch betrachtet, weil die Rückverfolgbarkeit inkriminierter Gelder beim unerlaubten Finanztransfergeschäft nahezu unmöglich ist und so die Ermittlungen erheblich erschwert werden.

50 Vgl. Kapitel 4.1.2.

In Deutschland haben Agenten keine eigene Erlaubnis. Wie auch in anderen EU-Staaten werden die Agenten von einem Zahlungs- oder E-Geld-Institut mit einer Erlaubnis herangezogen. Sie erbringen das Finanztransfergeschäft im Namen und unter der Haftung des ausländischen Zahlungsdienstleisters und sind auf vertraglicher Grundlage in dessen Organisation eingebunden. In Deutschland sind die Agenten jedoch selbst GwG-Verpflichtete. Diese Verpflichtung geht über die Mindestanforderung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie sowie der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie hinaus. Sie war 2011 nach Umsetzung der Ersten Zahlungsdiensterichtlinie von 2007 und dem damit einhergehenden Europäischen Pass für Zahlungsinstitute als Reaktion auf die geänderten Marktbedingungen nötig, um erstens den Geldwäscherisiken für den Finanzplatz Deutschland, die von der zunächst nicht erwarteten großen Anzahl von in Deutschland tätigen Agenten ausgingen, zu begegnen. Zweitens galt es, einheitliche geldwäscherechtliche Standards in Deutschland durchzusetzen. Um die Agenten über ihre Pflichten nach dem GwG zu informieren, veröffentlicht die BaFin auf ihrer Homepage ein entsprechendes Merkblatt.[51]

Die Agenten bilden keinen homogenen Sektor. Die Mehrheit der Agenten sind Einzelunternehmen bzw. Kleinstbetriebe des Nicht-Finanzsektors, wie zum Beispiel Call-Shops, Kioske oder Reisebüros. Für diese Agenten ist das Finanztransfergeschäft oft nur ein Nebengeschäft. Sie werden von den Betreibern der Netzwerke geschult und vertrauen auf die Qualität dieser Schulungen. Neben diesen kleinen Einzelbetrieben des Nicht-Finanzsektors können auch Institute des Finanzsektors Agenten sein. Sie haben einen vergleichsweise hohen Integritätsstandard und führen eigene Schulungen zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für ihre Mitarbeiter durch. Die Integrität wird im Rahmen der Registrierung durch den Betreiber überprüft. Es liegen Erkenntnisse vor, dass bei Agenten des Nicht-Finanzsektors teilweise Strohmänner zur Umgehung der Zugangskontrollen eingebunden werden.

Die Einhaltung der geldwäscherechtlichen Pflichten wird seit 2011 durch Prüfungen von Mitarbeitern der BaFin unter anderem vor Ort nachgehalten. Die Agenten unterliegen keinen laufenden Anzeigepflichten bzw. Berichtspflichten gegenüber der BaFin, sind ihr gegenüber aber auskunfts- und vorlagepflichtig. Die seitdem durchgeführten 342 Prüfungen[52] haben zu einer Verbesserung der Umsetzung von geldwäscherechtlichen Standards bei einer Vielzahl der Agenten geführt. Zudem haben die Aufsichtshandlungen der BaFin zu einer gewissen Konsolidierung des Marktes zugunsten der Qualität der Präventionsmaßnahmen geführt. Zu Beginn der Prüfungstätigkeiten waren noch rund 8.600 Agenten in Deutschland tätig, die Zahl war zunächst stark rückläufig und hat sich in den letzten Jahren auf rund 5.500 Agenten stabilisiert. Die Agenten werden in das Institutsregister des Herkunftsmitgliedstaates des Zahlungsdienstleisters eingetragen und werden der BaFin im Rahmen der Notifizierung von den Heimatlandaufsehern übermittelt. Da die BaFin jedoch nicht verlässlich über die Deregistrierung informiert wird, stellt die vorliegende Zahl von zurzeit 5.428 Agenten[53] einen Näherungswert dar.

§ 10 Abs. 4 GwG sieht aufgrund der besonderen Bedrohungslage, die von Bargeldtransfers durch Zahlungsinstitute sowie deren Agenten ausgeht, eine Nullschwelle für die Identifizierung vor. Die Institute unterliegen außerdem der Geldtransferverordnung[54], die die lückenlose Rückverfolgbarkeit von Geldtransfers zwischen Zahlungsverkehrsdienstleistern innerhalb des Binnenmarktes vorsieht. Bei Geldtransfers bzw. Transaktionen aus einem Drittstaat nach Deutschland dürfte die Rückverfolgbarkeit jedoch erschwert sein, insbesondere vor dem Hintergrund der Nutzung von sogenannten Sammelkonten

51 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Merkblatt „Hinweise für inländische Agenten gemäß § 1 Abs. 9 ZAG von Instituten mit Sitz im EWR nach dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG)".

52 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 31.12.2018.

53 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 30.06.2018.

54 Verordnung (EU) 2015/847.

für die Abwicklung des Finanztransfergeschäftes. Da Deutschland ein typisches Senderland ist, ist jedoch überwiegend von einer guten Rückverfolgbarkeit auszugehen. Banken, die das Finanztransfergeschäft außerhalb einer Geschäftsbeziehung anbieten, müssen die Identifizierung nach § 10 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 a GwG ab einer Transfersumme von 1.000 Euro vornehmen.

Die Erkenntnislage der Aufsicht in Bezug auf die verschiedenen Marktteilnehmer ist sehr heterogen. Für die in das Geschäft involvierten Banken liegen der BaFin zahlreiche Erkenntnisse vor. Zum einen enthält der Jahresabschlussprüfungsbericht den Erfassungsbogen nach Anlage 5 zu § 27 PrüfbV mit sehr übersichtlichen Angaben zur Bestimmung des inhärenten Risikos sowie die Prüferbewertungen zu den von den Instituten getroffenen Präventionsvorkehrungen in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Zum anderen macht sich die BaFin durch entsprechende Schwerpunktsetzungen in den eigenen Vor-Ort-Prüfungen seit einigen Jahren ein Bild von diesem Geschäft.

Die Abschlussprüfer von Zahlungsinstituten waren bisher nach der ZahlPrüfbV[55] verpflichtet, einen geldwäscherechtlichen Teil in ihren Jahresabschlussprüfungsbericht aufzunehmen. Im Rahmen des bisher eingereichten Fließtextes waren die Prüfer jedoch nicht verpflichtet, die Maßnahmen zu „benoten“. Auf Grundlage der bisherigen Berichte wird die Integrität des Personals seitens der BaFin als hoch eingestuft. Die Geldwäschekenntnisse des Personals sowie die Wirksamkeit des Geldwäschebeauftragten der Zahlungsinstitute werden insgesamt als noch angemessen bewertet.

Im Rahmen der Arbeiten zur Nationalen Risikoanalyse wurde eine Anpassung der Berichtspflichten der Zahlungsinstitute an die der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute befürwortet. Im Dezember 2018 wurde folglich als Reaktion eine entsprechende Überarbeitung der ZahlPrüfbV vorgenommen. Sie enthält einen Erfassungsbogen für die Darstellung und Beurteilung der getroffenen Vorkehrungen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, der sich inhaltlich an Anlage 5 orientiert. Durch die Standardisierung wird die Auswertung seitens der BaFin erheblich erleichtert. Zum einen bietet die Klassifizierung von Prüferfeststellungen einen übersichtlichen ersten Eindruck zur Gesamtlage der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zum anderen werden Angaben aus der Risikoanalyse des Instituts zum inhärenten Risiko erhoben, die sonst einzelfallbezogen bei den Instituten abgefragt werden müssten. Die Novellierung der Zahl-PrüfbV dehnt zudem den risikobasierten Berichtsturnus auf die Zahlungsinstitute aus.

In Bezug auf die Agenten lagen der Aufsicht bisher nur die Notifizierungen der Heimatlandaufseher vor. Diese Notifizierungen enthielten lediglich Angaben zum Namen, zu den Kontaktangaben, zur Geschäftsleitung, zur Art der zu erbringenden Zahlungsdienste sowie zu den internen Kontrollmechanismen des Agenten. Sie gaben der BaFin eine Übersicht über alle am deutschen Markt tätigen Agenten, lieferten jedoch keinerlei Anhaltspunkte für einen risikobasierten Aufsichtsansatz. Vor dem Hintergrund der internationalen Besonderheit der Verpflichteteneigenschaft der Agenten in Deutschland und der bisherigen Informationslage ist die Agentenaufsicht im internationalen Vergleich erfolgreich. Die Effizienz des Aufsichtsansatzes ist jedoch begrenzt, weil die Aufsicht über die große Anzahl der Agenten allein über Agentenprüfungen zu viele Personalkapazitäten bindet. Verbesserungspotential bietet eine Anpassung hin zu einer stärkeren Orientierung an der Relevanz des einzelnen Agenten bzw. an dem Risiko, das vom einzelnen Agenten ausgeht. Zudem können systemische Mängel im Agentennetzwerk

55 Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute sowie die darüber zu erstellenden Berichte.

nur von den Betreibern des Netzwerkes beseitigt werden, nicht durch Sanktionierung einzelner Agenten. Sie sollten daher direkt an die Betreiber adressiert werden. Bisher hatten die großen Betreiber freiwillige Kontaktstellen eingerichtet, die insbesondere Ansprechpartner für die FIU und die Strafverfolger waren. Sie stellten jedoch keinen verbindlichen Ansprechpartner für die Aufsicht dar.

Im Rahmen der Arbeiten zur Nationalen Risikoanalyse wurde deutlich, dass die BaFin die ausländischen Zahlungsdienstleister zur Benennung einer zentralen Kontaktstelle[56] verpflichten sollte, sofern dies die konkrete Risikosituation erfordert. Die Anforderung wurde unter Nutzung der bestehenden gesetzlichen Regelung des § 41 Abs. 1 ZAG zu Beginn des Jahres 2019 gegenüber denjenigen Betreibern in Deutschland bekanntgegeben, die die Kriterien erfüllen.[57] Die zentrale Kontaktstelle wird der Aufsicht künftig unter anderem folgende Kennzahlen liefern:

- Anzahl der aktiven und inaktiven Agenten im Inland,
- Zahlungsvolumen und Anzahl aller im Inland ausgeführten Zahlungsvorgänge,
- Zahlungsvolumen und Anzahl der im Inland ausgeführten Zahlungsvorgänge je Agent,
- Nennung der drei volumenstärksten Korridore,
- Datum der letzten Geldwäsche-Schulung des Agenten.

Darüber hinaus ist die zentrale Kontaktstelle fester Ansprechpartner für die FIU und die Strafverfolger. Mithilfe der von der zentralen Kontaktstelle erhaltenen Angaben kann die Aufsichtstätigkeit der BaFin in Bezug auf die Agenten künftig risikobasiert erfolgen. Aufgrund der hohen Bedrohungslage soll der Umfang der Aufsichtstätigkeit außerdem ausgebaut werden. Im Rahmen der Einbindung der Privatwirtschaft im November 2018 begrüßten alle Beteiligten die Einführung der zentralen Kontaktstelle.

Die Agenten sind selbst verpflichtet, Verdachtsmeldungen zu erstatten. Eine eigene geldwäscherechtliche Verpflichtung der Agenten zur Abgabe von Verdachtsmeldungen ist insbesondere für die zahlreichen Mehrfachagenten geboten. Im Fall der Mehrfachagenten hat nur der Agent das Gesamtbild über die Transaktionen eines Kunden. Der größte Teil der Verdachtsmeldungen im Zusammenhang mit dem Finanztransfergeschäft wird von den großen ausländischen Betreibern der Agentennetzwerke – in der Regel im Wege der vertraglichen Auslagerung – für die nationalen Agenten abgegeben. Nach Angaben der Zahlungsinstitute steht es den Agenten frei, die Verdachtsmeldung selbst abzugeben oder den Sachverhalt an die Betreiber zur weiteren Recherche zu übermitteln. Insgesamt wurden seit Geschäftsaufnahme der neuen FIU rund 7.000[58] Verdachtsmeldungen von den drei großen Betreibern übermittelt. Gemeldet wurden meist Sachverhalte, bei denen die Häufigkeit oder Höhe der durchgeführten Transaktionen auffällig erschien, da kein familiärer oder wirtschaftlicher Hintergrund für den Verpflichteten ersichtlich war. Nähere Informationen zu den Auftraggebern, Empfängern oder Hintergründen der Zahlungen wurden nicht übermittelt.

Eine zentrale Feststellung der Agentenprüfungen der BaFin ist, dass die Agenten in der Regel keine Rückmeldung erhalten, ob ihr gemeldeter interner Verdachtsfall auch in einer Verdachtsmeldung nach § 43 GwG an die FIU gemündet ist. Dieser Umstand führt regelmäßig zu Verdachtsmeldungen nach § 44 GwG durch die Prüfer der BaFin. Seit 2012 wurden von der BaFin 601 Verdachtsmeldungen nach § 44 GwG aufgrund von Feststellungen bei den Agentenprüfungen erstattet.[59] Die fehlende Rückmeldung der

56 Sogenannter Central Contact Point (CCP) nach der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (EU) 2015/2366.
57 Vgl. Art. 3 Abs. 1 der Delegierten-Verordnung (EU) 2018/1108 vom 07.05.2018.
58 Zeitraum: Gründung der neuen FIU zum 26.06.2017 bis 29.05.2018.
59 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 31.12.2018.

Betreiber an die Agenten ist problematisch, weil der Agent trotz Auslagerungslösung letztverantwortlich für die Pflicht nach § 43 GwG ist und sich die Möglichkeit vorbehalten muss, eine nicht durch das Institut erstattete Verdachtsmeldung selbst zu erstatten. Im Rahmen der künftigen Zusammenarbeit mit der zentralen Kontaktstelle soll die Qualität der einzelnen Meldungen weiter verbessert werden, um den Mehrwert für die Strafverfolgung weiter zu erhöhen. Ansatzpunkte sind hier unter anderem die Rückverfolgbarkeit der Verdachtsmeldung bis zum Agenten, der sie intern erstattet hat, die Etablierung von Rückmeldungen durch den Betreiber an den Agenten über die erstatteten Verdachtsmeldungen sowie eine möglichst umfassende Sachverhaltsschilderung. Zur Intensivierung der Zusammenarbeit und zur Verbesserung der Qualität der Verdachtsmeldungen fanden bereits Ende 2018 erste Gespräche zwischen einzelnen Anbietern und der FIU statt.

Die Befugnis zum Erlass von Bußgeldern und Verwarnungen hat für die Agentenaufsicht eine hohe praktische Relevanz, da der Markteintritt aufgrund des Notifizierungsverfahrens von der BaFin nicht im Vorfeld beeinflusst werden kann.

Im Jahr 2016 wurden von der BaFin 19 Verwarnungen gegen Agenten erlassen und 48 Bußgelder verhängt. Im Jahr 2017 wurden von der BaFin 10 Verwarnungen gegen Agenten erlassen und 28 Bußgelder verhängt. Im Jahr 2018 wurden von der BaFin 26 Bußgelder verhängt. Durch die GwG-Novelle zum 23. Juni 2017 wurden die Agentenpflichten und in der Folge auch die Bußgeldtatbestände vom ZAG ins GwG überführt. Hierdurch wurde der notwendige Verschuldensmaßstab für die Bebußung von Pflichtverstößen durch Agenten von Fahrlässigkeit auf Leichtfertigkeit erhöht. Die Zahl der Bußgelder ging folglich im Jahr 2017 zurück.

Im Rahmen der Arbeiten zur Nationalen Risikoanalyse wurde deutlich, dass eine effektive Agentenaufsicht voraussetzt, dass insbesondere folgende Verstöße bereits ab einer fahrlässigen Begehungsweise bebußt werden können, weil sie die Mehrzahl der Feststellungen bei Vor-Ort-Prüfungen abdecken:

- Die Identifizierung des Vertragspartners wurde nicht oder nicht vollständig vorgenommen,
- das Vorhandensein eines wirtschaftlich Berechtigten wurde nicht abgeklärt und
- erhobene Angaben oder eingeholte Informationen wurden nicht, nicht richtig oder nicht vollständig aufgezeichnet.

Die BaFin hat einen entsprechenden Änderungsvorschlag für § 56 Abs. 1 GwG im Rahmen der Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie eingebracht. Diese Änderung würde sich auf den Verschuldensmaßstab für alle Verpflichteten auswirken und würde auch die Sanktionierung durch die Aufsichtsbehörden des Nicht-Finanzsektors erheblich erleichtern.

4.4.2 Elektronisches Geld

Der E-Geld-Begriff ist ein auf der Basis der EU-rechtlichen Vorgaben geschaffener rechtstechnischer Begriff, der typologisch lediglich bestimmte Teile des wirtschaftlichen Phänomens des elektronischen Geldes abbildet. Er hat seine Vorläufer mit dem Geldkartengeschäft (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 11 KWG a. F.) und dem Netzgeldgeschäft (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 KWG a. F.), die mit Inkrafttreten der 6. KWG-Novelle zum 1. Januar 1998 in den Katalog der Bankgeschäftstatbestände neu eingefügt wurden. Mit Inkrafttreten des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes zum 1. Juli 2002 wurden die vorgenannten Tatbestände unter dem Begriff des E-Geld-Geschäfts (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 11 KWG a. F.) zusammengefasst und als die Ausgabe und die Verwaltung von elektronischem Geld normiert. Mit Umsetzung der vollharmonisierenden Zweiten E-Geld-Richtlinie von 2009 wurde der Tatbestand des E-Geld-Geschäfts im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 11 KWG a.F. aus dem Katalog der Bankgeschäfte im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 KWG

herausgelöst und in 2011 in § 1a Abs. 2 ZAG 2009 modifiziert überführt.

E-Geld ist jeder elektronisch, darunter auch magnetisch gespeicherte monetäre Wert in Form einer Forderung an den Emittenten, der gegen Zahlung eines Geldbetrags ausgestellt wird, um damit Zahlungsvorgänge durchzuführen, und der auch von anderen natürlichen oder juristischen Personen als dem Emittenten angenommen wird. Das E-Geld-Geschäft ist die Ausgabe dieses E-Geldes. In Deutschland sind hierzu Banken und E-Geld-Institute berechtigt. Eine Erlaubnis der BaFin hierfür haben sieben E-Geld-Institute. Die Mehrzahl der auf dem deutschen Markt agierenden E-Geld-Emittenten kommt aus dem europäischen Ausland und bedient sich entweder einer Niederlassung oder ist ausschließlich grenzüberschreitend in Deutschland tätig.

Ein Hauptmerkmal von E-Geld ist die zentrale Stelle, die geldwerte Einheiten gegen Vorauszahlung bereitstellt, die für Zahlungen bei Dritten verwendet werden können. Beispiele für E-Geld sind Prepaidkarten, elektronische Voucher, elektronische Börsen (sogenannte E-Wallets) oder Prepaid-Kreditkarten. Unter Prepaid-Kreditkarten versteht man allgemeinhin eine vorausbezahlte, wieder aufladbare Prepaidkarte einer internationalen Kartenorganisation, wie zum Beispiel Visa oder Mastercard.

E-Geld-Institute können sich für den Vertrieb oder den Rücktausch von E-Geld eines E-Geld-Agenten bedienen. Ein E-Geld-Agent ist jede natürliche oder juristische Person, die als selbständiger Gewerbetreibender im Namen des Instituts beim Vertrieb und Rücktausch von E-Geld tätig ist. Das Einschleusen illegal erwirtschafteten Geldes in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf kann vor allem dort erfolgen, wo eine Prepaidkarte aufgeladen wird. Der Vertrieb von E-Geld über selbständige E-Geld-Agenten (zum Beispiel Kioske, Tankstellen) erhöht die Anfälligkeit des E-Geld-Geschäfts für Risiken in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wesentlich, weil es zu einer Segmentierung des Geschäfts führt. Durch die Vielzahl der involvierten Parteien werden höhere Anforderungen an das Risikomanagement des meist ausländischen Instituts gestellt. Darüber hinaus ist die Nutzung von intermediären Online-Vertrieben möglich.

Aufgrund des grundsätzlich hohen inhärenten Risikos des E-Geldes, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, sind die Vorgaben des europäischen und insbesondere des deutschen Gesetzgebers in Bezug auf die genannten Missbrauchsrisiken sehr streng. Viele Risiken werden so bereits über Vorgaben zu einzelnen Produktmerkmalen oder zur Vertriebsstruktur mitigiert. An die einzelnen Produktmerkmale bzw. Vertriebswege knüpfen sodann risikoangemessen entsprechend abgestufte Sorgfaltspflichten an.

Die Bedrohung des Sektors, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden daher insgesamt als niedrig eingestuft. Ein zu- oder abnehmender Trend wird nicht gesehen.

Die Anfälligkeit der E-Geld-Produkte, für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, wird als mittel-hoch eingestuft. Durch die mitigierenden Maßnahmen des Gesetzgebers, der Aufsicht sowie des Sektors selbst wird diese Anfälligkeit im Ergebnis weiter abgesenkt.

Eine Typologie ist die sogenannte Überkreuzaufladung im Zusammenhang mit der Verwendung von Prepaidkarten auf Guthabenbasis. Hierbei erfolgen Aufladungen durch verschiedene dritte Personen, die keine direkte Verbindung zum Karteninhaber aufweisen und meist selbst im Besitz von Prepaidkarten sind. Durch dieses Vorgehen kann ein hoher Betrag auf einer einzelnen Prepaidkarte gespeichert werden.

Ein erhöhtes Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geht grundsätzlich von anonymen Prepaidkarten aus, die bei einer Vielzahl von

Akzeptanzstellen eingesetzt werden können, sogenannte „open loop Karten“. Hier gibt es den Aussteller der Karte und daneben eine Vielzahl von Akzeptanzstellen. Ein Beispiel hierfür sind Prepaid-Kreditkarten der großen Kreditkartenorganisationen. Dieses Risiko hat der Gesetzgeber frühzeitig erkannt und stets niedrige Schwellenwerte normiert. Derzeit sieht § 25 i Abs. 2 KWG, neben anderen Beschränkungen, einen Schwellenwert von 100 Euro vor. Unterhalb des Betrages muss der Kunde nicht identifiziert werden. Eine weitere Herabsetzung des Schwellenwerts aufgrund der Vorgaben der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie ist somit in Deutschland nicht notwendig. Eigene Maßnahmen der Institute zum Kundenschutz sowie zur Verhinderung von betrügerischer Nutzung können das inhärente Risiko weiter verringern. Ein hohes Risiko bergen jedoch in Drittländern emittiertes anonymes E-Geld, welches die nationalen Schwellenwerte erheblich übersteigen kann, sowie identifizierte Produkte aus Ländern mit deutlich niedrigeren Standards in Bezug auf die Kundenidentifizierung.

Die Verbindung von Bargeld mit einem anonymen E-Geld-Produkt stellt ein erhöhtes abstraktes Risiko für Terrorismusfinanzierung dar, weil so grundsätzlich ein weltweiter Einsatz der Summe möglich wird. Die Anfälligkeit für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hängt aus Sicht der beteiligten Behörden jedoch nur begrenzt mit einer möglichen Anonymität der Produkte zusammen. Nicht identifizierte europäische Produkte eignen sich aufgrund der niedrigen Schwellenwerte sowie der weiteren Produktbeschränkungen nur begrenzt zur Geldwäsche. Auch im Rahmen der Terrorismusfinanzierung spielt die Anonymität ab einem bestimmten Grad der Vorbereitungshandlungen konkreter Anschläge keine entscheidende Rolle mehr. Identifizierte E-Geld-Produkte sind aufgrund der höheren aufladbaren Summen in solchen Fällen attraktiver. Die Anfälligkeit der Produkte kann nämlich nicht uneingeschränkt mit dem Buchgeld auf einem Girokonto gleichgestellt werden, weil die Möglichkeiten des Monitorings durch den E-Geld-Emittenten viel begrenzter sind. So können beispielsweise die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kunden schwer bis gar nicht eingeschätzt werden, ein zu dem Kunden passender Transaktionsumfang ist nicht ohne weitere Erkenntnisse zu ermitteln und die Herkunft der Vermögenswerte ist ebenfalls schwer ermittelbar, wenn diese lediglich von dem verknüpften Konto überwiesen bzw. eingezogen werden. Der Emittent muss hier verstärkt auf die Parameter der einzelnen Transaktionen achten, da diese seine primäre Informationsquelle sind. Nach eigener Aussage hat der Markt in den letzten Jahren ein besonderes Augenmerk auf entsprechende Systeme gelegt und entwickelt diese laufend fort. Im Rahmen des Ausbaus der laufenden Aufsicht in diesem Sektor wird die BaFin künftig verstärkt auf die Risikoangemessenheit der Monitoring-Systeme achten.

Insbesondere der Einsatz von Monitoring-Systemen ermöglicht dem Sektor das Herausfiltern von Auffälligkeiten und somit die Abgabe von Verdachtsmeldungen. Aus dem Bereich der E-Geld-Institute wurden seit Betriebsaufnahme der FIU[60] etwa 100 Verdachtsmeldungen übermittelt. Ein großer Teil dieser Meldungen bezieht sich jedoch nicht auf das klassische E-Geld-Geschäft, sondern auf Auffälligkeiten bei Finanztransferdienstleistungen, da einzelne Institute Agenten für ausländische Zahlungsdienstleister sind. Einschlägige Meldungen bezogen sich beispielsweise auf die Höhe der Aufladungen im Zusammenhang mit Prepaidkarten, insbesondere auch Aufladungen durch dritte Personen.

60 Zeitraum: Gründung der neuen FIU zum 26.06.2017 bis 29.05.2018.

Die Ausführungen bei den Zahlungsinstituten bezüglich der Anpassung der Zahl-PrüfbV umfassen auch die E-Geld-Institute.

4.5 Sonstige Finanzdienstleistungen

Im Folgenden sollen weitere Dienste dargestellt werden, bei denen es sich um Finanzdienstleistungen im Sinne des § 1 Abs. 1 a Satz 2 KWG handelt. Unter diesen Finanzdienstleistungen wurden das Sortengeschäft sowie das Factoring als besonders anfällig für Geldwäsche eingestuft. Sie werden im Folgenden detaillierter betrachtet.

4.5.1 Sortengeschäft

Das Sortengeschäft wird in Deutschland von spezialisierten Wechselstuben, aber auch von Banken betrieben. Zum Sortengeschäft zählen der Austausch von Banknoten oder Münzen, die gesetzliche Zahlungsmittel darstellen, sowie der An- und Verkauf von Reiseschecks. Die Mehrzahl der Banken bietet das Sortengeschäft nur für Kunden an, manche bieten es gar nicht mehr an. Die Bestellung und der Rücktausch von Sorten sind in den meisten Fällen nur über ein bei der Bank eröffnetes Konto, das heißt unbar möglich. Aufgrund der bestehenden Geschäftsbeziehung wird das Geldwäscherisiko in diesen Fällen nicht als erhöht eingestuft. Anders verhält es sich jedoch bei den Instituten, die das Sortengeschäft für Laufkunden anbieten, insbesondere bei Wechselstuben. Wechselstuben haben in der Regel Laufkunden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf das bar abgewickelte Sortengeschäft mit Laufkunden.

Die Aufsicht über das Sortengeschäft ist rein national geregelt und wurde mit der 6. KWG-Novelle eingeführt. Seit dem 1. Januar 1998 zählt der gewerbsmäßige Handel mit Sorten zu den sogenannten Finanzdienstleistungen (§ 1 Abs. 1 a Nr. 7 KWG). Die Unteraufsichtstellung diente ausschließlich der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Mit der Euro-Einführung war der Markt zunächst stark rückläufig und ist seit einigen Jahren konstant bis langsam rückläufig. Derzeit gibt es zehn Wechselstuben mit Erlaubnis der BaFin, die ausschließlich das Sortengeschäft betreiben und bereits langjährig unter Aufsicht stehen.[61]

Die Bedrohung des Sektors, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden insgesamt als hoch eingestuft. Diese Einschätzung beruht insbesondere darauf, dass die Mehrzahl der Transaktionen in bar und vielfach unter dem Schwellenwert der Identifizierungsverpflichtung erfolgen. Das Sortengeschäft kann außerdem ein Glied in der Kette einer internationalen Transaktion darstellen und zur Unterbrechung der Papierspur dienen. Ein zu- oder abnehmender Trend wird nicht gesehen.

Die Anfälligkeit des Sortengeschäfts, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird als mittel-hoch eingestuft. Das Sortengeschäft unterliegt nach § 25 k Abs. 1 KWG verstärkten Sorgfaltspflichten. Ungeachtet etwaiger im GwG genannter Schwellenwerte sind bei Transaktionen ab einem Wert von 2.500 Euro, welche nicht über ein bei dem Institut eröffnetes Konto des Kunden abgewickelt werden, die allgemeinen Sorgfaltspflichten des GwG zu erfüllen. Für Transaktionen unterhalb dieser Identifizierungsschwelle liegen in der Regel keine Aufzeichnungen vor, die eine Rückverfolgung zum Kunden ermöglichen. Nach den Monatsausweisen der Wechselstuben machen die nicht verfolgbaren Transaktionen den Hauptanteil aus. Aufgrund dieser Anonymität sind Smurfingkontrollen nur begrenzt möglich. Insbesondere zur Verhinderung des Smurfings spielt die Aufmerksamkeit der Mitarbeiter eine entscheidende Rolle. Diese Aufmerksamkeit wird insbesondere durch gezielte

61 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 31.12.2018.

Schulungen und eine entsprechende Unternehmenskultur erreicht. Da die Wechselstuben schon seit über 20 Jahren unter Aufsicht der BaFin stehen, ist die Sensibilität für die Geldwäscheprävention sehr hoch und der Kontakt zur Aufsicht sehr intensiv. Sie haben beispielsweise, entsprechend den Banken, geprüfte Jahresabschlussberichte mit dem Erfassungsbogen nach § 27 PrüfbV bei der Aufsicht einzureichen. Anhand dieser Daten erstellt die Aufsicht individuelle Risikoprofile.

Aus dem Bereich der Wechselstuben, die ausschließlich das Sortengeschäft betreiben, wurde seit Betriebsaufnahme der FIU[62] eine zweistellige Anzahl von Verdachtsmeldungen übermittelt. Diese standen überwiegend im Zusammenhang mit Sortengeschäften, die grenznah zur Schweiz oder in Flughafenfilialen durchgeführt wurden und bei denen die Kunden keine oder widersprüchliche Angaben zur Mittelherkunft der Beträge machten. Vereinzelt wurden Verdachtsmeldungen im Zusammenhang mit der Nutzung von gefälschten Ausweispapieren erstattet.

4.5.2 Factoring

Die Aufsicht über die Factoringinstitute ist rein national geregelt und wurde mit dem Jahressteuergesetz 2009 vom 24. Dezember 2008 eingeführt. Grund für die Unteraufsichtsstellung ist die Vergleichbarkeit mit Banken wegen der Finanzierungsfunktion, unter anderem wird beim Factoring ein Überbrückungskredit bis zur Fälligkeit der Forderung gewährt. Es gibt 186 Institute, die neben dem Finanzierungsleasing auch das Factoring erbringen.[63]

Die Bedrohung des Sektors, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird von den beteiligten Behörden insgesamt als mittel eingestuft. Ein zu- oder abnehmender Trend wird nicht gesehen.

Die Anfälligkeit des Factorings, für Geldwäsche missbraucht zu werden, wird als mittel eingestuft. Im Rahmen der Geschäftsbeziehung zwischen dem Factoringinstitut und dem Factoringkunden erfolgt die tatsächliche Zahlung regelmäßig unbar durch die Debitoren über Banken, zum Beispiel per Bankeinzug, Lastschrift oder Überweisung. Der Debitor ist zum Zeitpunkt des Rahmenvertragsabschlusses nicht immer bekannt bzw. es liegen nicht immer umfassende Informationen über das Unternehmen vor. Hierin ist ein erhöhtes Geldwäscherisiko zu sehen. Daher haben Factoringinstitute gemäß § 25 k Abs. 2 KWG angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um einem erkennbar erhöhten Geldwäscherisiko bei der Annahme von Zahlungen von Debitoren zu begegnen, die bei Abschluss des Rahmenvertrags unbekannt waren. Das Risiko hängt auch von dem zugrundeliegenden Vertragsgegenstand ab. Attraktiv für Geldwäscher sind beispielsweise der Verkauf hochpreisiger Waren, wie Juwelen, oder der Ausweis teurer Dienstleistungen, deren tatsächliche Erbringung schwer überprüfbar ist. Durch die Zwischenschaltung des Factoringinstituts wird die Papierspur des Zahlungsflusses unterbrochen, sodass die Rückverfolgbarkeit der Transaktionen teilweise schwierig bzw. zeitaufwändig ist.

Seit Anfang 2018 wird die risikobasierte Aufsicht in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in dem Sektor ausgebaut. Zuvor war diese Aufsicht in die KWG-Fachaufsicht integriert. Die reine Aufsicht in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird die Qualität und Wirksamkeit der Aufsichtsverfahren weiter verbessern. Insbesondere muss die Sensibilität im Sektor für die Möglichkeiten der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erhöht werden. Ein Ansatzpunkt wären beispielsweise gezielte Schulungen seitens der Institute, welche die relevanten Geschäftsvorfälle für die Mitarbeiter näher beleuchten. Aufgrund des beschränkten Geschäftsfelds wäre hier eine starke Fokussierung und

62 Zeitraum: Gründung der neuen FIU zum 26.06.2017 bis 29.05.2018.
63 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, interne Erhebung, Stand: 30.06.2018.

somit eine effiziente Umsetzung möglich. Auf diese Weise könnte auch die Zahl der von dem Sektor abgegebenen Verdachtsmeldungen erhöht werden. In der Vergangenheit waren die Meldezahlen stets gering (in Nordrhein-Westfalen beispielsweise einstellige Meldezahlen pro Jahr).

Im Rahmen der Arbeiten zur Nationalen Risikoanalyse wurde das internationale Factoringgeschäft als ein wichtiger Faktor für die risikobasierte Aufsicht identifiziert. Hierbei spielen Export- und Import-Factoring eine Rolle. Nehmen inländische Unternehmen (Exporteure) für ihre grenzüberschreitenden Geschäfte die Leistungen eines Factors in Deutschland in Anspruch, spricht man von Export-Factoring. Handelt es sich um Importgeschäfte, bei denen ausländische Unternehmen die Leistungen eines Factors in Deutschland in Anspruch nehmen, wird von Import-Factoring gesprochen. Bei diesen Formen des internationalen Factorings wird das Factoring entweder auf direktem Wege oder unter Einschaltung eines Factoring-Partners für internationale Kooperationen in den jeweiligen Ländern abgewickelt. Künftig soll seitens der BaFin herausgearbeitet werden, welche Rolle das internationale Geschäft für den deutschen Markt spielt und in welchem Umfang es von den einzelnen Instituten betrieben wird.

4.6 Neue Phänomene in der Finanzbranche

4.6.1 FinTechs

Eine einheitliche oder verbindliche Definition des Begriffs „FinTech“ existiert weder national noch international. FinTech-Geschäftsmodelle sind vielfältig und können je nach Ausgestaltung eine Erlaubnis der BaFin erfordern. Der Begriff Fin-Tech, abgeleitet als Kurzform der Bezeichnung Financial Technology, beschreibt Unternehmen oder Einheiten bestehender Unternehmen, die Finanzdienstleistungen mit modernen, innovativen Technologien verbinden. Dabei ist das Angebot der neuen Marktteilnehmer in der Regel internetbasiert und anwendungsorientiert. Fin-Techs zielen darauf ab, den Kundennutzen durch Vorteile wie leichte Bedienbarkeit, Effizienz, Transparenz oder Automatisierung zu erhöhen. FinTechs treten allerdings nicht nur in Konkurrenz zu den traditionellen Finanzdienstleistern wie Banken, Versicherungen und Wertpapierdienstleistern, sondern ergänzen zum Teil auch deren Angebote. Sie treiben den digitalen Fortschritt im gesamten Finanzmarkt voran.[64]

Das Bundesministerium der Finanzen hat aufgrund der hohen Relevanz der Thematik am 22. März 2017 einen sogenannten FinTech-Rat gegründet. Zwei Jahre nach seiner Gründung hat der FinTech-Rat am 21. März 2019 erstmals in neuer personeller Zusammensetzung getagt. Seine gegenwärtig 29 Mitglieder sind Expertinnen und Experten für Digitalisierungsfragen im Finanzmarkt. Sie beraten das Bundesministerium der Finanzen sowie die Bundesregierung ehrenamtlich zu aktuellen Themen wie Künstlicher Intelligenz, Cloud-Computing, Blockchain und Datenschutz. Der Rat wird auch künftig mindestens zweimal im Jahr im Bundesministerium der Finanzen tagen. Durch den praxisbezogenen Dialog trägt er zum besseren Verständnis für technologische Entwicklungen und ihre Potentiale, Chancen und Risiken bei und leistet dadurch einen Beitrag zur Stärkung des Finanzstandorts Deutschland.

Am 8. März 2018 hat die EU-Kommission zudem einen „FinTech Action Plan“ veröffentlicht. Hiermit möchte sie Antworten auf die zahlreichen Herausforderungen finden, welche sich im Zuge der rasanten Innovationen im Finanzbereich ergeben.

Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse wurde festgestellt, dass die FinTech-Eigenschaft eines

64 Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Jahresbericht 2015, S. 20.

Unternehmens nicht automatisch mit einer erhöhten Gefahr für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gegenüber vergleichbaren anderen Unternehmen desselben Sektors einhergeht. Diese Einschätzung beruht darauf, dass erlaubnispflichtige FinTechs in der Regel keine neuen Produkte anbieten, sie verkaufen ihre Produkte, beispielsweise Girokonten oder Krankenversicherungspolicen, nur in innovativer Weise. Nichtsdestotrotz kann sich eine erhöhte Gefahr für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stets aus dem konkreten Geschäftsmodell ergeben. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn ein etablierter Marktanbieter mit einem erlaubnisfreien FinTech kooperiert.

Für die Aufsicht über FinTechs gilt das Prinzip „gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regel“ im Zusammenspiel mit dem Prinzip der Proportionalität. Betreibt ein FinTech ein erlaubnispflichtiges Geschäft, wird es wie jedes andere Unternehmen seines Sektors beaufsichtigt.

Die Ausgestaltung von Geschäftsmodellen aus dem FinTech-Bereich ist vielfältig und facettenreich. Vor diesem Hintergrund haben die Anzahl und die Komplexität der Themen in Bezug auf die Beurteilung konkreter Geschäftsmodelle von FinTechs haben im Hinblick auf etwaige Erlaubnispflichten nach den Aufsichtsgesetzen (z. B. KWG, KAGB, VAG und ZAG) in jüngerer Vergangenheit erheblich zugenommen. Ob das Geschäftsmodell eines FinTechs einem Erlaubnisvorbehalt nach den Aufsichtsgesetzen unterliegt, hängt von der jeweiligen konkreten Ausgestaltung ab.

Insbesondere bei Banken gibt es häufig Kooperationen zwischen etablierten Instituten und FinTechs mit dem Ziel, beispielsweise die Benutzerfreundlichkeit gewisser Bankprodukte zu erhöhen. Sollten nach dem GwG relevante Vorgänge von einem FinTech für eine Bank durchgeführt werden, ist die Bank als Verpflichteter für die ordnungsgemäße Durchführung des Vorgangs verantwortlich. Es ist ein dringendes Anliegen der Aufsicht, sicherzustellen, dass hierbei alle Anforderungen des GwG erfüllt werden. Aufgrund dieser hervorgehobenen Bedeutung der Banken als Schnittstelle zu anderen FinTechs, deren Geschäftsmodell nicht unter Aufsicht steht, hat die BaFin ein FinTech-Kompetenzzentrum eingerichtet. Dort werden alle Zuständigkeiten im Zusammenhang mit FinTechs gebündelt. Die zuständigen Mitarbeiter haben so die Möglichkeit, die jeweiligen Geschäftsmodelle dezidiert zu beleuchten und vor allem Quervergleiche zu fahren, um Trends und Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, aufsichtsrechtlich zu bewerten und gegebenenfalls notwendige Schritte einzuleiten.

Die Geldwäschepotentiale der Geschäftsmodelle variieren mit ihrer Nähe zur konkreten Abwicklung von Zahlungsdienstleistungen. Bei reinen Technologieanbietern, über die selbst keine Transaktionen vorgenommen werden können, ist das Geldwäschepotential eher gering. Bei FinTechs, die Zahlungen ermöglichen (vor allem Anbieter von Geldtransfers) oder Mittel einsammeln, ist das Risiko dagegen deutlich höher.

Die der FIU vorliegenden Meldungen mit FinTech-Bezug bestätigen diesen Befund. Neben den Verdachtsmeldungen der erlaubnispflichtigen FinTechs, die in der Regel als „Finanzdienstleister“ oder „Kreditinstitut“ registriert sind, begegnet die FIU in ihrer Arbeit auch FinTech-Unternehmen mit Sitz im Ausland, auf die in Verdachtsmeldungen verwiesen wird. Diese bieten vor allem Geldtransfers an und ermöglichen den Zugang zu sowie den Handel mit Kryptowerten. Zu der zweiten Gruppe lassen sich insgesamt Verdachtsmeldungen und Transaktionen in vierstelliger Zahl identifizieren. Für andere Bereiche, in denen FinTechs grundsätzlich tätig sind, liegen kaum Verdachtsmeldungen vor.

Die Thematik der Kryptowerte wird in Kapitel 6 näher beleuchtet.

4.6.2 Crowdfunding

Unter dem Begriff Crowdfunding, wörtlich übersetzt Schwarmfinanzierung, versteht man im Allgemeinen die direkte Finanzierung konkreter Projekte über eine Vielzahl von Geldgebern. Die Gelder werden in der Regel über das Internet eingesammelt. Crowdfunding-Plattformen bieten eine alternative Finanzierungsform neben den klassischen Finanzierungsquellen, wie Krediten, Venture-Capital, Business-Angels oder Fördergeldern.

Crowdfunding-Plattformen sind sehr vielfältig ausgestaltet. In der Praxis unterscheidet man im Wesentlichen vier Modelle: das spendenbasierte und das gegenleistungsbasierte Crowdfunding, die auch als Crowdsponsoring bezeichnet werden, sowie das kreditbasierte Crowdfunding (Crowdlending) und das Crowdinvesting, bei denen der Geldgeber auf eine finanzielle Rendite spekuliert. Crowdfunding-Plattformen und -Projekte lassen sich dabei nicht immer eindeutig einem Modell zuordnen. Einen Überblick über die Crowdinvesting-Plattformen am deutschen Markt liefert ein im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstelltes Forschungsgutachten von Wissenschaftlern des ifo Instituts, der Universität Trier sowie der Humboldt-Universität zu Berlin.[65] Geldwäscherechtlich liegt das Augenmerk auf dem Crowdlending und dem Crowdinvesting. Im Rahmen der Terrorismusfinanzierung sind vor allem das spendenbasierte Crowdfunding sowie das Crowdlending relevant.

In der Praxis sind die Geschäftsmodelle in der Regel so ausgestaltet, dass die Crowdinvesting-Plattform eine Finanzanlagevermittlung nach § 34 f Gewerbeordnung (GewO) und die Crowdlending-Plattform eine Kreditvermittlung nach § 34 c GewO betreibt. Bisher sind keine Fälle bekannt geworden, bei denen Geldwäsche über Crowdfunding-Plattformen in Deutschland abgewickelt wurde. Aufgrund der generell möglichen Anonymität im Zusammenhang mit diesen Finanzierungsformen wird jedoch seitens der involvierten Behörden ein mögliches Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gesehen. Das Thema ist noch relativ jung und wird aufgrund der abstrakten Gefährdungslage kontinuierlich beobachtet, sodass kurzfristig auf neue Entwicklungen reagiert werden kann. Die Einschätzung der ESAs im Rahmen der Überarbeitung der Leitlinien zu Risikofaktoren wird im Rahmen der weiteren Beobachtung ebenfalls Berücksichtigung finden.

4.6.3 Mobile Money

Der insbesondere aus Afrika als M-Pesa bekannte Mobile Money Transfer hat sich bislang in Deutschland selbst als reines Mobile Payment nicht durchgesetzt. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass deren Bedeutung in den kommenden Jahren zunehmen wird, wie die Entwicklungen in den USA oder China bereits zeigen. Es wird jedoch insbesondere aufgrund der in Deutschland geltenden Regularien davon ausgegangen, dass das Risiko der Nutzung zur Terrorismusfinanzierung niedrig bleiben wird.

65 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Praxiserfahrungen mit den durch das Kleinanlegerschutzgesetz vom 3. Juli 2015 eingeführten Befreiungsvorschriften in § 2 a bis § 2 c Vermögensanlagengesetz, S. 19.

5 Nicht-Finanzsektor

5.1 Immobiliensektor 103

5.2 Güterhandel 105

5.3 Glücksspielsektor 107

5.4 Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen sowie Treuhänder 109

5.5 Rechtsberatung und freie Berufe 110

5.6 Finanzunternehmen 111

5.7 Gastronomie 112

5 Nicht-Finanzsektor

5.1 Immobiliensektor

Der deutsche Immobilienmarkt ist global sehr bedeutend und sowohl für internationale als auch für nationale Investoren von besonderem Interesse. Die Bedeutung von Immobilien ist aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht insgesamt hoch. So gehören Immobilien aufgrund der eingesetzten hohen Transaktionsvolumina und der Wertstabilität zu den bedeutendsten Anlageobjekten in Deutschland. Dies macht den deutschen Immobiliensektor für Geldwäscheaktivitäten anfällig und zu einem Bereich mit herausgehobenem Risiko. Hinzu kommt – wie aber in anderen Sektoren auch – die Möglichkeit der Verschleierung der Mittelherkunft und auch der zugehörigen Eigentumsverhältnisse durch die Vielzahl bestehender rechtlicher Gestaltungsoptionen von Immobilientransaktionen für in- und ausländische juristische Personen, aber auch für Privatpersonen.[66] Insgesamt wird das Geldwäscherisiko für den deutschen Immobiliensektor damit als hoch eingestuft. Das Terrorismusfinanzierungsrisiko wird als mittel eingestuft.

In Deutschland stehen Immobilieneigentümer im Grundbuch, sodass grundsätzlich ein hohes Maß an Transparenz über die Eigentumsverhältnisse besteht. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Länder zurzeit ein bundeseinheitliches Datenbankgrundbuch entwickeln. Ein darauf aufbauendes gemeinsames Portal der Länder ermöglicht bundesweite Recherchen, insbesondere für die Strafverfolgungsbehörden.

Trotz der hohen Transparenz der Eigentumsverhältnisse durch die Grundbücher wird jedoch aus Sicht der an der Analyse beteiligten Behörden in zwei Konstellationen die Zuordnung inkriminierten Vermögens erschwert. Dies ist stets dann der Fall, wenn die wirtschaftliche Berechtigung an einer Immobilie und das formale Eigentum an derselben Immobilie auseinanderfallen. Besonders verschachtelte Konstrukte und Firmengeflechte sind dafür ebenso anfällig wie Konstellationen, in denen Grundstücke für eine andere Person gehalten werden (etwa in Treuhand oder in verdeckter Stellvertretung). Ein besonderes Geldwäscherisiko geht vor diesem Hintergrund auch im Immobiliensektor mit der Anonymität einher, welche im Rahmen von sogenannten Share Deals und verschachtelten Gesellschaftskonstruktionen (insbesondere im Zusammenspiel mit sogenannten Briefkastenfirmen aus dem Ausland) faktisch gegeben sein kann.

Bei Share Deals handelt es sich um Immobilieninvestitionen, bei denen Investoren nicht die betreffenden Immobilien selbst erwerben, sondern Anteile an einer Objektgesellschaft, die ihrerseits eine oder mehrere Immobilien hält. Eigentümer der Immobilie bleibt weiterhin die Objektgesellschaft, während der Investor durch den Share Deal mit seiner Gesellschafterstellung nur mittelbares Eigentum an der Immobilie erlangt. Rechtlich handelt es sich um den Kauf eines Unternehmens bzw. einer Unternehmensbeteiligung und nicht um einen Immobilienkauf. In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass ein Anteilskauf bei Aktiengesellschaften im Regelfall keine notarielle Beurkundung erfordert. Ein Anteilskaufvertrag bedarf lediglich einer notariellen Beurkundung, wenn GmbH-Anteile übertragen oder belastet werden oder eine Verpflichtung dazu begründet wird (beim Erwerb einer GmbH & Co. KG muss normalerweise sowohl der Erwerb der GmbH-Anteile als auch der Erwerb der Kommanditanteile beurkundet werden, weil ein einheitliches Rechtsgeschäft vorliegt). Share Deals können somit auch das gezielte Umgehen von Notaren ermöglichen. Besondere Wachsamkeit mit Blick auf

66 Vgl. Eckpunktepapier der FIU – Operative Risikoschwerpunkte der FIU im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, 2019.

ein etwaiges Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko sollten vor diesem Hintergrund insbesondere Kreditinstitute walten lassen, welche einen sogenannten Share Deal finanzieren oder hierbei beratend tätig sind. Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Notare, die im Rahmen solcher Transaktionen eingebunden oder in der Ausgestaltung beratend tätig sind, sollten ebenfalls besonders aufmerksam sein und die beschriebenen Risiken in diesem Kontext stets im Blick haben.

Die an der Nationalen Risikoanalyse beteiligten Behörden gehen davon aus, dass auch im Immobiliensektor Ausweichmechanismen aufgrund des reformierten Vermögensabschöpfungsrechts (siehe zum Thema Abschöpfung Kapitel 3.1.5.5) an Bedeutung gewinnen werden. Es wird in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass seither auf einen Ankauf von Luxusimmobilien zur Geldwäsche verzichtet werden könnte und stattdessen solche Luxusimmobilien verstärkt mit inkriminierten Geldern angemietet werden. Vor diesem Hintergrund kommt insbesondere dem Risikobewusstsein von Mietmaklern eine besondere Bedeutung zu. Dieses Phänomen wird künftig regelmäßig evaluiert und überwacht werden. Die Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie sieht neben den bereits geldwäscherechtlich erfassten Immobilienmaklern für Kauf und Verkauf von Immobilien nun auch die Aufnahme von sogenannten Mietmaklern ab einer monatlichen Kaltmiete in Höhe von 10.000 Euro vor. Diese Vorgabe wird zum 10. Januar 2020 im Geldwäschegesetz umgesetzt.

Verdachtsmeldungen zum Immobiliensektor erfolgen bisher überwiegend durch Kreditinstitute, gefolgt von Behörden und sonstigen Verpflichteten, die ihre Erkenntnisse aus Immobilientransaktionen und Steuerprüfungen an die FIU übersenden.[67] Verdachtsmeldungen von Immobilienmaklern, Notaren und Rechtsanwälten liegen in diesem Bereich hingegen nur vereinzelt vor, obwohl die Berufsgruppen regelmäßig und intensiv in Transaktionen eingebunden werden. Der FIU liegen nach vorläufiger Erhebung über 1.000 Verdachtsmeldungen (aus dem Zeitraum 2017 und 2018) im Zusammenhang mit Immobilientransaktionen vor. Diese Meldungen stammen zu 80 % aus dem Finanzsektor, zu 6 % aus dem Nicht-Finanzsektor und zu 14 % von Behörden und sonstigen Verpflichteten. Vor diesem Hintergrund steht die weitere Sensibilisierung der Verpflichteten des Nicht-Finanzsektors im Vordergrund, um den Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Immobiliensektor weiter verbessern zu können. Die FIU hat hierzu besondere Anhaltspunkte für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Immobiliensektor veröffentlicht, welche jedoch nicht abschließend sind. Ein Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung kann sich im Einzelfall jedoch auch aus weiteren Anhaltspunkten ergeben. Die Bewertung, ob es sich um einen Fall der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung handeln könnte, sollte daher auf Grundlage des risikobasierten Ansatzes erfolgen.

Im Rahmen einer Fallstudie zur Organisierten Kriminalität im sogenannten Clan-Milieu wurde festgestellt, dass Versteigerungen ein erhöhtes Geldwäsche-Anfälligkeitsrisiko zukommen, insbesondere auch im Hinblick auf in diesem Bereich anzutreffende hohe Bargeldzahlungen. Laut Auskunft der an der Nationalen Risikoanalyse beteiligten Polizeien werden Versteigerungen oftmals zum Erwerb von Immobilien oder hochwertigen Gütern durch mutmaßliche Kriminelle genutzt. Die betreffenden Gruppierungen nutzten verstärkt Zwangsversteigerungen zum Erwerb von Immobilien mit inkriminierten Geldern. Diese Erkenntnisse aus der Nationalen Risikoanalyse nimmt die Bundesregierung sehr ernst und wird daher zukünftig Versteigerungen durch die öffentliche Hand geldwäscherechtlichen Pflichten unterwerfen. Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie sieht entsprechende Regelungen vor.

67 Vgl. Eckpunktepapier der FIU – Operative Risikoschwerpunkte der FIU im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, 2019.

5.2 Güterhandel

Güterhändler sind Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 16 GwG). Im GwG wird klar definiert, welche Unternehmen zur Gruppe der Güterhändler gehören. Danach ist jede Person, welche gewerblich Güter veräußert, Güterhändler. Es ist dabei unerheblich, in wessen Namen oder auf wessen Rechnung das Geschäft abgeschlossen wird (betrifft zum Beispiel auch Auktionatoren, Handelsvertreter, Kommissionäre). Ein Risikomanagement ist von dieser Verpflichtetengruppe nur einzurichten, soweit mindestens 10.000 Euro bar entgegengenommen oder ausgezahlt werden. Bereits die erste Barzahlung in der genannten Höhe löst die Verpflichtung zu einem Risikomanagement aus. Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse wurde das Geldwäscherisiko für den Güterhandel mit mittel-hoch bewertet. Das Terrorismusfinanzierungsrisiko wurde mit mittel bewertet.

Der Handel mit hochwertigen Gütern (insbesondere Luxuswaren, Kfz, Antiquitäten) eignet sich aufgrund der hierbei eingesetzten großvolumigen Beträge generell, um auch inkriminierte Gelder auf diese Weise zu waschen und in den legalen Wirtschaftskreislauf einzubringen.[68] Der Bereich des Kfz-Handels (insbesondere im Gebrauchtwagensegment) ist dabei gerade aufgrund des Umstands, dass viele Geschäfte hier in bar abgewickelt werden, hoch geldwäscherelevant. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass in Deutschland, im Gegensatz zu dessen Nachbarstaaten, keine Obergrenzen für Zahlungen mit Bargeld gelten. Insbesondere im Luxuswagensegment eignet sich der Kfz-Handel[69] daher in besonderer Weise zur Integration inkriminierter Gelder in den Wirtschaftskreislauf. Dass der Kfz-Handel in Deutschland hoch risikoaffin ist, wurde zuletzt auch durch den Ermittlungserfolg von Europol (Operation „Cedar“) bestätigt. Dort wurde aufgedeckt, dass eine professionelle Geldwäscheorganisation unter anderem in Deutschland mit inkriminierten Geldern Gebrauchtwagen und weitere Luxusgüter (Boote, Kunstgüter, Baumaschinen usw.) erwarb, diese anschließend exportierte und im Ausland wiederverkaufte, um hierdurch die Mittelherkunft der eingesetzten inkriminierten Gelder zu verschleiern. Europaweit wurden so zu Spitzenzeiten schätzungsweise 1 Mio. Euro pro Woche gewaschen.

Im Rahmen von Clearing- bzw. Geldwäsche-Ermittlungsverfahren wurde in der Vergangenheit durch die Ermittlungsbehörden häufig festgestellt, dass beim Auffinden von Barmittel im Rahmen von Kontrollen im In- und Ausland regelmäßig der Handel bzw. der Ankauf von Fahrzeugen aller Art als Grund für das Mitführen von zum Teil sehr hohen Bargeldbeträgen angegeben wird. Auch bei der pflichtgemäßen Anmeldung von Barmittel bei der Ein- und Ausreise wird immer wieder der Handel mit Fahrzeugen, Kunstgütern und auch Baumaschinen als Grund für den physischen Bargeldtransport angegeben. Erfahrungsgemäß werden in diesem Zusammenhang regelmäßig inkriminierte Bargelder aus europäischen Nachbarstaaten zur Geldwäsche nach Deutschland verbracht. Dies geschieht häufig durch Bargeldkuriere, die geschlossenen Gruppierungen angehören, die keinerlei Bezug zur Vortat haben und durchaus mehrere 100.000 Euro innereuropäisch auf dem Landweg transportieren. In Deutschland werden die Gelder für den Barankauf von Fahrzeugen, Baumaschinen etc. verwendet und so nahezu unbemerkt in den Wirtschaftskreislauf integriert. Hierzu nutzen die Bargeldkuriere zum einen ihre eigenen angemeldeten Kfz-Handelsfirmen. Zum anderen werden die Bargelder auch gezielt auf mehrere kooperierende Kfz-Handelsfirmen verteilt, wenn die zu waschende Summe für ein Unternehmen zu groß bzw.

68 Vgl. Eckpunktepapier der FIU – Operative Risikoschwerpunkte der FIU im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, 2019.

69 Vgl. hierzu auch Typologiepapier – Besondere Anhaltspunkte für Geldwäsche im Kfz-Handel – Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 16 GwG, FIU, 2018.

zu auffällig ist. Der Transfer der Gelder erfolgt dann in der Regel durch den Verkauf und Export der Fahrzeuge ins Ausland. Auffällig ist bei diesem Modus Operandi insbesondere:

- die strikte und klare Trennung zwischen Vortat und Geldwäsche-Aktivitäten,
- die Verwendung von Firmen-Netzwerken in Deutschland und im Ausland,
- die Geschlossenheit der Geldwäsche-Gruppierung,
- die Nutzung bargeldintensiver Geschäftsbereiche für die Platzierung der Gelder,
- die Vermischung legaler und illegaler Geschäftstätigkeiten,
- die Vermeidung des Bankenbereichs in Deutschland/Westeuropa aufgrund der implementierten Geldwäscheregularien.

Seit der Verlagerung der FIU zur Generalzolldirektion sind nach vorläufiger Erhebung rund 640 Verdachtsmeldungen mit Bezug zum Kfz-Handel bei der FIU eingegangen, die entweder durch Kfz-Händler erstattet wurden oder bei denen der Meldungsgrund „Auffälligkeiten in Zusammenhang mit dem Kauf/Verkauf von Kraftfahrzeugen“ in der Verdachtsmeldung angegeben wurde.[70] Diese Meldungen stammen zu 65 % aus dem Finanzsektor, zu 30 % aus dem Nicht-Finanzsektor und zu 5 % von Behörden und sonstigen Verpflichteten.

In Bezug auf den hochwertigen Kunsthandel wurde in der Vergangenheit beobachtet, dass teure Kunstwerke in Offshore-Gesellschaften eingebracht bzw. von solchen gekauft und verkauft wurden. Es ist davon auszugehen, dass oftmals eine Anonymität geschaffen werden sollte, um Geldwäschehandlungen zu erleichtern. Insgesamt wird der Kunsthandel als anfällig für Geldwäsche eingestuft. Im Rahmen der Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie werden zukünftig neben den bereits bislang als Güterhändler geldwäscherechtlich verpflichteten Kunstvermittlern nunmehr auch Kunstlagerhalter zu Verpflichteten. Kunstvermittler ist, wer gewerblich den Abschluss von Kauf- oder Mietverträgen über Kunstgegenstände vermittelt. Dieser Begriff des Kunstvermittlers schließt nach Artikel 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe i der Richtlinie insbesondere Kunstgalerien und Auktionshäuser mit ein. Soweit die Vermittlung von Kunstgegenständen bereits nach bisheriger Rechtslage vom Begriff des Güterhandels erfasst war, weil sie in fremdem Namen oder auf fremde Rechnung erfolgte (vgl. § 1 Abs. 9), unterfallen diese Vermittlungstätigkeiten nunmehr dem Begriff des Kunstvermittlers. Kunstgegenstände sind danach alle Gegenstände, die in Nr. 53 der Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Umsatzsteuergesetz (UStG) aufgeführt sind. Erfasst sind hiernach unter anderem Gemälde, Zeichnungen, Originalstiche und Originalerzeugnisse der Bildhauerkunst. Auf Kunstlagerhalter erstrecken sich die Vorgaben des GwG, soweit die Lagerung in einer sogenannten Freizone im Sinne der Artikel 243 ff. Unionszollkodex (UZK) erfolgt. Freizonen in diesem Sinne sind auf deutschem Gebiet die Freihäfen Bremerhaven und Cuxhaven.

Mit Blick auf den Edelstein- und Edelmetallhandel ergaben sich Hinweise, dass diese Branche eine hohe Anfälligkeit für Geldwäsche besitzt. In der Vergangenheit wurde verstärkt beobachtet, dass die 10.000 Euro-Schwelle bei Barzahlungen oftmals gezielt umgangen wurde. Von verschiedenen Aufsichtsbehörden der Länder wurde in der Vergangenheit

70 Vgl. Eckpunktepapier der FIU – Operative Risikoschwerpunkte der FIU im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, 2019.

festgestellt, dass bei einem Barverkauf regelmäßig ein Betrag unterhalb der Grenze ausgewählt wird, um eine Identifizierung zu verhindern. Es sollte folglich erwogen werden, eine Pflicht zur Identifizierung bereits bei Bezahlung mit einem deutlich geringeren Bargeldbetrag zu schaffen. Im Gesetzentwurf zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie wird beabsichtigt, die Bargeldschwelle in diesem Bereich auf 2.000 Euro zu senken.

Im Rahmen der Verhinderung von handelsbasierter Geldwäsche ist es von großer Bedeutung, die Erkenntnisse des Nicht-Finanzsektors (insbesondere des Güterhandels) bei der Risikobetrachtung ergänzend zu den Erkenntnissen aus dem Finanzsektor zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang lassen sich folgende Auffälligkeiten als Risikofaktoren festhalten, welche Hinweise auf handelsbasierte Verschleierungstechniken enthalten:

- In Deutschland ansässige Güterhändler erhalten teils großvolumige Zahlungen durch dritte Parteien für Waren oder Dienstleistungen, die durch in Offshore-Jurisdiktionen ansässige Briefkastengesellschaften veranlasst werden, welche in keiner Verbindung mit dem finalen Verbringungsort der Warenlieferung stehen.

- Unstimmigkeiten zwischen dem auf der Rechnung eingetragenen Warenwert und dem angemessenen Marktwert der Ware bzw. Unstimmigkeiten hinsichtlich der Transportdokumente und Begleitpapiere, etwa zwischen der Summe der Transaktion und dem in Rechnung gestellten Betrag.

- Nutzung von Handelsgütern als Tausch- und Wertaufbewahrungsmittel, etwa die Investition von Bargeld mit unbekannter Mittelherkunft in hochwertige Güter.

Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse ergaben sich zudem Hinweise, dass gerade in der jüngeren Vergangenheit Angehörige der Organisierten Kriminalität (insbesondere aus dem sogenannten Clan-Milieu) häufiger auf einen Erwerb von hochwertigen Gütern verzichteten, stattdessen wurden diese Güter dauerhaft gemietet bzw. geleast. Im Wesentlichen handelt es sich bei diesen Gütern um Kraftfahrzeuge sowie um Schmuck (etwa Uhren und Ketten). Die an der Nationalen Risikoanalyse beteiligten Behörden gehen davon aus, dass es sich bei diesem Phänomen um Ausweichmechanismen aufgrund des reformierten Vermögensabschöpfungsrechts (siehe zum Thema Abschöpfung Kapitel 3.1.5.5) handeln könnte und dass durch dieses Verhalten eine Vermögensabschöpfung insgesamt erschwert werden soll. Dieses Phänomen wird weiter überwacht und es soll evaluiert werden, ob gegebenenfalls in diesem Zusammenhang gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Im Rahmen der Geldwäscheaufsicht von Leasinggesellschaften durch die BaFin sollte vor diesem Hintergrund zukünftig verstärkt darauf geachtet werden, ob den Sorgfaltspflichten insbesondere bei Leasinggeschäften in Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen, Baumaschinen und Schmuck nachgekommen wird.

5.3 Glücksspielsektor

Im Glücksspiel treffen zwei Komponenten aufeinander, die diesen Sektor besonders anfällig für die Integration, Verschleierung und Strukturierung von inkriminierten Vermögenswerten machen. Dies sind zum einen die häufig hohen Transaktionsbeträge, die beim terrestrischen Spiel oftmals auch in bar gezahlt werden, sowie zum anderen die hohe Umlauf- und Transaktionsgeschwindigkeit, mit der Gelder umgeschlagen und verschoben werden können. Im Bereich des Online-Spiels besteht neben den dem Spielbetrieb innewohnenden Risiken die besondere Risikosituation von Transaktionen im Internet: Online werden eine Vielzahl von

Zahlungsmöglichkeiten (einschließlich der Zahlung mit Kryptowerten) angeboten, die oft die Herkunft der Gelder und den Absender nicht erkennen lassen. Zusätzlich besteht die Gefahr von technischen Manipulationen (z.B. Hacking), durch die Spielabläufe beeinflusst und technische Sicherungsmaßnahmen gezielt umgangen werden können. Der Glücksspielsektor wurde vor diesem Hintergrund mit einer hohen Geldwäschebedrohung eingestuft. Hinsichtlich Terrorismusfinanzierung wird von einer niedrigen Bedrohung ausgegangen.

Der Gebrauch und Missbrauch des Glücksspielsektors zu Geldwäschezwecken ist vielseitig. Sowohl die Auslegungs- und Anwendungshinweise der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder zum Geldwäschegesetz[71] als auch das Typologiepapier der FIU[72] zum Glücksspielsektor geben einen Überblick über die wesentlichen Risiken für diesen Sektor und sollen helfen, die im GwG angelegten Vorschriften zur Bekämpfung der Risiken wirksam anzuwenden. Im Bereich der deutschen Spielbanken wird der grundsätzlichen Anfälligkeit, dass diese als Geldwechselstube genutzt werden könnten, mit engmaschigen Compliancemaßnahmen (beispielsweise im Rahmen der Gewinnauszahlungsmodalitäten) der Spielbankbetreiber entgegengewirkt.

Das Platzieren von illegalen Geldern als Spielguthaben auf einem eigenen oder fremden Spielerkonto wird zudem als Geldwäscherisiko im Bereich des Glücksspiels gesehen. Es erfolgt keine oder nur eine sehr begrenzte Teilnahme am Spiel. Nach einiger Zeit verlangt der Inhaber des Spielerkontos die Rückbuchung des ungenutzten bzw. kaum genutzten Guthabens auf sein Bankkonto. Wettkonten von ausländischen Online-Anbietern wurden hier als besonders anfällig eingestuft. Die nachweislich vom Glücksspielveranstalter angewiesenen Gelder werden dann als Gewinne deklariert und gegebenenfalls versteuert. Diese Methode kann auch über ein einziges Spielerkonto erfolgen, allerdings werden regelmäßig zur Verschleierung der Geldwäscheaktivität mehrere Konten gleichzeitig geführt und benutzt. Häufig werden für die Rückbuchung dasselbe Bankkonto oder gleich mehrere Bankkonten genutzt, die jedoch für dieselbe Person eröffnet wurden.

Der Erwerb eines tatsächlichen Gewinnausschüttungsanspruchs von einem Dritten gegen Zahlung einer höheren Summe (meist in bar) stellt außerdem eine verbreitete Typologie im Bereich des Glücksspiels dar. Der Geldwäscher tritt gegenüber dem Spielveranstalter als der „wahre“ Gewinner auf und lässt sich die Gewinnsumme als solche deklariert auf sein Konto überweisen. Inkriminiertes Bargeld wird so gegen Gewinnausschüttungsanspruch getauscht. Geldwäsche in Verbindung mit einer regulären Beteiligung am Glücksspiel kommt zudem in Frage, wenn das Verlustrisiko für den Kriminellen kalkulierbar ist. Das ist immer dann der Fall, wenn der Ausgang des Spiels vorher bekannt ist, etwa aufgrund von:

- technischer Spielmanipulation rein computergesteuerter Spiele,
- Korruption und Beeinflussung von Sportveranstaltungen,
- bewusstes und gewolltes Verlieren bei Onlinespielen, bei denen mehrere Teilnehmer gegeneinander antreten, zu Gunsten des Gewinns eines anderen Mitspielers,
- Zusammenwirken mit einem oder mehreren Mitarbeitern des Glücksspielveranstalters sowie

71 Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz (GwG) für Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, Gemeinsame Hinweise der Obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2019.

72 Typologien der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Besondere Anhaltspunkte für die Glücksspielbranche, FIU, 2018.

- die Teilnahme am Glücksspiel unter einer gewissen Aussteuerung von Spielrisiken (z. B. durch simultanes Wetten auf Sieg/Niederlage bei Sportwettereignissen oder auf den Sieg mehrerer Rennteilnehmer bei Pferderennveranstaltungen).

Geldwäscheaktivitäten erfolgen jedoch nicht nur unter Nutzung legaler Spielangebote, sondern regelmäßig auch als Investition in den Sektor selbst. Inkriminierte Gelder werden zur Gründung oder Finanzierung einer terrestrischen oder virtuellen Spielplattform eingesetzt. Darüber hinaus werden inkriminierte Gelder in die Rechnungslegung des Spielbetriebs integriert, indem entweder höhere als die tatsächlich erzielten Einnahmen ausgewiesen werden oder aber die gesamte Geschäftstätigkeit des Glücksspielveranstalters lediglich simuliert wird, wobei die in der Buchhaltung erscheinenden Gelder allesamt aus anderen – illegitimen – Tätigkeiten stammen.

Die Auslegungs- und Anwendungshinweise beinhalten mit Blick auf Online-Sportwetten Vollzugshinweise für die Aufsichtsbehörden. Es wird unter anderem künftig ein abgestuftes Beaufsichtigungssystem zwischen der Beaufsichtigung der Vermittlungsstelle und des Veranstalters geben. Online-Sportwetten können zudem untersagt werden, sofern materielle Verstöße gegen den Glücksspielstaatsvertrag festgestellt werden. Online-Kasino, Online-Poker und Zweitlotterien sind in Deutschland illegal (mit Ausnahme der in der Vergangenheit auf Länderebene ausgesprochenen Genehmigungen). Daher untersagen die Aufsichtsbehörden bereits die Veranstaltung und Vermittlung in Deutschland. Oftmals scheitern jedoch die Möglichkeiten des Verwaltungszwangs gegen ausländische Anbieter aufgrund fehlender völkerrechtlicher Regelungen. Rechtshilfe mit betroffenen EU-Staaten dauern bisher erfahrungsgemäß sehr lange und sind am Ende häufig nicht zielführend, da die dortigen Gesetzeslagen illegale Glücksspielaktivitäten in Deutschland massiv begünstigen.

5.4 Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen sowie Treuhänder

Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen sowie Treuhänder wurden mit der Änderung des GwG am 21. August 2008 als Verpflichtete in das GwG aufgenommen. Der Grund für die Einbeziehung von Treuhanddienstleistern ist darin zu sehen, dass sich Kriminelle zur Verschleierung von inkriminiertem Vermögen häufig auf Treuhandkonstruktionen oder verschachtelte und komplexe, grenzüberschreitende Beteiligungsverhältnisse verlassen. Sie ermöglichen die Verschleierung von geschäftlichen Aktivitäten und Transaktionen. Eine Alternative zu dem stark kontrollierten Finanzsektor ist die Inanspruchnahme der Dienstleistungen dieser Berufsgruppen. Dienstleistungen für Treuhandvermögen und Treuhänder werden in Deutschland regelmäßig durch rechtsberatende Berufe erbracht. Die Vorschrift nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 GwG ist somit in erster Linie als Auffangtatbestand zu verstehen und ist nur dann einschlägig, wenn der Treuhänder oder Dienstleister nicht bereits unter die Verpflichtetengruppen aus § 2 Abs. 1 Nr. 10 bis 12 fällt (siehe Kapitel 5.4). Von dieser Verpflichtetengruppe ebenfalls erfasst sind Bürodienstleister bzw. Büroserviceunternehmen und Unternehmen, die Vorratsgesellschaften gründen oder aufkaufen (überwiegend GmbH und Ltd.) und diese dann im Bestand halten und/oder weiterverkaufen. Das Geldwäscherisiko wird vor diesem Hintergrund für die an dieser Stelle analysierte Verpflichtetengruppe nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 GwG als mittel-niedrig eingestuft. Das Terrorismusfinanzierungsrisiko wird als niedrig eingestuft.

Bürodienstleister bzw. Büroserviceunternehmen finden sich in Deutschland häufig in Ballungsräumen und wirtschaftlichen Zentren und werden häufig durch Gründer genutzt. Die Bürodienstleister stellen in erster Linie Büroräume, Besprechungsräume, Geschäftsanschriften sowie telefonische und postalische Kontaktmöglichkeiten (etwa Entgegennahme und Weiterleitung) für eine begrenzte Zeit

zur Verfügung. In Deutschland übernehmen Bürodienstleister bzw. Büroserviceunternehmen keine Funktionen wie Geschäftsführung oder treuhänderisches Halten von Firmenanteilen. Zudem handelt es sich regelmäßig um Dauerschuldverhältnisse (Zeitverträge) ohne auffällige Bartransaktionen. Deutsche Bürodienstleister bzw. Büroserviceunternehmen sind somit nicht vergleichbar mit ihren ausländischen Pendants. Funktionen wie Geschäftsführung oder treuhänderisches Halten von Firmenanteilen stellen sie nicht zur Verfügung.

Für die zuständigen Aufsichtsbehörden ergeben sich praktische Probleme bei der Erfassung der Dienstleister und des zu überprüfenden Personenkreises, da es sich bei der Vorschrift im GwG hauptsächlich um einen Auffangtatbestand handelt und die unmittelbare Anbindung an eine bestimmte Tätigkeit besteht. Trotz des geringen Risikos sollte die Verpflichtetengruppe weiter analysiert werden, um etwaige risikoerhöhende Veränderungen frühzeitig erkennen zu können. Sofern sich die Risikoeinschätzung erhöhen würde, könnte etwa über die Pflicht zur Benennung und Mitteilung eines Geldwäschebeauftragten nachgedacht werden.

5.5 Rechtsberatung und freie Berufe

Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz im Bereich der Rechtsberatung und der freien Berufe sind in Deutschland Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte und Notare. Das Geldwäscherisiko wird für Rechtsanwälte und Notare als hoch eingestuft. Für Steuerberater und Wirtschaftsprüfer wird das Geldwäscherisiko als mittel eingestuft. Ein besonderes Geldwäscherisiko in diesem Bereich wird insbesondere im Zusammenhang mit Treuhand- und Anderkonten gesehen und erfordert besondere Aufmerksamkeit (insbesondere auch im Zusammenhang mit Barzahlungen und Zahlungen aus dem Ausland / Risikoländern). Das Terrorismusfinanzierungsrisiko wird für die vier Berufsgruppen als mittel-niedrig eingestuft.

Für diese vier freien Berufe ist die Mitgliedschaft in berufsspezifischen Kammern verpflichtend. Die Kammern sind für die Interessenvertretung ihrer Mitglieder zuständig. Sie überwachen die Einhaltung der Berufspflichten und fördern die berufliche Fortbildung. Im Rahmen der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung üben die regionalen Kammern bei Rechtsanwälten und Steuerberatern zusätzlich auch die Funktion der Geldwäscheaufsicht aus. Diese Funktion nimmt bei den Wirtschaftsprüfern die Wirtschaftsprüferkammer wahr. Bei den Notaren wird die Aufsichtsfunktion von den Präsidenten des jeweils zuständigen Landgerichts wahrgenommen.

Mit Blick auf die Notare lässt sich insgesamt festhalten, dass ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen Verpflichtungen nach dem GwG und der Bundesnotarordnung besteht. Ein Notar ist Amtsträger (Träger eines öffentlichen Amtes, Beliehener) und wird in allen Fällen öffentlich-rechtlich tätig. Notare üben verschiedene Tätigkeiten aus, etwa Beurkundungen, Aufsatz von Verträgen und Beratung. Das hohe Geldwäscherisiko im Zusammenhang mit Notaren ist insbesondere mit deren Rolle im Rahmen von Immobiliengeschäften zu sehen. Notare sind bei Immobiliengeschäften im Regelfall involviert. Ausnahmen können lediglich im Bereich der sogenannten Share Deals bestehen (siehe Kapitel 5.1). Zudem spielen Notare auch im Zusammenhang mit Unternehmensgründungen häufig eine wichtige Rolle.

Wirtschaftsprüfer und Steuerberater erlangen im Rahmen ihrer Tätigkeit detaillierte Einblicke in die Strukturen und Finanzen von Unternehmen und können sich ein deutliches Bild über die Herkunft der Einnahmen sowie den wirtschaftlich Berechtigten machen. Unternehmensinterne Auffälligkeiten können so am ehesten von diesen Verpflichteten erkannt werden. Besonderes Augenmerk sollte im Rahmen der zukünftigen Tätigkeit auf das Risiko des Einsatzes von „Strohmannkonstruktionen“ gelegt werden (insbesondere im Immobilienbereich).

Ein besonderes Geldwäscherisiko ist mit Treuhand- und Anderkonten verbunden, insbesondere im Zusammenspiel mit Barzahlungen. Diese Praxis ist insbesondere unter Rechtsanwälten verbreitet.[73] Jedoch lässt sich auch bei Notaren feststellen, dass Konten für Bareinzahlungen und für Zahlungen aus dem bzw. ins Ausland (auch Risikoländer) genutzt werden. Hier bedarf es besonderer Aufmerksamkeit der Rechtsanwälte und Notare als Verpflichtete. Auch Banken sollten solche Konten genau im Blick haben und sich hier nicht auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die Angehörigen dieser Verpflichtetengruppe verlassen. Zukünftig sollten insbesondere die Aufsichtsbehörden in diesem Bereich verstärkt tätig werden und die hiermit verbundenen Risiken stets im Blick haben.

Die niedrige Zahl an Verdachtsmeldungen, die in der Vergangenheit von den Vertretern der freien Berufe abgegeben wurde, lässt sich teilweise mit der bisherigen gesetzlichen Regelung erklären. Nach § 43 Abs. 2 Satz 1 GwG sind die Verpflichteten nicht zur Meldung verpflichtet, soweit sie Informationen aus dem der Schweigepflicht unterliegenden Mandatsverhältnis haben. Nach den Vorgaben der Geldwäscherichtlinie sehen die Mitgliedstaaten von einer Anwendung der Verdachtsmeldepflicht auf rechtsberatende Berufe nur ab, wenn Informationen im Rahmen von Tätigkeiten der Rechtsberatung oder Prozessvertretung erlangt werden. Mit den im Rahmen der Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie geplanten Änderungen wird die Reichweite dieses Privilegs stärker an den Tätigkeiten der Rechtsberatung und Prozessvertretung orientiert. Darüber hinaus soll die Meldepflicht nach § 43 Abs. 2 Satz 2 bei Erwerbsvorgängen gemäß § 1 des Grunderwerbsteuergesetzes bestehen bleiben, soweit eine durch Rechtsverordnung nach Abs. 6 bestimmte Fallgruppe im Zusammenhang mit Immobilientransaktionen vorliegt und diese sich aus Informationen ergibt, von denen die Verpflichteten in Ausübung der allgemeinen Sorgfaltspflichten nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 zu diesem Erwerbsvorgang Kenntnis erhalten haben.

Nach den Erkenntnissen dieser Nationalen Risikoanalyse (siehe Kapitel 5.1) weist der Immobiliensektor spezifische Geldwäscherisiken auf. Diese Regelung trägt den Risiken bei Immobilientransaktionen und der in diesem Bereich maßgeblichen Einbindung der rechtsberatenden Berufe insbesondere im Rahmen der Vertragsgestaltung, der juristischen Beratung und der Beurkundung Rechnung. Vor dem Hintergrund der berufsrechtlichen Verschwiegenheitsverpflichtung sieht Abs. 6 die Bestimmung von Sachverhalten vor, die nach Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 3 meldepflichtig sind. Durch die Erstreckung auf sämtliche Erwerbsvorgänge nach § 1 des Grunderwerbsteuergesetzes wird künftig sichergestellt, dass die Verdachtsmeldepflicht nicht nur bei direkter Übertragung dinglicher Rechte, sondern auch in Fällen des Immobilienerwerbs über die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen besteht.

5.6 Finanzunternehmen

Finanzunternehmen sind solche Unternehmen, die in einem gewissen Rahmen beaufsichtigt werden sollen, aber für ihr Geschäftsmodell keine Erlaubnis der BaFin benötigen. Bisher wurden Finanzunternehmen als Restgröße mit Verweis auf § 1 Abs. 3 KWG definiert, sie sind jedoch von Kreditinstituten und Finanzdienstleistungsinstituten abzugrenzen. Die bisherige Definition nach § 1 Abs. 3 KWG beruht auf unterschiedlichen europarechtlichen Vorgaben (bspw. Bankenrichtlinie,

73 Vgl. Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren, Kai Bussmann, 2016.

Wertpapierdienstleistungsrichtlinie). Geldwäscherechtliche Erwägungen haben sich in der Definition des § 1 Abs. 3 KWG jedoch nicht niedergeschlagen. Im Rahmen dieser Nationalen Risikoanalyse wurde daher als wesentliches Risiko mit Blick auf Finanzunternehmen festgestellt, dass der genaue Verpflichtetenkreis nicht vollumfänglich überschaut werden kann. Diese Rechtsunsicherheit im Bereich der Verpflichteteneigenschaft hat zur Folge, dass die Aufsichtsbehörden nur über eingeschränkte Erfahrungen aus der Aufsichtstätigkeit verfügen. Da Finanzunternehmen auch keiner gesonderten Zulassung bedürfen, besteht keine praktische Möglichkeit, den Verpflichtetenkreis umfassend zu ermitteln. Vor diesem Hintergrund wurden Finanzunternehmen mit einem mittleren Geld- und Terrorismusfinanzierungsrisiko bewertet.

Als Reaktion wird im Rahmen der Umsetzung der Änderungsrichtlinie der Begriff des Finanzunternehmens neu im GwG definiert werden und vom KWG-Begriff des Finanzunternehmens losgelöst. Innerhalb geldwäscherechtlicher Bezüge hat sich die Definition des Finanzunternehmens nach § 1 Abs. 3 KWG als nicht zweckdienlich erwiesen, da innerhalb der banken- und wertpapierrechtlichen Vorgaben des KWG geldwäscherechtliche Belange keine angemessene Berücksichtigung fanden.

5.7 Gastronomie

In Deutschland ist die Gastronomie ein bedeutender Faktor, sowohl kulturell als auch wirtschaftlich. Mit Blick auf diesen Bereich wurde im Rahmen der Arbeiten an der Nationalen Risikoanalyse festgestellt, dass immer wieder auch Unternehmen aus dem Bereich der Gastronomie und der Hotellerie genutzt werden, um aktiv Geldwäsche zu betreiben. Im Hinblick auf den Wert der angebotenen Leistungen der Branche eignen sich diese Unternehmen kaum dafür, dass Kunden diese Unternehmen ungewollt in nennenswertem Umfang zur Geldwäsche missbrauchen. Vielmehr erfolgen auch direkte Investitionen der OK in einen solchen Betrieb (siehe beispielsweise die Ausführungen zu Shisha-Bars in Kapitel 3.1.2). Auch gezielte Investitionen aus dem Dunstkreis terroristischer Organisationen zur Generierung langfristiger Zahlungsströme waren in der Vergangenheit zu beobachten (siehe Kapitel 3.2.2). In dieser Konstellation würde eine Aufnahme in den Verpflichtetenkreis des GwG keinen Sinn ergeben, da diese in erster Linie auf die Erfüllung von Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden zielen würde. Im Rahmen von Betriebsprüfungen (durch die Finanzverwaltung) sowie von Prüfungen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit werden tiefe Einblicke in die tatsächlichen wirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen dieser Branche generiert. Diese sollten zukünftig noch stärker genutzt werden, um inkriminierte Gelder, die etwa im Rahmen der Gründung (etwa zur Anschaffung der Betriebsausstattung) oder im laufenden Geschäftsbetrieb (künstliche Umsatzerhöhung) investiert werden, zu erkennen. Zudem sollten die Erkenntnisse regelmäßig der FIU und folgend den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Auch wenn der Fokus der Finanzverwaltung in der gleich- und rechtmäßigen Besteuerung liegt, ist fraglich, ob das bestehende Potential mit Blick auf den Umfang der tatsächlichen Meldungen (ca. 400 jährlich) bisher vollumfänglich ausgeschöpft wird.

6 Krypto-werte

6 Kryptowerte

Kryptowerte haben in den letzten Jahren insgesamt öffentlich stark an Bedeutung gewonnen und viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die weltweite Marktkapitalisierung erreichte im Januar 2018 mit rund 700 Mrd. Euro ihren Höhepunkt, bevor sie in den letzten Monaten wieder zurückgegangen ist. Mit der stärkeren Verbreitung sind auch die mit Kryptowerten verbundenen Risiken gestiegen. Vor diesem Hintergrund hat auch die FATF dieses Thema in den letzten Monaten verstärkt ins Blickfeld genommen. Insgesamt ist mit Blick auf die vielen verschiedenen Kryptowerte festzuhalten, dass derzeit noch keine großumfänglichen Geldwäscheaktivitäten erkennbar sind. Zum einen sind Kryptowerte (in Gestalt von Kryptowährungen) mit großen Wertschwankungen verbunden, zum anderen ermöglichen einfachere anonyme Zahlungsmittel (etwa in erster Linie Bargeld) vielfach das Waschen von Geldern mit wesentlich geringerem Aufwand. Die Geldwäschebedrohung für Deutschland wird vor diesem Hintergrund aktuell mit mittel-niedrig bewertet. Die Entwicklung sollte aber verstärkt beobachtet werden, da eine Zunahme der Geldwäscheaktivitäten nicht ausgeschlossen werden kann.

Wichtige Ausnahmen stellen in diesem Zusammenhang bereits vorliegende inkriminierte Kryptowerte dar, die etwa im Darknet durch strafbare Handlungen sowie durch Kryptotrojaner erwirtschaftet wurden. Daran anschließende digitale Geldwäschehandlungen können als volldigitale oder medienbruchfreie Kryptogeldwäsche bezeichnet werden. Weiterhin ist es denkbar, dass Täter vorgeblich eigenes Mining betreiben und ihre illegalen Kryptowerte als Produkt dieses Minings deklarieren, um so deren illegale Herkunft zu verschleiern. Dabei kann schon die Beschaffung der relativ teuren Mining-Ausrüstung sowie deren Betrieb durch inkriminierte Gelder finanziert sein. Die Platzierung von großen Transaktionen ist zudem vielfach aufgrund von regelmäßigen Spekulationen im Zusammenhang mit Kryptowerten nicht auffällig.

Feststellbar ist ferner der Einsatz von Kryptowerten im Zusammenhang mit Online-Betrugstaten (z. B. sogenannten Fakeshops). Bei derartigen Betrugstaten werden die Geschädigten durch Täuschung zur Anweisung von Überweisungen auf von den Tätern verwendete Konten veranlasst. Diese Konten werden von Strohmännern geführt und die Gelder von dort über mehrere Ebenen an die Täter weitergeleitet. In jüngerer Vergangenheit war feststellbar, dass anstelle des Transfers auf Konten im Ausland, wo das Geld durch weitere Strohmänner bar verfügt wurde, die Gelder in Kryptowerte umgetauscht und in dieser Form weiterverfügt werden.

Kryptowerte können grundsätzlich in verschiedener Weise zum Verschleiern von inkriminierten Vermögenswerten eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang werden sogenannte „Mixer“- oder „Tumbler“-Dienste verwendet, bei denen Kryptowerte verschiedener Herkunft gemixt werden. Beim „gemixten“ Betrag ist dann nur noch mit erheblichem Analyseaufwand nachvollziehbar, woher diese Assets kommen. Insbesondere aufgrund der weiten Verbreitung von Kryptowerten als Zahlungsmittel im Darknet ist der Aspekt der Verschleierung von großer Bedeutung. Entsprechende Dienstleistungen wie die oben beschriebenen „Mixer“, die hierzu genutzt werden können, agieren weltweit und benötigen keine physische Präsenz. Das Geldwäschepotential steigt zudem beim Umtausch verschiedener Kryptowerte untereinander weiter an.

Kryptowerte können in anonym und pseudonym unterschieden werden. Pseudonymität lässt die Analyse von Transaktionsmustern in öffentlichen Blockchains zu und erlaubt die Auswertung verdächtiger Bewegungen (beispielsweise Bitcoin, Ethereum). Nutzer agieren dabei unter dem Pseudonym des

Public Key. Alle Transaktionen sind öffentlich einsehbar und können falls nötig in ihrer gesamten Historie nachverfolgt werden. Dennoch ist nicht außer Acht zu lassen, dass die Möglichkeit, sich beliebig viele Public Keys und damit Pseudonyme zuzulegen, die Auswertung einer Historie für eine Person oder Organisation deutlich erschweren kann. Besonders anfällig für Geldwäsche sind jedoch jene Kryptowerte, die Nutzern vollumfängliche Anonymität bieten und deren Transaktionen nicht nachvollziehbar sind (beispielsweise Monero, Zcash). Die Anonymität der Nutzer ermöglicht eine einfache Verschleierung der Transaktionen, wodurch die Nachverfolgung von Geldern unmöglich wird. Die vollständige Anonymität erhöht außerdem die Möglichkeit des Missbrauchs für weitere kriminelle Aktivitäten. Vor diesem Hintergrund sollte zukünftig ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung von anonymen Kryptowerten gelegt werden, bei denen sowohl der Sender als auch der Empfänger vollständig anonym bleiben. Bei insgesamt noch vergleichsweise geringer Marktkapitalisierung erlangen anonyme Kryptowerte immer mehr Akzeptanz im Darknet und können hier zu einer echten Alternative zu Bitcoin werden. Dies gilt insbesondere für Monero. Nicht zu unterschätzen ist jedoch, dass es sich bei Kryptowerten generell um sehr innovationsgetriebene Techniken handelt, weshalb auch bei den pseudonymen Kryptowerten Entwicklungen hin zu mehr Anonymität denkbar sind.

Das Risiko der Nutzung von Kryptowerten für die Terrorismusfinanzierung wird derzeit als niedrig eingestuft. Eine Steigerung des Risikopotentials in den kommenden Jahren ist, abhängig von verschiedenen Entwicklungen, nicht auszuschließen. Es liegen Hinweise zur Nutzung von Kryptowerten in den Bereichen Rechtsextremismus und Islamismus vor, wobei keine gesicherten Erkenntnisse dafür existieren, dass Kryptowerte in größerem Umfang für die Terrorismusfinanzierung genutzt wurden. Diese Einschätzung lässt sich auch mit der aktuellen Situation – insbesondere mit Blick auf den Mitteltransfer – begründen, wonach bislang keine Notwendigkeit bestand bzw. besteht, gerade Kryptowerte in einem über Einzelfälle hinausgehenden größeren Umfang insbesondere für die Terrorismusfinanzierung zu nutzen.

Die Verwendung von Bargeld hinterlässt im Gegensatz zur Nutzung von pseudonymen Kryptowerten, keine verfolgbaren Spuren und ist leicht zu handhaben, sodass davon auszugehen ist, dass beispielsweise der Geldtransfer im Bereich der Terrorismusfinanzierung neben Hawala und Geldtransferdienstleistern derzeitig weiterhin hauptsächlich über Bargeldkuriere erfolgt (siehe Kapitel 3.2.3). Die Anonymisierung von pseudonymen Kryptowerten erfordert einen entsprechenden technischen Aufwand, etwa die Nutzung von Anonymisierungsdiensten und sogenannten „Mixer“- oder „Tumbler“-Diensten oder beispielsweise der Software Darkwallet, die bereits entsprechende Funktionen beinhaltet. Daneben bedarf die Nutzung von Kryptowerten, insbesondere in Verbindung mit dem Darknet, eines technischen Grundverständnisses. Kryptowerte sind zudem noch immer weniger Zahlungsmittel (oder Transportmittel) als vielmehr Spekulationsobjekt, da sie in ihrem Wert stark schwanken. Dies könnte sich mit dem Aufkommen sogenannter Stablecoins verändern. Dabei handelt es sich um Kryptowährungen, die über einen Mechanismus verfügen, der ihre Wertstabilität sicherstellen soll. Bei einer starken Verbreitung könnte dies zu einer Erhöhung der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken führen.

In Verbindung mit dem Darknet stellen Kryptowerte insbesondere für Einzeltäter aufgrund des regelmäßigen Fehlens der Verbindungen zu den etablierten, physischen Waffenmärkten eine Möglichkeit dar, Schusswaffen zu erwerben. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass Kryptowerte – abseits entsprechender Spendenaufrufe und fehlender Erkenntnisse hinsichtlich des dadurch tatsächlich generierten Spendenaufkommens – für die Terrorismusfinanzierung lediglich in Einzelfällen genutzt werden. Hinsichtlich der Sicherstellung und Verwertung von inkriminierten Kryptowerten verfügt Deutschland

bereits über ein wirksames rechtliches und technisches Instrumentarium. Praktische Erfahrung sammelten staatliche Stellen bisher in diesem Bereich insbesondere mit Bitcoin aufgrund der bisherigen Dominanz dieses Kryptowertes als Zahlungsmittel im Darknet. Aufgrund der zunehmenden Verbreitung von Monero im Darknet ist abzusehen, dass insbesondere dieser Kryptowert zukünftig auch im Bereich der Sicherstellung und Verwertung größere praktische Relevanz erlangen wird.

Die G20-Staaten haben vor diesem Hintergrund vereinbart, Kryptowerte zum Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu regulieren. Auch die Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie trägt diesem Ziel Rechnung. Sie weitet den sachlichen Anwendungsbereich der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie auf Dienstleistungsanbieter aus, die den Umtausch von Kryptowerten in gesetzliche Zahlungsmittel ausführen, sowie auf Anbieter von elektronischen Geldbörsen. Damit sollen die zuständigen Behörden zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in die Lage versetzt werden, die Verwendung von Kryptowerten mittels Verpflichteter zu überwachen. Die Änderungsrichtlinie definiert Kryptowerte als „eine digitale Darstellung eines Werts, die von keiner Zentralbank oder öffentlichen Stelle emittiert wurde oder garantiert wird und nicht zwangsläufig an eine gesetzlich festgelegte Währung angebunden ist und die nicht den gesetzlichen Status einer Währung oder von Geld besitzt, aber von natürlichen oder juristischen Personen als Tauschmittel akzeptiert wird und die auf elektronischem Wege übertragen, gespeichert und gehandelt werden kann."

Im Bereich der Kryptowerte wird das Geldwäschegesetz im Laufe des Jahres 2019 an die Anforderungen der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie angepasst. Der Kreis der geldwäscherechtlich Verpflichteten wird um das Kryptoverwahrgeschäft (sogenannte Wallet-Provider), bei dem Kryptowerte (z. B. Bitcoin) bzw. kryptographische Schlüssel für Kryptowerte verwahrt werden können, erweitert. Zur Bekämpfung der Geldwäsche kommt dem Umtausch von Kryptowerten in gesetzliche Zahlungsmittel eine besondere Rolle zu, da die Anonymität bzw. Pseudonymität von inkriminierten Werten beim Umtausch in unbare gesetzliche Zahlungsmittel aufgehoben wird. Die in diesem Kontext von der Änderungsrichtlinie ebenfalls erfassten Umtauschplattformen, die gesetzliche Zahlungsmittel in Kryptowerte tauschen und umgekehrt, sind nach der Verwaltungspraxis der BaFin bei einem Großteil der Kryptowerte bereits erlaubnispflichtig und damit als Finanzdienstleistungsinstitut geldwäscherechtlich Verpflichtete. Diese Verwaltungspraxis, die darüber hinaus auch den Tausch von Kryptowerten untereinander erfasst, wird somit durch die ergänzenden Regelungen gesetzlich flankiert.

Tabellenverzeichnis 118

Abbildungsverzeichnis 119

Anlagenverzeichnis 119

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vortaten mit einer mittelhohen Geldwäschebedrohung.

Tabelle 2: Vortaten mit einer mittleren Geldwäschebedrohung.

Tabelle 3: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei großen Banken.

Tabelle 4: Ranking der Produkte der großen Banken nach Risiko.

Tabelle 5: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei Zweigstellen und Zweigniederlassungen.

Tabelle 6: Ranking der Produkte der Zweigstellen und Zweigniederlassungen nach Risiko.

Tabelle 7: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei Regionalbanken und Sonstige Kreditbanken.

Tabelle 8: Ranking der Produkte der Regionalbanken und Sonstige Kreditbanken nach Risiko.

Tabelle 9: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei Banken im Verbundbereich.

Tabelle 10: Ranking der Produkte der Banken im Verbundbereich nach Risiko.

Tabelle 11: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie durchschnittlicher Transaktionsumfang bei sonstigen Kreditinstituten.

Tabelle 12: Ranking der Produkte der Sonstigen Kreditinstitute nach Risiko.

Tabelle 13: Gesamtgröße/-wert des Produkts sowie Inanspruchnahme von Mittelspersonen bei Versicherungen.

Tabelle 14: Ranking der Versicherungsprodukte nach Risiko.

Abbildungs-verzeichnis

Abbildung 1: Ermittlung des Risikos im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse Deutschlands. Analyse der Bedrohung (Threat) und der Anfälligkeit (Vulnerability).

Abbildung 2: Drei Säulen der Geldwäscheprävention in Deutschland.

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Teilnehmer Privatsektor – Finanzsektor

Anlage 2: Teilnehmer Privatsektor – Nicht-Finanzsektor

Anlage 3: Einbindung der Privatwirtschaft – zeitlicher Ablauf

Anlage 4: Grenzüberschreitende Bedrohung

Anlage 5: Änderungen des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG)

Anlage 6: Änderungen des Strafgesetzbuchs (Auszug zu §§ 89 a, 89 b, 89 c, 129 a, 129 b und § 261 StGB)

Anlage 1: Teilnehmer Privatsektor – Finanzsektor

Arbeitsgruppe B: Geldwäsche Finanzsektor – Teilnehmer		
1	**Banken**	
		Bausparkasse Schwäbisch Hall AG
		Bayerische Landesbank
		Berliner Volksbank eG
		BNP Paribas S.A. Niederlassung Deutschland
		Bürgschaftsbank Baden-Württemberg GmbH
		Commerzbank AG
		DB Privat- und Firmenkundenbank AG
		DekaBank Deutsche Girozentrale
		Deutsche Bank AG
		Deutsche Börse AG/Clearstream Banking AG
		Deutsche Kreditbank AG
		Deutsche Pfandbriefbank AG
		DZ Bank AG
		GenoTec GmbH
		Hamburger Sparkasse AG
		ING-DiBa AG
		Investitionsbank Berlin
		Joh. Berenberg, Gossler & Co. KG
		Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
		PSD Bank Berlin-Brandenburg eG
		Raiffeisenbank Kraichgau eG
		Santander Consumer Bank AG
		solarisBank AG
		Sparda-Bank West eG
		Sparkasse Oder-Spree
		Sparkasse Pforzheim Calw
		Targobank AG
		UBS Europe SE
		UniCredit Bank AG
		Wüstenrot Bank AG Pfandbriefbank
		Wüstenrot Bausparkasse AG

2	**Versicherungen**	
		AachenMünchener Lebensversicherung AG
		Allianz Lebensversicherung AG
		AXA Lebensversicherung AG
		Cosmos Lebensversicherungs-AG
		Debeka Lebensversicherungsverein a. G.
		ERGO Lebensversicherung AG
		Generali Versicherung AG
		HDI Lebensversicherung AG
Arbeitsgruppe B: Geldwäsche Finanzsektor – Teilnehmer		
		IDEAL Lebensversicherung a. G.
		Provinzial Rheinland Lebensversicherung AG
		R+V LEBENSVERSICHERUNG AG
3	**Kapitalverwaltungsgesellschaften**	
		Allianz Global Investors GmbH
		BNY Mellon Service Kapitalanlage-Gesellschaft mbH
		capiton AG
		Deka Investment GmbH
		HANSAINVEST Hanseatische Investment-GmbH
		Helaba Invest Kapitalanlagegesellschaft mbH
		LaSalle Investment Management Kapitalverwaltungsgesellschaft mbH
		Schroder Real Estate Kapitalverwaltungsgesellschaft mbH
		Siemens Fonds Invest GmbH
4	**Finanztransfergeschäft**	
		Euronet Payment Services Ltd. (Trading Name: RIA)
		mobilcom-debitel Shop GmbH als Agent für die Euronet Payment Services Limited
		MoneyGram International Ltd.
		DB Privat- und Firmenkundenbank AG als Agent von Western Union
		ReiseBank AG als Agent für Western Union
		Western Union Payment Services Ireland Ltd. (WUPSIL)
		Ziraat Bank International AG

5	**Verbände**	
		Bitkom – Digitalverband
		BVI – Deutscher Fondsverband
		BVZI – Bundesverband der Zahlungsinstitute
		DK – Deutsche Kreditwirtschaft
		EMA – E-Geld-Verband
		GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
		VAB – Verband der Auslandsbanken
6	**Wirtschaftsprüfer und Prüfungsstellen**	
		BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
		Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
		Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
		KPMG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft AG
Arbeitsgruppe B: Geldwäsche Finanzsektor – Teilnehmer		
		Mazars GmbH & Co. KG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft
		PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
		Prüfungsstelle des Genossenschaftsverbands Bayern e. V. (GVB)
		Prüfungsstelle des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbands (RSGV)

Quelle: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Anlage 2: Teilnehmer Privatsektor – Nicht-Finanzsektor

Arbeitsgruppe C: Geldwäsche Nicht-Finanzsektor – Teilnehmer		
1	**Finanzunternehmen**	
		Financial Planning Standards Board Deutschland e.V.
		AfW – Bundesverband Finanzdienstleistung e.V.
2	**Versicherungsvermittler**	
		Bundesverband Deutscher Versicherungskaufleute e.V.
3	**Juristische Berufe/ Rechtsbeistände**	
		Bundesnotarkammer
4	**Steuerberater, WP**	
		Bundessteuerberaterkammer
		Institut der Wirtschaftsprüfer – IDW
		Wirtschaftsprüferkammer
		Deutscher Steuerberaterverband e.V.
5	**Immobilienmakler/Bauträger**	
		Immobilienverband Deutschland IVD
6	**Güterhändler**	
		Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
		Verband der Automobilindustrie e.V.
		Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe (ZDK)
		Bundesverband der Edelstein- und Diamantindustrie e.V.
		Fachvereinigung Edelmetalle
		Handelsverband Deutschland - HDE - e.V.
		Zentralverband für Uhren, Schmuck und Zeitmesstechnik
7	**Antiquitäten**	
		Kunsthändlerverband Deutschland e.V.
		Bundesverband Deutscher Galerien und Kunsthändler e.V.
		Bundesverband deutscher Kunstversteigerer e.V.
		Verband deutscher Antiquare
8	**Glücksspiel**	
		Deutscher Spielbankenverband e.V.
		Deutscher Sportwettenverband
		Deutscher Lotto- und Totoblock

9	**Dienstleister**	
		Kerberos Compliance-Management Systeme GmbH
		Bundesverband Deutscher Unternehmensberater BDU e.V.
		Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V.
		Bundesverband für Inkasso und Forderungsmanagement e.V.
10	**Expertengespräche Glücksspielsektor**	
		Deutscher Online Casino Verband
		Deutscher Sportwettenverband
		Bund-Länder-Arbeitsgruppe Glücksspiel
11	**Expertengespräche NGOs**	
		VENRO
		DZI – Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen
		Brot für die Welt
		ADRA Deutschland e.V.
		Maecenata Stiftung
		Bundesverband Deutscher Stiftungen

Anlage 3: Einbindung der Privatwirtschaft

Finanzsektor – zeitlicher Ablauf

Zeitraum	Arbeitsschritt
Bis August 2018	Erarbeitung der Fragebögen und Auswahl der teilnehmenden Unternehmen
Mitte August 2018	Versand der Anschreiben an den Vorstand/die Geschäftsleitung und Übersendung der Fragebögen per E-Mail an den Geldwäschebeauftragten der beteiligten Unternehmen
Mitte September 2018	Fristablauf für die Rücksendung der Fragebögen
Bis Mitte Oktober 2018	Auswertung der Fragebögen durch die Leitung der Arbeitsgruppe „Finanzsektor“ und Vorbereitung der Expertenanhörungen
Mitte November 2018	Acht Expertenanhörungen im BMF mit Vertretern des Privatsektors (aus Banken, Versicherungen, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Finanztransferdienstleistungsunternehmen, Kapitalverwaltungsgesellschaften, Verbänden und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften)
Anfang Dezember 2018	Finale Bewertungen durch die Arbeitsgruppe „Finanzsektor“ unter Zuhilfenahme der Erkenntnisse aus den Fragebögen sowie den Expertenanhörungen

Nicht-Finanzsektor – zeitlicher Ablauf

Zeitraum	Arbeitsschritt
Bis Oktober 2018	Erarbeitung des Fragebogens und Auswahl der teilnehmenden Verbände
Anfang Oktober 2018	Expertengespräch mit Vertretern von NGOs
Ende Oktober 2018	Versand des Fragebogens an die teilnehmenden Verbände des Nicht-Finanzsektors
Ende November 2018	Weiteres Expertengespräch mit Vertretern von NGOs
Bis Mitte Dezember 2018	Fristablauf für die Rücksendung der Fragebögen aus dem Nicht-Finanzsektor und Auswertung der Fragebögen durch die Leitung der Arbeitsgruppe „Nicht-Finanzsektor“
Mitte Dezember 2018	Expertengespräch mit Vertretern aus dem Glücksspielsektor
Mitte Dezember 2018	Finale Bewertung und Konsistenzprüfung durch die Arbeitsgruppe „Nicht-Finanzsektor“

Anlage 4: Grenzüberschreitende Bedrohung

Land	Geldwäschebedrohung					Richtung der Bedrohung				Trend		
	hoch	mittel/hoch	mittel	mittel/niedrig	niedrig	eingehend	ausgehend	beide Richtungen	unklar	keine Veränderung	Zunahme	Abnahme
										→	↑	↓
USA				x				x		x		
Frankreich			x			x				x		
Großbritannien		x						x			x	
Niederlande			x					x		x		
China	x							x		x		
Italien		x						x		x		
Österreich				x				x				x
Polen			x					x		x		
Schweiz		x						x				x
Belgien				x				x		x		
Tschechien			x			x					x	
Ungarn			x			x		x			x	
Türkei	x							x		x		
Russland	x							x		x		
Luxemburg			x					x		x		
Dänemark			x					x		x		
Karibische Inseln (Cayman Islands, British Virgin Islands, Bermuda)	x							x		x		
Kanalinseln (Guernsey, Jersey), Isle of Man	x							x		x		
Libanon		x						x		x		
Panama		x						x		x		
Liechtenstein			x				x					x
Zypern	x							x		x		
Malta	x							x		x		
Singapur			x					x		x		
Litauen			x				x			x		
Estland				x				x		x		
Lettland		x				x				x		
Vanuatu					x			x		x		

Quelle: Arbeitsgruppe A

Anlage 5: Änderungen des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG)

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	EU-Richtlinie/Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
1	30.11.1993	29.10.1993	Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG)	Umsetzung der Ersten Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 91/308/EWG) vom 10.06.1991	25.10.1993	BGBl. I 1993, S. 1770
2	15.08.2002	14.08.2002	Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (Geldwäschebekämpfungsgesetz)	Umsetzung der Vorgaben der Zweiten Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 2001/97/EG) vom 04.12.2001	08.08.2002	BGBl. I 2002, S. 3105
3	21.08.2008 (Neufassung)	20.08.2008	Artikel 2 Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz – GwBekErgG)	Umsetzung der Dritten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 2005/60/EG) vom 26.10.2005	13.08.2008	BGBl. I 2008, S. 1690
4	04.08.2009	03.08.2009	Artikel 4 Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten	§ 1 (Anpassung des Begriffs Terrorismusfinanzierung)	30.07.2009	BGBl. I 2009, S. 2437
5	31.10.2009	29.06.2009	Artikel 5 Gesetz zur Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften der Zahlungsdiensterichtlinie (Zahlungsdiensteumsetzungsgesetz)	§ 2, § 9, § 12, § 16	25.06.2009	BGBl. I 2009, S. 1506
6	01.11.2010	24.06.2009	Artikel 5 Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften	§ 6, § 8	18.06.2009	BGBl. I 2009, S. 1346
7	09.03.2011 30.04.2011	08.03.2011	Artikel 7 Gesetz zur Umsetzung der Zweiten E-Geld-Richtlinie	§ 9 § 1, § 2, § 16	01.03.2011	BGBl. I 2011, S. 288
8	01.07.2011	25.06.2011	Artikel 5 OGAW-IV-Umsetzungsgesetz (OGAW-IV-UmsG)	§ 2, § 16	22.06.2011	BGBl. I 2011, S. 1126
9	29.12.2011 01.03.2012	28.12.2011	Artikel 1 Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention	§ 1, § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7, § 9, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 16, § 16 a, § 17	22.12.2011	BGBl. I 2011, S. 2959
10	01.01.2012	08.12.2011	Artikel 9 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2010/78/EU vom 24. November 2010 im Hinblick auf die Errichtung des Europäischen Finanzaufsichtssystems	§ 16 a	04.12.2011	BGBl. I 2011, S. 2427

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	EU-Richtlinie/Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
11	29.12.2011	28.12.2011	Artikel 1 Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention	§ 3, § 6, § 9	22.12.2011	BGBl. I 2011, S. 2959
12	26.02.2013	25.02.2013	Artikel 1 Gesetz zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGErgG)	§ 1, § 2, § 3, § 4, § 6, § 9, § 9 a, § 9 b, § 9 c, § 9 d, § 11, § 13, § 16, § 16 a, § 17	18.02.2013	BGBl. I 2013, S. 268
13	04.07.2013	03.07.2013	Artikel 4 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Richtlinien 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG und 2009/138/EG hinsichtlich der zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats	§ 12	27.06.2013	BGBl. I 2013, S. 1862
14	13.07.2013	12.07.2013	Artikel 2 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau und weiterer Gesetze	§ 16	04.07.2013	BGBl. I 2013, S. 2178
15	24.12.2013	23.12.2013	Artikel 9 Gesetz zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM-Umsetzungsgesetz (AIFM-Steuer-Anpassungsgesetz – AIFM-StAnpG)	§ 2, § 5, § 16	18.12.2013	BGBl. I 2013, S. 4318
16	01.01.2014	03.09.2013	Artikel 6 CRD-IV-Umsetzungsgesetz	§ 3, § 5, § 7, § 12, § 16	28.08.2013	BGBl. I 2013, S. 3395
17	19.07.2014	18.07.2014	Artikel 8 Gesetz zur Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes	§ 3, § 5, § 12, § 16	15.07.2014	BGBl. I 2014, S. 934
18	20.06.2015	19.06.2015	Artikel 2 Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG)	§ 1	12.06.2015	BGBl. I 2015, S. 926
19	01.01.2016	10.04.2015	Artikel 2 Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen	§ 2, § 5, § 12	01.04.2015	BGBl. I 2015, S. 434
20	08.09.2015	07.09.2015	Artikel 346 Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung	§ 1, § 5, § 6, § 7, § 11, § 12	31.08.2015	BGBl. I 2015, S. 1474

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	EU-Richtlinie/Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
21	18.08.2016	18.06.2016	Artikel 7 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen	§ 3, § 4	11.04.2016	BGBl. I 2016, S. 720
22	26.06.2017 (Neufassung)	24.06.017	Artikel 1 Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen	Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (2015/849/EU) vom 20.05.2015	23.06.2017	BGBl. I 2017, S. 1822
23	14.07.2017	13.07.2017	Artikel 10 Gesetz zur Ausübung von Optionen der EU-Prospektverordnung und zur Anpassung weiterer Finanzmarktgesetze	Änderungen § 2, § 3, § 20, § 22 GwG	10.07.2017	BGBl. I 2017, S. 1102

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Anlage 6: Änderungen des Strafgesetzbuchs (Auszug zu §§ 89 a, 89 b, 89 c, 129 a, 129 b und § 261 StGB)

I. § 89 a StGB Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
1	04.08.2009	03.08.2009	Artikel 1 Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten	Neu	30.07.2009	BGBl. I 2009, I S. 2437
2	20.06.2015	19.06.2015	Artikel 1 Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG)	Neu: Abs. 2 a	12.06.2015	BGBl. I 2015, S. 926
3	01.07.2017	21.04.2017	Artikel 1 Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung	Streichung „§73 d ist anzuwenden“	13.04.2017	BGBl. I 2017, S. 872

II. § 89 b StGB Aufnahme von Beziehungen zur Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
1	04.08.2009	03.08.2009	Artikel 1 Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten	Neu	30.07.2009	BGBl. I 2009, S. 2437

III. § 89 c StGB Terrorismusfinanzierung

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
1	20.06.2015	19.06.2015	Artikel 1 Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG)	Neu	12.06.2015	BGBl. I 2015, S. 926

IV. § 129 a StGB Bildung terroristischer Vereinigungen

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
1	20.09.1976	20.08.1976	Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und des Strafvollzugsgesetzes	Neu	18.08.1976	BGBl. I 1976, S. 2181
2	01.07.1980	03.04.1980	Artikel 1 Achtzehntes Strafrechtsänderungsgesetz – Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität		28.03.1980	BGBl. I 1980, S. 373
3	01.05.1986	17.04.1986	Artikel 1 Dreiundzwanzigstes Strafrechtsänderungsgesetz – Strafaussetzung zur Bewährung (23. StrÄndG)		13.04.1986	BGBl. I 1986, S. 393
4	01.01.1987	30.12.1986	Artikel 1 Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus		19.12.1986	BGBl. I 1986, S. 2566
5	01.04.1998	30.01.1998	Artikel 1 Sechstes Gesetz zur Reform des Strafrechts (6. StrRG)		26.01.1998	BGBl. I 1998, S. 164
6	01.01.1999	19.11.1998	Bekanntmachung zur Neufassung des Strafgesetzbuchs		13.11.1998	BGBl. I 1998, S. 3322
7	30.06.2002	29.06.2002	Artikel 2 Gesetz zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches		26.06.2002	BGBl. 2002, S. 2254
8	30.08.2002	29.08.2002	Artikel 1 Vierunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz		22.08.2002	BGBl. I 2002, S. 3390
9	28.12.2003	27.12.2003	Artikel 1 Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze		22.12.2003	BGBl. I 2003, S. 2836
10	30.07.2016	29.07.2016	Artikel 8 Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus		26.07.2016	BGBl. I 2016, S. 1818
11	22.07.2017	21.07.2017	Artikel 1 Vierundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität		17.07.2017	BGBl. I 2017, S. 2440
12	22.12.2018	21.12.2018	Artikel 14 Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts		18.12.2018	BGBl. I 2018, S. 2639

V. § 129 b StGB Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland: Einziehung

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
1	30.08.2002	29.08.2002	Artikel 1 Vierunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz	Neu	22.08.2002	BGBl. I 2002, S. 3390
2	28.12.2003	27.12.2003	Artikel 1 Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze		22.12.2003	BGBl. I 2003, S. 2836
3	08.09.2015	07.09.2015	Artikel 220 Zehnte Zuständigkeitsverordnung	Änderung BMJ in BMJV	31.08.2015	BGBl. I 2015, S. 1474
4	01.07.2017	21.04.2017	Artikel 1 Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung		13.04.2017	BGBl. I 2017, S. 872

VI. § 261 StGB Geldwäsche; Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
1	22.09.1992	22.07.1992	Artikel 1 Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität	Neu	15.07.1992	BGBl. I 1992, S. 1302
2	09.05.1998	08.05.1998	Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität		04.05.1998	BGBl. I 1998, S. 845
3	28.12.2001	27.12.2001	Artikel 4 Gesetz zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und zur Änderung anderer Steuergesetze (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz)		19.12.2001	BGBl. I 2001, S. 3922
4	30.08.2002	29.08.2002	Artikel 1 Vierunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz		22.08.2002	BGBl. I 62002, S. 37390
5	28.12.2003	27.12.2003	Artikel 1 Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze		22.12.2003	BGBl. I 2003, S. 2836
6	28.12.2003	27.12.2003	Artikel 1 Fünfunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union vom 28. Mai 2001 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln		22.12.2003	BGBl. 2003, S. 2838
7	01.08.2004	26.07.2004	Artikel 6 Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik		21.07.2004	BGBl. I 2004, S. 1763
8	01.01.2005	05.08.2004	Artikel 11 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)		30.07.2004	BGBl. I 2003, S. 1950
9	19.02.2005	18.02.2005	Artikel 1 Siebenunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz – §§ 180 b, 181 StGB (§ 37. StrÄndG)		11.02.2005	BGBl. I 2005, S. 239
10	01.01.2008	31.12.2007	Artikel 4 Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG		21.12.2007	BGBl. I 2007, S. 3198
11	19.03.2008	18.03.2008	Artikel 3 Gesetz zur Neuregelung des Grundstoffüberwachungsrechts		11.03.2008	BGBl. I 2008, S. 306

	Inkrafttreten	Verkündung	Änderungsgesetz	Änderungen	Ausfertigung	Fundstelle
12	21.08.2008	20.08.2008	Artikel 1 Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz – GwBekErgG)	Umsetzung der Dritten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 2005/60/EG) vom 26.10.2005	13.08.2008	BGBl. I 2008, S. 1690
13	04.08.2009	03.08.2009	Artikel 1 Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten		30.07.2009	BGBl. I 2009, S. 2437
14	01.09.2009	31.07.2009	Artikel 1 Dreiundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Strafzumessung bei Aufklärungs- und Präventionshilfe (43. StrÄndG)		29.07.2009	BGBl. I 2009, S. 2288
15	03.05.2011	02.05.2011	Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und Steuerhinterziehung (Schwarzgeldbekämpfungsgesetz)		28.04.2011	BGBl. I 2011, S. 676
16	01.01.2014	16.10.2013	Artikel 5 Gesetz zur Modernisierung des Geschmacksmustergesetzes sowie zur Änderung der Regelungen über die Bekanntmachungen zum Ausstellungsschutz		10.10.2013	BGBl. I 2013, S. 3799
17	01.09.2014	29.04.2014	Artikel 1 Achtundvierzigstes Strafrechtsänderungsgesetz – Erweiterung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung		23.04.2014	BGBl. I 2014, S. 410
18	20.06.2015	19.06.2015	Artikel 1 Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG)		12.06.2015	BGBl. I 2015, S. 926
19	24.10.2015	23.10.2015	Artikel 14 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz		20.10.2015	BGBl. I 2015, S. 1722
20	26.11.2015	25.11.2015	Artikel 1 Gesetz zur Bekämpfung der Korruption		20.11.2015	BGBl. I 2015, S. 2025
21	02.07.2016	01.07.2016	Artikel 16 Erstes Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften auf Grund europäischer Rechtsakte (Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz – 1. FiMaNoG)		30.06.2016	BGBl. I 2016, S. 1514
22	15.10.2016	14.10.2016	Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch		11.10.2016	BGBl. I 2016, S. 2226
23	19.04.2017	18.04.2017	Artikel 1 Einundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafbarkeit von Sportwettbetrug und der Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben		11.04.2017	BGBl. I 2017, S. 815

24	01.07.2017	21.04.2017	Artikel 1 Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung		13.04.2017	BGBl I 2017, S. 872
25	03.01.2018	24.06.2017	Artikel 24 Zweites Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften auf Grund europäischer Rechtsakte (Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetz – 2. FiMaNoG)		23.06.2017	BGBl I 2017, S. 1693

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium der Finanzen
Referat L C 3 (Öffentlichkeitsarbeit)
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin
www.bundesfinanzministerium.de

Stand
Oktober 2019

Zentraler Bestellservice
Telefon: 03018 272 2721
Telefax: 03018 10 272 2721
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de

Bestellung über das Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de

Diese Publikation wird von der Bundesregierung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

nationale-risikoanalyse.de