

Gehen Lindner bald auch „die großen Fische ins Netz“?

Ein neues Bundesgesetz soll den Kampf gegen Geldwäsche nachhaltig verbessern



Daniel M. Weiß
Partner bei Hengeler
Mueller in Frankfurt



Fabian Alexander Quast
Partner bei Hengeler
Mueller in Berlin

Im Koalitionsvertrag ist als Ziel festgehalten, was auch die Financial Action Task Force (FATF) von Deutschland fordert: eine deutlich bessere Bekämpfung von Finanzkriminalität. Die FATF, eine internationale Anti-Geldwäsche-Organisation, hatte Deutschland in ihrem Prüfbericht vergangenes Jahr ein eher mittelmäßiges Zeugnis ausgestellt. Kritik erfuhr insbesondere die Durchführung von Finanzermittlungen in komplexen Fällen. Die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) funktioniere in der Praxis nicht reibungslos, die Strafverfolger konzentrierten sich zu sehr auf Vortaten und zu wenig auf anschließende Finanzkriminalität. Überdies sei die Ressourcenausstattung der Strafverfolger unzureichend, und die Geldwäscheaufsicht weise im Nichtfinanzsektor Lücken auf.

Das Bundesfinanzministerium hat im September 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz) vorgelegt, den das Bundeskabinett nun ohne wesentliche Änderungen gebilligt hat. Laut Bundesfinanzminister Christian Lindner werden Deutschland durch die verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen zukünf-

tig „auch die großen Fische ins Netz gehen“. Anlässlich jüngster Schätzungen, die davon ausgehen, dass im „Geldwäsche-paradies“ Deutschland jedes Jahr ein dreistelliger Milliardenbetrag „gewaschen“ wird, wäre zu hoffen, dass das Gesetz hält, was es verspricht. Doch ist Lindner tatsächlich der von ihm angekündigte „große Wurf“ gelungen?

Das Gesetz soll die Bekämpfung der Finanzkriminalität in Deutschland nachhaltig verbessern und dafür ab Januar 2024 das Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) als spezialisierte Bundesoberbehörde errichten. Unter dem Dach des BBF sollen die Analyse von Finanzströmen, straf- und verwaltungsrechtliche Ermittlungen sowie Aufsichtsbefugnisse zusammengeführt werden. Als Herzstück des BBF soll das neue Ermittlungszentrum Geldwäsche für bedeutsame Fälle der internationalen Geldwäsche mit Deutschlandbezug eingerichtet werden. Dabei ändert sich künftig der Fokus: Das Ermittlungszentrum Geldwäsche soll nach dem Prinzip „follow the money“ bereits bei verdächtigen Finanzströmen ansetzen, um Taten, professionelle Hintermänner und Netzwerke aufzuspüren. 2025 werden in das BBF dann auch die bisher beim Zoll angegliederten Zentralstellen für

Tatsächliche Zentralisierung und materielle Bündelung von Kompetenzen finden gerade nicht statt.

Sanktionsdurchsetzung und für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) überführt, um Synergieeffekte zwischen Sanktionsdurchsetzung und Geldwäschebekämpfung zu erzeugen. Auch soll so die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgung und Analyse nachhaltig verbessert werden. Zudem soll im BBF die Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht geschaffen werden. Diese verfolgt die Stärkung eines einheitlichen, stringenten risikobasierten Ansatzes bei der Geldwäscheaufsicht über den Nichtfinanzsektor sowie der bundesweiten Koordinierung und Unterstützung von geldwäscherechtlichen Aufsichtsmaßnahmen.

In der Diskussion um das Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz wird dessen Fokus auf die Geldwäsche kritisiert. Zur Finanzkriminalität gehört nach herrschendem Verständnis ein Bündel an Straftatbeständen mit wirtschaftlichem Bezug, u. a. gewerbsmäßiger Betrug, Subventionsbetrug, schwere Steuerhinterziehung und Mehrwertsteuerbetrug. Die Steuerkriminalität fällt nach dem vorliegenden Entwurf jedoch komplett aus dem Aufgabenbereich des Ermittlungszentrum Geldwäsche. Darüber hinaus klingt zwar die Schaffung einer neuen Behörde zunächst nach einer sinnvollen Maßnahme, um der Kompe-

tenzersplitterung zu begegnen, die auch von der FATF kritisiert wird. Es werden jedoch zunehmend Befürchtungen laut, dass hierdurch lediglich weitere Parallelstrukturen aufgebaut werden. Tatsächliche Zentralisierung und materielle Bündelung von Kompetenzen finden gerade nicht statt. Das dem BBF unterstellte Ermittlungszentrum Geldwäsche ist größtenteils als zusätzlicher Akteur ausgestaltet, der in zentralen Bereichen auf das BKA angewiesen ist. Dies kommt insbesondere auch darin zum Ausdruck, dass das BKA personell verstärkt wird und seine Ressourcen in einer Organisationsstruktur „Geldwäschebekämpfung, Wirtschafts- und Finanzkriminalität“ gebündelt werden sollen. Bei der Frage, wann das Ermittlungszentrum Geldwäsche zuständig ist, sind mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des „bedeutsamen“ Falls der Geldwäsche überdies Abgrenzungsschwierigkeiten programmiert.

Dieser Ansatz läuft jedoch Gefahr, die Komplexität der Behördenstruktur im Bereich der Bekämpfung von Finanzkriminalität zu erhöhen, statt sie zu reduzieren. Als Alternative zu noch mehr Bürokratie wäre die Konzentration beim BKA und dessen Stärkung in Betracht gekommen. Ein ähnliches Problem stellt sich bei der geplanten Zentralstelle für Geldwäscheaufsicht. Zuständig für die Aufsicht bleiben die Länder, der Zentralstelle soll lediglich eine Koordinierungsrolle zukommen. Dies ändert jedoch erst einmal nichts an dem auch von der FATF monierten Flickenteppich der Aufsichtsbehörden in den Ländern.

Weiterhin stellt sich die Frage, inwiefern das Gesetz den Besonderheiten der unterschiedlichen geldwäscherechtlich Verpflichteten Rechnung trägt. Im Vergleich zum Finanzsektor ist der Nichtfinanzsektor mit seinen verschiedensten Tätigkeitsfeldern sehr heterogen. Um eine angemessene Aufsicht vornehmen zu können, sind Kenntnisse in den spezifischen Tätigkeiten und den damit einhergehenden Berufspflichten unerlässlich. Dementsprechend wäre zu wünschen, dass die Zentralstelle für

Geldwäscheaufsicht intern nach einzelnen Branchen strukturiert wird.

Abseits der organisatorischen Neuerungen nimmt das Gesetz Änderungen vor, die Finanzholding-Gesellschaften, gemischte Finanzholding-Gesellschaften sowie Versicherungs-Holdinggesellschaften in die Bekämpfung von Finanzkriminalität stärker einbeziehen. So sieht das Gesetz unter anderem Änderungen im Kreditwesengesetz vor, die darauf abzielen, Inhaberkontrollen sowie die geldwäscherechtliche Aufsicht auch über diese Gesellschaften einzuführen. Das Finanzdienstleistungsgesetz wird ebenfalls angepasst, um die geldwäscherechtliche Aufsicht auszudehnen. Im Geldwäschegesetz werden diese Unternehmen als Verpflichtete hinzugefügt.

Zur Ausdehnung des Kreises der Verpflichteten kommt eine Erweiterung der bestehenden Dokumentations- und Meldepflichten. So muss ein Verpflichteter der FIU künftig melden, wenn er zusätzlich zu einer Verdachtsmeldung eine Strafanzeige oder einen Strafantrag abgibt. Es ist allerdings fraglich, ob dies sinnvoll ist. Unter Effizienzgesichtspunkten könnte sogar eine inhaltliche Beschränkung der Meldepflichten sinnvoll sein. Das Geldwäschegesetz verfolgt zurzeit einen „all-crimes-approach“, durch den die Verpflichteten auch viele Bagatelldfälle als Verdachtsfälle melden müssen. Diese werden sodann aufgrund eines bei der FIU praktizierten, risikobasierten Ansatzes nicht an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet oder von diesen zumindest nicht verfolgt. Dies führt jedoch zu erheblicher Mehrarbeit sowohl bei den Verpflichteten als auch der FIU und verfehlt damit die Konzentration auf das Wesentliche. Zielführend wäre daher ein „all-serious-crimes-approach“, der sich am Vorgehen anderer europäischer Länder orientiert und auch den Empfehlungen der FATF entspräche.

Zur Bekämpfung der Finanzkriminalität soll zudem die Datenlage verbessert werden. Das Transparenzregister soll ab 2027 auch den Geburtsort des wirtschaftlich Be-

rechtigten enthalten. Für Unternehmen sollen außerdem Anreize geschaffen werden, freiwillig ihre Eigentums- und Kontrollstrukturen im Transparenzregister offenzulegen. Die registerführende Stelle soll die im Transparenzregister einzutragenden Daten auch durch Abrufe bei den Melderegistern, dem Grundbuchamt oder dem Stiftungsregister abfragen dürfen. Vorgesehen ist daneben ein neues Immobilientransaktionsregister, das zur Geldwäschebekämpfung und Sanktionsdurchsetzung einen digitalen Zugriff auf Daten über Immobilienveräußerungen ermöglichen soll. Behörden, Notare und Gerichte sind zukünftig verpflichtet, Daten aus Immobilienveräußerungen, bei denen der Kaufpreis mehr als 100.000 Euro beträgt, an dieses Register zu übermitteln.

Die Bekämpfung der Finanzkriminalität in Deutschland ist ein Ziel, auf das sich alle Stakeholder verständigen können und bei dem auch die Wirtschaft gerne mitwirkt. Es dient schließlich der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Dabei ist jedoch stets das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beachten. Mit zahlreichen Pflichten ist der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft bereits vor dem Reformgesetz hoch. Neue Pflichten und neue Verpflichtete sind daher nur gerechtfertigt, wenn dadurch auch wirklich die „großen Fische“ ins Netz gehen. Dafür sollte das Gesetz im parlamentarischen Verfahren allerdings noch einmal deutlich angepasst werden.

Mit zahlreichen Pflichten ist der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft bereits vor dem Reformgesetz hoch.

