



## GELDWÄSCHEPRÄVENTION AUF ABWEGEN: Die Private Public Partnership (PPP) von Aufsicht und Finanzinstituten

### GELDWÄSCHEPRÄVENTION AUF ABWEGEN: DIE PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP (PPP) VON AUFSICHT UND FINANZINSTITUTEN

Michael Findeisen für Finanzwende Recherche gGmbH | März 2022

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat am 24. 9. 2019 mit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU), dem Bundeskriminalamt und zunächst 14 Banken die **Anti Financial Crime Alliance (AFCA)** gegründet. Die AFCA soll unter Federführung der FIU in „öffentlich-privater Partnerschaft“ den Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zwischen Behörden, Instituten und Unternehmen koordinieren. Erfolgsvoraussetzung im Kampf gegen Geldwäsche ist für die BaFin ein „dauerhafter **strategischer Informationsaustausch** zwischen Behörden und privaten Instituten und Unternehmen“.<sup>1</sup> Bei der AFCA soll es sich um ein „partnerschaftliches Austauschformat“ handeln (so der Leiter der FIU, Christof Schulte<sup>2</sup>). In einem Fachartikel der BaFin vom 17.12.2021 unter dem Titel „Gemeinsam gegen Geldwäsche“ heißt es hierzu, dass sich **das Ziel, Geldwäsche zu verhindern, nur erreichen ließe, wenn Aufsicht, Geldwäschebeauftragte (der Institute) und FIU „an einem Strang“ ziehen.**<sup>3</sup>

Seit Gründung der AFCA wurde der Kreis der an dieser PPP beteiligten Institute und Unternehmen sowie auch von Länderbehörden deutlich ausgedehnt.<sup>4</sup>

#### Strapazierung des PPP-Begriffs für eine fehlgeleitete Aufsichtspolitik gegen Geldwäsche

Die von der AFCA gewählte Kooperationsform der Public Private Partnership (PPP) bei der Geldwäschebekämpfung irritiert. Als PPP wird eine Kooperation der öffentlichen Hand mit der Privatwirtschaft verstanden, die eine Alternative zu allein staatlich verantworteten und erbrachten Leistungen sein soll. Es handelt sich dabei um Verträge, deren Ziel darin besteht, öffentliche Aufgaben und/oder öffentliches Eigentum auf Private zu übertragen. Gleichzeitig sollen die vertraglichen Risiken überwiegend von der öffentlichen Hand getragen werden,

<sup>1</sup> [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2019/meldung\\_190925\\_Anti\\_Financial\\_Crime.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2019/meldung_190925_Anti_Financial_Crime.html)

<sup>2</sup> in Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, ZfgK 2021, 352

<sup>3</sup> [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2021/fa\\_bj\\_2112\\_Geldwaeschekonferenz.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2021/fa_bj_2112_Geldwaeschekonferenz.html)

<sup>4</sup> [https://www.zoll.de/DE/FIU/Anti-Financial-Crime-Alliance/anti-financia-crime-alliance\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/FIU/Anti-Financial-Crime-Alliance/anti-financia-crime-alliance_node.html).

während die private Vertragspartei in der Regel mit garantierten Einnahmen rechnen kann. PPPs sind auch nach dem Verständnis der Bundesregierung Kooperationen von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft beim Entwerfen, bei der Planung, Erstellung, Finanzierung, dem Management, dem Betreiben und dem Verwerten von zuvor allein in staatlicher Verantwortung erbrachten öffentlichen Leistungen. Öffentlich-private Partnerschaften stellen somit eine Beschaffungsalternative des Staates zur herkömmlichen Eigenrealisierung dar.<sup>5</sup>

Trotz der Unbestimmtheit des Begriffs und der unterschiedlichen Sichtweisen zur demokratischen Legitimation solcher Modelle, den volkswirtschaftlichen Kosten und dem (nicht belegbaren) haushaltstechnischen Nutzen der PPP<sup>6</sup> herrscht Einigkeit darüber, dass **PPP-Modelle nur die Leistungsverwaltung und nicht die klassische Eingriffsverwaltung betreffen**. Bei der Aufsichtstätigkeit der BaFin nach den Finanzmarktaufsichtsgesetzen einschließlich des Geldwäschegesetzes handelt es sich auch bei der administrativen Geldwäscheschäpfung um einen **Kernbereich der Eingriffsverwaltung**. Gleiches gilt für die Aufgaben der FIU. Es geht hier um eine Aufsichtstätigkeit, die sich an polizeirechtlich/gewerberechtlichen Inhalten ausrichtet.

Noch verwirrender sind Erläuterungen zur AFCA auf der Website der FIU, dass „mit Blick auf die Prävention, Aufdeckung (!) und Ahndung (!) von Geldwäsche“ diesem Modell eine entscheidende Rolle zukomme.<sup>7</sup> Ermittlungen zur Verfolgung und Aufdeckung von Straftaten wie der Geldwäsche oder die Einleitung von Verwaltungsverfahren wegen Verstößen gegen geldwäscherechtliche Sorgfaltspflichten fallen ebenso wie die strafrechtliche Ahndung von Delikten der Geldwäsche verfassungsrechtlich in die ausschließliche Zuständigkeit der dafür gesetzlich zuständigen Behörden bzw. der Strafjustiz und nicht in die Zuständigkeiten von mit der Finanzindustrie vereinbarten „partnerschaftlichen Austauschformaten“. In den Bereichen der Aufdeckung und Ahndung von Geldwäsche gibt es nichts, was „partnerschaftlich“ in outgesourceten Strukturen zu diskutieren oder gar auszuhandeln wäre.

Im Rahmen einer von der BaFin veranstalteten Fachtagung „Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ am 15.12.2021 betonte das seit dem 1.11.2021 amtierende Mitglied des BaFin-Direktoriums und früheres Bereichsvorstandsmitglied der Commerzbank AG, Birgit Rodolphe, die wichtige Rolle der AFCA als „Impulsgeber“. In welcher Art und Weise die AFCA als Impulsgeber wirkt, wird nicht näher ausgeführt. Hier wird der Leiter der FIU, Christof Schulte, konkreter. Impulsgeber für die strategische Zielsetzung bei der Geldwäschebekämpfung soll nach den Ausführungen von Schulte der Expertenstab der AFCA sein, der von einer Vertreterin/eines Vertreters des Finanzsektors geleitet wird. Dieses im Wesentlichen aus Vertretern von Instituten zusammengesetzte Gremium ist unmittelbar an die Leitung der AFCA („Board“) angedockt.

„Impulsgeber“ für die strategische Zielsetzung bei der Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäsche können jedoch nach den Vorgaben der EU-Richtlinie 2015/849 ausschließlich der Gesetzgeber, die Bundesregierung und die zuständigen Behörden sein, nicht jedoch die private AFCA oder gar ihr von der Kreditwirtschaft dominierter „Expertenstab“. Dies gibt bereits Artikel 7 der Richtlinie (EU) 2015/849 vor. Die Mitgliedsstaaten der EU und deren zuständige Behörden tragen insoweit die alleinige politische Verantwortung gegenüber der Europäischen Kommission u. a. bei der Erstellung der nationalen Risikoanalyse unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen bzw. die zuständigen Behörden bei der Umsetzung des GwG und nicht dafür geschaffene private PPP-Gremien. Es handelt sich bei der AFCA und ihrem Expertenstab auch nicht um eine unabhängige Struktur mit Gutachterfunktion, die der FIU lediglich zuarbeitet. Es spielt ebenfalls keine Rolle, dass in der AFCA in der Regel „nur“ die Geldwäschebeauftragten der

<sup>5</sup> <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/public-private-partnership-ppp-14780>

<sup>6</sup> vgl. hierzu Rügemer, „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum, Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments, 3. Auflage 2021

<sup>7</sup> [https://www.zoll.de/DE/FIU/Anti-Financial-Crime-Alliance/anti-financia-crime-alliance\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/FIU/Anti-Financial-Crime-Alliance/anti-financia-crime-alliance_node.html)

Institute bzw. Mitarbeiter der Compliance-Abteilungen vertreten sind. Diese Compliance Officer sind keine Dritten im Institut wie etwa von der BaFin eingesetzte Aufsichtspersonen<sup>8</sup>, sondern Mitarbeiter eines Instituts, die dem Vorstand, der auch geldwäscherechtlich verantwortlich ist, unterstellt sind und damit die Interessen des Instituts vertreten<sup>9</sup>.

### **Das PPP-Modell bei der Geldwäscheprävention verstößt offenbar gegen die Staatszielbestimmung und das sog. demokratische Prinzip des Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz**

Verfassungsrechtlich problematisch ist bei diesem verdichteten „partnerschaftlichen Austauschformat“, dass die angesprochenen privaten Institute per se nicht wie bei privatrechtlichen PPP-Modellen der Leistungsverwaltung „Partner auf Augenhöhe“ sein können. Dies steht im Widerspruch zu dem hier bestehenden klassischen Subordinationsverhältnis zwischen Staat und Instituten. Verpflichtete Banken, sonstige Finanzdienstleister und andere Verpflichtete nach dem GwG können nicht bei der Geldwäscheprävention – entgegen den Vorstellungen der BaFin – „an einem Strang“ mit Aufsichtsbehörden, der FIU und den Strafverfolgungsbehörden ziehen. Nicht nur deshalb, weil hierfür die Legitimation und eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage fehlt. Dem steht schon die schlichte Tatsache entgegen, dass Interessen von Aufsicht und Beaufsichtigten – auch bei der Geldwäscheprävention – nicht deckungsgleich sind. Auch oder gerade nicht bei der Geldwäscheprävention.

Institute als private Unternehmen sind Adressat der Sorgfalts- und Organisationspflichten des § 2 GwG. Sie werden von der BaFin solvenzrechtlich und geldwäscherechtlich beaufsichtigt. Dieses Rechtsverhältnis ist ohne Zweifel öffentlich-rechtlicher Natur und kann nicht privatrechtlich über PPP-Modelle organisiert werden. Im Verhältnis von Aufsicht und Beaufsichtigten besteht ein Über- / Unterordnungsverhältnis (durch Ausübung hoheitlicher Gewalt). Bei Verstößen kann die BaFin gegen Institute mittels Verwaltungsakts aufgrund eines umfangreichen, gesetzlich geregelten Maßnahmenkatalogs einschreiten und Verstöße sanktionieren, die neben Geldbußen einschließlich der Gewinnabschöpfung auch administrative Maßnahmen einschließt, die bis zur Abberufung der Geschäftsleitung und der Schließung des Geschäftsbetriebs gehen können.<sup>10</sup> Auch das Rechtsverhältnis von FIU und Verpflichteten ist ein Subordinationsverhältnis.<sup>11</sup>

Das GwG als einschlägiges auf der EU-Richtlinie gegen Geldwäsche basierendes Aufsichtsgesetz sieht das Organisationsmodell PPP nicht vor. Der deutsche Gesetzgeber hat sich vielmehr für die Erfüllung der mit der Geldwäscheprävention verbundenen Ziele und für deren Durchsetzung **in der gesamten Legitimationskette** vom Gesetz bis zu den organisatorischen Verwaltungsvorschriften der zuständigen Behörden ausnahmslos für das klassische Subordinationsmodell entschieden. Hiervon können FIU und BaFin nicht abweichen.

Die von der BaFin als für die Geldwäscheprävention alternativlos angesehene AFCA würde keine Probleme aufwerfen, wenn es sich bei diesem in der Öffentlichkeit exklamatorisch angepriesenen Modell partnerschaftlicher Zusammenarbeit nur um die Verwendung einer inhaltslosen und in erster Linie Publicity heischenden Floskel handeln würde, der keinerlei praktische Auswirkungen bei der Umsetzung des GwG zukäme. Dem ist jedoch nicht so.

Es werden wesentliche Teile bei der Erstellung von Risikoanalysen, über typisierte Erscheinungsformen von Geldwäsche (Typologien) und sogar die strategische Ausrichtung der Anti-Geldwäschepolitik entgegen der klaren gesetzlichen Aufgabenzuweisung auf eine private Institution übertragen, in der Verpflichtete nach dem GwG einen bedeutenden Einfluss auf die

---

<sup>8</sup> § 46 Abs. 1 S.2 KWG

<sup>9</sup> § 7 GwG

<sup>10</sup> vgl. bspw. §§ 35,36 KWG

<sup>11</sup> vgl. hierzu nur die in § 40 GwG geregelten Sofortmaßnahmen

Inhalte ausüben. Diese Aufgaben sind nach der EU-Geldwäscherichtlinie EU 2015/849 ausschließlich den Mitgliedsstaaten, jedoch nicht den Verpflichteten übertragen.

Zu den gesetzlichen Aufgaben der FIU, die in nicht unbedeutendem Umfang outgesourct und privatisiert wurden, gehören:

1. Die Durchführung von strategischen Analysen und die Erstellung von Berichten aufgrund dieser Analysen (§ 28 Abs. 1 Satz 2 Nr.8 GwG; Art. 32 Abs. 8 EU-Richtlinie 2015/849),
2. Die Rückmeldung an den Verpflichteten (Feedback), der eine Meldung nach § 43 Abs. 1 GwG abgegeben hat (§ 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 GwG). Die auf Art. 32 Abs. 6 der EU-Richtlinie 2015/849 gestützte Feedback-Pflicht der FIU zielt auf eine Verbesserung und Schärfung der Analysearbeit der Verpflichteten und ist von der Arbeit der PPP umfasst.
3. Der Austausch mit den Verpflichteten sowie mit inländischen Aufsichtsbehörden und für die Aufklärung, Verhinderung oder Verfolgung der Geldwäsche zuständigen inländischen Stellen insbesondere über entsprechende Typologien und Methoden (§ 28 Abs. 1 Satz 2 Nr.9 GwG). Auch für diese Pflicht, die der verbesserten Kommunikation dient, ist nach dem Gesetz allein die FIU verantwortlich. Die Inhalte der Kommunikation mit Verpflichteten umfassen ohnehin nicht Strategien gegen Geldwäsche, die jedoch zu den Zielen der AFCA gehören. Obwohl der FIU ein Spielraum über die Art und Weise und die zeitlichen Intervalle der Kommunikation mit anderen Behörden und Verpflichteten zusteht, kann sie diese Aufgabe nicht an eine private Institution delegieren, in der Adressaten des GwG einen maßgeblichen Einfluss haben.

Im Bereich der Prävention von Geldwäsche ist es in anderen EU-Staaten und auch international durchaus sinnvoll und üblich, im Dialog Erfahrungen über bestimmte Risikoszenarien oder Typologien bzw. Lösungsansätze zwischen Beaufsichtigten, der FIU der Aufsicht bzw. Strafverfolgungsbehörden und der Wissenschaft in entsprechenden Foren, Tagungen und bilateralen Gesprächen zu diskutieren. Die entsprechenden Kommunikationsformate variieren, zumal sie nicht durch den EU-Rechtsrahmen vorgegeben sind. Initiatoren und Herren des Verfahrens sind jedoch die zuständigen staatlichen Stellen, die diese Formate anbieten und inhaltlich strukturieren. Das institutionalisierte, private Partnerschaftsmodell AFCA ist ein Unikum. Es gibt keinen anderen EU-Staat, der ein solches PPP-Modell kennt, in der Verpflichtete die Anti-Geldwäschestrategie wesentlich mitbestimmen und Typologien bzw. Risikoanalysen mitgestalten bzw. beeinflussen. Selbst der ehemalige EU-Staat Großbritannien hat die früher mit der Finanzindustrie übliche enge Kooperation mit der Joint Money Laundering Steering Group der Verbände der britischen Kreditwirtschaft deutlich reduziert.

Die FIU und die BaFin können sich auch nicht bei der Legitimierung des PPP-Modells nachträglich darauf stützen, dass die EU-Kommission und die FATF inzwischen bei der Kommunikation zwischen Aufsicht, FIU, Strafverfolgungsbehörden und Industrie bisweilen den unscharfen Begriff von „Public Private Partnership“ verwenden.<sup>12</sup> Der „top down command and control approach“ der EU-Geldwäscherichtlinie wird jedoch dadurch von der Kommission nicht in Frage gestellt oder aufgeweicht. Vielmehr geht es der Kommission darum, vereinheitlichende Vorgaben zu Guidance und zum Feedback der zuständigen Behörden gegenüber Verpflichteten

---

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13152-Public-private-partnerships-in-the-area-of-anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing/public-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13152-Public-private-partnerships-in-the-area-of-anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing/public-consultation_en)

zu machen, weil sie hier datenschutzrechtliche Probleme bzw. Probleme bei der Handhabung des Verbots der Informationsweitergabe sieht.<sup>13</sup>

## Ursachen für die Schaffung von AFCA

Die Installierung der AFCA hat ihre Ursache im Geburtsfehler der FIU. Die starke Stellung der geldwäscherechtlich beaufsichtigten Industrie in der AFCA leitet sich daraus ab, dass es bei der durchaus richtigen Übertragung von Kompetenzen einer FIU auf den Zoll vom zuständigen Bundesministerium der Finanzen aus Kostengründen im Jahr 2016 versäumt wurde, die FIU mit ausreichend qualifiziertem Personal auszustatten. Finanzanalysten und Forensiker mit Expertise auf dem Gebiet der Geldwäsche sind in Deutschland knapp und teuer. Ohne das Prokrustesbett des Besoldungsrechts im öffentlichen Dienst zu verlassen, (was rechtlich möglich gewesen wäre) hatte es die FIU schwer, qualifiziertes Personal einzustellen, zumal sie auf der Nachfrageseite am Arbeitsmarkt auch mit Banken und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die höhere Gehälter für Mitarbeiter ihrer Compliance-Strukturen bezahlen, konkurrieren muss. Aus diesem Grunde hatte die FIU ein Interesse daran, diese Defizite durch die Einbeziehung von Vertretern der beaufsichtigten Institute in die Analyse von Erscheinungsformen der Geldwäsche und sogar in Strategien gegen Geldwäsche auszugleichen. Auf der Strecke blieb dabei trotz der Beschwörung von Kooperationsappellen die unumstößliche Tatsache, dass diese Analysetätigkeit der Institutsvertreter und deren Expertise von einem Vorverständnis geprägt ist, das **mit dem Vorverständnis und den Aufgaben von Vertretern der Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden nicht kongruent** ist. Compliance von Instituten dient dem Ziel, Rechtsrisiken, Integritäts- und operationelle Risiken für das einzelne Institut weitgehend zu minimieren, weil diese die Bilanz belasten. Salopp gesagt hat Compliance die Aufgabe, als einzelnes Institut bei der Aufsicht nicht negativ aufzufallen und Adressat von Sanktionen zu werden. Weiter geht Compliance nicht. Und muss es auch nicht. Die Ziele der Aufsicht und Strafverfolgungsbehörden sind andere und weiter gesteckt. Ihnen geht es um Integrität und Stabilität des gesamten Finanzmarkts und der Erfüllung der staatlichen Aufgabe und Verpflichtung, Straftaten und Straftäter - auch aufgrund des sicherheitspolitischen Zieles der Generalprävention - zu verfolgen. Institute sind hingegen keine Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft und keine privaten Sheriffs.

## Finanzinstitute nur Opfer von Geldwäsche? Das Fundament der AFCA ist nicht realitätstüchtig

Das auf einer vermeintlichen Interessenidentität von Aufsicht und Verpflichteten basierende PPP-Modell der AFCA führt bei der Geldwäschebekämpfung zu einer selektiven Risikoanalyse. Darin werden **Institute ausschließlich „von außen“, also nur von ihren Kunden und Vertragspartnern, gerade dann, wenn sie in Drittstaaten domizilieren, für illegale Zwecke „missbraucht“**. Diese selektive Sicht stuft Institute ausschließlich als Opfer von Geldwäschehandlungen ein, die von Dritten begangen werden. Erst diese verkürzte Sichtweise ist auch das gedankliche Konstrukt, die Institute im PPP-Modell zum gleichwertigen Partner von Aufsichts- und Ermittlungsbehörden zu machen, um vereint dem Übel der Geldwäsche entgegenzutreten.

Die Varianten und Methoden der Geldwäsche sind jedoch komplexer und die Realität in Konfrontation mit dem AFCA-Modell ernüchternder. Wenn die EU-Geldwäscherichtlinie den nationalen Finanzsektor bzw. das globale Finanzsystem gegen Geldwäsche schützen will<sup>14</sup>, will sie diese auch vor den Akteuren des Finanzsektors schützen, soweit diese den Straftatbestand der Geldwäsche erfüllen, aufgrund kollusiven Zusammenwirkens mit Geldwäschern dieses Delikt

---

<sup>13</sup> vgl. § 47 GwG

<sup>14</sup> Erwägungsgrund 1 der Richtlinie 2015/849

ermöglichen, grob fahrlässig bzw. leichtfertig „wegschauen“ oder anderweitig durch Verletzung von Sorgfaltspflichten Geldwäsche erleichtern.

Beispiele aus der jüngsten Zeit gibt es dafür zuhauf. Erwähnt sei die deutsche Wirecard AG, deren Geschäftsleitung bereits in ihrer Gründungsphase im Kartengeschäft offenbar mit illegalen Glücksspielanbietern Gelder gewaschen und damit mehr Erträge generiert werden konnten als mit legalen Geschäften. Ein weiteres Beispiel ist die größte niederländische ING Bank, die auch auf dem deutschen Markt vertreten ist. Wie die niederländische Staatsanwaltschaft feststellte, konnten ING-Kunden die Geschäftsbeziehungen und ihre Konten in den Niederlanden jahrelang „nahezu ungestört“ für ihre kriminellen Aktivitäten nutzen, um Hunderte Millionen Euro zu waschen, ohne dass die Bank den wirtschaftlich Berechtigten dieser Konten abgeklärt und die Bank in Kenntnis dieser Tatsachen diese illegalen Aktivitäten verhindert hat. In einem Deal wurde die höchste Sanktion in den Niederlanden wegen Verstoßes gegen geldwäscherechtliche Vorschriften festgesetzt. 775 Millionen Euro musste ING an die Staatsanwaltschaft bezahlen. Das zuständige Gericht in Den Haag, der „Gerechtshof“, hat nun die zuständige Staatsanwaltschaft aufgefordert, strafrechtliche Ermittlungen gegen Ralph Hamers, der, bevor er Ende 2020 zur größten schweizerischen Bank UBS als Vorstandsvorsitzender überwechselte, bis November 2020 Chef der niederländischen ING Bank war, aufzunehmen und nach zu ermitteln, weil es bei diesen gravierenden Sorgfaltspflichtenverletzungen auch Anhaltspunkte für eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für Hamers gäbe.

### **Gerade die geldwäscherechtliche Aufarbeitung des CumEx-Skandals spricht gegen das AFCA-Modell**

Nach Informationen des Handelsblatts vom 15.2.2022 haben deutsche Banken in jüngster Zeit eine dreistellige Zahl von Geldwäscheverdachtsmeldungen im Zusammenhang mit dem CumEx-Steuerskandal bei der FIU erstattet. Dieser gilt als größter Steuerbetrug aller Zeiten. Aktienhändler, Anwälte, Dutzende Banken und Finanzinstitute waren an Geschäften beteiligt, deren Ziel es war, eine Steuer, die nur einmal bezahlt wurde, doppelt erstattet zu bekommen. Listen von Whistleblowern deuten darauf hin, dass sich deutsche Banken sogar in dreistelliger Zahl an diesem kollusiven Griff in die Steuerkasse beteiligt haben.

Die Frage drängt sich auf, warum deutsche Banken erst jetzt in diesen Fällen Meldungen erstatten. Nach dem GWG sind diese verpflichtet, diese Meldungen „unverzüglich“ zu erstatten, wenn Tatsachen vorliegen, die darauf hindeuten, dass es sich um Geldwäsche handelt. Die Verdachtsschwelle dafür ist niedrig, es bedarf keiner Gewissheit, dass eine Geldwäschehandlung vorliegt<sup>15</sup>. Dafür brauchte es also keinesfalls einer letztinstanzlichen Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen. Im Juli 2021 bestätigte der Bundesgerichtshof das Urteil der Vorinstanz aus dem Jahr 2020 im bundesweit ersten CumEx-Strafverfahren und stellte in dieser Grundsatzentscheidung fest, dass die Geltendmachung tatsächlich nicht einbehaltener Kapitalertragsteuer gegenüber den Finanzbehörden auf der Grundlage derartiger CumEx-Geschäfte den Straftatbestand der Steuerhinterziehung erfüllt. Weder sei CumEx jemals ein legales Steuergestaltungsmodell gewesen, noch hätte es eine Gesetzeslücke gegeben. CumEx-Geschäfte, die in den meisten Fällen gewerbsmäßig bzw. bandenmäßig betrieben wurden, sind somit Steuerhinterziehung und die Hinterziehung von Kapitalertragsteuern ist eine taugliche Vortat einer Geldwäsche.

Bereits seit 2010, als sich die ersten Finanzämter weigerten, Steuern zu erstatten, die gar nicht abgeführt worden waren, deuteten Tatsachen auf Steuerhinterziehung hin. Banken zogen gegen den Fiskus vor Gericht, unterlagen vor den Finanzgerichten wie die Commerzbank im April 2017

---

<sup>15</sup> Vgl. im einzelnen Findeisen, Geldwäsche & Recht 2/2021,54 ff.,55

und die DekaBank im April 2016 und standen statt Gewinnen hohen Steuerrückforderungen gegenüber.

Schon damals hätten die Alarmglocken bei den Compliance Abteilungen in den Banken auch unter Geldwäsche Gesichtspunkten klingeln müssen. dass hier finanzindustriell betriebene Steuerhinterziehung vorliegt. Die Geldwäschebeauftragten in einer Vielzahl von Instituten hielten jedoch Verdachtsmeldungen offenbar unter dem Deckel, weil eventuell das eigene Haus in diesen Aktivitäten involviert war. Das von der Exekutivdirektorin der BaFin gezeichnete Bild, dass Banken bei der Geldwäsche mit Aufsicht und Strafverfolgern immer an einem Strang ziehen, bekommt in diesem Fall deutliche Risse. Es bleibt interessant, ob und wieviel Verwaltungsverfahren die BaFin wegen verspäteter Erstattung von Verdachtsmeldungen gegen die betroffenen Institute einleiten wird und wieviel Strafverfahren wegen CumEx noch eingeleitet werden, in denen Banker auf der Anklagebank sitzen.

### **Was zu tun ist**

Es führt kein Weg daran vorbei. Die erforderliche Expertise und die Qualifikationen auf dem Gebiet der Finanzanalysen bzw. der Analysen der Erscheinungsformen der Geldwäsche müssen sich die zuständigen Behörden nicht über ungeeignete und rechtlich problematische PPP-Modelle, sondern primär über Selbstqualifikation und dem intensivierten nationalen bzw. grenzüberschreitenden Austausch mit anderen Behörden aneignen. Die FIU und die BaFin wären besser beraten gewesen, die Kooperation untereinander über einen etablierten Austausch von Verbindungsbeamten und der Schaffung eines Geldwäsche-Lagezentrums, unter Beteiligung der Ermittlungsbehörden der Länder, des Zolls, der BaFin und anderer Aufsichtsbehörden zu optimieren und so ihre Leistungsfähigkeit zu steigern.

Hinzu kommt, dass insbesondere mit den ausländischen Behörden die Zusammenarbeit zu forcieren ist, die in ihrer Analysetätigkeit weiter sind als in Deutschland. Zu denken ist dabei an die italienische Guardia di Finanza. Bundesfinanzminister Lindner zeigte sich bei seinem Besuch bei der Guardia di Finanza im Februar 2022 von deren Arbeit und insbesondere von der Datenanalyse der Guardia di Finanza beeindruckt.<sup>16</sup> Nehmen wir den Minister beim Wort und achten darauf, welche Schritte Deutschland nach dem Besuch des Bundesfinanzministers in Italien unternimmt, die Zusammenarbeit mit der Guardia di Finanza zu stärken und, was deren Modell der risikobasierten Datenauswertung angeht, ob sein Ministerium gewillt ist, der FIU ein ähnliches Modell vorzugeben und finanziell auszustatten.

---

<sup>16</sup> <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/von-italiens-finanzpolizei-lernen-17780315.html>