



Bericht

der Landesregierung

**Tätigkeitsbericht der Geldwäscheaufsicht beim Finanzministerium für den
Zeitraum 09/2017 bis 03/2020**

Federführend Finanzministerium

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung	3
B.	Aufbau und Entwicklung der Geldwäscheaufsicht beim Finanzministerium	4
	I. Ausgangslage und zeitliche Entwicklung	5
	II. Sonderfall: FATF-Deutschlandprüfung.....	7
C.	Personelle Ausstattung der Aufsichtsbehörde im Finanzministerium	8
D.	Prüfungstätigkeit	8
	I. Prüfungshandlungen nach § 51 Abs. 3 GwG	9
	II. Vorbereitung und Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen	10
	III. Ahndung von Verstößen	11
E.	Statistik	12
F.	Maßnahmen zur Information über das Geldwäschegesetz.....	13
G.	Fallbeispiele.....	14
	I. Verstoß gegen die Pflicht zur Überwachung der Funktionsfähigkeit der internen Sicherungsmaßnahmen	16
	II. Güterhändler, Verstoß gegen die Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung .	17
	III. Immobilienmakler, Verstoß gegen die Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung	18
H.	Ausblick	18

A. Einleitung

Die Geldwäschebedrohung für Deutschland wird vor dem Hintergrund der hohen wirtschaftlichen Attraktivität, der hohen Bargeldintensität des Wirtschaftskreislaufes sowie der ökonomischen Vielschichtigkeit durch die Erste nationale Risikoanalyse 2018/2019 insgesamt als mittelhoch bewertet. Deutschland stellt gerade wegen seiner wirtschaftlichen Stärke sowie der allgemeinen Stabilität ein sehr interessantes Ziel für die internationale organisierte Kriminalität zur Platzierung von inkriminierten Vermögenswerten dar. Der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird deshalb höchste Bedeutung beigemessen. Das frühzeitige Erkennen von Risiken und das Implementieren von robusten Abwehrmechanismen stellen dabei die obersten Leitlinien dar. Geldwäsche soll sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene effektiv verhindert und bekämpft werden. Die effektive Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bedingt dabei neben der repressiven Verfolgung entsprechender Straftaten auch deren Vermeidung durch Ausführung einer überzeugenden Präventionsarbeit. Maßgebliches Regelwerk in Umsetzung dieses Ziels ist das nationale Geldwäschegesetz (GwG), welches seinerseits auf den Vorgaben europäischer Richtlinien beruht¹.

Das GwG nimmt bei der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung insbesondere privatrechtlich organisierte Unternehmen in die Pflicht². Es schreibt Maßnahmen vor, die diese unter anderem im täglichen Geschäftsverkehr umzusetzen haben und eröffnet bei Nichtbefolgung die Sanktionierung. Dabei ordnet es die Überwachung der Einhaltung seiner Vorgaben verschiedenen Aufsichtsbehörden zu. Die nach der Aufsicht über den Finanzsektor wichtigste Aufsichtsbehörde in Schleswig-Holstein ist das Finanzministerium. Auf Landesebene sind im Bereich der Geldwäscheprävention darüber hinaus noch weitere Landesbehörden zuständig (eine Auflistung der Zuständigkeiten in Schleswig-Holstein findet sich nachfolgend unter B.).

¹ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission sowie Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU.

² Das GwG gilt darüber hinaus im Umfang seines § 2 Abs. 3 und 4 auch für Gerichte, Behörden sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts.

Die Aufgaben des Finanzministeriums als Aufsichtsbehörde umfassen neben der Überwachung der seiner Zuständigkeit unterfallenden und nach dem GwG verpflichteten Unternehmen auch deren Aufklärung über die rechtlichen Vorgaben der Geldwäschebekämpfung. Es sieht sich als Partner der Wirtschaft im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Anders als in vielen anderen Bundesländern erfüllt es zudem sowohl die Aufgaben der Aufsichtsbehörde als auch die damit einhergehenden ministeriellen Aufgaben.

Im Folgenden soll ein Überblick vermittelt werden über die Entwicklung der Geldwäscheaufsicht beim Finanzministerium seit Übernahme dieser Aufgabe in 2017. Es wird ein Einblick gegeben in das Tätigkeitsfeld der Aufsichtsbehörde und im Rahmen eines Ausblicks über die Schwerpunktsetzung für die kommenden zwei Jahre berichtet. Gegenstand dieses Berichts ist ausschließlich die Tätigkeit des Finanzministeriums.

B. Aufbau und Entwicklung der Geldwäscheaufsicht beim Finanzministerium

Das GwG benennt eine Reihe von Aufsichtsbehörden, die für den Vollzug des Geldwäschegesetzes zuständig sind. Neben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die die für den Finanzsektor zuständige Bundesbehörde im Bereich der Geldwäscheprävention ist, finden sich mehrere Aufsichtsbehörden auf Ebene der Länder. In Schleswig-Holstein bestehen dabei folgende Zuständigkeiten:

Geldwäscherechtliche Aufsicht über

- Rechtsanwälte und Kammerrechtsbeistände: Die Rechtsanwaltskammer Schleswig-Holstein,
- Notare: Die Präsidenten der Landgerichte,
- Steuerberater und Steuerbevollmächtigte: Die Steuerberaterkammer Schleswig-Holstein,
- Lohnsteuerhilfevereine: Das Finanzamt Neumünster,
- Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen: Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung,
- nichtverkammerte Rechtsbeistände und registrierte Personen nach § 10 des Rechtsdienstleistungsgesetzes: Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgerichts,

- Finanzunternehmen i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 6 GwG, Versicherungsvermittler, Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen oder Treuhänder, Immobilienmakler, Güterhändler und Kunstvermittler sowie Kunstlagerhalter: Das Finanzministerium.

Die Übertragung der Aufgaben als Aufsichtsbehörde nach dem Geldwäschegesetz auf das Finanzministerium erfolgte mit Erlass der Landesverordnung zur Bestimmung der für die Durchführung des Geldwäschegesetzes zuständigen Behörde für bestimmte Verpflichtete vom 29. August 2017.³ Seither ist das Finanzministerium Aufsichtsbehörde für die oben genannten Bereiche (§ 50 Nr. 9 GwG). Vornehmliche Aufgabenstellung der Aufsichtsbehörde ist die Überprüfung von Unternehmen auf die Einhaltung ihrer Pflichten nach dem Geldwäschegesetz, um zu verhindern, dass diese für Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht werden. Dabei ist die Aufsichtsbehörde auf eine effektive Zusammenarbeit mit anderen Behörden angewiesen, insbesondere mit der FIU.⁴

I. Ausgangslage und zeitliche Entwicklung

Die Übertragung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde in 2017 fiel zusammen mit einer umfassenden Novellierung des Gesetzes, mit der die Verpflichtungen nach dem GwG sowohl für die betroffenen Unternehmen als auch für die Aufsichtsbehörden erheblich erweitert wurden. Die daraus resultierende Neugestaltung des Aufgabenkanons aller Aufsichtsbehörden der Länder bildete die Ausgangssituation bei der Neuansiedlung der Aufgaben in Schleswig-Holstein beim Finanzministerium. Gleichzeitig bedeutete die mit jeder umfassenden Neuregelung einhergehende anfängliche Rechtsunsicherheit in Bezug auf neue Fragestellungen auch eine Herausforderung für die im Finanzministerium möglichst kurzfristig zu installierende effektive Geldwäscheaufsicht. Der einzuhaltende Zeitrahmen wurde dabei durch ein Konzept zur Neuorganisation der Aufsichtsstelle über die Finanzunternehmen, Versicherungsvermittler, Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen oder Treuhänder, Immobilienmakler sowie

³ Danach umfasst war die Zuständigkeit für Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 16 GwG (Güterhändler). Seit Neufassung des Gesetzes zum 01.01.2020 zählen hierzu auch die Kunstvermittler und Kunstlagerhalter, soweit die Lagerhaltung in Zollfrei gebieten erfolgt (§ 2 Abs. 1 Nr. 16 GwG n.F.).

⁴ Financial Intelligence Unit: Zentrale Meldestelle mit Aufgabe der Erhebung und Analyse von Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung und Weitergabe dieser Informationen an die zuständigen Stellen (vg. § 28 Abs. 1 S. 1 GwG); in dieser Funktion nimmt die FIU insbesondere die aus dem Bereich der Verpflichteten und der Aufsichtsbehörden übersandten sog. Verdachtsmeldungen auf und leitet diese an die jeweils zuständigen Stellen weiter.

Güterhändler nach dem Geldwäschegesetz vorgegeben. Dieses enthielt folgende zeitliche Meilensteine:

- 2017: Schaffung der Grundlagen für die Geldwäscheprävention (Internetauftritt, Anpassung der Hinweise und Vordrucke)
- 1. Halbjahr 2018: Information der Verpflichteten und Einarbeitung des Personals
- 2. Halbjahr 2018: Information der Verpflichteten und erste Kontrollmaßnahmen
- 2019: Herstellung der vollen Einsatzbereitschaft.

Den zeitlichen Vorgaben des Konzepts folgend wurde in 2017 mit der Überarbeitung des Internetauftritts der Geldwäscheprävention beim Finanzministerium begonnen. Dabei wurden sowohl die aktualisierten Merkblätter der Länder auf der Internetseite eingestellt als auch die dazugehörigen Arbeitshilfen. Mit Serienbrief vom 19.03.2018 erfolgte zudem die erste sog. Fragebogenaktion. Hierbei wurden verschiedene Güterhändler aus dem Bereich des Schmuckhandels angeschrieben, über die Neuverlagerung der Aufgaben der Geldwäscheaufsicht an das Finanzministerium und den Erlass des neugefassten Geldwäschegesetzes informiert und aufgefordert, in einem beigefügten Fragebogen Angaben zu Umfang und Ausrichtung ihrer geschäftlichen Tätigkeit sowie der Einhaltung der Vorgaben des GwG zu machen. Anhand der Rückmeldungen auf diese Anschreiben erfolgte sodann eine Einschätzung durch die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde, welche Unternehmen im Hinblick auf einen Missbrauch zu Zwecken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als besonders gefährdet anzusehen sind und daher im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben des GwG überprüft werden sollten. Diese Vorgehensweise wurde in der nachfolgenden Zeit für mehrere Branchen wiederholt, wobei teilweise Abwandlungen vorgenommen wurden.

Mit Schreiben vom 04.07.2018 wurde sodann die erste Prüfungsanordnung⁵ an ein Unternehmen des Schmuckhandelsgewerbes versandt, woraus schließlich die erste

⁵ Der Begriff der Prüfungsanordnung entstammt grundsätzlich der Abgabenordnung (AO) und ist im GwG nicht bekannt. Da geldwäscherechtliche Prüfungen im Regelfall nur sinnvoll durchgeführt werden können, wenn zuvor eine Anmeldung erfolgt, werden entsprechende Prüfungen von Seiten der Aufsichtsbehörde regelmäßig schriftlich vorangekündigt. Diese Schreiben werden im Folgenden als Prüfungsanordnung bezeichnet. Sie sind nicht gleichzusetzen mit den Prüfungsanordnungen nach § 196 AO.

Vor-Ort-Kontrolle nach § 51 Abs. 3 GwG des Finanzministeriums resultierte. Noch in 2018 folgten weitere Vor-Ort-Kontrollen.

Ab 2019 schließlich konnte die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen als Kernaufgabe der Aufsichtstätigkeit nach dem GwG den sowohl thematischen als auch zeitlichen Schwerpunkt der Geldwäscheprävention beim Finanzministerium einnehmen.

II. Sonderfall: FATF-Deutschlandprüfung

Wie unter A. dargelegt, beschränken sich die Aufgaben des Finanzministeriums nicht auf den Bereich des Vollzugs des Geldwäschegesetzes, sondern umfassen auch die ministeriellen Aufgaben im Bereich der Geldwäscheprävention. Dieses Aufgabenfeld hat in 2019 gesteigerte Bedeutung erlangt. Neben der Umsetzung der Vorgaben der 5.EU-Geldwäsche-Richtlinie (RL (EU) 2018/843) in nationales Recht und die damit einhergehende Begleitung des nationalen Gesetzgebungsverfahrens zur Anpassung des erst in 2017 umfassend novellierten GwG, beruhte dies vor allem auf der Ankündigung einer sog. Deutschlandprüfung durch die Financial Action Taskforce (FATF)⁶ in 2020. Gegenstand dieser Prüfung ist maßgeblich die Effektivität der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland. Das Ergebnis ist dabei von besonderer Relevanz für das wirtschaftliche und politische Ansehen der Bundesrepublik.⁷ Das Ziel eines positiven Abschneidens bei der FATF-Deutschlandprüfung ist damit für die Interessen des gesamten Staates von erheblicher Bedeutung. Die Vorbereitung dieser Prüfung bedarf einer Unterstützung durch die Bundesländer, die diesem Ziel gerecht wird. Die Zuarbeit für die FATF-Prüfung nimmt daher seit 2019 einen entsprechend großen Zeitanteil der Geldwäscheaufsicht im Finanzministerium in Anspruch. Gegenstand der Unterstützungsmaßnahmen waren bzw. sind bisher:

- Übernahme der sog. Koordinierungsfunktion für die Aufsichtsbehörden des Nichtfinanzsektors in Schleswig-Holstein

⁶ Die FATF ist das wichtigste internationale Gremium zur Bekämpfung und Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Proliferationsfinanzierung. Für diesen Bereich setzt sie Standards („International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - [The FATF Recommendations](#)“). Zugleich fördert die FATF die weltweite Verbreitung dieser Standards und überprüft deren Umsetzung in ihren Mitgliedstaaten. Das Gremium ist der OECD in Paris angegliedert und umfasst aktuell 35 Mitgliedstaaten sowie die EU-Kommission und den Golf-Kooperationsrat.

⁷ Flyer BMJV – FATF Deutschlandprüfung, S. 2.

- Erstellung und Zuleitung von Beiträgen zu immediate outcome (i.o.)⁸ 3.2 und 3.3
- Erstellung einer Risikoanalyse für den Bereich der präventiven Geldwäschebekämpfung im Nichtfinanzsektor in Schleswig-Holstein.

C. Personelle Ausstattung der Aufsichtsbehörde im Finanzministerium

Die Tätigkeit als Aufsichtsbehörde des Nichtfinanzsektors wurde vom Finanzministerium in 2017 zunächst mit zwei Vollzeitäquivalenten (VzÄ) begonnen. Zum 01.01.2018 erfolgte die ursprüngliche geplante Aufstockung um ein weiteres VzÄ, sodass eine Gesamtzahl von drei VzÄ erreicht wurde. Hierbei entfielen 0,5 VzÄ auf Laufbahngruppe 2.2, zwei VzÄ auf Laufbahngruppe 2.1 und 0,5 VzÄ auf Laufbahngruppe 1.2. Aufgrund der wachsenden Bedeutung der Geldwäschebekämpfung und des erheblichen Umfangs der Aufsichtstätigkeit wurde zudem in 2019 die Erweiterung der personellen Ausstattung um ein weiteres VzÄ aus der Laufbahngruppe 2.1 beschlossen. Seit 01.01.2020 sind damit vier VzÄ für die Geldwäscheprävention des Finanzministeriums (exklusive der Referatsleitung) tätig.

D. Prüfungstätigkeit

Die Prüfungstätigkeit ist Kernaufgabe der Geldwäscheaufsicht beim Finanzministerium und nimmt eine besondere Stellung im Rahmen der erfolgreichen Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im präventiven Bereich ein.

Der Begriff der Prüfungshandlungen erfasst im vorliegenden Kontext die Prüfungen zur Einhaltung der Vorschriften des GwG, die auf Initiative der Aufsichtsbehörde ausgeführt werden und regelmäßig die generelle Einhaltung der geldwäscherechtlichen Vorschriften zum Gegenstand haben. Diese Prüfungen finden ihre Rechtsgrundlage in § 51 Abs. 3 GwG. Davon zu unterscheiden sind sonstige Prüfungshandlungen, die nicht auf dieser Rechtsgrundlage beruhen. Sie erfolgen häufig nicht auf Initiative der Aufsichtsbehörde, sondern werden von den Verpflichteten selbst angestoßen, z.B. um

⁸ Schwerpunkt der FATF-Deutschlandprüfung ist die Kontrolle der Effektivität der hiesigen Geldwäschebekämpfung. Unter anderem nimmt Deutschland dazu in Form eines Berichts gegenüber der FATF Stellung. Die FATF selbst hat Aspekte benannt, zu denen sie darin Ausführungen erwartet. Diese heißen immediate outcome.

eine Befreiung von bestimmten Verpflichtungen nach dem GwG zu erhalten. Exemplarisch können für die sonstigen Prüfungsmaßnahmen genannt werden:

- Die Befreiung von der Dokumentation der Risikoanalyse gem. § 5 Abs. 4 GwG,
- die Befreiung von der Pflicht zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten gem. § 7 Abs. 2 GwG,
- die Untersagung der Übertragung der Durchführung der internen Sicherungsmaßnahmen auf Dritte gem. § 6 Abs. 7 S. 2 GwG.

I. Prüfungshandlungen nach § 51 Abs. 3 GwG

Nach § 51 Abs. 3 S. 1 GwG können die Aufsichtsbehörden nach § 50 Nr. 9 GwG Prüfungen zur Einhaltung der im GwG festgelegten Anforderungen durchführen. Die Prüfungen können dabei ohne besonderen Anlass vor Ort und anderswo erfolgen (§ 51 Abs. 3 S. 2 GwG). Häufigkeit und Intensität haben sich am Risikoprofil der Verpflichteten im Hinblick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu orientieren (§ 51 Abs. 3 S. 4 GwG). Damit eröffnet das Gesetz die Möglichkeit, Prüfungen sowohl im zu prüfenden Unternehmen selbst als auch anderswo, z.B. in der Dienststelle der Aufsichtsbehörde, abzuhalten.⁹ Demgemäß wird hier unterschieden zwischen sog. Vor-Ort-Kontrollen, die beim Verpflichteten selbst ausgeführt werden und sog. schriftlichen Prüfungen, die nach Übersendung der Unterlagen in den Räumlichkeiten des Finanzministeriums erfolgen.

Prüfungen nach § 51 Abs. 3 GwG werden vorzugsweise als Vor-Ort-Kontrolle unter physischer Anwesenheit im zu prüfenden Unternehmen abgehalten. Hierfür spricht zum einen der Aspekt der Aufklärung über die bestehenden Pflichten des GwG, welcher erfahrungsgemäß in einem Gespräch vis-a-vis mit den verantwortlichen Entscheidungsträgern effektiver und einprägsamer erfolgen kann als über Fernkommunikationsmittel. Zum anderen ermöglicht eine Anwesenheit vor Ort den effektiven Zugriff auf alle relevanten Geschäftsunterlagen ohne umständliche Transportwege oder sonstige Übermittlungshindernisse. Schriftliche Prüfungen erfolgen – trotz des geringeren zeitlichen Aufwands – grundsätzlich nur, wenn die besonderen Umstände des Einzelfalls dies gebieten oder der Prüfungsgegenstand ausnahmsweise auf Einzelaspekte (z.B. Prüfung der Risikoanalyse) eingegrenzt wird. Abzugrenzen sind schriftliche Prüfungen

⁹ Siehe auch: BT-Drucksache 19/13827, S. 101.

von sog. sonstigen schriftlichen Prüfungsmaßnahmen. Hierunter fallen alle Maßnahmen, die keine Prüfungstätigkeit im engeren Sinne beinhalten, wie z.B. die Abfrage von Unternehmensdaten im Rahmen sog. Fragebogenaktionen.

II. Vorbereitung und Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen

Wie unter I. dargelegt, haben sich Häufigkeit und Intensität der Prüfungshandlungen am Risikoprofil der Verpflichteten zu orientieren. Um eine Einschätzung treffen zu können, wie die individuelle Risikosituation einzelner Unternehmen ausgestaltet ist, werden diese im Rahmen der bereits angeführten Fragebogenaktionen aufgefordert, Angaben z.B. zu ihrem Umsatz oder zu anderen Aspekten zu tätigen, die für die Einschätzung der Risikosituation von Bedeutung sein können. Anhand der daraufhin erfolgenden Rückmeldungen nehmen die Mitarbeiter der Geldwäscheaufsicht des Finanzministeriums eine Risikoeinschätzung vor. Dabei erfolgt eine Einteilung in eine der nachfolgend dargestellten Risikoklassen.

Übersicht: Einteilung der Risikoklassen

Risikoklasse III	Nur sehr geringes Risiko, keine Vor-Ort - Kontrolle notwendig
Risikoklasse II	Mögliches mittleres Risiko der Geldwäsche, vereinzelte Kontrollen
Risikoklasse I	Erhöhtes Risiko, Prüfungsbedarf durch die Aufsichtsbehörde

Ausgehend von der Risikoklasse wählt das Finanzministerium Unternehmen aus, bei denen eine Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt wird. Hierbei wird zunächst von den zu prüfenden Unternehmen die Übermittlung der relevanten Auszüge aus der steuerlichen Buchführung für einen repräsentativen Zeitraum (z.B. zwei Jahre) der Vergangenheit verlangt. Diese Daten werden dann im Vorwege auf Auffälligkeiten hin überprüft. In einem daran anschließenden Prüfungstermin vor Ort wird schließlich die Papierlage bezüglich der eingelesenen Vorgänge kontrolliert und es werden zuständige Mitarbeiter befragt.

Das gestreckte Vorgehen (zunächst Anforderung der Buchführungsdaten, anschließend Kontrolle vor Ort), eröffnet die Möglichkeit, eine Schwerpunktsetzung vorzunehmen und aus einer Vielzahl von Transaktionen die prüfungswürdigen Vorgänge zu extrahieren. Angesichts der großen Anzahl von Geschäftsvorfällen, die ab einer bestimmten Unternehmensgröße anfallen, wäre dies allein in einem Termin vor Ort nicht vollumfänglich zu leisten. Darüber hinaus ermöglicht dies die Kontrolle, ob die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde bei dem Termin vor Ort die gesamten Unterlagen vorgelegt bekommen. Eine Täuschung der Aufsichtsbehörde ist damit nur durch Fälschung der steuerlichen Buchführungsdaten (oder durch Erstellung einer zweiten Buchführung) möglich. Da es sich hierbei um ein strafbewehrtes bzw. sehr aufwändiges Vorgehen handelt, ist davon auszugehen, dass die weit überwiegende Anzahl der Unternehmen nicht auf dieses Mittel zurückgreift.

III. Ahndung von Verstößen

Stellt die Aufsichtsbehörde bei Durchführung einer Prüfungsmaßnahme fest, dass das geprüfte Unternehmen seinen geldwäscherechtlichen Pflichten nur unzureichend nachgekommen ist, bestehen mehrere Möglichkeiten der Reaktion auf dieses Fehlverhalten. Nach § 51 Abs. 2 S. 1 GwG hat die Aufsichtsbehörde die Befugnis, alle geeigneten Maßnahmen und Anordnungen zu treffen, die für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben erforderlich sind. Beispielhaft kann hier die Anordnung zur Erstellung einer Risikoanalyse gem. § 5 GwG oder zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten gem. § 7 Abs. 3 S. 1 GwG genannt werden. Grundsätzlich in Betracht zu ziehen ist an dieser Stelle zudem die Durchführung eines Bußgeldverfahrens. Der Katalog der Bußgeldtatbestände des § 56 Abs. 1 und 2 GwG erfasst grundsätzlich alle Pflichten des Gesetzes. Ob es zur Einleitung eines solchen Verfahrens kommt, steht im Ermessen der Aufsichtsbehörde und bedarf einer Gesamtabwägung aller relevanten Gesichtspunkte.

Das Gesetz (GwG) lässt in Abhängigkeit von dem Verschuldensgrad (Vorsatz, Leichtfertigkeit oder Fahrlässigkeit) die Verhängung empfindlicher Geldbußen zu, die bei vorsätzlicher oder leichtfertiger Begehung und einem schwerwiegenden, wiederholten oder systematischen Verstoß bis zu 1 Million € oder alternativ dazu bis zur Höhe des zweifachen des aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Vorteils betragen (§ 56 Abs. 3 S. 1 GwG), bzw. bei bestimmten Verpflichtetengruppen sogar darüber hinausgehen können (§ 56 Abs. 3 S. 3 bis 5 GwG).

E. Statistik

Im Folgenden sind die statistischen Daten zur Prüfungstätigkeit für die Jahre 2018 und 2019 aufgeführt. Die Darstellung der Prüfungshandlungen für 2020 wird im folgenden Bericht der Geldwäscheprävention enthalten sein. Unterschieden wird hinsichtlich der einzelnen Prüfungsmaßnahmen als auch der geprüften Verpflichtetengruppen. Zu beachten ist, dass sich die Aufstellung an den Daten orientiert, die auch an das BMF bzw. die FIU im Rahmen der jährlichen Statistikmeldung gem. § 51 Abs. 9 S. 2 GwG zu übersenden sind. Hier hat man sich zur Statistikmeldung für das Jahr 2019, entgegen der Handhabung in vorigen Jahren, darauf geeinigt, sog. Fragebogenaktionen, die mittels Serienbrief an eine Vielzahl von Unternehmen versandt werden, unabhängig von der Anzahl der betroffenen Unternehmen lediglich als eine Prüfungsmaßnahme zu werten.

2018					
Maßnahme	Verpflichtetengruppe nach § 2 Abs. 1 GwG				
	Finanz- unternehmen	Versicherungs- vermittler	Dienstleister	Immobilien- makler	Güter- händler
VOK ¹⁰				2	5
Schriftliche Prüfung				38	57
Sonstige Prü- fungsmaßnah- men	2			39	361

¹⁰ Vor-Ort-Kontrolle nach § 51 Abs. 3 GwG.

2019					
Maßnahme	Verpflichtetengruppe nach § 2 Abs. 1 GwG				
	Finanz- unternehmen	Versicherungs- vermittler	Dienstleister	Immobilien- makler	Güter- händler
VOK	1			53	15
Schriftliche Prüfung				123	19
Sonstige Prü- fungsmaßnah- men				4	6

Insgesamt ist festzustellen, dass das Finanzministerium insbesondere in dem Bereich der Vor-Ort-Kontrollen eine signifikante Steigerung der Prüfungstätigkeit im Jahr 2019 erzielen konnte. Gerade die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen ist als zwar zeitaufwändiges, aber besonders wichtiges Instrument einer effektiven Aufsichtstätigkeit zu bewerten. Auch in Zukunft wird hier ein Schwerpunkt der Aufsichtstätigkeit liegen.

F. Maßnahmen zur Information über das Geldwäschegesetz

Wie schon unter A. ausgeführt, stellt auch die Information der verpflichteten Unternehmen über die Anforderungen des GwG ein Tätigkeitsfeld der Geldwäscheaufsicht beim Finanzministerium dar. Wichtigstes Medium hierbei ist die Website der Landesregierung zum Thema Geldwäscheprävention.¹¹ Das Finanzministerium hat dort verschiedene Unterlagen eingestellt, die den Verpflichteten den Umgang mit dem Geldwäschegesetz erleichtern sollen. Dazu zählen insbesondere die bundeseinheitlich im Bund-Länder-Austausch Geldwäscheprävention erstellten gemeinsamen Merkblätter der Länder zum GwG¹². Darüber hinaus hat das Finanzministerium eigenständig eine Übersicht zu rechtlichen Neuerungen im Rahmen der Novellierung des GwG zum

¹¹ <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/M/marktueberwachung/geldwaeschepraevention.html>.

¹² Derzeit werden zudem durch eine Arbeitsgruppe des Bund-Länder-Austauschs Geldwäscheprävention Auslegungs- und Anwendungshinweise für das GwG entwickelt. Die Arbeiten stehen kurz vor Abschluss. Das Dokument wird unmittelbar nach der Freigabe auf der Internetseite der Landesregierung veröffentlicht.

01.01.2020 erstellt sowie ein Hinweisblatt zu Kopien von Personalausweisen nach § 8 Abs. 2 S. 2 GwG. Ferner befinden sich auf der Website weitere hilfreiche Informationen wie z.B. eine Zusammenstellung von Auszügen der delegierten Verordnungen¹³ zur Bestimmung von Drittstaaten mit hohem Risiko i.S.d. des § 15 Abs. 3 Nr. 2 GwG und Links zu Webseiten, die Informationen zur Überprüfung der Echtheit von Ausweisdokumenten enthalten.

Neben der Bereitstellung dieser Informationen bemüht sich das Finanzministerium auch um einen persönlichen Kontakt zu den Verpflichteten. Wiederholt haben die Mitarbeiter der Geldwäscheaufsicht des Finanzministeriums daher als Referenten an Informationsveranstaltungen zum Geldwäschegesetz mitgewirkt. Zudem stehen sie telefonisch als Ansprechpartner für die verpflichteten Unternehmen zur Verfügung. Der entsprechende Kontakt ist auf der Webseite eingestellt. Im Übrigen ist hervorzuheben, dass die Vor-Ort-Kontrollen, auch wenn ihr Schwerpunkt grundsätzlich auf der Überprüfung der Vorgaben des GwG anhand der im Unternehmen vorhandenen Dokumentation liegt, stets ein Aufklärungsgespräch über die Pflichten nach dem GwG beinhalten.

G. Fallbeispiele

Im Folgenden werden Sachverhalte abstrahiert dargestellt, die im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen durch das Finanzministerium festgestellt wurden. Sie sollen exemplarisch einen Einblick in die Aufsichtstätigkeit vermitteln und einen Eindruck von möglichen bußgeldbewehrten Verstößen gegen das GwG bieten. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass das Finanzministerium in den vergangenen zwei Jahren eine Schwerpunktsetzung auf Händler von Schmuck und Edelmetallen sowie auf Immobilienmakler vorgenommen hat. Die Begründung hierfür liegt in dem risikobasierten Ansatz des GwG, der auch die Ausrichtung der Aufsichtstätigkeit zu bestimmen hat. Prüfungen sind daher vornehmlich dort angezeigt, wo ein erhöhtes Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anzunehmen ist. Für den Bereich der Händler von Edelmetallen folgt dies aus diversen Erwägungen. So ist insbesondere Gold in den vergangenen Jahren als Anlagegut mit sicherer Rendite in den Fokus gerückt. Es zeichnet

¹³ Delegierte Verordnungen (EU) 2016/1675, 2018/105, 2018/212 und 2018/1467.

sich durch einen hohen Wert bei geringer Größe aus, was eine unauffällige Verbringung auch grenzüberschreitend ermöglicht. Zudem ist im Edelmetallhandel der Erwerb mittels Bargeld durchaus als üblich zu bezeichnen, was die Verwendung auch größerer Bargeldsummen nicht per se auffällig erscheinen lässt. Darüber hinaus besteht bis zu einer Summe von 9.999,99 €¹⁴ die Möglichkeit eines vollständig anonymen Erwerbs, weshalb sich die Rückverfolgung durch Behörden äußerst schwierig gestalten kann. Für den Bereich des Schmuckhandels gelten diese Erwägungen grundsätzlich in gleicher Weise. Der Aspekt der Rendite betrifft hierbei den Bereich des Handels mit Luxusuhren. Verschiedene Modelle einzelner Hersteller erlangen als Sammlerobjekte signifikante Wertsteigerungen und werden daher zu Anlagezwecken genutzt. Zudem können sie jederzeit ohne Einschränkungen weiterverkauft und zu frei verfügbaren Geldmitteln umgewandelt werden.

Im Bereich des Immobilienhandels stehen die Gründe für die Annahme eines gesteigerten Risikos des Missbrauchs zu Zwecken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vornehmlich in Zusammenhang mit dem Preis der betroffenen Objekte. Die hohen Kaufpreise, die beim Erwerb einer Immobilie aufzubringen sind, ermöglichen grundsätzlich die Einschleusung großer Mengen inkriminierter Gelder in den legalen Wirtschaftskreislauf. Dabei erwecken hohe Summen per se keine besondere Aufmerksamkeit. Zudem hat der Immobilienmarkt aufgrund des anhaltenden Attraktivitätsverlusts herkömmlicher Anlageformen in den vergangenen Jahren eine hohe Rendite verzeichnen können. Zwar ist der Erwerb einer Immobilie grundsätzlich nicht anonym möglich. Allerdings können auch hier die Eigentumsverhältnisse durch Einbindung juristischer Personen effektiv verschleiert werden. Damit ist auch im Bereich des Immobilienhandels ein besonders hohes Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu vermuten, weshalb eine Schwerpunktsetzung diesbezüglich vorgenommen wurde.

Die dargestellten Sachverhalte spiegeln die Rechtsauffassung der Aufsichtsbehörde wieder. Sie sind teilweise Gegenstand laufender Bußgeldverfahren, die derzeit noch nicht bestandskräftig abgeschlossen sind.

¹⁴ Im Bereich des Güterhandels war die Verpflichtung zur Einhaltung der sog. Sorgfaltspflichten nach § 10 Abs. 6 der alten Fassung des GwG grundsätzlich ausgeschlossen, sofern keine Barzahlung von mindestens 10.000 € getätigt oder entgegengenommen wurde. Diese Barzahlungsgrenze liegt seit 01.01.2020 im Bereich des Edelmetallhandels bei 2.000 € (§ 10 Abs. 6a Nr. 1 b GwG).

I. Verstoß gegen die Pflicht zur Überwachung der Funktionsfähigkeit der internen Sicherungsmaßnahmen

Bei dem hier geprüften Unternehmen handelte es sich um einen Güterhändler gem. § 2 Abs. 1 Nr. 16 GwG. Da bei Güterhändlern die Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter Vorgaben des GwG nur greift, sofern eine bestimmte Bargeldschwelle überschritten wird (siehe Fn. 14), ordnen Unternehmen mitunter sog. Bargeldsperrern an. Dies bedeutet, dass sie sich selbst verpflichten, keine Bargeldtransaktionen in der entsprechenden Höhe zu tätigen. Dies war auch in vorliegendem Fall geschehen. Der Verpflichtete hatte seine Mitarbeiter angewiesen, Bargeldzahlungen ab einer Höhe von 10.000 €¹⁵ weder entgegenzunehmen noch selbst zu tätigen. Darüber hinaus wurden sämtliche Kassen entsprechend programmiert, sodass die Buchung von Geschäftsvorgängen über 9.999,99 € in bar nicht möglich war.

Bei Auswertung der Buchführungsunterlagen stellten die Mitarbeiter der Geldwäscheaufsicht eine auffällig hohe Anzahl zeitlich eng aufeinander folgender Bargeldtransaktionen fest. Keine dieser Transaktionen überstieg für sich genommen die Grenze von 9.999,99 €. Rechnet man aber einzelne Transaktionen, die innerhalb weniger Minuten anfielen, zusammen, so ergab sich eine hohe Anzahl von Fällen, in denen der Schwellenwert (mitunter weit) überschritten wurde. Insgesamt entfielen auf dieses Schema Transaktionen in einer Summe von mehreren Millionen Euro. Diese Feststellungen legen die Vermutung nahe, dass die Mitarbeiter des Unternehmens mitunter Rechnungsbeträge bewusst aufgespalten haben, um die in den Kassen programmierte und als Anweisung erteilte Bargeldschwelle zu umgehen. Sowohl der Geschäftsführer als auch der Geldwäschebeauftragte des Unternehmens haben es dabei unterlassen, zu überprüfen, ob die erteilte Anweisung, auf Bargeldtransaktionen ab einer Höhe von 10.000 € zu verzichten, eingehalten wird. Sie trifft daher (mindestens) der Vorwurf eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Überprüfung der Funktionsfähigkeit interner Sicherungsmaßnahmen nach § 6 Abs. 1 S. 3 GwG.

¹⁵ Dies entsprach der sog. Bargeldschwelle nach §§ 4 Abs. 4, 10 Abs. 6 GwG a.F. (siehe auch Fn 14).

II. Güterhändler, Verstoß gegen die Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung

Der Sachverhalt in diesem Fall betraf die Verpflichtung zur Abgabe einer sog. Verdachtsmeldung. Nach § 43 Abs. 1 GwG haben die Verpflichteten in bestimmten Fällen derartige Verdachtsmeldungen an die FIU zu übermitteln. Ein solcher Fall ist anzunehmen, wenn Tatsachen vorliegen, die darauf hindeuten, dass ein Vermögensgegenstand, der mit dem jeweiligen Geschäftsvorfall in Zusammenhang steht, aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche sein kann (§ 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG). Erforderlich ist hierbei nicht, dass die Verpflichteten Kenntnis von einem derartigen Zusammenhang haben.¹⁶ Es bedarf keines Anfangsverdachts im strafprozessualen Sinne.¹⁷ Vielmehr müssen die Tatsachen lediglich auf einen entsprechenden Zusammenhang hindeuten.¹⁸ Die Verpflichteten haben dabei anhand ihres allgemeinen und beruflichen Erfahrungswissens eine Einschätzung dahingehend vorzunehmen, ob die Transaktion gemessen am jeweiligen geschäftlichen Kontext untypisch bzw. auffällig abläuft.¹⁹

Das verpflichtete Unternehmen war in vorliegendem Fall der Gruppe der Güterhändler nach § 2 Abs. 1 Nr. 16 GwG zuzuordnen. Gegenstand des Geschäftsvorfalles war die Veräußerung einer hochwertigen Armbanduhr der Marke Rolex zu einem Gesamtpreis von 22.500 € an einen im europäischen Ausland ansässigen Kunden. Dieser Kunde erklärte im Rahmen der Geschäftsanbahnung, dass er den Kaufpreis nicht im Ganzen, sondern in drei Raten von drei verschiedenen Konten leisten werde.

Die Aufsichtsbehörde hat in diesem Fall eine Verpflichtung des Güterhändlers angenommen, eine Verdachtsmeldung nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG abzugeben. Zwar kann aufgrund der bloßen Tatsache der angekündigten Zahlung von drei ausländischen Bankkonten nicht davon ausgegangen werden, dass die betreffenden Gelder durch Ausübung einer bestimmten Straftat gewonnen wurden. Allerdings ist schon die Aufteilung in drei Einzelzahlungen für sich genommen als untypisch anzusehen. In Verbindung mit der Tatsache, dass diese drei Zahlungen von unterschiedlichen Bankkonten ausgeführt werden sollten, ergab sich in einer Zusammenschau die Bewertung, dass die Transaktion zumindest als auffällig zu bezeichnen ist.

¹⁶ BT-Drucksache 18/11555, S. 156.

¹⁷ Herzog, GwG, § 43, Rn 24.

¹⁸ BT-Drucksache 18/11555, S. 156.

¹⁹ BT-Drucksache 17/6804, S. 35.

III. Immobilienmakler, Verstoß gegen die Pflicht zur Abgabe einer Verdachtsmeldung

In diesem Fall des Verkaufs einer hochpreisigen Wohnimmobilie durch den Betreiber eines bargeldintensiven Unternehmens des Gastronomiebereichs war nach Ansicht der Aufsichtsbehörde ebenfalls eine Verdachtsmeldung abzugeben. Der Unternehmer erwarb das Grundstück unter Einsatz von Mitteln, die er nach eigener Aussage durch eine familiäre Schenkung aus dem Ausland erhalten hat. Das Grundstück ließ er mit einem exklusiven Wohnhaus überbauen. Nur einige Monate nach der Fertigstellung veräußerte er das Grundstück und kehrte in sein Heimatland zurück.

Aus Sicht der Aufsichtsbehörde haben verschiedene Tatsachen in diesem Fall die Abgabe einer Verdachtsmeldung erforderlich gemacht. Wie oben bereits dargelegt wird das Geldwäscherisiko für den deutschen Immobiliensektor aufgrund der Transaktionsvolumina und der Wertstabilität bzw. Wertsteigerungen als hoch eingestuft. Daneben ist die Vorgabe angeblicher Auslandsschenkungen ein bekanntes Muster, um die wahre Herkunft größerer Geldbeträge zu verschleiern. Es sind zudem Hinweise der Nationalen Risikoanalyse zu berücksichtigen, dass inkriminierte Gelder, die sowohl im Inland als auch im Ausland generiert wurden, mittels Immobiliengeschäften in Deutschland gewaschen werden.²⁰ Darüber hinaus ist insbesondere in den bargeldintensiven Gastronomiebereichen ein höheres Geldwäscherisiko zu verzeichnen.²¹

H. Ausblick

Die Rechtsentwicklung im Bereich der Geldwäscheprävention ist nicht zuletzt wegen der Entwicklungen auf EU-Ebene durch eine hohe Dynamik gekennzeichnet. Mitteleuropa und Deutschland insbesondere bleiben als Hochpreisregionen für kriminelle Aktivitäten äußerst attraktiv. Die Anstrengungen müssen deshalb darauf gerichtet sein, bestehende Schlupflöcher, die Geldwäsche ermöglichen, zu schließen. Dies erfordert weitere gesetzgeberische Maßnahmen und wird in der Umsetzung auch die mit dem

²⁰ Erste Nationale Risikoanalyse 2017/2018, S.31, ff., 103.

²¹ Erste Nationale Risikoanalyse 2017/2018, S. 112.

Vollzug des Geldwäschegesetzes betrauten Behörden vor weitere Herausforderungen stellen.²²

Ziel der künftigen Aufsichtstätigkeit muss ein höherer Bekanntheitsgrad des Geldwäschegesetzes bei verbesserter Anwendung seiner Bestimmungen sein. Dabei hat die Aufsichtsbehörde kontinuierlich das Mittel der Vor-Ort-Kontrolle zu nutzen, um den Vorgaben des Gesetzes zu einer effektiven Umsetzung durch die verpflichteten Unternehmen zu verhelfen. Neben der Kontrolltätigkeit des Finanzministeriums soll auch die Zusammenarbeit mit anderen Behörden verstärkt werden, um den verschiedenen Aspekten von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angemessen Rechnung zu tragen. In den Medien ist in der Vergangenheit wiederholt über Unzulänglichkeiten bei der FIU berichtet worden. Der Aufbau der Behörde scheint noch nicht endgültig abgeschlossen zu sein. Außerdem hat es in der Vergangenheit Bearbeitungsrückstände gegeben. Für die Zukunft muss insbesondere eine sachgerechte Verarbeitung aller bei der FIU eingehenden Verdachtsmeldungen sichergestellt werden. Hier besteht nach Medienberichten weiter Verbesserungsbedarf.²³

Wie bereits dargelegt orientiert sich die Aufsichtstätigkeit an einem risikogesteuerten Ansatz. Dementsprechend ist für die kommenden zwei Jahre eine Schwerpunktsetzung auf die Bereiche des Kfz- und des Bootshandels vorgesehen.

Kfz sind aufgrund verschiedener Aspekte als eine der wichtigsten Objektgruppen in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu betrachten. Die Verkaufspreise für Pkw und sonstige Kfz liegen regelmäßig im fünfstelligen Bereich und können in Einzelfällen auch die Grenze von 100.000 € überschreiten. Damit ermöglichen sie die Einschleusung hoher Geldbeträge in den legalen Wirtschaftskreislauf, ohne weitere Auffälligkeit zu erwecken. Da branchenspezifisch die Barzahlung als verbreitet anzusehen ist, erscheint es zudem nicht untypisch, wenn die entsprechenden Summen durch Barmittel beglichen werden. Eine weitere Relevanz insbesondere für Zwecke der Geldwäsche folgt aus der Eigenschaft vieler - insbesondere hochpreisiger - Kfz als Statussymbole. Im Übrigen ist gerade auch im Gebrauchtwagenhandel die Verbringung von Kfz in Drittstaaten üblich, die als Drittländer mit hohem Risiko im Sinne

²² Zu aktuellen Bestrebungen auf Ebene der EU: Mitteilung der Kommission zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (2020/C 164/06).

²³ Siehe dazu etwa: NDR, Gefahr der Strafvereitelung im Amt, abgerufen am 12.06.2020 von <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr/geldwaesche-139.html>.

des Art. 9 Abs. 2 RL (EU) 2015/849 anzusehen sind²⁴. Ein Aspekt, der in der Vergangenheit z.B. im Rahmen des sog. „Cedar“-Verfahrens als besonderer Faktor im Zusammenhang mit Geldwäsche zu Tage getreten ist.

Der Bootshandel zeichnet sich grundsätzlich durch vergleichbare Charakteristika aus. Boote weisen häufig eine besondere Exklusivität aus, was sie ebenfalls als Statussymbol attraktiv macht. Die in Frage stehenden Kaufpreise liegen zudem regelmäßig weit über denjenigen der Kfz-Branche. Hinzu kommt, dass der Erwerb hochpreisiger Yachten häufig durch juristische Personen mit Sitz im Ausland erfolgt, was die Nachvollziehung der Eigentümerstruktur erschweren kann. Im Übrigen ist infolge der anhaltenden Niedrigzinsphase zunehmend die Investition in Sachwerte festzustellen, was auch auf wertstabile Boote als Anlageobjekte zutreffen dürfte. Für Schleswig-Holstein als „Land zwischen den Meeren“ drängt sich der Prüfungsschwerpunkt im Bootshandel daher auf.

Da insbesondere bei den verpflichteten Unternehmen des Kfz-Handels von einer großen Anzahl an Geschäftsvorfällen auszugehen ist, werden entsprechend hohe Anforderungen an die Auswertung der Buchführung zu stellen sein. Hierbei wird sich die Aufsichtsbehörde verstärkt auf die Nutzung der Prüfungssoftware IDEA konzentrieren, die auch in der Finanzverwaltung Anwendung findet und die Auswertung großer Datenmengen ermöglicht.

²⁴ Siehe zur Risikobewertung des Kfz-Handels auch: Erste Nationale Risikoanalyse 2017/2018, S.105.