
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Bund und Länder müssen eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche-Kriminalität sicherstellen; Aktuelle Situation bei der FIU (Financial Intelligence Unit)

Der BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft vertritt als Fachgewerkschaft der Bundesfinanzverwaltung das Gesamtinteresse seiner rund 25.000 Mitglieder und der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Auf dieser Basis nehmen wir im Vorfeld der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zur aktuellen Situation bei der FIU (Financial Intelligence Unit) Stellung. Die nachfolgenden Ausführungen des BDZ richten sich im Wesentlichen auf die derzeitige fachliche, personelle und IT-Situation bei der FIU.

I. Vorbemerkung

Der BDZ begrüßt die Bündelung im Bereich der Bewertung von Geldwäscheverdachtsmeldungen und die Neuerrichtung der FIU innerhalb des Zolls. Die im Rahmen der Gesetzesänderung des Geldwäschegesetzes (GwG) fraktionsübergreifende Befürwortung der Verlagerung der FIU in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen unterstreicht das gesamtpolitische Vorhaben einer konsequenteren Ausrichtung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung in Deutschland.

Nachdem im November 2015 zwischen dem Bundesministerium des Innern (BMI) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) auf Staatssekretärebene vereinbart worden war, die FIU vom Bundeskriminalamt in den Geschäftsbereich des BMF zu verlagern, wurde eine Projektarbeitsgruppe eingerichtet, deren Aufgabe es war, die Übernahme der damaligen Zentralstelle für Verdachtsmeldungen nach dem Geldwäschegesetz zu gewährleisten und diese gleichzeitig neu auszurichten. Die Projektgruppe wurde bei der Generalzolldirektion (GZD) eingerichtet, die seither im Zusammenwirken mit dem Bundeskriminalamt (BKA) und Vertretern der Polizeibehörden der Länder sowie des Bundesamts für Verfassungsschutz ein Konzept zur Einrichtung der neuen FIU und deren Arbeitsaufnahme zum 26. Juni 2017 vorbereitete.

Der BDZ erachtete die lediglich – rund – einjährige Vorbereitungszeit zur Verlagerung der FIU in den Geschäftsbereich des BMF als ein äußerst ambitioniertes Vorhaben. Dabei muss auch

Stellungnahme

Berlin, 26. April 2018



berücksichtigt werden, dass neben der organisatorischen Neuerrichtung der FIU auch ein fachlicher „Paradigmenwechsel“ – weg von einer polizeilich geprägten Zentralstelle, hin zu einer Zentralstelle mit ausschließlich administrativem Charakter – einhergegangen ist. Dabei werden von der neu ausgerichteten FIU mittels ihres gesetzlichen Auftrags insbesondere zwei wesentliche Aufgabenbereiche wahrgenommen, wodurch die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung effektiv verhindert und nachhaltig bekämpft wird, indem die verantwortlichen Beschäftigten der FIU

- im Rahmen einer „Filterfunktion“ u. a. geldwäscherechtliche Meldungen analysieren und bei einem Verdacht auf Geldwäsche an die Strafverfolgungs- bzw. weiteren zuständigen Behörden zur Bekämpfung und Verfolgung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiterleiten, nachdem diverse Datenabgleiche, Anreicherungen und Bewertungen der jeweiligen Geldwäscheverdachtsanmeldung erfolgt sind und
- laufende „auffällige“ Transaktionen vorübergehend anhalten.

Im Rahmen der weiteren organisatorischen Umsetzung zur Neuerrichtung der FIU im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen wurde die FIU als Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen bei der Direktion VIII (Zollkriminalamt – ZKA) der Generalzolldirektion angebunden. Dabei wurde den Vorgaben der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie dahingehend hinreichend Rechnung getragen, dass die FIU organisatorisch eigenständig und im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse fachlich unabhängig arbeitet.

Die Arbeit der FIU wurde mit dem Inkrafttreten des geänderten Geldwäschegesetzes zum 26. Juni 2017 in einer ersten Ausbaustufe aufgenommen. Nach der von Beginn an geführten Planung soll erst bis zum Ende des Jahres 2018 die vollständige Personalstärke (Soll) der FIU im Rahmen eines multidisziplinären Personaleinsatzes und mit einer Größenordnung von 165 Bediensteten sukzessive erreicht werden. Mit Stichtag 1. März 2018 arbeiten 101 Stammbeschäftigte bei der FIU.

Neben den personellen, fachlichen und organisatorischen Vorbereitungen, die für die Übertragung und Neuausrichtung der FIU im Geschäftsbereich des BMF erforderlich waren, musste zudem die Verfügbarkeit einer FIU-spezifischen Informationstechnologie (IT) innerhalb rund eines Jahres durch die Projektverantwortlichen in Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) sowie den IT-Einheiten der Generalzolldirektion – unter Inanspruchnahme begrenzter, personeller Ressourcen - ermöglicht werden.

Stellungnahme

Berlin, 26. April 2018



Aufgrund der geringen Vorbereitungszeit sowie den eingeschränkten personellen Ressourcen zur Implementierung eines IT-Systems, das vorrangig die elektronische Erfassung und weitere fachliche Bewertung von Geldwäscheverdachtsmeldungen durch die FIU unterstützen soll, war aus Sicht des BDZ bereits während der Vorbereitungszeit absehbar, dass die erforderliche Softwareunterstützung zum Zeitpunkt der Neuerrichtung der FIU nicht vollumfänglich bereitgestellt werden konnte. Letztendlich konnte beispielsweise die Abgabe von Geldwäscheverdachtsmeldungen über eine elektronische Plattform im Internet den Verpflichteten erst ab dem 13. November 2017 zur Verfügung gestellt werden. Damit kam es gegenüber den ursprünglichen Planungen beim Echtbetriebsbeginn dieser Meldeplattform zu einer Verzögerung von rund 4,5 Monaten. Die fehlende Realisierung der Meldeplattform führte zu erheblichen Rückständen in der Vorgangsbearbeitung bei der FIU, die kontinuierlich abgearbeitet werden. So waren bis zum 31. März 2018 ca. 29.173 Fälle bei der FIU in Bearbeitung – seit der Betriebsaufnahme der FIU am 26. Juni 2017 sind dort bis zum vorgenannten Stichtag 51.760 Meldungen eingegangen. Seit dem 1. Februar 2018 ist die Nutzung des elektronischen Meldeweges für alle nach dem Geldwäschebekämpfungsgesetz Meldepflichtigen verpflichtend.

Aufgrund dieses Anstiegs der in Bearbeitung befindlichen Fälle bei der FIU wurden seit Beginn des Jahres die derzeit 101 Stammbeschäftigten der FIU um weitere gegenwärtig 247 Geschäftsaushilfen der Zollverwaltung sukzessive aufgestockt, welche die FIU bei der Bearbeitung der rückständigen „Altfälle“ unterstützen – hiervon sind auch Unterstützungskräfte aus den Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen Zoll/Polizei (GFG) umfasst, die zur Standardisierung der Arbeitsabläufe bei der FIU beitragen. Darüber hinaus verfügt die FIU derzeit über 55 befristet eingestellte Beschäftigte zur ausschließlichen Datenerfassung der rückständigen Vorgänge.

Vor dem Hintergrund der u. a. gestiegenen Anzahl an übermittelten Geldwäscheverdachtsmeldungen kritisiert der BDZ die maximale Größenordnung von 165 Beschäftigten der FIU im Hinblick auf eine qualitative Aufgabenerledigung als unzureichend. Die Notwendigkeit des Einsatzes der gegenwärtig zusätzlichen 247 personellen Unterstützungskräfte bekräftigt unsere Forderung nach einer bedarfsgerechten Erhöhung des Personaleinsatzes der FIU. Andernfalls befürchten wir mit Blick auf die derzeit monatlich 5.600 Meldungen (die aber auch die Nachmeldungen erfassen) eine fachlich hinreichende Analyse sowie eine zügige Erledigung der eingegangenen Meldungen bestenfalls als bedingt möglich. Zudem würde ohne eine wirksame Erhöhung des Personaleinsatzes zur Entlastung des Arbeitsaufkommens die nach wie vor ho-

Stellungnahme

Berlin, 26. April 2018



he Motivation und das leistungsstarke Engagement der Beschäftigten der FIU erheblich beeinträchtigt werden, die bereits ohnehin neben der hohen Arbeitsbelastung einem erheblichen Druck durch diverse negative Pressemeldungen unterliegen.

II. Fachliche Situation der FIU

Der BDZ begrüßt zum einen den Erhalt einer rechtlichen Befugnis für die FIU, um auffällige Transaktionen anhalten zu können, um schließlich mögliche inkriminierte Gelder erst gar nicht in den Wirtschaftskreislauf gelangen zu lassen (vgl. Art. 32 Abs. 7 EU-Geldwäscherichtlinie). Denn soweit der FIU hierbei Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Transaktion im Zusammenhang mit Geldwäsche steht oder der Terrorismusfinanzierung dient, besitzt sie zugleich u. a. die vorgenannte Befugnis, die Durchführung der Transaktion vorübergehend zu untersagen.

Der BDZ unterstützt zum anderen vollumfänglich den rechtlichen Ansatz der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie dahingehend, dass der FIU ein grundsätzlich unbeschränkter Zugang zu den zur Aufgabenerfüllung benötigten Daten von Strafverfolgungs-, Finanz- und Verwaltungsbehörden gewährt wird. Damit wird die FIU im Rahmen ihrer Analysetätigkeit nachhaltig gestärkt (vgl. Art. 32 Abs. 4 EU-Geldwäscherichtlinie). Schließlich sollen durch die FIU mit den vorgenannten Befugnissen die Geldwäscheverdachtsmeldungen dahingehend zielgerichtet bewertet werden können, nur die tatsächlich „auffälligen“ Meldungen separiert und diese unverzüglich an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden mit den entsprechenden Analyseergebnissen weitergegeben werden können.

Dabei kommt dem nach § 32 Geldwäschebekämpfungsgesetz normierten Zugang und die (automatisierte) Abrufbefugnis zu den zur Aufgabenerfüllung benötigten Daten von Strafverfolgungs-, Finanz- und Verwaltungsbehörden eine entscheidende Bedeutung hinsichtlich einer nachhaltigen Verbesserung der gesetzlichen Kompetenzen für die strategische Analyse zu. Entscheidend ist hierbei beispielsweise der automatisierte Datenabruf im sogenannten polizeilichen Informationssystem, womit die Fallanwendungen einbezogen werden, die durch das Bundeskriminalamt – also auch mit Bezug zu dessen vormaliger Tätigkeit auch als FIU – geführt werden sowie innerhalb der zollfahndungsdienstlichen Datenbankbestände.

In diesem Zusammenhang betrachtet der BDZ die Tatsache, dass die entsprechenden Daten gegenwärtig noch nicht in einer aufgabengerechten Strukturierung im IT-Verfahren der FIU abgebildet werden, äußerst kritisch und empfiehlt dringend eine benutzerfreundliche Aufbereitung der in Betracht kommenden Daten.

Im Hinblick auf eine Verbesserung der zielgerichteten und strategischen Analyse sowie einer adressatenorientierteren Bewertung der Geldwäscheverdachtsmeldungen empfiehlt der BDZ eine zwischen der FIU und den Strafverfolgungsbehörden / den Polizeien der Länder abgestimmte standardisierte Vorgehensweise zu erarbeiten, die zum einen die Erwartungshaltung der Strafverfolgungsbehörden bei der strategischen Analyse bedarfsgerecht berücksichtigt und zum anderen die fachlichen Analysetätigkeiten sowie den Ausbau der Erfahrungswerte der Beschäftigten der FIU entsprechend stärkt. Nach unserem Kenntnisstand bestehen hierzu erste Arbeitsgruppen zwischen der FIU und den betroffenen Strafverfolgungsbehörden, die unseres Erachtens auch unter dem Gesichtspunkt des Austauschs der fachlichen Expertise von FIU und Partnerbehörden nachhaltig forciert werden müssen. Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der FIU und den zuständigen Strafverfolgungsbehörden setzen wir dabei voraus.

Unser Vorschlag zur Standardisierung einer bedarfsgerechteren Analysetätigkeit der FIU umfasst sowohl die Abarbeitung der zwischenzeitlich 29.173 in Bearbeitung befindlichen Fälle der FIU als auch die Bearbeitung der künftig eingehenden Geldwäscheverdachtsanmeldungen.

III. Personelle Situation der FIU

Seit Beginn der statistischen Erhebung im Jahr 2003 sind die Verdachtsmeldungen um mehr als das 3,5-fache gestiegen. Beispielsweise wurden im Jahr 2016 insgesamt 40.690 (2015: 29.108) Verdachtsmeldungen nach dem Geldwäschegesetz abgegeben. Aktuell gehen bei der FIU durchschnittlich über 350 Meldungen (Erst- und Nachmeldungen) pro Werktag ein.

Der bislang nicht erreichte Personaleinsatz von 165 Beschäftigten für die FIU zeigt sich folglich für die anstehenden Herausforderungen als deutlich zu gering bemessen und führt zu einer nicht zumutbaren Arbeitsverdichtung und Überlastung für die Beschäftigten der FIU.

Für eine dauerhafte erfolgreiche Verwirklichung der mit der Verlagerung der FIU verbundenen Ziele – unter Berücksichtigung künftig auch durch die Vorgaben der 5. Änderungsrichtlinie zur Geldwäscherichtlinie bei der FIU anwachsenden Aufgaben - fordert der BDZ insgesamt 500 Planstellen für die FIU und somit eine spürbare Erhöhung der Personalansatzes. Unsere Forderung trägt dazu bei, die vorhandenen Analysten/innen zu entlasten und Anstieg nicht ausgewerteter Verdachtsmeldungen signifikant zu reduzieren. Gleiches gilt im Hinblick auf die perso-

Stellungnahme

Berlin, 26. April 2018



nelle Unterstützung zur Weiterentwicklung der IT-Systeme der FIU, mit denen einer Steigerungszahl der Verdachtsmeldungen effizienter begegnet werden muss.

Auch die Tatsache der Notwendigkeit des Einsatzes der gegenwärtig zusätzlichen 247 personellen Unterstützungskräfte – die vor diesem Hintergrund ihren originären Aufgaben innerhalb des Zolls nicht nachkommen können - bekräftigt unsere Forderung nach einer bedarfsgerechten Erhöhung des Personaleinsatzes der FIU auf insgesamt 500 Beschäftigte und macht eine Neubewertung des Personalansatzes der FIU unabdingbar.

IV. IT-Situation der FIU

Die FIU verwendet eine eigens für sie implementierte Software: „goAML“ (goAntiMoney-Laudering), die von dem UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) entwickelt sowie kontinuierlich fortentwickelt und im Rahmen eines Lizenzverfahrens bei der FIU eingesetzt wird. Hierbei handelt es sich um eine FIU-spezifische IT-Anwendung, die weltweit bei FIUs im Einsatz ist. Die Funktionen dieser Software sollen eine weitgehende Automatisierung im Meldewesen, was angesichts des kontinuierlichen Anstiegs der Verdachtsmeldungen erforderlich ist, ermöglichen.

Aus Sicht des BDZ ist jedoch zwischenzeitlich deutlich geworden, dass die vom UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) erworbene Softwarelösung „goAML“ derzeit nur begrenzt „schnittstellentauglich“ ist. Nach unserem Kenntnisstand wird zwar mit Hochdruck an einer Problemlösung gearbeitet, um auch dem Ziel der elektronischen Abgabe von aufbereiteten Verdachtsmeldungen an die noch im Einzelnen festzulegenden Strafverfolgungsbehörden nachkommen zu können. Die bezweckte Filterfunktion der FIU wird sich jedoch erst über Jahre vollständig entwickeln lassen. Dies bedeutet für die Beschäftigten einen zusätzlichen immensen manuellen Rechercheaufwand.

Der BDZ fordert daher schnellstmöglich eine vollständige, technische Implementierung der gesetzlich vorgesehenen automatisierten Datenzugriffs- und Datenaustauschrechte durch die FIU und die Partnerbehörden, die für die Analysetätigkeit der FIU von besonderer Bedeutung sind. Weiterhin ist eine fachlich hinreichende Strukturierung der entsprechenden Daten in den IT-Systemen der FIU, die aus den polizeilichen und zollfahndungsdienstlichen Datenbeständen resultieren, dringend erforderlich.

Stellungnahme

Berlin, 26. April 2018



Im Ergebnis sind eine weitere Automatisierung der Geschäftsprozesse sowie eine automatisierte Unterstützung bei den Datenbankabfragen und strategischen Analysen der FIU angesichts des kontinuierlich ansteigenden Meldeaufkommens unabdingbar.

Hiervon betroffen sind unseres Erachtens beispielsweise insbesondere die Abfrage und Einbeziehung von Daten des Ausländerzentralregisters, der Visadatei sowie die Meldedaten einer von der Verdachtsmeldung betroffenen Person als solcher. Gleiches gilt für Daten, die aus dem sog. Kontenabrufverfahren im Sinne des § 24c Kreditwesengesetz (KWG) resultieren, wofür die FIU ebenfalls abrufberechtigt ist (§ 31 Abs. 6 GwG) wie mit Blick auf die steuerlichen Daten nach Maßgabe des § 31 Abs. 5 GwG (Steuer-ID und das für die betroffene Person zuständige Finanzamt).

Außerdem erachtet der BDZ die Bereitstellung einer funktionsfähigen Schnittstelle, die der rechtlichen Verpflichtung der FIU hinsichtlich eines automatisierten Datenabrufs der Strafverfolgungsbehörden und des Bundesamts für Verfassungsschutz bei der FIU nach § 32 Abs. 4 Geldwäschebekämpfungsgesetz nachkommt, für entscheidend.

V. Zusammenfassende Forderungen

Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 32 Abs. 3 letzter Satz Vierte EU-Geldwäscherichtlinie dazu aufgefordert, die zentralen Meldestellen mit angemessenen finanziellen, personellen und technischen Mitteln so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können.

Um den vorgenannten Anforderungen der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie bei der FIU in Deutschland gerecht zu werden, fordert der BDZ zusammenfassend

- die schnellstmögliche Umsetzung einer benutzerfreundlichen und vollautomatisierten IT-Unterstützung für eine effizientere Analyse auf Basis der rechtlich möglichen Datenbankabfragen sowie
- eine bedarfsgerechte Erhöhung des derzeitigen Personaleinsatzes der FIU auf 500 Beschäftigte.

Daneben bildet nach Ansicht des BDZ die Grundlage für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung der FIU die Intensivierung der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden als Bedarfsträger des nach den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen administrativ tätigen „Dienstleisters“ FIU. Der BDZ verspricht sich auf Dauer durch diese Analyse- und Koordinierungsaufgabe eine umfangreiche Entlastung der Gemeinsamen

Stellungnahme

Berlin, 26. April 2018



Finanzermittlungsgruppen (GFG) von Zoll und Polizei sowie der weiteren Strafverfolgungsbehörden, deren eigentliche Kernaufgabe die ermittlungstechnische Bekämpfung der Geldwäschekriminalität ist. Eine Forderung zu Gunsten effektiverer Ermittlungstätigkeit, die in der Vergangenheit u. a. auch von den zuständigen Polizeibehörden der Länder erhoben wurde.

Gleichermaßen wichtig ist dabei auch die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Verpflichteten des Geldwäschebekämpfungsgesetzes. Hier muss unseres Erachtens die FIU dauerhaft dazu beitragen, dass das Meldeverhalten der Verpflichteten mittels eines fortlaufenden Informationsaustausch und durch eine gezielte Weitergabe erkennbarer Typologien und Methoden im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung das Risikomanagement situationsangemessen erfolgen kann.

Für den BDZ gilt abschließend auch, dass eine Stabilisierung der Qualität der Arbeitsergebnisse vorrangig durch eine engere Zusammenarbeit der FIU mit den Partnerbehörden bei der Entwicklung von standardisierten Prozessabläufen im Rahmen der Analysetätigkeiten erfolgen kann.