



---

**Ausarbeitung**

---

**Zum Risikobasierten Ansatz bei Financial Intelligence Units**

**Zum Risikobasierten Ansatz bei Financial Intelligence Units**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 052/23  
Abschluss der Arbeit: 23.08.2023  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Risikobasierter Ansatz</b>	<b>5</b>
2.1.	Was ist ein risikobasierter Ansatz und wie funktioniert er im Allgemeinen?	5
2.2.	Welche Behörden nutzen einen risikobasierten Ansatz?	7
2.3.	Was bedeutet der risikobasierte Ansatz für die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen?	7
2.4.	Wie funktioniert der risikobasierte Ansatz bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen?	8
<b>3.</b>	<b>Legalitäts- und Opportunitätsprinzip in Bezug auf die Aufgaben der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen</b>	<b>10</b>
3.1.	Legalitäts- und Opportunitätsprinzip	10
3.2.	Verpflichtungen der FIU im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung	11
<b>4.</b>	<b>Rechtsgrundlage für die Anwendung des risikobasierten Ansatzes bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen</b>	<b>12</b>
4.1.	Rechtliche Grundlage für den risikobasierten Ansatz	12
4.2.	Auffassungen in der Literatur	13
4.3.	Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und der FIU	14
4.4.	Staatsanwaltschaft Osnabrück	15
4.5.	Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen	15
<b>5.</b>	<b>Welche Meinungen gibt es über den risikobasierten Ansatz und die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen in der Wissenschaft?</b>	<b>17</b>
<b>6.</b>	<b>Welche Gefahren bestehen bei der Anwendung eines risikobasierten Ansatzes durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen?</b>	<b>19</b>
<b>7.</b>	<b>Datenschutzrechtliche Aspekte zum Informationspool bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen</b>	<b>20</b>
<b>8.</b>	<b>Welche internationalen Bestimmungen fordern einen risikobasierten Ansatz?</b>	<b>22</b>
8.1.	Financial Action Task Force (FATF)	22
8.2.	Egmont Group	25

---

8.3.	Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)	26
8.4.	Übereinkommens gegen transnationales Organisiertes Verbrechen der UN	26
8.5.	UN Global Programme against Money Laundering	26
<b>9.</b>	<b>Gibt es eine Notwendigkeit aus dem Länderbericht der Financial Action Task Force oder der EU-Geldwäscherichtlinie, einen risikobasierten Ansatz für die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen einzuführen?</b>	<b>27</b>
9.1.	FATF-Bericht	27
9.2.	EU-Geldwäscherichtlinien	27
<b>10.</b>	<b>Welche FIUs weltweit arbeiten mit einem risikobasierten Ansatz?</b>	<b>29</b>
10.1.	Möglichkeiten des institutionellen Aufbaus von FIUs	29
10.2.	Verbindung von risikobasiertem Ansatz und FIUs	31

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich wird um Beantwortung eines Fragenkatalogs gebeten, in dem es um den risikobasierten Ansatz (RBA) bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, wie die Financial Intelligence Unit (FIU) in Deutschland heißt, geht. Zudem wird um einen Überblick gebeten, welche FIUs in anderen Staaten einen RBA anwenden.

Die Fragen werden im Folgenden in der Reihenfolge, in der sie gestellt wurden, beantwortet. Wenn nicht anders angegeben, stammen die Übersetzungen von WD 4.

## 2. Risikobasierter Ansatz

### 2.1. Was ist ein risikobasierter Ansatz und wie funktioniert er im Allgemeinen?

Ein risikobasierter Ansatz<sup>1</sup> ist ein Verfahren, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Dabei werden die vorhandenen Ressourcen so eingesetzt, dass sie ihre größtmögliche Wirkung erreichen. Das Gegenstück ist ein rule-based Ansatz, der als das Abarbeiten formalistischer Anforderungen und nicht unbedingt auf das Ziel gerichtet bezeichnet wird. Risikobasierte Ansätze kommen in verschiedenen Bereichen vor, zum Beispiel in der Internationalen Norm DIN EN ISO 9001 für Qualitätsmanagementsysteme bei Unternehmen<sup>2</sup>, als Vorschlag der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung<sup>3</sup> oder im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz.<sup>4</sup>

Bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung setzte nach Ansicht von Achtelik der Paradigmenwechsel spätestens 2003 auf internationaler Ebene vor allem durch die Financial Action Task Force (FATF) und 2005 auf europäischer Ebene ein: Die Behörden und die Verpflichteten sollten weg von einer starren und schematischen Erfüllung formaler Pflichten hin zu einer, zumindest in Teilen, durch risikobasierte Beurteilungs- und Ermessensspielräume charakterisierten Anwendung der Vorgaben.<sup>5</sup>

Die Einführung eines risikobasierten Ansatzes bedeutet nach einem Leitfaden der FATF die Implementierung eines Risikomanagementprozesses. Dieser Prozess beinhaltet für die einzelnen

---

1 Auch risikoorientierter Ansatz, im Englischen einheitlich risk-based approach.

2 Vergleiche zum Beispiel Beuth Verlag: [DIN EN ISO 9001:2015-11](#), zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

3 Vergleiche zum Beispiel Zentralverband des Deutschen Handwerks: Stellungnahme. [Risikobasierten Ansatz stärken. Betriebe entlasten](#). Zur Evaluierung der Datenschutz-Grundverordnung und des Bundesdatenschutzgesetzes, Juli 2019, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

4 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG) vom 16. Juli 2021, BGBl. I Seite 2959. Vergleiche auch ohne Verfasser: [Das muss der Rechtsanwender erstmal in den Griff bekommen](#), in: Compliance, Februar 2022, Seite 2, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

5 Achtelik, Olaf: GwG § 3a Risikobasierter Ansatz, nationale Risikoanalyse, in Herzog, Geldwäschegesetz, 5. Auflage 2023, beck-online, Randnummer 3. Allgayer, Angelika: § 11 Geldwäsche – Kriminalpolitischer Hintergrund, in: Ellenberger/Bunte, Bankrechts-Handbuch, 6. Auflage 2022, beck-online, Randnummern 27, 33.

---

Staaten die Identifizierung der hauptsächlichen Gefährdungen, die Durchführung einer Risikobewertung und die Entwicklung von Strategien zur Steuerung und Minderung der identifizierten Risiken. Dabei seien die Bewertungen nicht statisch, sondern änderten sich im Laufe der Zeit je nachdem, wie sich die Umstände entwickelten und welche Bedrohungen entstünden. So könnten die zuständigen Behörden gewährleisten, dass ihre Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit den identifizierten Risiken in Einklang stünden und ihre Ressourcen am wirksamsten verteilen.<sup>6</sup>

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte am 19. Oktober 2019 die Erste nationale Risikoanalyse 2018/2019<sup>7</sup> und kommt unter anderem zu dem Ergebnis einer vergleichsweise hohen Geldwäschebedrohung aufgrund:

- der hohen wirtschaftlichen Attraktivität des Standortes Deutschland,
- des Zusammenhangs wirtschaftlicher Attraktivität mit ökonomischer Vielschichtigkeit und
- der vergleichsweise hohen Bargeldintensität des Wirtschaftskreislaufes.

Sie listet auch auf, von welchen anderen Staaten eine besondere Geldwäschebedrohung für Deutschland ausgeht.

Die Risikoanalyse analysiert weiterhin die Vortaten, die eine Geldwäsche aus Sicht der Täter überhaupt erst „erforderlich“ machen.

Bei der Terrorismusfinanzierung sieht die Risikoanalyse insbesondere die Gefahr, dass Spenden für vermeintlich legitime Zwecke, wie zum Beispiel für humanitäre Hilfe, gesammelt würden, um diese dann terroristischen Zwecken zukommen zu lassen. Ähnlich wie bei der Geldwäsche kommen aber auch illegale Handlungen wie Drogenhandel und Betrug in Betracht.

Bei der sektorspezifischen Gefährdungslage kommt die Risikoanalyse zu der Erkenntnis, dass der Bankensektor in seiner Gesamtheit mit einem hohen Bedrohungspotenzial für Geldwäsche behaftet sei und auch das Bedrohungspotential, für Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, mittelhoch sei. Besonderes Augenmerk solle auch auf das Finanztransfergeschäft, den Immobiliensektor und den Güterhandel gerichtet werden.<sup>8</sup>

---

6 Deutsche Übersetzung: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: [FATF-Leitfaden zum risikoorientierten Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung](#), Juni 2007, Randnummern 1.7 bis 1.9, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

7 Bundesministerium der Finanzen: [Erste Nationale Risikoanalyse](#), Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung 2018/2019, Stand Oktober 2019, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

8 Vergleiche dazu die Zusammenfassung von Travers, Daniel; Haupt, Tino: Die Erste Nationale Risikoanalyse zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, 13. Dezember 2019, juris PraxisReport Compliance & Investigations (jurisPR-Compl) 6/2019 Anmerkung 4.

## 2.2. Welche Behörden nutzen einen risikobasierten Ansatz?

Der risikobasierte Ansatz ist kein spezielles Verfahren für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (vergleiche Kapitel 1), deshalb ist eine Aussage darüber, wie viele und welche Behörden in Deutschland einen risikobasierten Ansatz nutzen, nicht möglich. Gemäß der Ersten Nationalen Risikoanalyse arbeiten im Bereich der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierung die Zollkontrollen und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mit einem risikobasierten Ansatz.<sup>9</sup> Die FIU selbst spricht zum ersten Mal in ihrem Jahresbericht 2018<sup>10</sup> davon.

## 2.3. Was bedeutet der risikobasierte Ansatz für die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen?

Die FIU in Deutschland ist laut Geldwäschegesetz die zentrale Meldestelle zur Verhinderung, Aufdeckung und Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (§ 27 Abs. 1 GwG). Sie hat die Aufgabe der Erhebung und Analyse von Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung und der Weitergabe dieser Informationen an die zuständigen inländischen öffentlichen Stellen zum Zwecke der Aufklärung, Verhinderung oder Verfolgung solcher Taten. Dazu obliegen ihr unter anderem die Entgegennahme und Sammlung von Meldungen nach GwG und die Durchführung von operativen Analysen einschließlich der Bewertung von Meldungen und sonstigen Informationen (§ 28 Abs. 1 GwG).

Überträgt man die in Kapitel 2.1 zusammengetragenen Merkmale eines risikobasierten Ansatzes auf die FIU und lässt man etwaige gesetzliche Vorgaben außer Acht, dann sollte sie ihr Ziel, Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zu erheben und zu analysieren und die Informationen an die zuständigen inländischen öffentlichen Stellen zum Zwecke der Aufklärung, Verhinderung oder Verfolgung solcher Taten weiterzugeben, mit höchstmöglicher Effizienz beim Ressourceneinsatz erreichen. Als administrativ ausgerichtete funktionale Behörde und als Direktion X in die Generalzolldirektion integriert, stehen ihr als Ressourcen vor allem Personal und Geldmittel zur Verfügung, dazu können aber auch die Befugnisse zum Beispiel in der Zusammenarbeit mit Behörden gezählt werden. Um den für einen risikobasierten Ansatz notwendigen Risikomanagementprozess zu implementieren, nutzt sie die Nationale Risikoanalyse und kann selbst Risikoschwerpunkte erarbeiten.<sup>11</sup>

---

9 Bundesministerium der Finanzen: [Erste Nationale Risikoanalyse](#), Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung 2018/2019, Stand Oktober 2019, Seiten 38, 42, 61, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

10 Die [Jahresberichte](#) seit 2017 sind auf der Internetseite der FIU abrufbar, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

11 Laut Erster Nationaler Risikoanalyse des Bundesministeriums der Finanzen (Seite 40, Fußnote 16) erstellte die FIU 2019 operative Risikoschwerpunkte, die jedoch nicht veröffentlicht wurden.

#### 2.4. Wie funktioniert der risikobasierte Ansatz bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen?

Die FIU in Deutschland selbst spricht zum ersten Mal in ihrem Jahresbericht 2018<sup>12</sup> von einem risikobasierten Ansatz.

Im Jahr davor, während des Berichtsraums 2017, erfolgte die Verlagerung der FIU vom Bundeskriminalamt zur Zollverwaltung. In 66 Prozent der im 2. Halbjahr eingegangenen Verdachtsmeldungen hätten die Analysen, Anreicherungen von Informationen und Bewertungen ergeben, dass sie an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zur Bearbeitung weiterzuleiten waren.

In diesen Fällen habe die FIU im Rahmen ihrer operativen Analyse festgestellt, dass ein möglicher Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder einer anderen strafbaren Handlung besteht. Darunter hätten sich aber auch zahlreiche Verdachtsmeldungen befunden, die mögliche Betrugshandlungen betrafen, jedoch keinen konkreten geldwäscherelevanten Bezug aufwiesen.

Bei 34 Prozent der Verdachtsmeldungen hätten die Voraussetzungen zur Übermittlung an zuständige Strafverfolgungsbehörden nicht vorgelegen. Diese Vorgänge seien in das sogenannte Monitoring der FIU überführt worden. Auf diese Weise sei sichergestellt worden, dass eine Verdachtsmeldung in der weiteren Betrachtung durch zusätzliche Informationen zu einem späteren Zeitpunkt zu einer dann „werthaltigen“ „erstarken“ könne und zur Übermittlung an die zuständige Strafverfolgungsbehörde führe. Darüber hinaus stünden die Meldungen für einzelfallunabhängige Auswertungen im Rahmen der strategischen Analyse der FIU zur Verfügung (FIU Jahresbericht 2017, Seite 10).

Im Jahresbericht 2018 beschreibt die FIU den Verfahrensablauf vom Eingang der Verdachtsmeldung bis zur Monitoring- beziehungsweise Abgabeentscheidung.

„Nach Eingang der elektronischen Verdachtsmeldung bei der FIU durchläuft diese die automatisierte Grundrecherche, im Zuge derer die in der Meldung angelegten Daten mit anderen Datenbanken abgeglichen werden. Hierbei erzeugte Treffer zeigen beispielsweise an, ob eine gemeldete Person bereits in Zusammenhang mit bestimmten Straftaten in Erscheinung getreten ist. Im Zuge einer Erstbewertung werden Verdachtsmeldungen kategorisiert, um besonders dringliche Fälle prioritär zu bearbeiten und eine zügige, themenbezogene Steuerung der Verdachtsmeldungen in die unterschiedlichen Arbeitsbereiche der FIU zu gewährleisten. Nach der Zusammenführung von Informationen aus unterschiedlichen Quellen und deren Analyse wird bewertet, ob aus Sicht der FIU festzustellen ist, dass ein Vermögensgegenstand mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder sonstigen Straftaten im Zusammenhang steht, so dass eine Abgabe in Form eines Analyseberichts an die zuständige Stelle erfolgen kann. Anderenfalls verbleibt die Meldung zunächst zur weiteren Beobachtung im sog. „Monitoring“ der zentralen Datenbank der FIU, bis der Sachverhalt ggf. mit neuen Erkenntnissen angereichert werden kann.“ (FIU Jahresbericht 2018, Seite 12).

---

12 Die [Jahresberichte](#) seit 2017 sind auf der Internetseite der FIU abrufbar, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.



---

Im Vorwort des Jahresberichts 2019 betont Christof Schulte, der damalige Leiter der FIU, dass die FIU den Aufgaben der Zukunft durch die konsequente Umstellung auf eine risikoorientierte Arbeitsweise, den Ausbau einer effektiven nationalen und internationalen Zusammenarbeit mit Partnerbehörden und Verpflichteten sowie dem stetigen personellen Aufbau gewachsen sein wird. Im Abschnitt „Risikoorientierte Arbeitsweise“ wird berichtet, dass die FIU im Sommer 2019 unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden fortlaufend zu evaluierende Risikoschwerpunkte im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung festgelegt hat, die als Steuerungs- und Priorisierungsinstrument für die operative Analysearbeit dienen. Der Abschnitt Eingang der Meldung – Analyse – Entscheidung ist um die Erläuterung ergänzt, dass im Zuge der anschließenden Erstbewertung eine Priorisierung der Meldungen erfolge, wonach neben Sachverhalten mit in Betracht kommenden Maßnahmen der Vermögenssicherung (zum Beispiel im Rahmen von Fristfällen) insbesondere solche Vorgänge priorisiert werden, die einem der festgelegten Risikoschwerpunkte zuzuordnen sind. Sofern eine Verdachtsmeldung im Zuge der Erstbewertung einem Risikoschwerpunkt zugeordnet wurde, erfolgt eine tiefere Analyse. Im Jahresbericht wird angekündigt, dass die FIU die umfassende risikoorientierte Ausrichtung ihrer Prozesse im Jahr 2020 konsequent fortsetzen und die risikoorientierte Arbeitsweise der operativen Analyse weiter intensivieren werde (FIU Jahresbericht 2019, Seiten 7, 10, 14, 15.)

Auf den positiven Erfahrungen des Vorjahres aufbauend hat die FIU im Berichtsjahr 2020 ihre risikobasierte Arbeitsweise konsequent weiterverfolgt und ausgebaut. Hiernach werde seit Jahresbeginn jede eingehende Information – und damit insbesondere Verdachtsmeldungen gemäß §§ 43, 44 Geldwäschegesetz (GwG) – nach den Grundsätzen des risikobasierten Ansatzes behandelt. Die Verdachtsmeldungen würden risikobasiert fortlaufend danach ausgewertet, welche Informationen hieraus einer weiteren Bearbeitung im Sinne des gesetzlichen Kernauftrags der FIU bedürfen. Sodann würden nur Verdachtsmeldungen in die vertiefte Bearbeitung überführt, bei denen die FIU auf Basis des risikobasierten Ansatzes weiteren Analysebedarf identifiziert habe. Durch die Nutzung zugehöriger Filtermethoden werde zudem eine Priorisierung der eingehenden Verdachtsmeldungen vorgenommen. Auf diese Weise gelangten vor allem Verdachtsmeldungen, die einem Arbeits- beziehungsweise Risikoschwerpunkt der FIU zugeordnet werden könnten, in die unmittelbare weiter vertiefte Analyse. Unberührt hiervon bliebe die Bearbeitung der Sachverhalte mit möglichem Bezug zur Terrorismusfinanzierung, die als Arbeitsschwerpunkt der FIU stets einer vertieften Analyse unterzogen würden. Auch Verdachtsmeldungen gemäß § 46 Abs. 1 GwG würden stets einer unmittelbaren Bearbeitung zugeführt. Seit Herbst 2020 werde die Filterung der Verdachtsmeldungen zusätzlich durch „FIU-Analytics“ unterstützt, eine IT-Komponente auf Basis künstlicher Intelligenz (FIU Jahresbericht 2020, Seite 10f.).

Auf Seite 36 des FIU Jahresberichts 2020 wird weiterhin ausgeführt, dass eingehende Verdachtsmeldungen zu Beginn des Analyseprozesses in weiten Teilen automatisiert mit bestimmten Datenquellen/-beständen abgeglichen und anhand der festgelegten Risikoschwerpunkte teilautomatisiert vorgefiltert würden. Meldungen, die im Zuge dieses Prozesses vorerst nicht herausgefiltert würden, verblieben neben den risikobasiert analysierten Meldungen im sogenannten Informationsspool und würden kontinuierlich mit den neu bei der FIU eingehenden Informationen abgeglichen.

Der aktuell letzte verfügbare Jahresbericht 2021 führt den oben dargestellten Ansatz fort. Zudem wird berichtet, dass gemeinsam mit einer externen Beratung zum September 2021 eine vertiefte, prozessorientierte Analyse der Aufgabenwahrnehmung der FIU planmäßig abgeschlossen werden konnte (FIU Jahresbericht 2021, Seite 11). 2021 definiert die FIU folgende Risikoschwerpunkte:

- Risikoschwerpunkte Geldwäsche: Immobilien, Einsatz von Bargeld (bei dem Erwerb hochwertiger Güter), handelsbasierte Geldwäsche, Glücksspiel/Wetten, Organisierte Kriminalität in Form der „Clan Kriminalität“, schwere (Steuer-)Straftaten am Beispiel der Umsatzsteuer-Karusselle.
- Risikoschwerpunkt Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche: Einsatz neuer Zahlungsmethoden.
- Risikoschwerpunkt Terrorismusfinanzierung: Missbrauch von Non Governmental Organisations (NGOs)/Non Profit Organisations (NPOs), Missbrauch von Finanztransfergeschäften (FIU Jahresbericht 2021, Seite 30f.)

### **3. Legalitäts- und Opportunitätsprinzip in Bezug auf die Aufgaben der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen**

#### **3.1. Legalitäts- und Opportunitätsprinzip**

Das Legalitätsprinzip bezeichnet im Strafverfahren die Pflicht der Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Polizei, Finanzbehörde) nach § 152 Abs. 2 der Strafprozeßordnung (StPO)<sup>13</sup>, §§ 160, 163 StPO oder § 386 der Abgabenordnung (AO)<sup>14</sup>, bei einem Anfangsverdacht einer Straftat von Amts wegen, also auch ohne Anzeige, einzuschreiten. Die Verletzung des Legalitätsprinzips durch vorsätzliche Nichtverfolgung eines Schuldigen ist als Strafvereitelung im Amt gemäß § 258a des Strafgesetzbuches (StGB)<sup>15</sup> strafbar.<sup>16</sup>

Das Opportunitätsprinzip stellt im strafrechtlichen Bereich als Ausnahme zum Legalitätsprinzip die Entscheidung, ob wegen einer Straftat eingeschritten werden soll, in das Ermessen der Staatsanwaltschaft. Diese kann von der Strafverfolgung insbesondere in Bagatellstrafsachen bei Vergehen mit Zustimmung des Gerichts mangels öffentlichen Interesses absehen. Im Bereich der Verwaltung besagt das Opportunitätsprinzip, dass eine Behörde nach ihrem Ermessen handeln darf. Das Opportunitätsprinzip steht dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gegenüber und gilt, soweit für ein Gebiet gesetzliche Regelungen überhaupt nicht bestehen oder das Gesetz das Handeln der Behörde ihrem Ermessen überlässt. So sind beispielsweise die Polizei- und die Ordnungsbehörden zu einem Eingreifen gegen einen Störer berechtigt, aber grundsätzlich nicht zum Einschreiten verpflichtet; sie entscheiden hierüber nach pflichtgemäßem Ermessen.<sup>17</sup>

---

13 Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. März 2022 (BGBl. I S. 571) geändert worden ist.

14 Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist.

15 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2146) geändert worden ist.

16 Werner in: Weber, Rechtswörterbuch, 30. Edition 2023, Legalitätsprinzip.

17 Weber/Werner in: Weber, Rechtswörterbuch, 30. Edition 2023, Opportunitätsprinzip.

Die FIU selbst ist keine Strafverfolgungsbehörde und hat keine strafrechtlichen Ermittlungsbefugnisse. Ihre in § 28 Abs. 1 und 1a des Geldwäschegesetzes (GwG)<sup>18</sup> geregelten Aufgaben lassen sie sich vielmehr zwischen Prävention und Strafverfolgung bewegen<sup>19</sup> und sie hat gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 6 GwG ihre Ergebnisse und zusätzliche relevante Informationen auch an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben.<sup>20</sup> Auch bei den Meldungen nach §§ 43, 44 GwG, die die FIU gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 1 GwG in Verbindung mit § 30 Abs. 1 Nr. 1 GwG entgegenzunehmen und zu verarbeiten hat, handelt es sich nicht um Strafanzeigen im Sinne des § 158 Abs. 1 StPO.<sup>21</sup>

### 3.2. Verpflichtungen der FIU im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung

Nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GwG hat die FIU die Meldungen nach §§ 43, 44 GwG und die Mitteilungen nach § 31b AO entgegenzunehmen und zu verarbeiten. Weiterhin übermittelt die FIU nach § 32 Abs. 2 Satz 1 GwG das Ergebnis ihrer Analyse sowie alle sachdienlichen Informationen unverzüglich an die zuständige Strafverfolgungsbehörde, falls sie bei der operativen Analyse feststellt, dass ein Vermögensgegenstand mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder mit einer sonstigen Straftat im Zusammenhang steht.

Nach der Gesetzesbegründung soll ein solcher Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder einer anderen strafbaren Handlung dann gegeben sein, wenn unter Würdigung des Einzelfalles und aller im Rahmen der Analyse hinzugezogenen Informationen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung einer Straftat vorliegen könnten. Dieser Verdachtsgrad liege damit noch unterhalb des strafprozessualen Anfangsverdachts nach § 152 Abs. 2 StPO in Verbindung mit § 160 StPO, da die Bewertung, ob ein strafprozessualer Anfangsverdacht vorliege, weiterhin ausschließlich der zuständigen Strafverfolgungsbehörde obliege. Könne im Rahmen der Analyse ein Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder einer anderen strafbaren Handlung von der FIU nicht festgestellt werden, sei der Fall durch Abstandnahme von weiteren Maßnahmen abzuschließen.<sup>22</sup>

Der Auftrag nach § 30 Abs. 1 GwG zur Prüfung, ob der gemeldete Sachverhalt im Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder mit einer sonstigen Straftat steht, beinhaltet ausweislich des gesetzgeberischen Willens damit keine Verpflichtung der FIU zur Prüfung eines strafprozessualen Anfangsverdachts. Die FIU werde „keine strafrechtliche Beurteilung des Sachverhalts“ vornehmen, das Legalitätsprinzip greife „aus diesem Grund“ nicht. Ein Verfolgungszwang lässt sich auch aus anderen Vorschriften nicht ableiten. Dennoch kann umgekehrt auch nicht von einem reinen Opportunitätsprinzip im Hinblick auf die Weiterleitung bei Vorliegen der

---

18 Geldwäschegesetz vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 140) geändert worden ist.

19 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 28 Rn. 1.

20 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 28 Rn. 12.

21 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 43 Rn. 5 mit Hinweis auf BT-Drs. 17/6804, S. 35/36 und BT-Drs. 18/11928, S. 25/26; BT-Drs. 20/5191, S. 7.

22 BT-Drs. 18/11555, S. 144/145.

Voraussetzungen die Rede sein, da eine Muss-Vorschrift ein Absehen von der Weiterleitung aufgrund einer eigenen Ermessensentscheidung ausschließt.<sup>23</sup>

Weiterhin besteht für die FIU nach § 32 Abs. 2 GwG auch eine Weiterleitungspflicht, falls die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Der Gesetzestext ist als Muss-Vorschrift ausgestaltet und sieht keine Ermessensentscheidung der FIU vor.<sup>24</sup> Ob diese Verpflichtungen der FIU im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung eine Bearbeitung auf der Basis eines risikobasierten Ansatzes ermöglicht, wird differenziert bewertet.

#### **4. Rechtsgrundlage für die Anwendung des risikobasierten Ansatzes bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen**

##### **4.1. Rechtliche Grundlage für den risikobasierten Ansatz**

Nach § 3a Abs. 1 Satz 1 GwG folgt die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach den Anforderungen des GwG einem risikobasierten Ansatz. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus, dass die Einfügung des § 3a GwG der stärkeren Verankerung des risikobasierten Ansatzes in der Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung diene. Der risikobasierte Ansatz sei das zentrale Grundprinzip der einschlägigen internationalen und europäischen Vorgaben, insbesondere der Empfehlungen des globalen Standardsetzers Financial Action Task Force (FATF) (Empfehlung 1) und der Anforderungen der EU-Geldwäscherichtlinie (Erwägungsgrund 22, Artikel 7). Die allgemeine Verankerung des risikobasierten Ansatzes im Abschnitt 1 des Gesetzes lasse die spezielleren Regelungen des GwG, etwa zum Risikomanagement und den Sorgfaltspflichten der Verpflichteten in den Abschnitten 2 und 3 oder die Regelungen zu den Aufgaben und Analysen der FIU im Abschnitt 5, unberührt.<sup>25</sup>

Der risikobasierte Ansatz soll letztlich von einer starren und schematischen Erfüllung formaler Pflichten bei den Verpflichteten zu einer durch risikobasierte Beurteilungs- und Ermessensspielräume charakterisierten Anwendung der Vorgaben führen. Der risikobasierte Ansatz beeinflusst zunächst die vom Kreis der Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 GwG zu erfüllenden Pflichten. Darüber hinaus kann aber auch die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden risikobasierte Aspekte tragen. Dies ergibt sich bereits notwendigerweise spiegelbildlich aus den von den Verpflichteten zu erfüllenden risikobasierten und angemessenen Sorgfaltspflichten und Sicherungsmaßnahmen, deren Einhaltung und Beachtung von den Aufsichtsbehörden ja überwacht und bewertet wird.<sup>26</sup>

Während Inhalt und Bedeutung des risikobasierten Ansatzes für Verpflichtete und Aufsichtsbehörden weitgehend klar skizziert sind, gab es weitreichende Diskussionen, was der risikobasierte Ansatz und dessen ausdrückliche Verankerung im GwG für Ermittlungsbehörden oder die FIU bedeutet. Im Gesetzgebungsverfahren hatte der Bundesrat deshalb gefordert, die Einführung des

---

23 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 30 Rn. 15 mit Hinweis auf BT-Drs. 18/11928, S. 25/26.

24 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 32 Rn. 16 u. a. mit Hinweis auf BT-Drs. 19/27346, S. 5.

25 BT-Drs. 19/28164, S. 43.

26 Herzog/Achtelik, 5. Aufl. 2023, GwG § 3a Rn. 3, 4.

§ 3a Abs. 1 zu streichen und dies unter anderem mit dem Risiko begründet, dass dieser Grundsatz auch von der FIU bei ihrer Tätigkeit mit der Folge angewendet werden könnte, dass die FIU weniger Verdachtsmeldungen an die Strafverfolgungsbehörden weiterleitet (BR-Drs. 133/21, S. 4, BT-Drs. 19/28164, S. 79/80 und 83 – 85). Der Aufforderung zur Streichung der beabsichtigten Einführung von § 3a Abs. 1 ist die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren jedoch nicht nachgekommen.<sup>27</sup> Sie lehnte den Vorschlag mit Verweis auf § 3a Abs. 1 Satz 2 GwG ab, wonach die spezielleren Regelungen unter anderem zu den Aufgaben und Analysen der FIU im Abschnitt 5 unberührt blieben (BT-Drs. 19/28164, S. 93, 95).<sup>28</sup>

#### 4.2. Auffassungen in der Literatur

Nach herrschender Literaturmeinung komme eine risikobasierte Bearbeitung von Meldungen durch die FIU dergestalt, dass etwa „risikobasiert“ bereits von der operativen Analyse eingehender Hinweise nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 GwG oder gar von einer Weiterleitung von Hinweisen auf Straftaten, die nicht einem Risikoschwerpunkt der FIU zuzuordnen sind, an Strafverfolgungsbehörden gemäß § 32 Abs. 2 Satz 1 abgesehen werde, nicht in Betracht. Das „Ob“ einer Weiterleitung sei keiner risikobasierten Bewertung zugänglich, lediglich hinsichtlich der Tiefe („wie“) der operativen Analyse sei der FIU Spielraum beispielsweise dergestalt zuzugestehen, dass eine vereinfachte Analyse bei einfach gelagerten Sachverhalten ausreichend sei und auf eine vertiefte Analyse verzichtet werden könne.<sup>29</sup>

Für die Anwendung des risikobasierten Ansatzes im Rahmen der operativen Analyse sei bereits rein denklogisch kein Raum. Für die operative Analyse und die Frage der Weiterleitung von Meldungen an Strafverfolgungsbehörden seien für die FIU ausschließlich die Vorgaben der §§ 30 Abs. 2, 32 Abs. 2 Satz 1 GwG maßgeblich, die wörtlich eine Analysepflicht jedes Hinweises nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GwG und eine Weiterleitungspflicht bei geringsten Anhaltspunkten für Straftaten vorschreiben würden. Lägen auch nur niederschwellige Hinweise auf (irgendwelche) Straftaten vor, sei die Meldung an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weiterzuleiten, lägen keine Hinweise auf Straftaten vor, komme eine Weiterleitung nicht in Betracht. Diese quasi rein binäre Entscheidung ließe keinen weiteren risikobasierten Spielraum.<sup>30</sup>

Insbesondere könne auch § 3a Abs. 1 GwG nicht als Rechtsgrundlage für die Anwendung des risikobasierten Ansatzes für die FIU herangezogen werden. § 3a Abs. 1 GwG gelte nämlich nicht für die (operative Analyse der) FIU, wie in der Gesetzesbegründung ausdrücklich klargestellt sei (BT-Drs. 19/28164, S. 43, 93). Der risikobasierte Ansatz sei bereits vor Einführung von § 3a Abs. 1 GwG in allen maßgeblichen Bereichen des GwG explizit genannt gewesen, so dass die Einfügung

---

27 Herzog/Achtelik, 5. Aufl. 2023, GwG § 3a Rn. 5.

28 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG Vorbemerkungen zu Abschnitt 5 – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Rn. 42.

29 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG Vorbemerkungen zu Abschnitt 5 – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Rn. 41.

30 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG Vorbemerkungen zu Abschnitt 5 – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Rn. 44.

von § 3a Abs. 1 GwG ohne jegliche inhaltliche Folge bleibe und bestenfalls deklaratorische Bedeutung habe. Hätte der Gesetzgeber den risikobasierten Ansatz für die FIU unmittelbar für anwendbar erklären wollen, hätte er dies im Gesetzestext – vorzugswürdig gleich im Kontext der operativen Analyse – ändern können. Dies sei aber nicht geschehen. Schließlich sei darauf hinzuweisen, dass § 3a Abs. 1 GwG erst durch das Transparenz- und Finanzinformationsgesetz (BGBl. I 2021, 2083) zum 1. August 2021 im GwG eingefügt worden sei – er könne also bereits daher nicht als Rechtsgrundlage für den bereits zuvor praktizierten risikobasierten Ansatz der FIU herangezogen werden.<sup>31</sup>

#### 4.3. Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und der FIU

Nach Auffassung von BMF und FIU soll diese auch im Hinblick auf die operative Analyse von Meldungen nach den §§ 43, 44 GwG sowie Mitteilungen nach § 31b AO auf Basis eines risikobasierten Ansatzes agieren dürfen.<sup>32</sup> Die FIU habe seit Sommer 2019 unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden Risikoindikatoren/-schwerpunkte als Priorisierungs- und Steuerungsinstrumente für die Bearbeitung der Verdachtsmeldungen und Informationen festgelegt, um im Kontext der ihr verliehenen Filterfunktion die werthaltigen, von ihr aufbereiteten Fälle noch zielgerichteter und risikoorientierter an zuständige Behörden zu übermitteln. Das bedeute, dass auch nicht eilbedürftigen Fälle sowie solche mit möglichem Bezug zu einer anderen Straftat als Geldwäsche und/oder Terrorismusfinanzierung risikoorientiert von der FIU behandelt würden. Dies erfolge im Verständnis des risikobasierten Ansatzes des nationalen Geldwäschegesetzes, der zugehörigen Vorgaben der jeweiligen EU-Geldwäscherichtlinie, der Erkenntnisse der supranationalen Risikoanalysen der EU-Kommission und der Nationalen Risikoanalyse (NRA) wie schließlich der Gesamtstrategie Deutschlands zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Risikoschwerpunkte würden fortlaufend evaluiert und mit den Strafverfolgungsbehörden abgestimmt.<sup>33</sup> Hierbei erhalte die FIU – „systembedingt“ – eine Einschätzungsprärogative. Dies folge der Tatsache, dass es sich bei einer Geldwäscheverdachtsmeldung nicht um eine im Sinne der StPO zu behandelnde Strafanzeige handele, sondern um eine gewerberechtliche Meldeverpflichtung, für deren Behandlung durch die FIU das strafprozessuale Legalitätsprinzip nicht gelte. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die FIU als administrative Behörde eingerichtet worden sei, um dem „verwaltungsrechtlichen Charakter“ des geldwäscherechtlichen Meldewesens zu entsprechen.<sup>34</sup>

Auch ein Gutachten zur risikobasierten Arbeitsweise der FIU stützt diese Auffassung.<sup>35</sup> Der risikobasierte Ansatz sei als europarechtliche Vorgabe die maßgebliche Leitlinie der Tätigkeit der FIU. Die FIU betreibe als Verwaltungsbehörde keine Strafverfolgung, sondern nehme Aufgaben

---

31 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG Vorbemerkungen zu Abschnitt 5 – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Rn. 45.

32 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG Vorbemerkungen zu Abschnitt 5 – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Rn. 41.

33 BT-Drs. 19/17175, S. 9; BT-Drs. 19/19651, S. 3 – 5; BT-Drs. 19/21928, S. 5 – 7.

34 BT-Drs. 19/2263, 8.

35 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Publikationen/gutachten-zu-risikobasierter-arbeitsweise-der-fiu.html>, abgerufen am 09.08.2023.

der Gefahrenabwehr wahr. Sowohl bei der operativen Datenanalyse nach § 30 Abs. 2 GwG als auch bei der Entscheidung über die Weiterleitung an die Strafverfolgungsorgane nach § 32 Abs. 2 GwG sei der risikobasierte Ansatz mit Blick auf den Vorrang des Unionsrechts maßgeblich. Die Annahme einer ausnahmslosen Pflicht zur Analyse aller Verdachtsmeldungen würde gegen Art. 4 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV)<sup>36</sup> verstoßen, weil sie die Effektivität der europäischen Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterminieren würde. Nur durch eine gezielte und risikobasierte Auswahl der zu übermittelnden Verdachtsmeldungen könne die FIU ihrem unionsrechtlichen und gesetzlichen Auftrag der Filterung und Kanalisierung der für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderlichen Informationen nachkommen.<sup>37</sup>

#### 4.4. Staatsanwaltschaft Osnabrück

Die Staatsanwaltschaft Osnabrück führte hingegen ein Ermittlungsverfahren gegen einen Mitarbeiter der FIU wegen des Verdachts der versuchten Strafvereitelung. Der Anfangsverdacht habe darin bestanden, dass der Beschuldigte maßgeblich die Implementierung des sogenannten „risikobasierten Ansatzes“ zu verantworten gehabt habe, durch den bis heute die operative Analyse der Geldwäscheverdachtsmeldungen durch die FIU verkürzt werde. Mit der risikobasierten Neuausrichtung („risikobasierter Ansatz“) der FIU gehe einher, dass längst nicht jede dort eingehende Verdachtsmeldung einer umfassenden inhaltlichen operativen Analyse unterzogen werde. Nach Rechtsauffassung der Staatsanwaltschaft Osnabrück sei dieses risikobasierte Vorgehen bei der operativen Analyse der Geldwäscheverdachtsmeldungen nicht mit den Vorgaben des GwG, insbesondere nicht mit § 30 Abs. 2 GwG, zu vereinbaren. Damit nehme die Staatsanwaltschaft Osnabrück einen rechtlichen Standpunkt ein, der demjenigen eines im Auftrag des Bundesfinanzministeriums erstellten Rechtsgutachtens diametral widerspreche, jedoch in sachlicher Überstimmung mit zahlreichen Stimmen des rechtswissenschaftlichen Schrifttums stehe. Das Ermittlungsverfahren sei gleichwohl mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 StPO einzustellen gewesen, da – insbesondere aufgrund der komplexen und ungeklärten Rechtslage – das Vorliegen eines unvermeidbaren Verbotsirrtums nahegelegen habe, der eine Bestrafung ausschließe.<sup>38</sup>

#### 4.5. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen

Durch eine Gesetzesänderung sollen nun die notwendigen rechtlichen Anpassungen vorgenommen werden, um möglichst kurzfristig effektive Arbeitsprozesse der FIU bei der Analyse und

---

36 Vertrag über die Europäische Union (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 13), zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2019/1255 des Rates vom 18. Juli 2019 (ABl. L 196 vom 24.7.2019, S. 1).

37 Bülte, Risikobasierte Arbeitsweise sowie Analyse- und Weiterleitungspflichten der FIU in den Grenzen des geltenden Rechts, Rn. 4 – 7; Bülte, Die Risiken des Risikobasierten Ansatzes, NVwZ 2022, 378.

38 Staatsanwaltschaft Osnabrück, Pressemitteilung vom 31.05.2023, <https://www.staatsanwaltschaft-osnabrueck.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/pressemitteilung-vom-31-05-2023-222666.html>, abgerufen am 09.08.2023.

Weiterleitung von Verdachtsmeldungen sicherzustellen und Rechtsklarheit in der Aufgabenwahrnehmung und risikobasierten Arbeitsweise durch die FIU zu schaffen.<sup>39</sup>

Die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Analyse von Meldungen und Mitteilungen würden in ihrem Wortlaut neben Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auch sonstige Straftaten mit einbeziehen, wobei sich mit der Reichweite des Analyseauftrags der FIU unterschiedliche Erwartungshaltungen verbinden würden. Von Seiten der Strafverfolgungsbehörden bestehe die Erwartung, dass die FIU Meldungen über Zusammenhänge zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hinaus umfassend auch in Hinblick auf sonstige Straftaten analysiere und hiernach von Beginn an aktiv ‚suche‘. Ein zu weitreichendes Verständnis des auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bezogenen Auftrags der FIU und damit die Erstreckung der Analysetätigkeit auch auf Meldungen mit Bezug zu sonstigen Straftaten stehe der Ausrichtung der Tätigkeit der FIU an ihrem Kernauftrag entgegen und könne die effektive Aufgabenwahrnehmung der FIU in Frage stellen. Durch strafrechtliche Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit dem risikobasierten Ansatz ergebe sich über die von den Ermittlungen Betroffenen hinaus erhebliche Rechtsunsicherheit für die bei der FIU Beschäftigten. Es entspreche der Fürsorgepflicht der FIU gegenüber ihren Beschäftigten, dass sie ihren Aufgaben gerecht werden können müssen und sich nicht innerhalb ihrer Tätigkeit regelmäßig der Gefahr der Strafbarkeit ausgesetzt sehen würden. Die Gesetzesänderungen des GwG würden die effektive Aufgabenwahrnehmung der FIU stärken und den allgemeinen Grundsatz der risikobasierten Arbeitsweise für sie klarstellen.<sup>40</sup>

Es soll nun in § 28 Abs. 1 GwG klargestellt werden, dass die FIU bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben einem risikobasierten Ansatz folge.<sup>41</sup> Auch soll eine entsprechende Anpassung des § 30 Abs. 2 GwG erfolgen. In ihrem bisherigen Wortlaut habe die Regelung in Bezug auf „sonstige Straftaten“ eine über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehende Analysepflicht der FIU vorgesehen. Diese Vorgabe habe in einem Spannungsverhältnis zu dem gesetzlichen Kernauftrag der FIU gestanden. Die Änderung des § 30 Abs. 2 GwG bewirke, dass sich die Analysearbeit der Zentralstelle auf ihren gesetzlichen Kernauftrag konzentriere.<sup>42</sup>

---

39 [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_VII/20\\_Legislaturperiode/2023-07-04-risikobasierte-arbeitsweise-zentralstelle/0-Gesetz.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/20_Legislaturperiode/2023-07-04-risikobasierte-arbeitsweise-zentralstelle/0-Gesetz.html), abgerufen am 09.08.2023.

40 Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, S. 1, 2.

41 Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, S. 5, 13.

42 Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, S. 6/7, 16/17.



## 5. Welche Meinungen gibt es über den risikobasierten Ansatz und die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen in der Wissenschaft?

„In der wissenschaftlichen Diskussion fristen Financial Intelligence Units (FIUs) ein Mauerblümchendasein.“<sup>43</sup>

Auch bei den Öffentlichen Anhörungen des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu FIU-relevanten Gesetzentwürfen hatten nur wenige Wissenschaftler die Gelegenheit zur Stellungnahme:

Die Verankerung der Aufgaben der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen im GwG (und damit einhergehend die Verlagerung vom Bundeskriminalamt zum Zoll) wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie beschlossen. Zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages im April 2017 zu dem Gesetzentwurf waren nur zwei Einzelsachverständige geladen und gaben Stellungnahmen ab [Andreas Frank, Prof. Gregor Kirchhof (Universität Augsburg)], die sich jedoch nicht mit der FIU und dem von ihr verwendeten risikobasierten Ansatz beschäftigen. Die übrigen Stellungnahmen stammen von Verbänden oder Interessengemeinschaften.<sup>44</sup>

Bei der zweieinhalb Jahre später stattfindenden Anhörung zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie reichte ausschließlich Prof. Gregor Kirchhof (Universität Augsburg) als Einzelsachverständiger eine Stellungnahme ein, allerdings ohne Bezug zur FIU. Geladen war zudem Prof. Kai-D. Bussmann (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg), der jedoch während der Anhörung nicht zu diesem Feld befragt wurde.<sup>45</sup>

Auch bei den Stellungnahmen zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen „Gesetz zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen“ vom Juli 2023 findet sich keine Stellungnahme eines Einzelsachverständigen.<sup>46</sup>

Laut Achtelik im GwG-Kommentar von Herzog sind Inhalt und Bedeutung des risikobasierten Ansatzes für Verpflichtete und Aufsichtsbehörden weitgehend klar skizziert. Es habe jedoch „weitreichende“ Diskussionen gegeben, was der risikobasierte Ansatz und dessen ausdrückliche Verankerung im GwG für die FIU bedeuteten. Dabei bezieht sich Achtelik auf die Ablehnung des

---

43 Meyer, Frank; Hachmann, Nick: Institutionelle Bedingungen effektiver Geldwäschebekämpfung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZSTW) 2022, Seite 391 bis 455, hier Seite 391.

44 Deutscher Bundestag Finanzausschuss (Archiv): [Stellungnahmen](#) zur Öffentlichen Anhörung zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Bundestags-Drucksache 18/11555), 24. April 2017, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

45 Deutscher Bundestag Finanzausschuss (Archiv): [Öffentliche Anhörung](#) zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Bundestags-Drucksache 19/13827), 6. November 2019, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

46 Bundesministerium der Finanzen (Referentenentwurf): Gesetz zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, 4. Juli 2023, [Stellungnahmen zum Referentenentwurf](#), zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

Bundesrates, den risikobasierten Ansatz in § 3a GwG zu normieren.<sup>47</sup> Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass der risikobasierte Ansatz für die FIU weder von der FATF noch von der EU-Geldwäscherichtlinie vorgesehen sei. Es stehe zu befürchten, dass die Verankerung des Ansatzes für die aktuelle praktische Handhabung der Weiterleitung von Verdachtsmeldungen durch die FIU herangezogen werden würde, mit der möglichen Konsequenz, dass die FIU weniger Verdachtsmeldungen an die Strafverfolgungsbehörden weiterleite.<sup>48</sup>

Achtelik führt weiter aus, dass die Bundesregierung der Aufforderung zur Streichung des Vorschlags unter anderem mit dem Hinweis darauf nicht nachgekommen sei, dass nach § 3a Abs. 1 Satz 2 GwG die spezielleren Regelungen der nachfolgenden Abschnitte des GwG unberührt bleiben. Dazu gehörten auch die Regelungen des §§ 28ff. GwG zur FIU. Laut Achtelik sei die Klarstellung der Bundesregierung wichtig gewesen (Hervorhebung im Kommentar):

„weil zuvor Veröffentlichungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF, Strategie gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, S.7 f.) sowie insbesondere ein in dessen Auftrag erstelltes Gutachten (Bülte, Risikobasierte Arbeitsweise sowie **Analyse- und Weiterleitungspflichten** der FIU in den Grenzen des geltenden Rechts) den Eindruck erweckt hatten, dass der risikobasierte Ansatz maßgebliche Leitlinie nahezu der gesamten Tätigkeit der FIU darstellt.“

Dieser Bewertung sei mit überzeugenden Argumenten, vor allem mit Blick auf die Bearbeitung von Verdachtsmeldungen, entgegengetreten worden.<sup>49</sup> Zur weiteren Diskussion im GwG-Kommentar von Herzog vergleiche bereits Kapitel 4.2.

Kaetzler im GwG-Kommentar von Zentes/Glaab schließt sich der Meinung des Bundesrates und von Achtelik an.<sup>50</sup> Nach Richter, ebenfalls im GwG-Kommentar von Zentes/Glaab, muss die FIU eine analytische und eigenverantwortliche Einzelfallprüfung vornehmen, diesbezüglich habe die FIU kein Ermessen. Unter einer angemessenen Einzelfallanalyse verstehe die FIU und wohl auch der Gesetzgeber eine automatisierte Vorfilterung der eingehenden Verdachtsmeldungen nach Risikoschwerpunkten. Richter fügt an dieser Stelle in Klammern hinzu: „sog. Risikobasierter Ansatz, vgl. § 3a GwG. Der vermehrte Einsatz von Analysesoftware und Künstlicher Intelligenz könne perspektivisch zur Folge haben, dass einzelne Verdachtsmeldungen ohne menschliches

---

47 Achtelik, Olaf: GwG § 3a Risikobasierter Ansatz, nationale Risikoanalyse, Randnummer 5, in Herzog, Geldwäschegesetz, 5. Auflage 2023, beck-online.

48 Stellungnahme des Bundesrates: Ablehnung der geplanten Verankerung des risikobasierten Ansatzes in § 3a GwG und Forderung nach Normierung der Einzelfallbezogenheit in § 30 GwG, vergleiche Gesetzentwurf der Bundesregierung zur europäischen Vernetzung der Transparenzregister und zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Nutzung von Finanzinformationen für die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen schweren Straftaten (Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz), Bundestags-Drucksache 19/28164, 31. März 2021, Seite 79f.

49 Achtelik, Olaf: GwG § 3a Risikobasierter Ansatz, nationale Risikoanalyse, Randnummer 5, in Herzog, Geldwäschegesetz, 5. Auflage 2023, beck-online.

50 Kaetzler, Joachim: GwG § 3a, Randnummer 23ff., in: Zentes/Glaab: GwG, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage 2022, Frankfurt am Main.

---

Hinzutun bewertet werden, wenngleich die menschliche Beurteilung nicht vollständig ersetzt werden könne<sup>51</sup> (vergleiche dazu auch die Empfehlungen der FATF in Kapitel 8.1).

## **6. Welche Gefahren bestehen bei der Anwendung eines risikobasierten Ansatzes durch die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen?**

Bereits 2007 hat die FATF in ihrem Leitfaden (vergleiche Kapitel 8.1) auf mögliche Probleme eines risikoorientierten Ansatzes hingewiesen. So sei ein solcher Ansatz nicht unbedingt die einfachste Lösung, das gelte vor allem für die Anwendung. Schwierigkeiten könnten jedoch auch beim Übergang auf ein risikoorientiertes System auftreten.

Ein risikobasierter Ansatz erfordert laut FATF Ressourcen und Sachkenntnis, damit eine Sammlung und Auslegung von Informationen zu Risiken, eine Entwicklung von Verfahren und Systemen sowie eine Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgen kann.

Für die Umsetzung eines risikobasierten Ansatzes seien eine gute Kenntnis der Risiken und die Vornahme einer soliden Beurteilung erforderlich.

Gegebenenfalls missfällt einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Vornahme risikobasierter Entscheidungen. Das könne zu übermäßiger Vorsicht oder die Aufwendung von unverhältnismäßig viel Zeit für die Dokumentation der Begründung bedeuten.

Laut FATF würden bei einem risikobasierten Ansatz kaum zwei Kreditinstitute im Einzelnen genau dieselben Praktiken anwenden, deshalb sei ein stärkeres Bemühen um die Veröffentlichung von Leitlinien seitens der Aufsichtsbehörden erforderlich.<sup>52</sup> Übertragen auf die FIU könnte das bedeuten, dass FIUs in verschiedenen Staaten ebenfalls kaum dieselben Praktiken anwendeten, sodass auch hier gegebenenfalls eine stärkere Vereinheitlichung erfolgen müsste.

Bezogen auf die FIU in Deutschland und den risikobasierten Ansatz steht vor allem der Vorwurf im Raum, dass die FIU wegen der konsequenten Verfolgung des risikobasierten Ansatzes weniger Verdachtsmeldungen an die Strafverfolgungsbehörden weiterleitet (vergleiche dazu auch Kapitel 4.1). Die eingehenden Verdachtsmeldungen würden auf Grundlage bestimmter Parameter in teilweise automatisierten Prozessabläufen lediglich dahingehend überprüft, ob sie sich einem der gesetzten Risikoschwerpunkte zuordnen lassen. Sei dies nicht der Fall und würden sie in einem Pool abgelegt, führe das dazu, dass Verdachtsmeldungen, die Hinweise auf strafrechtlich relevante, aber nicht einem Risikoschwerpunkt unterfallende Sachverhalte enthalten, von der FIU

---

51 Richter, Thomas: GwG § 30, Randnummer 25, in: Zentes/Glaab: GwG, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage 2022, Frankfurt am Main.

52 Deutsche Übersetzung: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: [FATF-Leitfaden zum risikoorientierten Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung](#), Juni 2007, Randnummer 1.18ff., zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

überhaupt nicht oder nur verspätet wahrgenommen und den Strafverfolgungsbehörden gar nicht oder nur verzögert übermittelt würden.<sup>53</sup>

## 7. Datenschutzrechtliche Aspekte zum Informationspool bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen

Da die Arbeitsabläufe und Analyseschritte der FIU strengen Geheimschutzregelungen unterliegen,<sup>54</sup> können hierzu nur die öffentlich bekannten Informationen herangezogen werden. Nach Angaben der Bundesregierung werde jede bei der FIU eingehende Information – und damit insbesondere Verdachtsmeldungen nach den §§ 43, 44 GwG – entsprechend ihrem Charakter als Informationsbaustein behandelt und risikobasiert fortlaufend danach ausgewertet, welche Informationen hieraus einer weiteren Bearbeitung im Sinne des gesetzlichen Kernauftrags der FIU bedürfen. Jede eingehende Information werde als ein Baustein unmittelbar Teil des „Informationspools“ der FIU und diene fortlaufend als Informations-/Datenabgleichquelle. Auch nach Abgabe eines Sachverhaltes blieben die Daten im Informationspool der FIU, würden mit weiteren Daten verknüpft und in Analysen einbezogen.<sup>55</sup> In dem Informationspool seien somit sowohl bereits abgegebene Verdachtsmeldungen als auch Verdachtsmeldungen enthalten, die als nicht werthaltig eingestuft worden seien, sowie solche, die noch bearbeitet würden.<sup>56</sup> Auch würden dabei sämtliche Verdachtsmeldungen unabhängig ihres jeweiligen Risikoprofils im Informationspool gespeichert, kontinuierlich in den Analyseprozess einbezogen und einer fortlaufenden Bewertung unterzogen.<sup>57</sup> Seit der Verlagerung vom Bundeskriminalamt (BKA) zur Generalzolldirektion (GZD) im Jahre 2017 habe die FIU deshalb laut dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zunächst keine Löschungen in ihrer Datenbank vorgenommen. Weder sei ein Löschmechanismus im System implementiert gewesen, noch seien manuelle Löschungen erfolgt.<sup>58</sup> Nach Angaben der Bundesregierung würden jedoch Verdachtsmeldungen, die ab dem Zeitpunkt ihres Eingangs binnen drei Jahren nicht an zuständige Behörden abgegeben worden seien, gelöscht. Verdachtsmeldungen, die die Abgabevoraussetzungen ausgelöst hätten, würden demgegenüber nach fünf Jahren gelöscht.<sup>59</sup> Das zugehörige Löschskript sei seit dem 17. Dezember

---

53 Stellungnahme des Bundesrates: Ablehnung der geplanten Verankerung des risikobasierten Ansatzes in § 3a GwG und Forderung nach Normierung der Einzelfallbezogenheit in § 30 GwG, vergleiche Gesetzentwurf der Bundesregierung zur europäischen Vernetzung der Transparenzregister und zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Nutzung von Finanzinformationen für die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und sonstigen schweren Straftaten (Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz), Bundestags-Drucksache 19/28164, 31. März 2021, Seiten 79f. und 84.

54 BT-Drs. 20/6467, S. 5.

55 BT-Drs. 19/19651, S. 3 – 5.

56 BT-Drs. 19/20953, S. 5.

57 BT-Drs. 20/5191, S. 4.

58 BfDI, 30. Tätigkeitsbericht 2021, Nr. 8.2.9, S. 96, 97, [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/30TB\\_21.html](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/30TB_21.html), abgerufen am 09.08.2023.

59 BT-Drs. 20/5191, S. 6.

2022 vollständig implementiert.<sup>60</sup> Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die FIU ist dabei § 29 Abs. 1 GwG, der dies ermöglicht, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

In der Literatur wird deshalb darauf hingewiesen, dass bei Meldungen, bei denen sich im Rahmen der Erstbewertung oder operativen Analyse der gemeldete Verdacht auf Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder eine sonstige Straftat ausräumen ließ (wovon auch beispielsweise bei sogenannten „Spaßüberweisungen“, Verwechslung von Sorgfalts- mit Meldepflichten auszugehen ist), regelmäßig keine Rechtsgrundlage für eine weitere Speicherung bestehe und die Daten damit gemäß § 37 Abs. 2 GwG zu löschen seien.<sup>61</sup> Insbesondere bestünden Zweifel an der Zulässigkeit, für eine konkrete Aufgabe (oder zur Dokumentation) gespeicherte Daten pauschal in einen Datenvorrat zu überführen oder als Auswerte- und Recherchepool zu nutzen.<sup>62</sup>

Nach dem BfDI verstoße das pauschale, ungeprüfte Überführen von Geldwäscheverdachtsmeldungen in den Datenpool der FIU zwecks Datenhaltung auf Vorrat und zur Nutzung der Daten zu Analyse- und Recherchezwecken gegen den Grundsatz der Datenminimierung. Einer Datenspeicherung auf Vorrat habe das Bundesverfassungsrecht bereits in anderem Kontext mehrfach eine Absage erteilt. Zudem widerspreche eine solche Vorgehensweise den ausdrücklichen Vorgaben des GwG, das neben regelmäßigen Aussonderungsprüfungen auch explizit Prüfungen bei der Einzelfallbearbeitung vorsehe. Sofern Daten für die Aufgabenerledigung der FIU nicht mehr erforderlich seien, seien diese zu löschen.<sup>63</sup>

Für die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten durch die operative Analyse der FIU im Rahmen des § 29 Abs. 1 GwG kommt dabei nach der Literatur insbesondere § 23 Abs. 1 Nr. 3 und 4 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)<sup>64</sup> als Rechtsgrundlage in Betracht. So ist die Verarbeitung zu einem anderen Zweck durch öffentliche Stellen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, zur Wahrung erheblicher Belange des Gemeinwohls oder zur Sicherung des Steuer- und Zollaufkommens ebenso zulässig, wie zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten und zur Vollstreckung oder zum Vollzug von Strafen oder Geldbußen. Insbesondere zur Verhütung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten müssen die zuständigen Behörden personenbezogene Daten, die im Zusammenhang mit der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung einer bestimmten Straftat erhoben wurden, auch in einem anderen Kontext verarbeiten können, um sich ein Bild von den kriminellen Handlungen machen und Verbindungen zwischen verschiedenen aufgedeckten Straftaten herstellen zu

---

60 BT-Drs. 20/6467, S. 26.

61 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG Vorbemerkungen zu Abschnitt 5 – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen Rn. 34.

62 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 29 Rn. 10.

63 BfDI, 30. Tätigkeitsbericht 2021, Nr. 8.2.9, S. 97.

64 Bundesdatenschutzgesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858; 2022 I 1045) geändert worden ist.

können.<sup>65</sup> Auch ist die Datenverarbeitung der FIU zu Zwecken der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gemäß Art. 6 Abs. 1 e) der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)<sup>66</sup> eine Angelegenheit von (wichtigem) öffentlichem Interesse.<sup>67</sup>

## 8. Welche internationalen Bestimmungen fordern einen risikobasierten Ansatz?

Im Zusammenhang mit Standards oder Regelungen bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung werden vor allem die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), die Vereinten Nationen (UN), die Egmont Group und die Europäische Union<sup>68</sup> genannt.<sup>69</sup>

### 8.1. Financial Action Task Force (FATF)

Die FATF wurde 1989 auf einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der G7-Staaten als informelles, zwischenstaatliches Expertengremium mit der Aufgabe der legislativen und operativen Entwicklung und Förderung der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung ins Leben gerufen. Zur Erfüllung der Aufgabe hat die FATF international gültige Standards in Form von Leitfäden und insbesondere von Empfehlungen, den sogenannten FATF Recommendations, erarbeitet.

Die Empfehlungen der FATF haben keine völkervertragliche Grundlage und sind deswegen nicht rechtsverbindlich. Aber aufgrund einvernehmlicher Entscheidungsbildung, gegenseitiger Kontrolle, Veröffentlichung von Umsetzungsdefiziten, der Nennung von säumigen Mitgliedern in grauen oder schwarzen Listen und der damit gegebenenfalls verbundenen wirtschaftlichen Konsequenzen wird von einer De-facto-Verbindlichkeit der FATF Standards ausgegangen.<sup>70</sup>

Nach Ansicht von AML/CFT<sup>71</sup> ist die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes seit 2012 eine „wesentliche Grundlage“ des Rahmens der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eines Staates. Dies sei eine übergreifende Anforderung, die für alle relevanten FATF-

---

65 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 29 Rn. 12.

66 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1), zuletzt berichtigt in ABl. L 074 vom 4.3.2021, S. 35.

67 Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 29 Rn. 19.

68 Die Europäische Union wird in Kapitel 9 behandelt.

69 Wenn nicht anders erwähnt, vergleiche zum Folgenden vor allem Meyer, Frank; Hachmann, Nick: Institutionelle Bedingungen effektiver Geldwäschebekämpfung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZSTW) 2022, Seite 391 bis 455, hier Seiten 393 bis 398.

70 Wenn nicht anders erwähnt, vergleiche zum Folgenden vor allem Meyer, Frank; Hachmann, Nick: Institutionelle Bedingungen effektiver Geldwäschebekämpfung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZSTW) 2022, Seite 391 bis 455, hier Seiten 393 bis 398.

71 JX (AML/CFT): [Risk-based Approach](#), zuletzt abgerufen am 21. August 2023. AML/CFT ist ausweislich seiner Homepage ein spezialisiertes Medienunternehmen („specialised media outlet“).

Empfehlungen gelte. Die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes sei daher nicht optional, sondern eine Voraussetzung für die wirksame Umsetzung der FATF-Standards.

Die ersten Recommendations wurden 2003 veröffentlicht und enthielten die im Rahmen der von den Verpflichteten zur Vorbeugung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu ergreifenden Maßnahmen. Diese sollten jedoch auf einer risikoabhängigen Basis abhängig vom Typ des Kunden, der Geschäftsbeziehung oder der Transaktionen bestimmt werden.<sup>72</sup>

Im Juni 2007 veröffentlichte die FATF, nach Zusammenarbeit mit Vertretern des internationalen Banken- und Wertpapiersektors, einen „Leitfaden zum risikoorientierten Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“. Darin erläutert sie die wesentlichen Elemente eines risikoorientierten Ansatzes. Außerdem enthält das Dokument neben einem Leitfaden für Finanzinstitute einen Leitfaden für (Aufsichts-)Behörden.<sup>73</sup> Die FATF stellt jedoch gleich zu Beginn des Leitfadens klar (Unterstreichung durch WD 4):

„Dieser Leitfaden würdigt, dass jedes Land und dessen Behörden gemeinsam mit den Finanzinstituten des Landes ein, in Bezug auf das jeweilige Länderrisiko angemessenes Präventionssystem entwickeln müssen. Daher stellt der Leitfaden kein einheitliches Modell für den risikoorientierten Ansatz dar, sondern gibt eine Anleitung für ein breites Rahmenkonzept, das auf grundsätzlichen Prinzipien und Verfahren basiert, die Länder bei der Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes unbeschadet der Zuständigkeit der nationalen Behörden berücksichtigen können.“<sup>74</sup>

Der zweite Abschnitt des Leitfadens enthält fünf Grundsätze zur Entwicklung eines RBA für (Aufsichts-)Behörden:

- Kenntnisse und Reaktion auf Bedrohung und Anfälligkeiten durch Erstellen einer nationalen Risikobewertung.
- Rechtliche/aufsichtsrechtliche Regelwerke, die die Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes unterstützen.
- Gestaltung aufsichtlicher Regelwerke zur Unterstützung der Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes.

---

72 FATF: [40 Recommendations](#), Oktober 2003, Stand Oktober 2004, zuletzt abgerufen am 21. August 2023. Übersetzung des Landeskriminalamtes Bayern unter <http://www.geldwaeshecompliance.de/media/files/Bayern-LKA---40-Empfehlungen-FATF-2003.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

73 Im englischen Original heißt es allgemein „national authorities“ oder im speziellen „supervisory authorities“, vergleiche [FATF Guidance on the Risk-Based Approach to combating Money Laundering and Terrorist Financing](#), Juni 2007, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

74 Deutsche Übersetzung: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: [FATF-Leitfaden zum risikoorientierten Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung](#), Juni 2007, Randnummer 1.6, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.



- 
- Identifizierung der wesentlichen betroffenen Stellen (die FATF zählt an dieser Stelle nicht abschließend unter anderem die Regierung, Strafverfolgungsbehörden, FIUs und Strafverfolgungsbehörden auf) und Gewährleistung von Einheitlichkeit.
  - Informationsaustausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor.<sup>75</sup>

2012 nahmen die Mitglieder der FATF die überarbeiteten Empfehlungen<sup>76</sup> an. Die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes ist ausdrücklich in Recommendation 1 genannt, die sich auf das Handeln der Staaten bezieht. Kern der Empfehlung ist, dass die Staaten auf Grundlage der ermittelten Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken einen risikobasierten Ansatz anwenden sollten, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen zur Verhinderung oder Eindämmung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung den ermittelten Risiken angemessen sind. Dieser Ansatz sollte eine wesentliche Grundlage für die effiziente Zuteilung von Ressourcen im Rahmen des Systems zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und die Umsetzung risikobasierter Maßnahmen im Rahmen der FATF-Empfehlungen sein.

Die Interpretive Note to Recommendation 1 führt die Umsetzung des risikobasierten Ansatzes in den Sektoren aus. Sie kommt zu dem Schluss, dass die zuständigen Behörden („competent authorities“) und die Verpflichteten in der Lage sein sollten, durch die Annahme eines risikobasierten Ansatzes sicherzustellen, dass die Maßnahmen zur Verhinderung oder Eindämmung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung den festgestellten Risiken angemessen sind. Sie sollten außerdem in der Lage sein, Entscheidungen darüber zu treffen, wie sie ihre eigenen Ressourcen am wirksamsten einsetzen.

Des Weiteren ist in den Recommendations von einem risikobasierten Ansatz im Zusammenhang mit der möglichen Terrorismusfinanzierung bei Non Profit Organisations (Interpretive Note to Recommendation 8), bei virtuellen Vermögenswerten (Interpretive Note to Recommendation 15) und ausdrücklich bei der Aufsicht die Rede (Interpretive Notes to Recommendations 26, 28). Er wird nicht im Zusammenhang mit den Recommendations zu FIUs (Recommendation 29) genannt.

Die FATF empfiehlt ihren Mitgliedern in Recommendation 29 die Einrichtung von FIUs („should establish“), die zusätzliche Informationen von den Verpflichteten erhalten und Zugang zu den Finanz-, Verwaltungs- und Strafverfolgungsinformationen haben sollte.<sup>77</sup> In ihren Interpretive

---

75 Deutsche Übersetzung: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: [FATF-Leitfaden zum risikoorientierten Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung](#), Juni 2007, Randnummer 2.1ff., zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

76 FATF (2012-2023): International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - [The FATF Recommendations](#), Stand Februar 2023, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

77 FATF (2012-2023): International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - [The FATF Recommendations](#), Stand Februar 2023, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.



---

Notes zu Recommendation 29 stellt die FATF klar, dass es verschiedene FIU-Modelle<sup>78</sup> gibt und die Empfehlung deshalb der Entscheidung für ein bestimmtes Modell nicht vorgreife. Die FIU sollte operativ unabhängig und autonom sein. Damit meint die FATF, dass sie die Befugnis und die Fähigkeit haben sollte, ihre Aufgaben frei zu erfüllen. In jedem Fall habe die FIU das unabhängige Recht, Informationen an die zuständigen Behörden weiterzuleiten oder zu verbreiten.

Zur Analysetätigkeit der FIUs schreibt die FATF (Unterstreichung von WD 4):

„FIU analysis should add value to the information received and held by the FIU. While all the information should be considered, the analysis may focus either on each single disclosure received or on appropriate selected information, depending on the type and volume of the disclosures received, and on the expected use after dissemination. FIUs should be encouraged to use analytical software to process information more efficiently and assist in establishing relevant links. However, such tools cannot fully replace the human judgement element of analysis. FIUs should conduct the following types of analysis: ...“<sup>79</sup>

## 8.2. Egmont Group

Auch die 1995 gegründete Egmont Group fußt nicht auf einer völkervertraglichen Rechtsgrundlage, sondern ist ein informeller Zusammenschluss von FIUs zum vereinfachten Datenaustausch, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen. Die von der Egmont Group entwickelten Charta (Egmont Group of Financial Intelligence Units Charter)<sup>80</sup> umreißt die charakterisierenden Eigenschaften und Funktionen von FIUs mit Schwerpunkt auf der Kooperation.

Im Oktober 2021 veröffentlichten FATF und die Egmont Group ein Papier mit der Aufforderung an die FIUs, die digitale Transformation bei der Analyse von Informationen über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu nutzen (Unterstreichung von WD 4):

„Lay down the essential precondition for the implementation of a dynamic risk-based approach in FIU workflows.

Machine learning and other AI-based tools can partially automate the process of risk analysis drawing from large volumes of unstructured data. These tools may enable FIUs to identify

---

78 In der Praxis werden die FIUs in die Kategorien administrativer Typus, polizeilicher Typus, strafjustizieller Typus oder Mischmodell einsortiert, vergleiche Meyer, Frank; Hachmann, Nick: Institutionelle Bedingungen effektiver Geldwäschebekämpfung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZSTW) 2022, Seite 391 bis 455, hier Seiten 415 bis 417.

79 FATF (2012-2023): International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - [The FATF Recommendations](#), Stand Februar 2023, Interpretive Note to Recommendation 29, (Financial Intelligence Units), Randnummer 3, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

80 Einsehbar auf der Homepage der [Egmont Group](#), zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

---

emerging risks which do not correspond to already known profiles, and to verify and adjust findings prepared based on traditional risk analysis.<sup>81</sup>

### 8.3. Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)

Der Europarat hat die Empfehlungen der FATF für MONEYVAL<sup>82</sup> übernommen. Bei MONEYVAL handelt es sich um einen 1997 geschaffenen Expertenausschuss, der die Einhaltung und effektive Umsetzung der internationalen Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in denjenigen Staaten des Europarats überwacht, die nicht Mitglied der FATF sind.

### 8.4. Übereinkommens gegen transnationales Organisiertes Verbrechen der UN

Nach Art. 7 Abs. 1 Buchstabe b des Übereinkommens gegen transnationales Organisiertes Verbrechen der UN sollen die Vertragsstaaten die Schaffung eines Finanznachrichtendienstes zur Geldwäschebekämpfung in Erwägung ziehen („shall consider“).<sup>83</sup> Solche Vorschriften wird nur eine appellative Wirkung beigemessen.

### 8.5. UN Global Programme against Money Laundering

Das UN Office on Drugs and Crime (UNODC) ist mit der Durchsetzung des UN Global Programme against Money Laundering (GPML) betraut und bietet fachliche Unterstützung für Gesetzgebungsorgane und für die in der Geldwäschebekämpfung operierenden Behörden. Besondere Schwerpunkte liegen bei der technischen Betreuung und Beratung von FIUs und der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen FIUs.<sup>84</sup>

---

81 FATF; Egmont Group: [Digital Transformation of AML/CFT for operational agencies](#), „Key Drivers“, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

82 [MONEYVAL](#) Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

83 Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie zu den Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel und gegen die Schleusung von Migranten vom 1. September 2005, Bundesgesetzblatt II, Seite 954.

84 United Nations: Office on Drugs and Crime: [Global Programme against Money Laundering](#), zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

## 9. Gibt es eine Notwendigkeit aus dem Länderbericht der Financial Action Task Force oder der EU-Geldwäscherichtlinie, einen risikobasierten Ansatz für die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen einzuführen?

### 9.1. FATF-Bericht

Der aktuelle Deutschland-Bericht der FATF vom August 2022<sup>85</sup> widmet sich nicht der Frage, ob die FIU einen risikobasierten Ansatz einführen muss, sondern sieht ihn als gegeben an und bewertet dessen Wirksamkeit. Bei Durchführung der operativen Analyse bescheinigt die FATF der FIU, dass diese über ein umfassendes Verfahren zur Überprüfung und Priorisierung von Verdachtsfällen verfüge. Das risikobasierte Modell könnte jedoch durch eine stärkere Zusammenarbeit und den Input von den Strafverfolgungsbehörden weiter verbessert werden.<sup>86</sup>

Bei ihren Untersuchungen zur Erstellung des Berichts habe die FATF festgestellt, dass die FIU die Prioritäten bei Verdachtsfällen nach zehn identifizierten Risikobereichen setze, die auf den Erkenntnissen der Ersten Nationalen Risikoanalyse beruhten. Statistiken zeigten, dass sich 14 Prozent der im Jahr 2020 erfolgten Weitergaben auf diese Hauptrisikobereiche bezögen, was etwas niedrig erscheine. Es sei nicht klar, ob dieses Priorisierungsinstrument (das auf einer Schlüsselwortsuche beruhe) ausreichend ausgefeilt sei, um das volle Potenzial der gemeldeten Verdachtsfällen zu nutzen, da 75 Prozent der Verdachtsfälle in diesem Stadium herausgefiltert würden. Die herausgefilterten Verdachtsfälle verblieben im Datenpool, der offenbar nur in sehr begrenztem Umfang für eine differenziertere Analyse von Mustern und Strukturen genutzt werde, und der Pool werde nur überprüft, wenn ein bestimmtes Ziel ermittelt wurde. Die FATF begrüßt in ihrem Bericht die geplante Einführung einer Software mit künstlicher Intelligenz ("FIU Analytics"), die zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Besichtigung noch nicht im Einsatz gewesen sei.<sup>87</sup>

### 9.2. EU-Geldwäscherichtlinien

Die 3. EU-Geldwäscherichtlinie von 2005 nahm die frühen FATF Recommendations von 2003 auf. So heißt es in Erwägungsgrund 22:

„Es sollte anerkannt werden, dass die Gefahr der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung nicht in allen Fällen gleich hoch ist. Gemäß einem risikobasierten Ansatz sollte in den

---

85 FATF: [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Germany](#), Mutual Evaluation Report, August 2022, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

86 FATF: [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Germany](#), Mutual Evaluation Report, August 2022, Randnummer 114, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

87 FATF: [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Germany](#), Mutual Evaluation Report, August 2022, Randnummern 113, 118, zuletzt abgerufen am 21. August 2023. Wörtlich heißt es in Randnummer 118: „It is not clear if this prioritisation tool (which relies on a key word search) is adequately sophisticated to harness the full potential of the STRs reported as 75% of STRs are filtered out at this stage. STRs filtered out remain in the data pool, there appeared to be very limited use of the data pool for more sophisticated analysis of patterns and structures and the pool is only checked if there is a specific target identified.“

---

Gemeinschaftsvorschriften der Grundsatz eingeführt werden, dass in bestimmten Fällen vereinfachte Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden zugelassen werden.“<sup>88</sup>

Erwägungsgrund 47 der 3. EU-Geldwäscherichtlinie lautet:

„Bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse im Sinne dieser Richtlinie sollte die Kommission die folgenden Grundsätze beachten: ... die Notwendigkeit, die erforderliche Flexibilität bei der Anwendung von Durchführungsmaßnahmen entsprechend einem risikoorientierten Ansatz sicherzustellen; ...“

In anderen Erwägungsgründen und im Richtlinienentwurf selbst findet sich der risikobasierte Ansatz ausschließlich im Zusammenhang mit den Verpflichteten und der Aufsicht.

Die Mitgliedstaaten der EU wurden durch Art. 21 der 3. EU-Geldwäscherichtlinie verpflichtet, eine FIU einzurichten. Wörtlich heißt es dazu in Erwägungsgrund 29 der 3. EU-Geldwäscherichtlinie:

„Verdächtige Transaktionen sollten der zentralen Meldestelle (FIU) gemeldet werden, die als nationale Zentralstelle fungiert und deren Aufgabe es ist, Meldungen verdächtiger Transaktionen und andere Informationen, die potenzielle Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung betreffen, entgegenzunehmen, zu analysieren und an die zuständigen Behörden weiterzugeben. Dies sollte die Mitgliedstaaten nicht zur Änderung ihrer bestehenden Meldesysteme verpflichten, bei denen das Meldeverfahren über die Staatsanwaltschaft oder andere Strafverfolgungsbehörden erfolgt, sofern die Informationen umgehend und ungefiltert an die zentralen Meldestellen weitergeleitet werden, ...“.

Art. 21 Abs. 2 Satz 2 der 3. EU-Geldwäscherichtlinie bestimmt:

„Ihre Aufgabe ist es, offen gelegte Informationen, die potenzielle Geldwäsche oder potenzielle Terrorismusfinanzierung betreffen oder aufgrund nationaler Vorschriften oder Regelungen erforderlich sind, entgegenzunehmen (und, soweit zulässig, um solche Informationen zu ersuchen), sie zu analysieren und sie an die zuständigen Behörden weiterzugeben.“

In der 4. EU-Geldwäscherichtlinie aus dem Jahr 2015<sup>89</sup> wird Erwägungsgrund 22 wie folgt formuliert:

„Das Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist nicht in allen Fällen gleich hoch. Aus diesem Grund sollte nach einem ganzheitlichen, risikobasierten Ansatz verfahren

---

88 Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Text von Bedeutung für den EWR), Amtsblatt der Europäischen Union L 309/15.

89 Art. 32 der 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, Amtsblatt der Europäischen Union L 141/73.

werden. Dieser stellt nicht die Möglichkeit einer ungebührlich ausufernden Freistellung für Mitgliedstaaten und Verpflichtete dar. ...“

Erwägungsgrund 23 der 4. EU-Geldwäscherichtlinie lautet:

„Das Bedürfnis der Mitgliedstaaten und der Union, die für sie bestehenden Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu ermitteln, zu verstehen und zu mindern, bildet die Grundlage des risikobasierten Ansatzes. ...“

Im Richtlinientext selbst wird ein risikobasierter Ansatz nur in den Kapiteln I, II, III (insbesondere Verpflichtete) und VI (Aufsicht), nicht aber in Kapitel IV (Meldepflichten) erwähnt, indem die FIU verankert ist.

Art. 32 der 4. EU-Geldwäscherichtlinie beschreibt die Arbeitsweise der FIUs differenzierter als zuvor. In Abs. 3 wird ausgeführt (vergleiche auch Erwägungsgrund 37):

„Jede zentrale Meldestelle arbeitet unabhängig und ist eigenständig, was bedeutet, dass sie über die Befugnis und die Fähigkeit verfügt, ihre Aufgaben ungehindert wahrzunehmen, und in der Lage ist, unabhängige Entscheidungen zu treffen, ob bestimmte Informationen analysiert, angefordert und weitergegeben werden. ... Ihr obliegt es, bei begründetem Verdacht auf Geldwäsche, damit zusammenhängende Vortaten oder Terrorismusfinanzierung die Ergebnisse ihrer Analysen und alle zusätzlichen relevanten Informationen an die zuständigen Behörden weiterzugeben.“

Art. 32 Abs. 3 der 4. EU-Geldwäscherichtlinie blieb im Rahmen der Änderung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/843 vom 30. Mai 2018<sup>90</sup> unverändert. Von einem risikobasierten Ansatz ist in der Änderungsrichtlinie nicht im Zusammenhang mit Meldestellen die Rede.

## 10. Welche FIUs weltweit arbeiten mit einem risikobasierten Ansatz?

### 10.1. Möglichkeiten des institutionellen Aufbaus von FIUs

Wie in den obigen Kapiteln mehrfach erwähnt, machen internationale Vereinigungen keine Vorgaben zum institutionellen Aufbau der FIUs. Die Egmont Group unterscheidet vier Typen:<sup>91</sup>

Administrativer Typus:

FIUs können reine Verwaltungsbehörden sein. Sie fungieren als „Puffer“ zwischen den Verpflichteten und den Strafverfolgungsbehörden. Als Vorteil werde die Entlastung von Polizeibe-

---

90 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, Amtsblatt der Europäischen Union L 156/43.

91 Egmont Group: [Financial Intelligence Units](#), zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

hörden und Staatsanwaltschaften durch die zentrale Bündelung und Filterung von Verdachtsmeldungen gewertet. Nachteilig wirke sich die oftmalige Beschränkung administrativer FIUs auf den international vorgegebenen Katalog aus, was die Entlastungswirkung und effektive Aufgabenerfüllung limitiere.

Für eine administrative Einordnung haben sich innerhalb der EU Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien, Tschechien entschieden.

Polizeilicher Typus:

Weit verbreitet sei die Einbettung von FIUs in den Polizeiapparat, die von einer rein formalen Anbindung an den Polizeiapparat zu unterscheiden sein. Der polizeiliche Typus habe vergleichsweise eingriffsintensive Ermittlungsbefugnisse sowie weitreichende (häufig direkte) Zugriffsrechte auf polizeiliche und nicht-polizeiliche Datenbanken sowie barrierefreie Kommunikation mit dem übrigen polizeilichen Ermittlungsapparat. Merkmal sei somit die gleichzeitige, jedoch manchmal konkurrierender Zuständigkeit für die Untersuchung von Geldwäsche.

Für eine polizeiliche Einordnung haben sich innerhalb der EU Estland, Finnland, Litauen, Österreich, Portugal, die Republik Irland, Schweden, Slowakei entschieden.

Strafjustizieller Typus:

Beim strafjustiziellen Typus wird eine FIU innerhalb der Justiz eingerichtet. Das biete sich vor allem bei Staaten mit einem gesetzlich so strikt geschützten Bankgeheimnis an, dass jegliche Anfrage im Finanzsektor ohne richterliche oder staatsanwaltschaftliche Anordnung fruchtlos bliebe. Auf diese Weise werde eine effektivere und reibungslose Zusammenarbeit zwischen der FIU und der Staatsanwaltschaft ermöglicht, ohne dass besondere Auskunftsrechte eingerichtet werden müssten.

In der EU hat Luxemburg diesen Typus gewählt.

Mischmodell:

Das Mischmodell vereint Elemente von mindestens zwei FIU-Modellen und verfügt oft über einen ganzen Katalog verschiedener Befugnisse. Als Nachteil wird angesehen, dass es gegenüber den Verpflichteten und in der internationalen Zusammenarbeit zu Irritationen bezüglich der Kompetenzen und deswegen sogar zu Kooperationsausfällen kommen kann.

Für eine gemischte Einordnung haben sich in der EU Dänemark, Griechenland, die Niederlande, Ungarn und Zypern entschieden.

## 10.2. Verbindung von risikobasiertem Ansatz und FIUs

Bei den nachfolgenden Mitgliedstaaten der FATF<sup>92</sup> konnte in Berichten eine namentlich genannte Verbindung zwischen einem risikobasierten Ansatz und den FIUs gefunden werden (Unterstreichungen von WD 4):

Belgien:

“While the number of STRs received is large, not all of the STRs have the same importance or require the same amount of attention. ... To deal with the number of STRs and process them efficiently, the CTIF has, through its strategic analysis department, put into place a tool that identifies suspicious transactions and determines priorities. ... To improve the quality of STRs, the CTIF issued guidelines in December 2013 (also available on the CTIF website) that enable reporting institutions to fill in a standard STR form, which contains all elements needed by CTIF to conduct its analysis. Furthermore, based on the first national ML risk analysis, the CTIF developed in 2014 a risk-based approach to the operational processing of ML cases based on STRs.”<sup>93</sup>

STRs sind suspicious transaction reports (Verdachtsmeldungen), bei der CTIF handelt es sich um die Cellule de traitement des informations financières (Belgian FIU).

Griechenland:

“HFIU receives the STRs through an electronic platform dedicated to the storage, analysis and management of reports. Notably, the system automatically flags instances where a particular natural or legal person has been previously the subject of a report. The HFIU system classifies STRs following a risk-based approach, which is informed by the NRA. Depending on the outcome of preliminary analysis, STRs are filed for future reference, disseminated as intelligence, or further developed and used to support criminal investigations and prosecutions.”<sup>94</sup>

Bei der HFIU handelt es sich um die Hellenic Financial Intelligence Unit.

Israel:

“Israel implements elements of a RBA approach to AML/CFT measures across judicial and law enforcement agencies (incl. Israeli National Police (INP), State Attorney’s Office, Israeli

---

92 FATF: [Countries](#), zuletzt abgerufen am 21. August 2023. Die FATF selbst hat 39 Mitglieder, die anderen, die FATF-Empfehlungen anerkennenden Mitglieder gehören zu einem Netzwerk von „FATF-Style Regional Bodies (FSRBs)“, zum Beispiel MONEYVAL.

93 FATF: [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Belgium](#), Mutual Evaluation Report, April 2015, Seite 50f., zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

94 FATF: [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Greece](#), Mutual Evaluation Report, September 2019, Randnummer 139, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

Tax Authority (ITA), Israeli Securities Authority (ISA), and IMPA) and supervisory authorities (Bank of Israel (BoI), ISA, CMISA).”<sup>95</sup>

Bei der IMPA handelt es sich um Israel Money Laundering and Terror Financing Prohibition Authority, laut Randnummer 8 des oben genannten Berichts die israelische FIU.

Luxemburg:

„Furthermore, the strategy defines a national action plan with seven initiatives that cut across the different elements of Luxembourg’s AML/CFT framework. Each of the strategic initiatives includes a set of actions, to be implemented over the course of 2021-2023 by the concerned competent authorities, SRBs, CRF, ARO, prosecution authorities, investigative offices and judicial police. The seven initiatives are: ...

Initiative III – CRF –

Further enhance internal capabilities of the financial intelligence unit: Build out the internal capabilities of the CRF, especially, to further enhance the strategic and risk-based approach with additional resources, use of databases and advanced tools and cooperation with supervisors, SRBs and private sector. ... “<sup>96</sup>

Bei der CRF handelt es sich um die Cellule de Renseignement Financier – Luxembourg’s Financial Intelligence Unit.

Vereinigte Staaten von Amerika:

“Competent authorities at the Federal, State and local levels regularly use a wide range of financial intelligence to support ML/TF investigation, trace assets, develop operational and strategic analysis, and identify risks. This is primarily achieved through direct access to and use of the data held by the financial intelligence unit (FIU), FinCEN. FinCEN’s extensive financial intelligence includes Suspicious Activity Reports (SARs) and a range of other mandatory reports. FinCEN has adopted a risk-based approach (RBA) to analysing the large amount of data received annually, and uses sophisticated and evolving automatic business rules to identify priority reports and SARs.”<sup>97</sup>

\*\*\*

---

95 FATF: [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Israel](#), Mutual Evaluation Report, Dezember 2018, Criterion 1.5, Seite 178, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

96 The Government of the Grand Duchy of Luxembourg: Ministry of Justice: [National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing](#), 15. September 2020, Seite 171, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.

97 FATF: [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, United States](#), Mutual Evaluation Report, Dezember 2016, Randnummer 11, zuletzt abgerufen am 21. August 2023.