

Jan-Gerrit Iken

Anti Financial Crime Alliance – neue Kooperationsform zur Finanzkriminalitätsbekämpfung

Geldwäsche und Finanzkriminalität standen zu keiner Zeit in einem so hohen Maße im Fokus medialer Aufmerksamkeit wie heute. Das übergreifende Verständnis um die Betroffenheit des Standortes Deutschland hat in den letzten Jahren nicht nur zu einer Vielzahl gesetzgeberischer Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene geführt, sondern hat auch in Deutschland die Diskussion um wirksamere Zusammenarbeitsmodelle zwischen öffentlichem Sektor und Banken als Verpflichtete nach Maßgabe des Geldwäschegesetzes eröffnet.

Aus diesem Grund wurde im September 2019 die Anti Financial Crime Alliance Germany (AFCA) gegründet, die heute 36 Mitglieder umfasst. Neben Instituten aus den drei Säulen der Finanzwirtschaft sind auf Behördenseite die Finanzaufsicht BaFin, das Bundeskriminalamt und die Financial Intelligence Unit (FIU) in dieser für Deutschland neuen „Public-private-Partnership“ aktiv.

Im Zentrum dieser sogenannten Public-private-Partnership steht dabei der verbesserte Informationsaustausch zwischen Banken, FIU, Strafverfolgungsbehörden und BaFin. Dabei orientiert sich die AFCA durchaus auch an Modellen und Entwicklungen im Ausland.

Öffentlich-private Partnerschaft zur Bekämpfung von Finanzkriminalität

Das Konzept einer intensiven Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, mit dem Ziel Finanzkriminalität gemeinsam zu bekämpfen, hat in den vergangenen fünf Jahren Schule gemacht. Die erste öffentlich-private Partnerschaft (Public-private-Partnership) hat ihren Ursprung in Großbritannien. Die Gründung der sogenannten Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (kurz JMLIT) im Jahr 2015 führte dort zu einem grundlegenden Umdenken mit Blick auf die Herange-

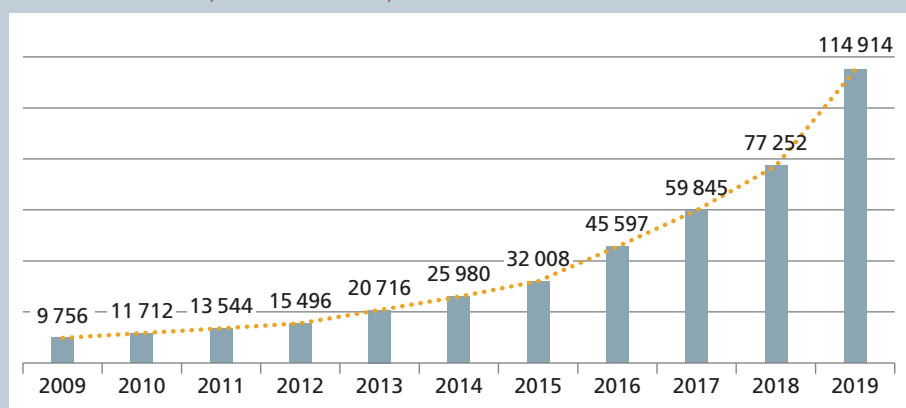
hensweise im Kampf gegen die Finanzkriminalität.

Bisher kämpften Behörden aufseiten des öffentlichen Sektors sowie Finanzinstitute aufseiten des Privatsektors getrennt voneinander gegen die immer komplexer werdenden Methoden von Geldwäschern und anderen Kriminellen, ohne das auf der jeweils anderen Seite vorhandene Wissen zu nutzen und entsprechende Synergien zu bilden. So verfügen beispielsweise Strafverfolgungsbehörden über Ermittlungserkenntnisse zu beteiligten Akteuren und Strukturen. Finanzinstitute hingegen verfügen über relevante Finanztransaktions- und Kundendaten sowie spezielle IT-Systeme, um möglichen Hinweisen auf Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsaktivitäten nachzugehen.

Die Gründung der ersten Public-private-Partnership hat den Grundstein gelegt, dass bisherige Silodenken und die damit verbundenen Informationsdefizite zu überwinden. Sie gab Anstoß dafür, den Informationsaustausch sowie die Zusammenarbeit zwischen Beteiligten des öffentlichen und des privaten Sektors in den Mittelpunkt der Bemühungen im Kampf gegen Finanzkriminalität zu stellen.

Die Notwendigkeit eines Strategiewechsels im Kampf gegen Finanzkriminalität wird besonders deutlich, wenn man einen Blick auf die vorhandenen Statistiken wirft. So werden jedes Jahr schätzungsweise 800 Milliarden bis 2 Billionen US-Dollar gewaschen. Das entspricht circa 2 bis 5 Prozent der gesamten Weltwirtschaft.¹⁾ In der EU macht Geldwäsche bis zu 1,2 Prozent des jährlichen BIP der EU aus, was im Jahr 2018 circa 197,2 Milliar-

Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl der Verdachtsmeldungen nach dem GwG (2009 bis 2019)



Quelle: FIU-Jahresbericht 2019, August 2020, S. 15

den Euro entsprach.²⁾ Auch in Deutschland zeigt sich mit Blick auf die jährlich steigende Anzahl der abgegebenen Geldwäscheverdachtsmeldungen die Dringlichkeit des Themas. So wurden 2019 insgesamt 114914 Verdachtsmeldungen abgegeben, was einem Anstieg von 49 Prozent im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Seit 2009 hat sich das jährliche Meldeaufkommen in Deutschland fast verzweifelt. Rund 98 Prozent aller Meldungen stammen dabei aus dem Finanzsektor³⁾ (Abbildung 1).

Mehrere Formen der Zusammenarbeit

Spiegelbildlich lässt sich international erkennen, dass in einzelnen Ländern die Anzahl an Public-private-Partnerships enorm zugenommen hat. Seit 2015 wurden weltweit mehr als 20 Public-private-Partnerships zur Bekämpfung von Finanzkriminalität gegründet (Abbildung 2).

Grundsätzlich lassen sich die Partnerschaften hinsichtlich ihrer organisatorischen Zusammensetzung, ihrer jeweiligen Prioritäten und Ziele im Bereich der Bekämpfung von Finanzkriminalität sowie der Art und Weise der Zusammenarbeit unterscheiden. Mit Blick auf die organisatorische Zusammensetzung gibt es Partnerschaften mit und ohne Beteiligung von Aufsichtsbehörden. Dabei scheint die Beteiligung der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden vorzugsweise, können diese doch in besonderem Maße dazu beitragen, das gemeinsame Verständnis mit Blick auf die aktuellen Gefahren und Trends im Bereich Finanzkriminalität zu stärken.

Betrachtet man Prioritäten und Ziele im Bereich der Bekämpfung von Finanzkriminalität, hat sich die Mehrheit der Public-private-Partnerships weltweit auf einzelne Themenkomplexe wie zum Beispiel Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung oder Korruption spezialisiert. In der Art und Weise der Zusammenarbeit lässt sich zwischen sogenannten Co-location- beziehungsweise Secondment-Modellen sowie zwischen anlassbezogenen und regelmäßigen Zusammenkünften unterscheiden.

In dem Format des Co-location- beziehungsweise Secondment-Modells arbeiten Mitarbeiter aus dem öffentlichen und aus dem privaten Sektor Seite an Seite in eigens für diese Art der Zusammenarbeit eingerichteten Räumen.

Festzustellen bleibt, dass sich bis heute kein Modell auf internationaler Ebene durchgesetzt hat. Vielmehr sehen wir eine Entwicklung in der Zusammenarbeit im Kampf gegen die Geldwäsche, die einerseits die Bedürfnisse auf nationaler Ebene reflektiert, die aber auch mittlerweile von Gesetzgebern und globalen Standardsetzern getragen wird.

Verschiedene Bedingungen für Austausch

Als weiteres wichtiges Kriterium der Unterscheidung zwischen den unterschiedlichen Kooperationsformen dient die Abgrenzung zwischen strategischem und taktischem Informationsaustausch.

Strategischer Informationsaustausch: Im Rahmen eines strategischen Informationsaustausches entwickeln Mitglieder aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam Typologiepapiere und Risikoindikatoren zu aktuellen Trends und Mustern im Bereich der Finanzkriminalität. Hierbei handelt es sich in aller Regel um anonymisierte Papiere, die keine personenbezogenen Angaben enthalten. Diese Art des Informationsaustausches bedarf keiner gesonderten gesetzlichen Grundlage. Die Ergebnisse stehen regelmäßig einem breiten Empfängerkreis zur Verfügung und werden auch verpflichteten Instituten, die nicht Mitglied der Public-private-Partnership sind, zugänglich gemacht.

Taktischer Informationsaustausch: In einzelnen Ländern (zum Beispiel USA und Großbritannien) dürfen hingegen die Mitglieder, auf Grundlage einer entsprechenden Rechtsnorm und unter bestimmten Voraussetzungen, personenbezogene Daten austauschen. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Namen und Adressen bestimmter natürlicher oder juristischer Personen, die von Relevanz für Ermittlungsbehörden sind. Finanzinstitute



Dr. Jan-Gerrit Iken



Global Head of Financial Crime, AML & Sanctions, Commerzbank, Frankfurt am Main

Jüngst wurde Deutschland in einigen Medien als „Geldwäsche-paradies“ bezeichnet. Dass Handlungsbedarf im Kampf gegen Finanzkriminalität besteht, sollte damit klar sein. Bisher gab es in diesem Feld aber hauptsächlich Einzelkämpfer, auf privater wie auf öffentlicher Seite, die sich kaum untereinander ausgetauscht haben und die Menge des Potenzials, welches sich aus einer Zusammenarbeit hätte ergeben, nicht heben konnten. In jüngerer Zeit haben sich aber weltweit mit Partnerschaften der öffentlichen und privaten Sektoren Arbeitsgruppen gebildet, die nun ihr strategisches Wissen und ihre Erfahrungswerte in der Bekämpfung von Finanzkriminalität zusammenführen und reale Ergebnisse vorweisen können. Der Autor des vorliegenden Beitrags beschreibt die Bildung der deutschen Anti Financial Crime Alliance, welche die Kompetenzen der BaFin und mehrerer privater Institute zur Geldwäschebekämpfung vereint. (Red.)

werden somit in die Lage versetzt, die Erkenntnisse von Strafverfolgungs- und anderen Behörden gegen ihre eigenen Daten abzugleichen und potenzielle Übereinstimmungen zurückzumelden. Darüber hinaus gibt es auch sogenannte Hybridmodelle. In dieser Art von Public-private-Partnership werden sowohl strategische als auch taktische Informationen zwischen den Teilnehmern ausgetauscht. Das Hybridmodell ist das am weitesten verbreitete Modell, gefolgt von dem Modell des rein strategischen Informationsaustausches.

Das deutsche Modell einer Public-private-Partnership, die Anti Financial Crime Alliance, verfolgt bewusst das Ziel eines dauerhaften strategischen Informationsaustausches zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; dies auch in Ermangelung einer konkreten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in Deutschland zum Austausch relevanter personenbezogener Daten im Rahmen einer Public-private-Partnership.

Die Anti Financial Crime Alliance

Daher konzentriert sich der Informationsaustausch auf Risikoindikatoren und relevante Transaktionsmuster. Dieser Ansatz vermag auf den ersten Blick gegenüber dem taktischen Informationsaustausch nachteilig erscheinen. Gleichwohl zeigen die bisherigen Arbeitsergebnisse, dass die gemeinsam erarbeiteten Typologien und Risikoindikatoren institutsintern dann vielfach genutzt werden konnten, um relevante Transaktionen zu identifizieren und entsprechende risikomindernde Maßnahmen in der Geldwäscheprävention auf Institutsebene aufzusetzen.

Organisatorisch setzt sich die AFCA wie folgt zusammen: Das von der FIU geleitete und paritätisch besetzte Board steht an der Spitze der AFCA. Neben der FIU sind aus dem öffentlichen Sektor sowohl das BKA als auch die BaFin vertreten. Stellvertretend für den Privatsektor sind neben der Commerzbank, die DZ Bank und die HSBC Deutschland vertreten. Im Rahmen

der quartalsweise stattfindenden Board-Sitzungen wird über die von den verschiedenen Arbeitsgruppen erstellten Ergebnisse befunden, werden Beschlüsse zur Errichtung von Arbeitsgruppen getroffen, Arbeitsaufträge beschlossen und über Mitgliedschaftsanträge entschieden.

Darüber hinaus ist das Board mit der Festlegung der strategischen Zielsetzung für die AFCA und deren Arbeitsgruppen betraut. In seinen Aufgaben wird das Board von dem Management Office koordinierend unterstützt. Das ebenfalls von der FIU geleitete Management Office dient überdies als Informationsschnittstelle zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen untereinander und dem Board.

Kompetenzen hinzugewonnen

Die operative Arbeit innerhalb der AFCA erfolgt in den verschiedenen Arbeitsgruppen. Zum Zeitpunkt ihrer Gründung startete die AFCA mit zwei Arbeitsgruppen: Eine, die sich seit Gründung um den organisatorisch-rechtlichen Rahmen der AFCA kümmert. Daneben wurde gleich zu Beginn eine erste operativ angelegte Arbeitsgruppe gegründet, die sich spezifisch mit relevanten Risikoindikatoren und Typologien im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor beschäftigt.

Im Laufe der Zeit sind drei weitere Arbeitsgruppen hinzugekommen, die sich mit den Themen Glückspiel, Geldwäsche

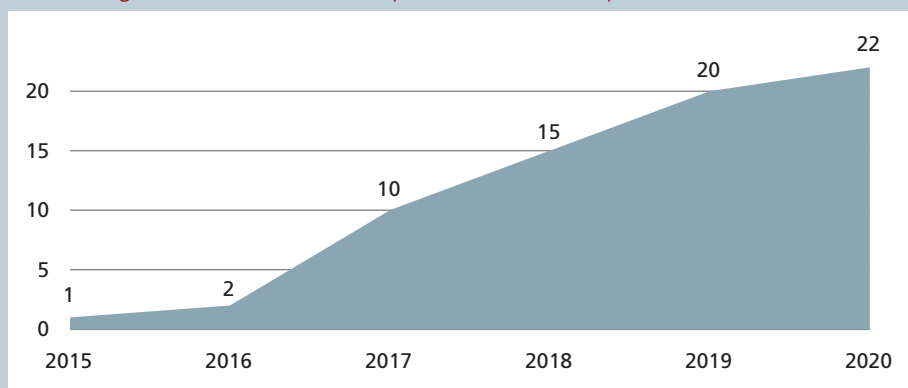
im Immobiliensektor und Steuerdelikte beschäftigen. Mit den neuen Arbeitsgruppen kamen erstmals auch Verpflichtete aus dem Nichtfinanzsektor hinzu. Komplettiert wird die AFCA nun durch den Expertenstab, der dem Board beratend zur Seite steht.

Modellhafte Arbeit in der AFCA

Als Musterbeispiel, wie gewinnbringend der Austausch von Informationen und eine enge Zusammenarbeit zwischen Beteiligten des öffentlichen und des privaten Sektors bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist, kann die Arbeitsgruppe 2 stellvertretend für die AFCA herangezogen werden. Die gemeinsam von BaFin und Commerzbank geleitete Arbeitsgruppe beschäftigt sich, ganz im Sinne ihres Namens, mit „Risiken und Trends im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor“. Basierend auf den prominenten Geldwäscheskandalen der jüngsten Vergangenheit und neuartiger Entwicklungen rund um Themen wie Kryptowährungen und Finanzkriminalität in Verbindung mit der Covid-19-Pandemie wurden verschiedene Arbeitskreise eingerichtet. So wurde ein Arbeitskreis namens „Significant Financial Crime“ eingesetzt, in dessen Rahmen die gewonnenen Erkenntnisse aus den zurückliegenden sogenannten „Laundromat“-Fällen zusammengetragen und weiterentwickelt werden. Neben Ermittlungserkenntnissen aufseiten der Behörden konnten vielfach auch Ergebnisse aus internen Untersuchungen der teilnehmenden Banken herangezogen werden.

Herausgekommen sind neben zahlreichen fachlichen Diskussionen zwischen den Beteiligten, ein Handbuch zum Erkennen von Typologien für das Transaktions- und das Kundenmonitoring. Es soll Banken ermöglichen, mittels sogenannter Red Flags ihre eigenen Zahlungen zu analysieren. Darüber hinaus wurde ein Typologiepapier zum Thema Mantelgesellschaften entwickelt, welches über die AFCA hinaus allen Verpflichteten zugänglich gemacht wurde. Das Typologiepapier dient nicht nur als Information, welche Risiken im Zusammenhang mit Mantelge-

Abbildung 2: Anzahl der Public-private-Partnerships weltweit seit 2015



Quelle: Royal United Services Institute (RUSI), Five years of growth in public-private financial information sharing partnerships to tackle crime, August 2020, S. 12



sellschaften bestehen, sondern hilft darüber hinaus bei deren Identifizierung als Transaktionspartner im Zahlungsverkehr.

Neue Herausforderungen

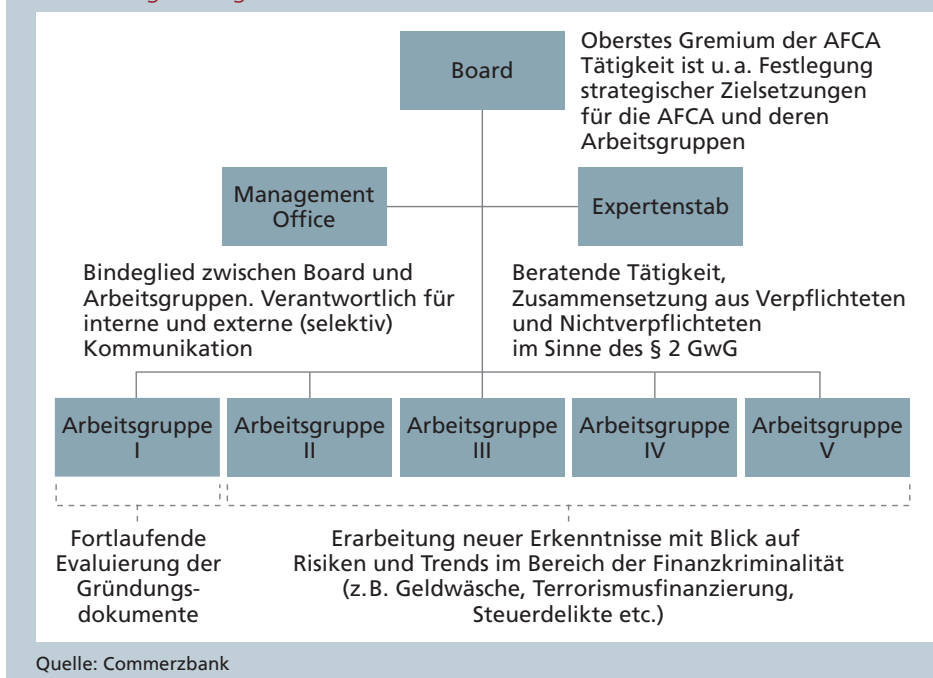
In einem zweiten Arbeitskreis unter dem Namen „Emerging Risks“ wurde zu aktuellen Trends im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gearbeitet. Wie in jedem anderen Bereich spielte die Covid-19-Pandemie auch hier eine besondere Rolle. So wurden insgesamt drei aufeinander aufbauende Typologiepapiere unter dem Namen „Covid-19-bezogene Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken und Auswirkungen auf die Finanzkriminalität“ veröffentlicht. Die gemeinsam erarbeiteten Dokumente befassen sich sowohl mit Covid-19-typischen Delikten wie Cyberkriminalität und Betrug als auch mit Hinweisen zum Missbrauch finanzieller Förderungen und Arbeitslosengeld sowie Anlagebetrug in Verbindung mit Covid-19.

Ein weiteres Thema, das auch öffentlich viel Beachtung erhält, ist das Thema Kryptowährungen. Viele Banken und auch die Beteiligten des öffentlichen Sektors betreten hier teilweise Neuland. Umso wichtiger war es, sich über mögliche Risiken in Verbindung mit virtuellen Währungen auszutauschen und auch von den Erkenntnissen der jeweiligen Institute zu lernen. So wurden beispielsweise eine Schlagwortliste zur Identifikation kryptobezogener Geschäftsvorgänge als auch ein Fragebogen zur Identifizierung von digitalen Zahlungsanbietern entwickelt.

Informationsaustausch im Spannungsverhältnis

Der dritte Arbeitskreis innerhalb der Arbeitsgruppe 2 liegt den Teilnehmern besonders am Herzen. Hier geht es um das Thema Menschenhandel. Unter dem offiziellen Namen „Finanzströme des Menschenhandels“ wurde unter tatkräftiger Unterstützung aller Beteiligten ein Handbuch entwickelt, das unter anderem Risikoindikatoren auflistet, die auf Menschenhandel hinweisen. Gemeinsam haben alle

Abbildung 3: Organisatorischer Aufbau der AFCA



Dokumente, dass sie nicht nur als umfangreiche Informationsquelle dienen, sondern darüber hinaus in der Praxis eingesetzt werden können.

Seit Konstitution der AFCA ist eine nachhaltige Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten entstanden. Auch die Anzahl und Qualität der bisherigen Arbeitsergebnisse kann sich im internationalen Vergleich sehen lassen, finden diese sehr positive Resonanz auch im Ausland. Die weitere Entwicklung dieser Public-private-Partnership wird gleichwohl vom zukünftigen Zielbild dieser Kooperationsform abhängen. Hier wird innerhalb der AFCA, aber auch vom Gesetzgeber die Frage zu beantworten sein, ob neben dem strategischen auch ein taktischer Informationsaustausch möglich sein soll. Damit könnte die Effektivität, aber auch die Effizienz nochmals deutlich erhöht werden. Ein sogenannter Blue Print hierfür existiert in Großbritannien.

Auch zukünftig kommt den verschiedenen Public-private-Partnerships weltweit eine größere Bedeutung im Kampf gegen Finanzkriminalität zu. So hat die Financial Action Task Force (FATF) als globaler Standardsetzer im Bereich Finanzkriminalität den öffentlichen und

den privaten Sektor ermutigt, innerstaatliche Koordination und internationale Zusammenarbeit sowie den Informationsaustausch zu fördern. Zukünftig wird ein weiterer Fokus auf dem Thema Digitalisierung liegen. Bereits heute beschäftigen sich zahlreiche Public-private-Partnerships mit den Möglichkeiten, die der Einsatz von künstlicher Intelligenz und maschinellem Lernen im Kampf gegen Finanzkriminalität bietet.

Auch innerhalb der AFCA wird sich die Arbeitsgruppe 2 zukünftig verstärkt mit dem Thema Digitalisierung auseinandersetzen. Hierzu wurden bereits unter Beteiligung von auf Digitalisierung spezialisierten Unternehmen, Workshops mit interessierten AFCA-Mitgliedern durchgeführt. Es wird also auch in Zukunft eine Vielzahl komplexer Themen geben, die besser im Verbund als einzeln angegangen werden können. Die AFCA wurde genau zu diesem Zweck ins Leben gerufen.

Fußnoten

- 1) United Nations Office on Drug and Crime (UNODC), <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>.
- 2) Europol, From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact, September 2017, S. 5.
- 3) FIU-Jahresbericht 2019, August 2020, S. 15.