



MASTER THESIS | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Financial Intelligence Units und die Geldwäscheabwehr: Rollen,
Herausforderungen und aktuelle Entwicklungen im
europäischen Kontext

verfasst von | submitted by

Dr. iur. Ksenia Wess M Law

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Laws (LL.M.)

Wien | Vienna, 2026

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree
programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 999 082

Universitätslehrgang lt. Studienblatt |
Postgraduate programme as it appears on
the student record sheet:

Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht
(LL.M.) [Berufsbegleitend Deutsch]

Betreut von | Supervisor:

Dipl.-Jur. Dr. Maria Elisabeth Sturm LL.M.

Abstract

Eine der zentralen Herausforderungen der Finanzmarktregulierung stellt heutzutage die Bekämpfung der Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung. Diese begründen erhebliche Risiken für die Integrität der Finanzmärkte, die Stabilität von Volkswirtschaften sowie das Vertrauen in staatliche und wirtschaftliche Institutionen. Zur Prävention solcher Risiken werden Finanzintermediären umfangreiche Sorgfalts-, Abklärungs- und Meldepflichten auferlegt. Eine zentrale Rolle im geldwäscherechtlichen Abwehrdispositiv nehmen dabei die Financial Intelligence Units (FIUs) ein, welche Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre analysieren, zusätzliche Informationen beschaffen und relevante Sachverhalte an Strafverfolgungsbehörden weiterleiten. Zunehmend sehen sich die FIUs mit stark steigenden Meldevolumina, komplexeren internationalen Sachverhalten sowie wachsenden Anforderungen an Datenverarbeitung, Analysefähigkeit und internationale Kooperation konfrontiert.

Vor diesem Hintergrund analysiert die Arbeit aus rechtsvergleichender Perspektive die regulatorischen, institutionellen und operativen Herausforderungen der FIUs in der Schweiz, Deutschland und Österreich unter Berücksichtigung der internationalen Standards der FATF und der Egmont-Gruppe. Einen besonderen Schwerpunkt bildet dabei das neue EU-AML-Paket, welches auf eine stärkere Harmonisierung, Zentralisierung und Intelligence-Orientierung der europäischen Geldwäschebekämpfung abzielt. Untersucht werden insbesondere die Rolle der FIUs im Verdachtsmeldewesen, ihre Analyse- und Kooperationsfunktionen, der Ausbau datengetriebener Analyseinstrumente sowie die zunehmende Technologisierung der Geldwäschereibekämpfung.

Im Ergebnis zeigt sich, dass sich die FIUs zunehmend von klassischen Filterstellen hin zu integrierten, daten- und analysegetriebenen Intelligence-Einheiten entwickeln. Die Effektivität der Geldwäschereibekämpfung wird künftig entscheidend davon abhängen, inwieweit es gelingt, große und komplexe Datenmengen effizient zu verarbeiten, relevante Muster zu identifizieren und Finanzintelligenz wirksam in präventive und strafrechtliche Maßnahmen zu überführen.

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis.....	III
Materialienverzeichnis.....	VI
Abkürzungsverzeichnis.....	IX
I. Einleitung	1
1. Phänomen der Geldwäsche und die Methodik ihrer Bekämpfung.....	1
2. Gang der Untersuchung.....	3
II. Internationale Standards.....	4
1. FATF und ihr Mandat	4
1.1. Grundlagen	4
1.2. Verbindlichkeit der Standards	5
1.3. Inhalt der Standards	6
2. Vorgaben der Egmont-Gruppe	7
III. (Supra-)nationale Rechtsrahmen und Herausforderungen.....	8
1. Schweiz	9
1.1. Rechtsrahmen	9
1.2. Kritik der FATF und Reaktion	12
1.2.1. Operative Unabhängigkeit.....	13
1.2.2. Analysefähigkeit und Meldesystem.....	13
1.2.3. Internationale Zusammenarbeit	14
1.2.4. Nationale Zusammenarbeit	16
1.2.5. Herausforderungen	18
1.3. Zwischenfazit	22
2. EU-Rechtsrahmen und nationale Umsetzungen.....	22
2.1. Europäischer Rechtsrahmen	22
2.1.1. Vorgaben betreffend Meldewesen.....	22
2.1.2. Vorgaben betreffend FIUs	23
2.1.3. Zwischenfazit	25
2.2. Deutschland.....	25
2.2.1. Rechtsrahmen	26
a. Aufsicht und Meldewesen	26
b. Stellung der DE-FIU	27
2.2.2. Kritik der FATF	31
2.2.3. Herausforderungen	34
2.2.4. Zwischenfazit	36

2.3.	Österreich.....	37
2.3.1.	Rechtsrahmen	38
a.	Aufsicht und Meldewesen	38
b.	Stellung der A-FIU	39
2.3.2.	Kritik der FATF und Reaktion	41
2.3.3.	Herausforderungen	44
2.3.4.	Zwischenfazit	47
3.	FIUs im Vergleich.....	47
IV.	Neues EU-AML-Paket	51
1.	Rechtsrahmen	51
1.1.	Hintergrund	51
1.2.	Überblick.....	52
2.	Aufsichtsstruktur: AMLA und FIUs	54
3.	Neues Meldewesen.....	56
4.	FIU	58
5.	Zwischenfazit	62
6.	Auswirkungen und Zwischenfazit	63
6.1.	Funktionale Konvergenz der FIU-Modelle	63
6.2.	Ausweitung und Vereinheitlichung des Informationszugangs	64
6.3.	Intensivierung der Zusammenarbeit	65
6.4.	Institutionalisierung der Feedbackmechanismen.....	65
6.5.	Ressourcen- und Professionalisierungsdruck	66
6.6.	Weiterentwicklung des Intelligence-Systems und nationale Spielräume	66
V.	Fazit	67

Literaturverzeichnis

Die nachstehenden Werke werden, sofern nichts anderes angegeben ist, mit Nachnamen der Autorenschaft sowie mit Seitenzahl oder Randnummer zitiert.

- Ackermann Jürg-Beat* (Hrsg.), Kommentar Kriminelles Vermögen, Kriminelle Organisation: Einziehung | Kriminelle Organisation | Finanzierung des Terrorismus | Geldwäscherei, Bd. II, Zürich/Basel/Genf 2018 (zitiert als: *KKV KO II-Bearbeiter/in*, § x/Art. y N z)
- Barreto da Rosa Steffen*, Vor Abschnitt 5 ff., in: *Herzog Felix/Achtelik Olaf* (Hrsg.), Münchner Kommentar zum Geldwäschegesetz, 5. Aufl., München 2023
- Bernasconi Paolo*, Finanzunterwelt. Gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen, Zürich und Wiesbaden 1988
- Brock Carl* (Hrsg.), GwG – Geldwäschereigesetz, Hürth 2024 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: Brock, GwG, § x N y)
- Diergarten Achim/Barreto da Rosa Steffen*, Praxiswissen Geldwäscheprävention: Aktuelle Anforderungen und Umsetzung in der Praxis, Berlin/Boston 2021 (zitiert als: *Diergarten/Barreto da Rosa-Bearbeiter/in*, Rz.)
- Egle Carlo*, Das schleichende Ende der Anonymität des Aktionärs. Unter besonderer Berücksichtigung der neuen Antigeldwäschereibestimmungen des GwG und der Art. 697i ff. OR, Zürich/St. Gallen 2018 (= Diss. Zürich 2018)
- Entacher-Prunner Marina*, § 4 BKA-G, in: Thanner Theodor/Vogl Mathias (Hrsg.), Kommentar zum Sicherheitspolizeigesetz, einschließlich BKA-G, BAK-G und SNG, 3. Aufl., Wien 2024
- Glaser Severin*, Geldwäsche, Straf- und Präventionsrecht, Wien 2019
- Graf Damian K./Hutzler Doris* (Hrsg.) Online Kommentar GwG, verfügbar unter: <<https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/gwg>> (zitiert als: *OK GwG-Bearbeiter/in*, Art. x N y)
- Herzog Felix/Mühlhausen Dieter* (Hrsg.), Geldwäschereibekämpfung und Gewinnabschöpfung, Handbuch der straf- und wirtschaftsrechtlichen Regelungen, 1. Aufl., München 2006 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: *Herzog/Mühlhausen*, Geldwäschereihandbuch, § x N y)
- Hsu Peter Ch./Flühmann Daniel*, Basler Kommentar Geldwäschereigesetz, Basel 2021 (zitiert als: *BSK GwG-Bearbeiter/in*, Art. x N y).
- Jutzi Thomas/Wess Ksenia/Sieradzki Damian*, Die neue Finanzmarktarchitektur im europäischen Regulierungskontext, AJP 2020, S. 572 ff.
- Kloth Matthias*, Die Arbeit des Europarats im Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, in: Sigrid Boysen/Markus Tobias Kotzur/Robert Uerpmann-Witzack (Hrsg.), Archiv des Völkerrechts, Tübingen 2020, S. 249 ff.
- Koslowski Ben*, Harmonisierung der Geldwäschestrafbarkeit in der Europäischen Union; Entwicklung europäischer Vorgaben zur Strafbarkeit wegen Geldwäsche unter Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Geldwäschetatbestände, Baden-Baden 2016 (= Diss. Heidelberg 2015)

- Kunz Peter V./Jutzi Thomas/Schären Simon* (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar Geldwäschereigesetz (GwG), Bern 2017 (zitiert als: SHK GwG-Bearbeiter/in, Art. x N y).
- Lackner Wolfgang*, §§ 16 ff. FM-GwG, in: Dellinger Markus (Hrsg.) Kommentar zum Bankwesengesetz, 12. Aufl., Wien 2024
- Luchsinger Roland J./Blaser Julia*, Neuerungen und offene Fragen der revidierten Geldwäschereivorschriften im Bereich des Nachmeldeverfahrens von Finanzintermediären, SZW 2022, S. 556 ff.
- Nagel Thomas*, Der persönliche und sachliche Geltungsbereich des schweizerischen Geldwäschereigesetzes (GwG) – Mit rechtsvergleichenden Hinweisen zu internationalen Standards, dem Recht der Europäischen Union und dem deutschen Recht, Diss. Bern 2019, Zürich/Basel/Genf 2020 (= SSFM Bd. 132)
- Mariani Julia*, Buts, effets et limites des recommandations du GAFI, Avec un regard sur le droit suisse et comparé de la lutte contre le blanchiment d'argent, Basel 2021 (= Diss. Lausanne 2021)
- Meyer Frank*, Financial Intelligence Units – Epitome and Test Case of Transnational Security Law, in: Engelhart Marc/Kudlich Hans/Vogel Benjamin (Hrsg.), Digitalisierung, Globalisierung und Risikoprävention. Festschrift für Ulrich Sieber, Band I, Berlin 2021, S. 1203 ff.
- Molo Giovanni*, Zusammenhang zwischen Steuerstraftaten und Geldwäscherei, AJP 2/2009, S. 191 ff.
- Naef Francesco*, Soft Law und Gewaltenteilung – Über die Kunst der Legiferierung durch die Katzenklappe, AJP 8/2015, 1109 ff.
- Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans* (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019 (zitiert als: BSK StGB-Bearbeiter/in, Art. x N y).
- Pawlik Andreas*, Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in Österreich. Die Sorgfaltspflichten des Finanzmarkt-Geldwäschegesetzes (FM-GwG) unter Berücksichtigung des KYCC-Prinzips, Heidelberg 2023
- Rentsch Monika*, Die Tatobjektseigenschaft von Surrogaten sowie Vermögenswerten teilweiser deliktischer Herkunft nach Art. 305bis StGB (Geldwäscherei), Bern 2020 (= Diss. Bern 2019)
- Romstorfer Bernhard*, Die Financial Action Task Force (FATF) - Hüterin der globalen AML/CFT/CPF-Standards, in: Annegret Droschl-Enzi (Hrsg.), Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Aktuelles zu Strategien und Verfahren nach dem FM-GwG, Wien 2024, S. 19 ff.
- Sester Peter/Brändli Beat/Bartholet Oliver/Schiltknecht Reto* (Hrsg.), Finanzmarktaufsicht und Finanzmarktinfrakturen, St. Galler Handbuch zum Schweizer Finanzmarktrecht, Zürich/St. Gallen 2017 (zitiert als: SGHB Finanzmarktrecht I-Bearbeiter/in, § x N y).
- Szesny André-M./Kuthe Thorsten* (Hrsg.), Kapitalmarkt Compliance, 2. Aufl., München 2018 (zitiert als: Bearbeiter/in, in: Szesny/Kuthe, Kapitalmarkt Compliance)
- Taube Tamara*, Die Schwarze Liste der FATF – was droht der Schweiz wirklich?, recht 5/2014, S. 210 ff.
- Teichmann Fabian*, Methoden der Geldwäscherei, 3. Aufl., Zürich/Genf 2022
- Tsakalis Ioannis*, Die Verflechtung zwischen Geldwäsche und Steuerhinterziehung, Diss. München 2020, Baden-Baden 2022

Wünsch Oliver, Paradox der Geldwäschereibekämpfung. Eine ökonomische Analyse, Diss. Zürich
2007

Zysset Pascal/Nagel Thomas, Der räumliche Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes, GesKR
2/2018, S. 140 ff.

Materialienverzeichnis

Nachfolgende Auflistung der verwendeten Materialien ist innerhalb der jeweiligen Abschnitte chronologisch aufgelistet.

1. International (FATF und Egmont-Gruppe)

FATF, Mutual Evaluation Report Austria vom 26. Juni 2009 (zitiert als: FATF, MER Austria 2009)

FATF, Mutual Evaluation Report Germany vom 19. Februar 2010 (zitiert als: FATF, MER Germany 2010)

FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations, Paris 2012 (zitiert als: FATF-Empfehlung[en] Nr.)

Egmont Group of Financial Intelligence Units, Charter vom Juli 2013 (zuletzt revidiert im Juli 2023), verfügbar unter: <<https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont-Group-Charter-Revised-July-2023-Abu-Dhabi-UAE.pdf>>.

FATF, Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems vom Februar 2013 (zitiert als: FATF Methodology 2013)

FATF, Mutual Evaluation Report Austria vom September 2016 (zitiert als: FATF, MER Austria 2016)

FATF, Mutual Evaluation Report Switzerland vom Dezember 2016 (zitiert als: FATF, MER Switzerland 2016)

FATF, 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating Austria vom Dezember 2017 (zitiert als: FATF, Follow-up-Report Austria 2017)

Egmont Group of Financial Intelligence Units, Understanding FIU Operational Independence and Autonomy vom Oktober 2018, verfügbar unter: <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/2018_Understanding_FIU_Operational_Independence_and_Autonomy.pdf> (zitiert als: Egmont-Gruppe, Operational Independence 2018)

FATF, 2nd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating vom November 2018 (zitiert als: FATF, Follow-up-Report Austria 2018)

FATF, Mutual Evaluation Report Germany vom August 2022 (zitiert als: FATF, MER Germany 2022)

FATF, 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating Switzerland vom Oktober 2023 (zitiert als: FATF, Follow-up-Report Switzerland 2023).

Egmont Group of Financial Intelligence Units, Principles for Information Exchange between Financial Intelligence Units vom Juli 2013 (zuletzt revidiert im Juli 2025), verfügbar unter: <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2022/07/2.-Principles-Information-Exchange-With-Glossary_April2023.pdf> (zitiert als: Egmont-Gruppe, Principles for Information Exchange 2025)

2. EU

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vom 13. Mai 2020, C 164/21 (zitiert als: Mitteilung der Kommission 2020)

Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) vom 20. Juli 2020 (zitiert als: Kommission, Fragen und Antworten, 2021)

Europol, The other side of the coin, an analysis of financial and economic crime, European financial and economic crime threat assessment 2023 (zitiert als: Europol, Assessment 2023)

3. Deutschland

DE-FIU, Jahresbericht 2017

BMF (Deutschland), Erste Nationale Risikoanalyse 2018/2019 (zitiert als: BMF, NRA 2018/2019)

DE-FIU, Jahresbericht 2022

DE-FIU, Jahresbericht 2023

DE-FIU, Jahresbericht 2024

4. Österreich

Bundesministerium Inneres, Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäscherei 2021 (zitiert als: Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäscherei 2021)

Bundesministerium Inneres, Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2022 (zitiert als: Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2022)

FMA-Rundschreiben, Meldepflichten zur Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Februar 2022 (zitiert als: FMA-Rundschreiben 2022)

Bundesministerium Inneres, Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2023 (zitiert als: Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2023)

Bundesministerium Inneres, Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024 (zitiert als: Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024)

Bundesministerium Finanzen, National risk assessment 2025 vom 2. Juni 2025 (zitiert als: BMF [AT], NRA 2025)

5. Schweiz

Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 27. Juni 2012, BBl 2012 6941 ff. (zitiert als: Botschaft GwG 2012)

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Veröffentlichung des vierten GAFI-Länderberichts zur Schweiz vom 7. Dezember 2016 (zitiert als: EFD, Bericht GAFI 2016)

MROS, Jahresbericht 2017 vom April 2018 (zitiert als: MROS, Jahresbericht 2017)

Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5451 ff. (zitiert als: Botschaft GwG 2019)

MROS, Jahresbericht 2021 vom Mai 2022 (zitiert als: MROS, Jahresbericht 2021)

KGGT, Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT), National Risk Assessment (NRA), Bericht über die

ationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz vom Oktober 2021 (zitiert als: KGGT, NRA 2021)

Fedpol/MROS, Geschäftsordnung vom 1. November 2022

MROS, Jahresbericht 2023 vom Mai 2024 (zitiert als: MROS, Jahresbericht 2023)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD / Bundesamt für Polizei fedpol, National Risk Assessment (NRA), Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets vom Januar 2024 (zitiert als: KGGT, NRA Krypto-Assets 2024)

MROS, Jahresbericht 2024 vom Mai 2025 (zitiert als: MROS, Jahresbericht 2024)

MROS, Strategie MROS 2024–2027 (zitiert als: MROS, Strategie 2024–2027)

MROS, Typology Report, Volume I / II vom September 2025 (zitiert als: MROS Typology Report 2025)

Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 12. September 2025, BBl 2025 2863 ff.

MROS, Negativtypologien, Praxis der Meldestelle für Geldwäscherei MROS vom August 2025 (zitiert als: MROS, Negativtypologien 2025)

MROS, Jahresbericht 2025 vom Mai 2026 (zitiert als: MROS, Jahresbericht 2025)

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der EU
Abs.	Absatz
AFCA	Anti Financial Crime Alliance
A-FIU	Geldwäschemeldestelle (Österreich)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AML/CFT	Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism
AMLA	Anti-Money Laundering Authority (Frankfurt am Main)
AMLA-R	Verordnung (EU) 2024/1620 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010, ABl. L 2024/1620 vom 19.6.2024
AMLD III	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, ABl. L 309/15 vom 25.11.2005
AMLD IV	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, ABl. L 141/73 vom 5.6.2015
AMLD V	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, ABl. L 156/43 vom 19.6.2018
AMLD VI	Richtlinie (EU) 2024/1640 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Änderung und Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849, ABl. L 2024/1640 vom 19.6.2024

AMLR	Verordnung (EU) 2024/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, ABl. L 2024/1624 vom 19.6.2024
Art.	Artikel
AT	Österreich (bei Gesetzesangaben)
Aufl.	Auflage
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Deutschland)
BAK-G	Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung vom 1. Jänner 2010 (Österreich), BGBl. I Nr. 72/2009
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (Schweiz)
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BGBL	Bundesgesetzblatt (Deutschland oder Österreich)
BiBuG	Bilanzbuchhaltungsgesetz 2014, BGBl. I Nr. 191/2013
BKA	Bundeskriminalamt (Deutschland oder Österreich)
BKA-G	Bundesgesetz über das Bundeskriminalamt (Bundeskriminalamt-Gesetz – BKA-G) vom 1. Juli 2002 (Österreich), BGBl. I Nr. 22/2002
BMF	Bundesministerium der Finanzen (Deutschland)
BMI	Bundesministerium für Inneres (Österreich)
BSK	Basler Kommentar
BWG	Bankwesengesetz vom 30. Juni 1993 (Österreich), BGBl. Nr. 532/1993
bzw.	beziehungsweise
CASP	Crypto-Asset Service Provider
CDBF	Centre de droit bancaire et financier
CDD	Customer Due Diligence
CH	Schweiz (bei Gesetzesangaben)
CHF	Schweizer Franken

CPF	Countering Proliferation Financing
CRR II	Verordnung (EU) 2019/876 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 in Bezug auf die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, das Gegenparteiausfallrisiko, das Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien, Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Großkredite, Melde- und Offenlegungspflichten und der Verordnung, ABl. L 150/1 vom 7.6.2019
CRR III	Verordnung (EU) 2024/1623 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf Vorschriften für das Kreditrisiko, das Risiko einer Anpassung der Kreditbewertung, das operationelle Risiko, das Marktrisiko und die Eigenmitteluntergrenze (Output-Floor), ABl. L vom 19.6.2024
d.h.	das heißt
DE	Deutschland
DE-FIU	Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Deutschland)
Diss.	Dissertation
DLT	Digital Ledger Technology
Dr.	Doktor/in
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMIR	Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister, ABl. L 201/1 vom 27.7.2012
Erw.	Erwägungsgrund
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission (Schweiz)
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f./ff.	folgende / fortfolgende
FATF	Financial Action Task Force

fedpol	Bundesamt für Polizei
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network (US-amerikanische FIU)
FinfraG	Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel vom 19. Juni 2015 (Schweiz), SR 958.1
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Schweiz)
FINMAG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, Schweiz) vom 22. Juni 2007, SR 956.1
FIU	Financial Intelligence Unit
FIU-G	Gesetz zur Stärkung der risikobasierten Arbeitsweise der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vom 17. November 2023, BGBl. I 2023, Nr. 311 (Deutschland)
FMA	Finanzmarktaufsichtsbehörde (Österreich)
FM-GwG	Bundesgesetz zur Verhinderung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzmarkt (Österreich), BGBl. I Nr. 118/2016
Fn.	Fußnote
GAFI	Groupe d'action financière
Geldtransfer-VO	Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006, ABl. L 141/1 vom 5.6. 2015
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung 1994 (Österreich), BGBl. Nr. 194/1994
GwG-CH	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Schweiz) vom 10. Oktober 1997, SR 955.0
GwV	Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Schweiz) vom 11. November 2015, SR 955.01
GwV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Schweiz) vom 3. Juni 2015, SR 955.033.0
h.L.	herrschende Lehre
Hrsg.	Herausgeber/in

IBAN	International Bank Account Number
i.H.v.	in Höhe von
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
KKGT	Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei- und der Terrorismusfinanzierung (Schweiz)
KI	künstliche Intelligenz
KKVKO	Kommentar Kriminelles Vermögen – Kriminelle Organisationen
Komm.	Kommentar
KWG (DE)	Gesetz über das Kreditwesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (Deutschland), BGBl. I S. 2776
KYC	Know Your Customer
lit.	litera
MAR	Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission, ABl. L 173/1 vom 12.6.2014
m.a.W.	mit anderen Worten
m.E.	meines Erachtens
MER	Mutual Evaluation Report
MGwV	Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei vom 25. August 2004 (Schweiz), SR 955.23
MiCAR	Verordnung (EU) 2023/1114 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/1937, ABl L 150/40 vom 9.6.2023

MiFIR	Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. L 173/84 vom 12.6.2014
Mio.	Million(en)
ML/TF	Money Laundering/Terrorist Financing
Mrd.	Milliarde(n)
MROS	Money Laundering Reporting Office Switzerland
MüKo	Münchner Kommentar
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Randnote
NO	Notariatsordnung, RGBl. Nr. 75/1871
NRA	National Risk Assessment
OK	Online Kommentar
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude (das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung)
OTC	Over-the-counter
PolKG	Bundesgesetz über die internationale polizeiliche Kooperation (Österreich), BGBl. I Nr. 104/1997
PRIIP-VO	Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP), ABl. L 352/1 vom 9.12.2014
Prospekt-VO	Verordnung (EU) 2017/1129 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel an einem geregelten Markt zu veröffentlichen ist und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/71/EG
RAB	Revisionsaufsichtsbehörde (Schweiz)
RAO	Rechtsanwaltsordnung (Österreich), RGBl. Nr. 96/1868
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RL	Richtlinie
S.	Seite(n) oder siehe

SA	Société anonyme
SGHB	St. Galler Handbuch zum Schweizer Finanzmarktrecht
SHK	Stämpflis Handkommentar
sog.	sogenannt
SPG	Sicherheitspolizeigesetz (Österreich), BGBl. Nr. 566/1991
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts (Schweiz)
SRO	Selbstregulierungsorganisation(en)
SSFM	Schweizer Schriften zum Finanzmarktrecht
StGB (AT)	Strafgesetzbuch vom 23. Jänner 1974 (Österreich), BGBl. Nr. 60/1974
StGB (CH)	Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Schweiz), SR 311.0
StGB (DE)	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (Deutschland), BGBl. I S. 3322
StPO (CH)	Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Schweiz), SR 312.0
StPO (DE)	Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (Deutschland, BGBl. I S. 1074)
Swiss FIPPP	Swiss Financial Intelligence Public Private Partnership
Unterabs.	Unterabsatz
VASP	Virtual Asset Service Provider
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WTBG	Wirtschaftstreuhandberufsgesetz 2017 (Österreich), BGBl. I Nr. 137/2017
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

I. Einleitung

1. Phänomen der Geldwäsche und die Methodik ihrer Bekämpfung

Die Geldwäsche bzw. die Geldwäscherei¹ beschreibt – vereinfacht ausgedrückt – Handlungen, die darauf gerichtet sind, durch kriminelle Aktivitäten erwirtschaftete Vermögenswerte in den legalen Wirtschaftskreislauf einzuschleusen und dadurch ihren illegalen Ursprung zu verschleiern.² Das Phänomen der Geldwäsche stellt nicht nur für die Integrität der Finanzmärkte, sondern ebenso für den Rechtsstaat und die (Volks-)Wirtschaft eine erhebliche Bedrohung dar, da sie die Einziehung illegaler Vermögenswerte erschwert und damit Straftaten sowie kriminelle Netzwerke begünstigt.³ Ein unzureichendes regulatorisches Geldwäschereiabwehrdispositiv trägt folglich zur Förderung der Kriminalität und der Korruption bei.⁴ Trotz steigender Beschlagnahmungen von illegalen Geldern – laut Europol ca. 4.1 Mrd. EUR in den Jahren 2020/21 – wurden in diesem Zeitraum vermutungsweise nur rund 2 % der organisierten Kriminalitätserlöse konfisziert.⁵ Die Integration dieser großen Summen illegaler Gelder in den Wirtschaftskreislauf hat einen negativen Einfluss auf Wirtschaftswachstum, beeinträchtigt Preisniveaus in betroffenen Ländern, führt zur Inflation und verursacht Wettbewerbsverzerrungen.⁶ Auch Finanzsysteme werden geschwächt, da die Wahrnehmung unzureichender Bekämpfungsmaßnahmen zu einem erheblichen Reputationsverlust der jeweiligen Finanzmärkte (mit Folgen wie der Kapitalflucht, sinkender Direktinvestitionen und Abwanderung von Finanzdienstleistern) führt, Anlegervertrauen untergräbt und schließlich die Stabilität der Finanzmärkte gefährdet.⁷ Diese negativen

¹ Die Begrifflichkeiten „Geldwäsche“ und „Geldwäscherei“ werden im europäischen deutschsprachigen Raum regional unterschiedlich verwendet: Während in Deutschland sowie ins Deutsche übersetzten EU-Regularien „Geldwäsche“ der offizielle Begriff ist, wird in der Schweiz ausschließlich „Geldwäscherei“ verwendet. Die begriffliche Differenzierung bedeutet jedoch keinen unterschiedlichen Inhalt der Begriffe: So werden in Österreich in der wissenschaftlichen Literatur beide Begriffe verwendet; auch der österreichische Gesetzgeber hält die Differenzierung (teils im selben Gesetz) nicht durchgehend durch; *Koslowski*, S. 224 f.; vgl. *Glaser*, N 1.1 m.w.H.. Die nachfolgenden Ausführungen knüpfen für das Schweizer Recht an den Begriff „Geldwäscherei“ an, während für das EU-, deutsche und österreichische Recht der Begriff „Geldwäsche“ verwendet wird.

² Auf normativer Ebene finden sich die Legaldefinitionen der Geldwäsche in europäischen Ländern in den jeweiligen Strafgesetzbüchern, beispielsweise in § 165 StGB (AT), § 261 StGB (DE), Art. 305^{bis} StGB (CH), Art. 648-bis Codice Penale (Italien), Art. 301 im Código Penal (Spanien) und Art. 324-1 ff. im Code pénal (Frankreich); in der EU finden sich in Art. 3 Abs. 1 RL 2018/1673 (strafrechtliche) Straftatbestände der Geldwäsche sowie in Art. 1 Abs. 3 AMLD IV/V.

³ *Koslowski*, S. 64 f. m.w.H. In diesem Zusammenhang wird in Schweizer Lehre oft der Ausdruck von Bernasconi die „Achillesferse der organisierten Kriminalität“ verwendet: Die Notwendigkeit der Nutzbarmachung der illegal erwirtschafteten Gelder stellt die bedeutende Schwachstelle des organisierten Verbrechens dar, *Bernasconi*, S. 28.

⁴ *Vogt*, in: Herzog/Mühlhausen, Geldwäschereihandbuch, § 1 N 36 m.w.H.

⁵ Europol, Assessment 2023, S. 18 f.

⁶ Eingehend dazu *Koslowski*, S. 61 f.; *Vogt*, in: Herzog/Mühlhausen, Geldwäschereihandbuch, § 1 N 36 m.w.H.

⁷ Vgl. Eingehend: *Nagel*, N 27 m.w.H.; *Teichmann*, S. 16 f.; vgl. auch *Koslowski*, S. 62 f.

Auswirkungen der Geldwäsche auf die Wirtschaftssysteme begründen die Notwendigkeit einer effektiven regulatorischen Bekämpfung der Geldwäsche.⁸

Die Bekämpfung der Geldwäsche ist aufgrund ihres internationalen Charakters stark durch internationale Standards – insbesondere jene der FATF sowie der Egmont-Gruppe – geprägt.⁹ Kaum ein anderer Bereich des Finanzmarktrechts war dabei in den vergangenen Jahren sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einem derart intensiven Regulierungsprozess unterworfen. Das heutige Geldwäscheabwehrdispositiv beruht – entsprechend den internationalen Vorgaben – auf zwei Grundpfeilern: Einerseits werden Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strafrechtlich erfasst und durch die Strafverfolgungsbehörden bekämpft.¹⁰ Andererseits soll Geldwäsche präventiv durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen verhindert werden.¹¹ Dieser präventive aufsichtsrechtliche Ansatz besteht vor allem darin, dass Finanzinstituten Sorgfaltspflichten auferlegt werden: Sie müssen den Kunden und den wirtschaftlich Berechtigten an Vermögenswerten identifizieren, Geschäftsbeziehungen und Transaktionen überwachen, vertiefte Abklärungen und Nachforschungen bei risikobehafteten Geschäftsbeziehungen und Transaktionen anstellen und bei Verdacht auf eine – aus geldwäschereirechtlicher Perspektive¹² – kritische Transaktion an eine zuständige Behörde (Meldestelle) melden. Diesem präventiv-regulatorischen Konzept liegt die Erkenntnis zugrunde, dass, sobald eine Geldwäschehandlung erfolgreich vollendet wurde, es für das Eingreifen der Strafverfolgung bereits oft zu spät ist, zumal die Komplexität der Geldwäschereimethoden sowie ihre Internationalität die Erkennbarkeit und die Nachweisbarkeit der Geldwäsche zusätzlich beeinträchtigen.¹³

⁸ Umgekehrt werden erfolgreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in der Regel mit einem stabilen Finanzsystem, geringer Kriminalitätsrate, funktionierender Rechtsstaatlichkeit sowie einer robusten wirtschaftlichen Entwicklung assoziiert, vgl. *Teichmann*, S. 17 m.w.H.

⁹ Zu internationalen Standards nachfolgend unter Abschnitt II.

¹⁰ In der Schweiz findet sich der entsprechende Geldwäschereitätbestand in Art. 305^{bis} StGB (CH), das formell als Rechtspflegedelikt ausgestaltet ist; in Deutschland pönalisiert § 261 StGB (D) die Geldwäsche, wobei beim deutschen Straftatbestand im Gegensatz zur Schweizer Regelung nicht nur Verbrechen als Vortaten in Frage kommen. In Österreich findet sich die strafrechtliche Regelung in § 165 StGB (AT), welcher systematisch kein Rechtspflegedelikt darstellt, sondern den Delikten gegen fremdes Eigentum und Vermögen zugeordnet wird; ein Überblick über Straftatbestände in Deutschland und Österreich sowie weiteren Rechtsordnungen findet sich bei KKVKO II-*Ackermann/Zehnder*, § 11 N 81 ff.

¹¹ Aus historischer Perspektive stand zunächst das Strafrecht, insbesondere die strafrechtliche Bekämpfung der Drogen- und organisierten Kriminalität, im Mittelpunkt. Die Geldwäschetatbestände wurden erst später in die nationalen Gesetze aufgenommen. Mit der Zeit wurde erkannt, dass das Strafrecht alleine nicht ausreicht, die Geldwäsche effektiv zu bekämpfen, und dass daher weitere regulatorische (aufsichtsrechtliche) Maßnahmen erforderlich sind, vgl. *Pieth*, in: Herzog/Mühlhausen, Geldwäschereihandbuch, § 4 N 1; *Tsakalis*, S. 48 ff.

¹² Nachfolgend wird zwar von Geldwäsche gesprochen, zugleich ist die Terrorismusfinanzierung mitgemeint. Im Unterschied zur Geldwäsche steht bei der Terrorismusfinanzierung nicht die Herkunft („Woher?“), sondern der Verwendungszweck („Wofür?“) der Vermögenswerte im Vordergrund. Zudem werden terroristische Aktivitäten häufig mit legalen Mitteln und vergleichsweise geringen Beträgen finanziert, weshalb die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung stärker prospektiv ausgerichtet ist und klassische geldwäschereirechtliche Mechanismen nur beschränkt greifen, vgl. dazu MROS, Jahresbericht 2024, S. 31; *Nagel*, N 30 ff.

¹³ Vgl. *Nagel*, N 25.

In diesem regulatorischen Ablauf kommt den nationalen Financial Intelligence Units (FIUs), deren Einrichtung die FATF verlangt, eine besondere Rolle zu.¹⁴ Die Aufgabe einer FIU besteht im Kern darin, die Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre bzw. Finanzinstitute entgegenzunehmen, zu analysieren sowie ggf. weitere Abklärungen durchzuführen. Bei erhärtetem Verdacht leiten sie diese Meldungen an die Strafverfolgungsbehörden weiter und übernehmen somit eine wichtige Filterfunktion zwischen präventiv agierenden Finanzintermediären und der Strafverfolgung. Neben der klassischen Filterfunktion tritt in der neueren Entwicklung zunehmend eine eigenständige, intelligence-basierte Mehrwertfunktion hinzu, indem die FIU eingehende Meldungen nicht nur selektiert, sondern durch vertiefte Analyse, zusätzliche Informationsbeschaffung und fallübergreifende Auswertung zu verwertbarer Finanzintelligenz aufbereitet.¹⁵

In den letzten Jahren war die Tätigkeit der FIUs auf nationalen Ebenen mit verschiedenen Herausforderungen struktureller und operativer Art konfrontiert, wofür insbesondere regulatorische Rahmenbedingungen, technologische Entwicklungen sowie Probleme bei internationaler und nationaler Zusammenarbeit ursächlich waren.

Mit dem neuen EU-Geldwäsche-Paket – insbesondere der erstmals unmittelbar anwendbaren Geldwäscheverordnung (AMLR) und der sechsten Geldwäsche-Richtlinie (AMLD VI) – soll die bislang fragmentierte und teils ineffektive Geldwäschebekämpfung in der EU umfassend harmonisiert und wirksamer gestaltet werden. Insbesondere sollen bestehende Defizite wie uneinheitliche Aufsichtspraxis und lückenhafte Transparenz beseitigt und neue Risikobereiche, wie beispielsweise Krypto-Assets, abgedeckt werden. Mit dem neuen Rechtsrahmen soll nicht nur der Kreis der Verpflichteten erweitert, die Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten präzisiert, Sorgfaltspflichten in Bezug auf Hochrisikoländer verschärft und präventive Aufsicht im Allgemeinen gestärkt, sondern auch die Rolle der FIUs unionsweit vereinheitlicht sowie funktional ausgebaut werden. Die vorliegende Arbeit widmet sich vor diesem Hintergrund der Analyse aktueller regulatorischer Herausforderungen mit besonderem Fokus auf die zukünftige Rolle und Ausgestaltung der FIUs im europäischen Rechtsrahmen.

2. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Rolle und Wirksamkeit von FIUs im Kontext der internationalen und europäischen Geldwäschebekämpfung. Ziel ist es, zu analysieren, inwiefern die neue europäische Regulierung – insbesondere im Rahmen des EU-AML-Pakets

¹⁴ Dazu nachfolgend unter Abschnitt II.1.3.

¹⁵ Vgl. dazu *Luchsinger/Blaser*, S. 568 f. m.w.H.

– einen Beitrag zu einem effizienteren und effektiveren Meldewesen leisten kann. Aufgrund der Komplexität und Vielschichtigkeit des Themenfeldes nähert sich die Untersuchung dieser Leitfrage aus einer rechtsdogmatischen und rechtsvergleichenden Perspektive: Insbesondere sollen die internationalen und europäischen Rechtsgrundlagen einschließlich der aktuellen und künftigen Regelungen analysiert und dabei die ausgewählten Rechtsordnungen (Deutschland, Österreich und die Schweiz) berücksichtigt werden. Obwohl die Schweiz kein EU-Mitglied ist, erscheint aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen und des intensiven grenzüberschreitenden Informationsaustauschs mit EU-FIUs der Einbezug der Schweiz als Drittland naheliegend und angebracht. Ergänzend fließen auch empirische Aspekte, insbesondere durch Rückgriff auf veröffentlichte Statistiken, Risikoanalysen oder Erkenntnisse aus Fachtagungen mit ein. Die Arbeit zielt somit auf eine fundierte Einordnung aktueller Entwicklungen und eine kritische Reflexion über die Wirksamkeit des regulatorischen Rahmens im Spannungsfeld zwischen Sicherheit, Effizienz und Rechtsstaatlichkeit.

II. Internationale Standards

1. FATF und ihr Mandat

1.1. Grundlagen

Die FATF (GAFI) ist eine 1989 im Umfeld des Weltwirtschaftstreffens in Paris ins Leben gerufene, eigenständige zwischenstaatliche Expertengruppe,¹⁶ die das Ziel verfolgt, die Geldwäsche, die Terrorismusfinanzierung sowie die Finanzierung der Proliferation wirksam zu bekämpfen. Der FATF gehören gegenwärtig 40 Staaten an, darunter Deutschland, Österreich und die Schweiz, sowie zwei internationale Organisationen, namentlich die EU und der Golf-Kooperationsrat.¹⁷ Sie hat sich mittlerweile zum internationalen Hauptgremium im Kampf gegen die Geldwäsche entwickelt.¹⁸ Das Kernstück der Arbeit der FATF bilden die (regelmäßig aktualisierten und an sich nicht rechtlich verbindlichen¹⁹) 40 Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, wie deren nationales Geldwäscheabwehrdispositiv auszugestalten ist.

Neben der Standardsetzung umfasst die Tätigkeit der FATF in erheblichem Umfang die Kontrolle der Umsetzung der Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck unterzieht sie die Mitgliedstaaten periodischen Evaluationsverfahren – sog. Länderprüfungen

¹⁶ *Rentsch*, S. 46; *Tsakalis*, S. 54. Eingehend zur FATF-Gründung und ihren Hintergründen vgl. *Wünsch*, S. 21 ff.; *Mariani*, S. 15 f.; zum Überblick über die Geschichte und die Organisation der FATF vgl. *Romstorfer*, S. 19 ff.

¹⁷ Stand Mai 2025. Aktueller Stand findet sich unter: <<https://www.fatf-gafi.org/countries/#FATF>>; zur geografischen Erweiterung der FATF in den letzten Jahren vgl. BSK StGB-*Pieth*, Vor Art. 305^{bis} N 15.

¹⁸ *Taube*, S. 210; zu Aufgaben der FATF vgl. *Romstorfer*, S. 22 f.

¹⁹ Zu Verbindlichkeit der Empfehlungen vgl. sogleich im nächsten Abschnitt.

(*Mutual Evaluations*), in deren Rahmen sowohl die formelle Umsetzung als auch die tatsächliche Wirksamkeit der nationalen Maßnahmen beurteilt werden.²⁰

1.2. Verbindlichkeit der Standards

Bei der FATF handelt es sich weder um eine internationale Organisation im völkerrechtlichen Sinn, noch verfügt sie über eigene Rechtspersönlichkeit²¹ oder direkte rechtliche bzw. ökonomische Sanktionsbefugnisse.²² Vielmehr stellt sie ein politisches Koordinationsgremium dar, dessen Empfehlungen keine direkt bindende Wirkung entfalten und dem *Soft Law* zuzuordnen sind.²³ Gleichwohl kommt den FATF-Standards faktische und indirekte rechtliche Verbindlichkeit zu.

Zum einen wird die Umsetzung der FATF-Empfehlungen im Rahmen regelmäßiger *Mutual Evaluations* überprüft. Dabei werden sowohl die formelle Umsetzung als auch die tatsächliche Wirksamkeit der nationalen Maßnahmen beurteilt. Die Ergebnisse werden in öffentlich zugänglichen Evaluationsberichten dokumentiert, welche den Umsetzungsstatus des jeweiligen Staates festhalten und allfällige noch bestehende Mängel aufzeigen.²⁴ Bei erheblichen Defiziten kann die FATF abgestufte administrative Maßnahmen ergreifen, wobei bereits ihre Androhung mit Reputationsschäden und wirtschaftlichen Nachteilen verbunden sein kann, wodurch die fehlende rechtliche Durchsetzbarkeit faktisch kompensiert wird.^{25,26} Zum anderen erlangen die Empfehlungen indirekte rechtliche Verbindlichkeit durch ihre Anerkennung auf völkerrechtlicher Ebene, namentlich durch Verweise in Resolutionen des UN-Sicherheitsrats sowie durch ihre inhaltliche Übernahme in internationale Übereinkommen.²⁷ Im Übrigen

²⁰ Eingehend dazu *Romstorfer*, S. 24 ff.

²¹ *Wünsch*, S. 23; MROS, Jahresbericht 2025, S. 8.

²² *Egle*, N 256.

²³ *Taube*, S. 213; *Tsakalis*, S. 57; *Zysset/Nagel*, S. 142; *Naef*, S. 1117; *Romstorfer*, S. 39 ff.

²⁴ Das Ergebnis der Umsetzung der einzelnen Empfehlungen kann mit einem der folgenden Prädikate bewertet werden: *compliant* (keine Defizite bei der Umsetzung), *largely compliant* (minimale Defizite), *partially compliant* (moderate Defizite) und *non-compliant* (erhebliche Defizite). Darüber hinaus wird die Effektivität der Implementierung in der Praxis überprüft; eingehend dazu FATF Methodology 2013, S. 11 ff.; vgl. auch *Tsakalis*, S. 57 ff.; *Molo*, S. 196 (Fn. 51); *Pieth*, in: Herzog/Mühlhausen, Geldwäschereihandbuch, § 4 N 13 sowie § 5 N 2; *Kloth*, S. 252 f. eingehend zur Methodologie der FATF-Überprüfungen.

²⁵ Eingehend dazu *Tsakalis*, S. 58 f.

²⁶ Neben den Länderexamen richtet die FATF ihre Überwachung auch auf Nichtmitglieder mit erheblichen Abweichungen von den FATF-Standards. Zu diesem Zweck führt sie eine sog. „schwarze Liste“ von Hochrisiko-Jurisdiktionen mit gravierenden strategischen Defiziten, gegenüber denen ihre Mitgliedstaaten zur Anwendung verschärfter Gegenmaßnahmen bis hin zum Abbruch von Geschäftsbeziehungen aufgefordert werden („Non-Cooperative Countries and Territories“); zudem führt sie eine sog. „graue Liste“ von Staaten unter erhöhter Beobachtung, die zwar gravierende Mängel im Geldwäscheabwehrdispositiv aufweisen, sich jedoch zur Zusammenarbeit und Umsetzung von Aktionsplänen verpflichtet haben („Jurisdictions under Increased Monitoring“). Die Aufnahme in diese Listen ist regelmäßig mit erheblichen reputationsbezogenen, wirtschaftlichen und politischen Nachteilen verbunden und entfaltet einen erheblichen Umsetzungsdruck, vgl. <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october-2022.html>>; vgl. *Romstorfer*, S. 33 ff.; *Mariani*, S. 61. Vgl. auch MROS, Jahresbericht 2025, S. 8 und *Romstorfer*, S. 35 f. zu Folgen des Listings.

²⁷ Vgl. *Taube*, S. 213; BSK StGB-Pieth, Vor Art. 305^{bis} N 16.

ermöglicht gerade der unverbindliche Charakter der Standards eine flexible und zeitnahe Anpassung an neue Entwicklungen.²⁸

1.3. Inhalt der Standards

Die FATF-Empfehlungen wurden seit ihrer erstmaligen Verabschiedung im Jahr 1990 mehrfach (1994, 2004 und 2012) umfassend revidiert und zuletzt im Oktober 2025 aktualisiert.²⁹ In ihrer heutigen Systematik beruhen die in sieben Abschnitte gegliederten Empfehlungen auf dem risikobasierten Ansatz³⁰ und verlangen von den Staaten insbesondere die umfassende Kriminalisierung geldwäschereirelevanter Verhaltensweisen³¹ sowie eine kohärente nationale Koordination der zuständigen Behörden.³² Vorgesehen sind umfassende präventive Maßnahmen, welche Finanzinstitute und Personen aus der Nichtfinanzbranche adressieren, wie namentlich Vorgaben betreffend Customer Due Diligence, interne Kontrollen in Finanzinstituten sowie zusätzliche Pflichten im Hinblick auf bestimmte Kunden und Aktivitäten (unter anderem betreffend politisch exponierte Personen, grenzüberschreitende Bankgeschäfte, Geld- oder Werttransferdienste und neue Technologien).³³ Weitere besondere Anforderungen betreffen die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen, darunter bei juristischen Personen und besonderen Rechtsformen, die sich zum Missbrauch zwecks Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eignen können.³⁴

Für das Meldewesen zentral ist zunächst die in der Empfehlung Nr. 20 vorgesehene Meldepflicht: Namentlich sollen Finanzinstitute bzw. verpflichtete Personen beim Verdacht, dass die Vermögenswerte ihres Kunden aus einer kriminellen Tätigkeit stammen oder im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung stehen, dies unverzüglich an die nationale Finanznachrichtendienststelle (FIU) melden.³⁵ Die Einrichtung der FIUs als nationale Zentralstellen für den Empfang, die Analyse und die Weitergabe von Verdachtsmeldungen sowie sonstigen geldwäsche- und terrorismusfinanzierungsrelevanten Informationen ist in der Empfehlung Nr. 29 vorgesehen. Zu Analysezwecken müssen die FIUs in der Lage sein, von meldepflichtigen Personen zusätzliche Informationen einzuholen und über einen zeitnahen

²⁸ Kloth, S. 259.

²⁹ Eingehend zu Revisionen der FATF-Empfehlungen Tsakalis, S. 66 ff.

³⁰ FATF-Empfehlung Nr. 1.

³¹ FATF-Empfehlung Nr. 3.

³² FATF-Empfehlung Nr. 2.

³³ FATF-Empfehlungen Nr. 9–23.

³⁴ FATF-Empfehlungen Nr. 24–25.

³⁵ FATF-Empfehlung Nr. 20. In diesem Zusammenhang sieht die FATF-Empfehlung Nr. 21 zum einen straf- und zivilrechtliche Haftungsfreistellung wegen Verletzung von Geheimhaltungs- oder Offenlegungspflichten bei einer gutgläubigen Meldung; zum anderen ist ein sog. Tipping-off-Verbot vorgesehen, d.h. den meldenden Personen ist untersagt, den betroffenen Kunden oder Dritten offenzulegen, dass eine Verdachtsmeldung oder damit zusammenhängende Informationen an die FIU übermittelt wurden.

Zugang zu den für ihre Aufgaben erforderlichen finanziellen, administrativen und strafverfolungsrelevanten Daten zu verfügen.³⁶ Die Analysefunktion einer FIU umfasst zum einen eine *operative* fallbezogene Auswertung, die auf Aufklärung konkreter Verdachtsfälle und Transaktionen gerichtet ist, und zum anderen darüberhinausgehende *strategische* Analyse, welche auf die Identifikation von Mustern, Trends sowie strukturellen Risiken und Verwundbarkeiten abzielt.³⁷ Die Ergebnisse ihrer Analyse sollen durch die FIUs selektiv sowohl von sich aus als auch auf Ersuchen an zuständige Behörden (insbesondere Strafverfolgungsbehörden) weitergegeben werden.³⁸

Besondere Anforderungen werden an die operative Unabhängigkeit der FIUs gestellt: Sie sollen autonom und mit ausreichenden Ressourcen ausgestaltet sein und ihre Analyse-, Anforderungs- und Weitergabebefugnisse unabhängig ausüben können.^{39,40} Weiter haben sich die FIUs an den Standards der Egmont Group zu orientieren und eine Mitgliedschaft anzustreben, um den internationalen Informationsaustausch sicherzustellen.⁴¹ In diesem Zusammenhang verpflichten die FATF-Standards die Staaten zu einer raschen, konstruktiven und möglichst weitgehenden internationalen Zusammenarbeit, insbesondere durch einen effektiven Informationsaustausch zwischen FIUs, Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden unter Wahrung von Zweckbindung und Vertraulichkeit.⁴²

2. Vorgaben der Egmont-Gruppe

Die 1995 gegründete Egmont-Gruppe ist ein weltweites Netzwerk nationaler FIUs und dient als zentrale Plattform für Zusammenarbeit, Wissensaustausch und Koordination im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.⁴³ Die FATF empfiehlt den

³⁶ Zum Informationszugang durch FIUs vgl. FATF-Empfehlungen, Interpretive Notes zur Empfehlung Nr. 29, Ziff. 5 ff.; vgl. dazu BSK GwG-Berger, Art. 23 N 2 ff.

³⁷ FATF-Empfehlungen, Interpretive Note zur Empfehlung Nr. 29, Ziff. 3; vgl. auch Lackner, § 16 FM-GwG N 9.

³⁸ Vgl. FATF-Empfehlungen, Interpretive Note zur Empfehlung Nr. 29, Ziff. 4.

³⁹ Die FIUs sollen klar von anderen Behördenfunktionengrennt sein und selbstständig entscheiden können, was sie die Strafverfolgungsbehörden sowie weitere nationale und internationale Behörden übermitteln, vgl. FATF-Empfehlungen, Interpretive Notes zur Empfehlung Nr. 29, Ziff. 8 ff.; OK GwG-Brönnimann, Art. 23 N 8 f.

⁴⁰ Hingegen werden in den Standards der Egmont-Gruppe strengere Anforderungen an die operative Unabhängigkeit von FIUs formuliert als in der FATF-Empfehlung Nr. 29. Namentlich wird räumliche Trennung von anderen Behörden verlangt; zudem sollen Personalentscheidungen, Budgethoheit, Dienstreisen sowie die Ernennung und Abberufung der FIU-Leitung autonom auf FIU-Stufe erfolgen, vgl. Egmont-Gruppe, Operational Independence 2018, S. 14 ff.; vgl. dazu OK GwG-Brönnimann, Art. 8 N 12.

⁴¹ FATF-Empfehlungen, Interpretive Note zur Empfehlung Nr. 29, Ziff. 13.

⁴² Empfehlung Nr. 40. Zentral ist dabei der Informationsaustausch zwischen FIUs, der unabhängig von deren institutioneller Ausgestaltung zu erfolgen hat. FIUs sollen befugt sein, sämtliche ihnen zugänglichen oder beschaffbaren Informationen auszutauschen, Feedback zu leisten und auf Ersuchen ausländischer FIUs die Aussetzung verdächtiger Transaktionen zu veranlassen oder entsprechende Gesuche weiterzuleiten (vgl. FATF-Empfehlungen, Interpretive Notes zur Empfehlung Nr. 40, Ziff. 7 ff.). Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit sind weiter die Empfehlungen Nr. 36–39 der FATF von Bedeutung, welche den Beitritt zu und die Umsetzung zentraler internationaler Übereinkommen, die rasche und wirksame internationale Rechtshilfe, die grenzüberschreitende Sicherstellung und Einziehung inkriminierter Vermögenswerte sowie die Grundsätze der Auslieferung regeln.

⁴³ Vgl. <[https://egmontgroup.org/#googtrans\(en|en\)](https://egmontgroup.org/#googtrans(en|en))>.

FIUs ausdrücklich eine Beteiligung an der Egmont-Gruppe;⁴⁴ die Mitgliedschaft ist an qualitative Mindestanforderungen geknüpft und gilt als Indikator für die Funktionsfähigkeit sowie nationale Kooperation einer FIU (sog. Gütesiegel).⁴⁵ Derzeit sind 182 FIUs – darunter die Schweizer MROS, DE-FIU sowie die A-FIU – Mitglieder der Egmont-Gruppe. Im Mittelpunkt der Tätigkeit der Egmont-Gruppe steht der strukturierte und sichere Informationsaustausch zwischen FIUs, der durch verbindliche Prinzipien, institutionalisierte Arbeitsgruppen⁴⁶ sowie technische und organisatorische Standards gefördert wird. Ziel ist es, die Analysefähigkeit der FIUs zu stärken und einen effizienten, vertrauensbasierten Austausch von geldwäsche- und terrorismusfinanzierungsrelevanten Informationen zu gewährleisten.⁴⁷ Zu den wichtigsten Dokumenten, die das Mandat der Egmont-Gruppe sicherstellen, zählen die Charta⁴⁸ sowie die Prinzipien für den Informationsaustausch zwischen den FIUs.⁴⁹

III. (Supra-)nationale Rechtsrahmen und Herausforderungen

Die FATF trägt der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung von FIUs Rechnung und legt keine bestimmte Organisationsstruktur von FIUs fest, sondern stellt funktionale, unabhängig vom durch den Staat gewählten Modell geltende Mindestanforderungen auf.⁵⁰ Entsprechend sind FIUs weltweit als administrative, polizeiliche, justizielle oder hybride Stellen ausgestaltet, wobei sich diese Modelle insbesondere in ihrer institutionellen Anbindung, ihren Ermittlungsbefugnissen und ihrer Stellung im Verwaltungs- bzw. Strafverfolgungssystem unterscheiden.⁵¹ Im Rahmen der Europäischen Regulierung wird dabei betont, dass die

⁴⁴ Vgl. FATF-Empfehlungen, Interpretive Notes zur Empfehlung Nr. 29, Ziff. 13.

⁴⁵ Vgl. Botschaft GwG 2012, S. 6950.

⁴⁶ Hierfür wurden vier Arbeitsgruppen mit jeweils eigenem Mandat zur Unterstützung der FIUs-Mitglieder gebildet: (i) Information Exchange, (ii) Membership, Support and Compliance, (iii) Policy and Procedures sowie (iv) Technical Assistance and Training (vgl.: <<https://egmontgroup.org/working-groups/>>). Neben diesen thematischen Arbeitsgruppen bestehen innerhalb der Egmont-Gruppe acht Regionalgruppen, denen sämtliche FIUs verbindlich zugeordnet sind. Die Regionalgruppen dienen der Koordination und dem Informationsaustausch auf regionaler Ebene; die Schweizer MROS gehört der Regionalgruppe Europe II (europäische Nicht-EU-Staaten) an, wohingegen DE-FIU sowie A-FIU der Regionalgruppe Europe I zugeordnet sind, welche die FIUs der EU-Mitgliedstaaten umfasst. Dadurch erfolgt der strukturierte Informationsaustausch dieser FIUs primär innerhalb des EU-nahen regionalen Netzwerks der Egmont-Gruppe.

⁴⁷ S. dazu Meyer, S. 205.

⁴⁸ Egmont Group of Financial Intelligence Units, Charter vom Juli 2013.

⁴⁹ Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange between Financial Intelligence Units vom Juli 2013.

⁵⁰ FATF-Empfehlungen, Interpretive Note zur Empfehlung Nr. 29, Ziff. 1.

⁵¹ Nach der Typologie der Egmont-Gruppe lassen sich FIUs in vier Grundmodelle einteilen. Justizielle FIUs (z.B. in Liechtenstein) sind im Justizbereich angesiedelt und nehmen Verdachtsmeldungen entgegen, um diese unmittelbar für staatsanwaltschaftliche oder gerichtliche Ermittlungen zu nutzen. Polizeiliche FIUs (z.B. in Österreich und Luxemburg) sind in bestehende Strafverfolgungsstrukturen eingebettet und unterstützen die Ermittlungsbehörden operativ bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Administrative FIUs (z.B. in der Schweiz und Deutschland) sind als zentrale, eigenständige Verwaltungsstellen ausgestaltet und haben die Aufgabe, Finanzinformationen entgegenzunehmen, zu analysieren und bei hinreichendem Verdacht an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Hybride FIUs (z.B. FinCEN in den USA) vereinen schließlich Elemente mehrerer Modelle und erfüllen sowohl eine Vermittlungsfunktion zwischen Finanzsektor und Strafverfolgung als auch unterstützende Aufgaben gegenüber Justiz- und Ermittlungsbehörden. Vgl. zum Ganzen die Webseite der Egmont-Gruppe unter: <<https://egmontgroup.org/about/financial->

unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung der FIUs ihre Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigen soll; insbesondere muss ihre Fähigkeit zur Durchführung präventiver Analysen gewährleistet sein, um zuständige Behörden, Strafverfolgungs- und Justizbehörden sowie die internationale Zusammenarbeit wirksam zu unterstützen.⁵²

1. Schweiz

Die geldwäschereirelevante Risikolage der Schweiz ist maßgeblich durch ihre Rolle als international ausgerichteter Finanz- und Vermögensverwaltungsstandort geprägt. Die wesentlichen Risiken resultieren weniger aus inländischen Vorfällen als aus importierten Gefährdungen, insbesondere ausländischer Korruption, organisierter Kriminalität und schwerer Wirtschaftskriminalität mit grenzüberschreitendem Bezug.⁵³ Als besonders risikorelevant gelten der Finanzsektor, grenzüberschreitende Geschäftsbeziehungen sowie der Einsatz komplexer rechtlicher und wirtschaftlicher Strukturen, welche die Identifikation wirtschaftlich Berechtigter erschweren und eine effektive Nachverfolgung deliktischer Vermögenswerte beeinträchtigen.⁵⁴ Ein wiederkehrender Kritikpunkt der FATF betrifft die Rolle bzw. die geldwäschereirechtliche Erfassung professioneller Berater (insbesondere Anwälte, Notare und Treuhänder), die aufgrund ihrer Gatekeeper-Funktion ein erhöhtes Missbrauchspotenzial aufweisen.⁵⁵ Zunehmend relevant werden zudem technologiegetriebene Risiken, insbesondere im Zusammenhang mit Krypto-Assets, FinTech-Geschäftsmodellen und digitalen Zahlungsdiensten.⁵⁶

1.1. Rechtsrahmen

Die geldwäschereirechtliche Aufsicht in der Schweiz beruht auf einem dualen System: Während die FINMA als zentrale staatliche Aufsichtsbehörde die Einhaltung des GwG bei bewilligten Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 2 GwG direkt überwacht und die

[intelligence-units/](#)>; zu möglichen Ausgestaltungen von nationalen FIUs vgl. auch *Meyer*, S. 1206 f.; BSK GwG-Berger, Art. 23 N 6 ff.

⁵² Vgl. Erw. 16 AMLD V. Demnach bedarf es weiter eines umfassenden Zugangs der FIUs zu relevanten Informationen sowie eines ungehinderten Informationsaustauschs, auch im Rahmen der Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden. Beim bestehenden der Verdacht einer Straftat, insbesondere mit Bezug zur Terrorismusfinanzierung, sollen einschlägige Informationen unverzüglich und ohne sachlich ungerechtfertigte Verzögerungen weitergeleitet werden. Weitergehend vgl. *Barreto da Rosa*, § 27 MüKo GwG N 4 f.

⁵³ FATF, MER Switzerland 2016, S. 4 f.; KGGT, NRA 2021, S. 23.

⁵⁴ KGGT, NRA 2021, S. 23 ff. und 45 ff., das sich zwar zur Risikobeurteilung aus dem Jahr 2015 äußert, jedoch hat sich die Risikolage seitdem trotz neuer Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität nicht wesentlich geändert.

⁵⁵ FATF, MER Switzerland 2016, 198 ff. In der Schweiz waren bislang Anwälte und Notare bei finanzintermediären Tätigkeiten (d.h. vor allem bei Vermögenstransaktionen) grundsätzlich vom GwG erfasst; eine Meldepflicht bestand jedoch sofern ihre Tätigkeit nicht dem Berufsgeheimnis unterlag. Die FATF beanstandete im MER (2016) sowie in Follow-up-Reports die fehlende systematische Erfassung bestimmter vorbereitender und strukturierender Beratungsleistungen, worauf der Schweizer Gesetzgeber nach mehreren gescheiterten Anläufen mit der am 26. September 2025 verabschiedeten (noch nicht in Kraft getretenen) Revision des GwG (CH), die beratende Tätigkeiten erstmals ausdrücklich und differenziert dem Geldwäschereirecht unterstellt, reagierte.

⁵⁶ Eingehend dazu: KGGT, NRA Krypto-Assets 2024 sowie nachfolgend im Abschnitt III.1.2.5.

Sorgfaltspflichten durch Verordnungen und Aufsichtspraxis konkretisiert,⁵⁷ erfolgt die Aufsicht über Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG (sog. Parabankenbereich) sowie über Berater, die als solche keine Bewilligung einer Aufsichtsbehörde bedürfen, durch staatlich anerkannte Selbstregulierungsorganisationen.⁵⁸ Das schweizerische Verdachtsmeldewesen ist in Art. 9–11 GwG geregelt und verpflichtet Finanzintermediäre und Händler, der MROS eine Meldung zu erstatten, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen oder Vergehen stammen oder der Terrorismusfinanzierung dienen.⁵⁹ Während der Analyse der MROS müssen die Transaktionen weiter ausgeführt werden⁶⁰ und es besteht ein Informationsverbot gegenüber betroffenen Personen oder Dritten.⁶¹ Nach der Weiterleitung der Meldung an die Strafverfolgungsbehörde durch die MROS muss der Finanzintermediär die Vermögenswerte für maximal fünf Arbeitstage sperren,⁶² innerhalb derer die Strafbehörden über weitergehende Zwangsmaßnahmen entscheiden können. Flankierend ist ein Haftungs- und Strafbarkeitsausschluss zugunsten der meldenden Finanzintermediäre vorgesehen.⁶³

Die Aufgaben einer FIU werden in der Schweiz durch die MROS⁶⁴ wahrgenommen, die im Jahr 1998 in Umsetzung der FATF-Empfehlungen geschaffen wurde und als Relais- und Filterstelle zwischen Finanzintermediären und Strafverfolgungsbehörden fungiert.⁶⁵ Die Rechtsgrundlagen der MROS bilden insbesondere Art. 23 GwG (CH) im Hinblick auf ihre Aufgaben, Art. 29 und 30 GwG (CH) betreffend nationale und internationale Zusammenarbeit sowie die MGwV, welche unter anderem die gesetzlichen Vorgaben zu den Aufgaben der MROS und ihrer Zusammenarbeit mit anderen Behörden konkretisiert und Anforderungen für die Bearbeitung von Meldungen und Informationen festlegt.⁶⁶

⁵⁷ Zu weiteren in die Geldwäsche-Aufsicht über bestimmte bewilligte Finanzintermediäre i.S.v. Art. 2 Abs. 2 GwG (CH) involvierten Aufsichtsbehörden gehören die ESBK (Aufsicht über Spielbanken), das BAZG (Aufsicht über Edelmetallhändler sowie die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde (Aufsicht im Bereich der Großspiele), vgl. Art. 12 GwG (CH).

⁵⁸ Art. 12 GwG (CH) (auch zu weiteren involvierten Aufsichtsbehörden). Die SROs werden durch die FINMA anerkannt und durch diese (insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzung der Reglemente bei den durch SRO beaufsichtigten Personen) beaufsichtigt (Art. 24 und Art. 25 GwG [CH]).

⁵⁹ Art. 9 Abs. 1 GwG (CH).

⁶⁰ Art. 9a GwG (CH). Es besteht zudem ein Verbot zum Abbruch der Geschäftsbeziehung während der Analyse durch die MROS; erst wenn der Finanzintermediär innerhalb von 40 Arbeitstagen keine Rückmeldung der MROS zur Weiterleitung der Meldung an die Strafverfolgungsbehörde erhalten hat, darf dieser die Geschäftsbeziehung abbrechen und muss dabei den sog. Paper Trail beim Rückzug bedeutender Vermögenswerte wahren (Art. 9b GwG [CH]). Hingegen besteht in Deutschland und Österreich grundsätzlich die Verpflichtung des Finanzinstituts zu einem Transaktionsstopp im Zusammenhang mit einer Verdachtsmeldung, vgl. dazu nachfolgend in Abschnitten III.2.2.1 und III.2.3.1.

⁶¹ Art. 10a GwG (CH).

⁶² Art. 10 Abs. 2 GwG (CH).

⁶³ Art. 11 GwG (CH).

⁶⁴ Money Laundering Reporting Office Switzerland; Sitz in Bern.

⁶⁵ BSK GwG-Berger, Art. 23 N 17.

⁶⁶ Zusätzlich legt seit 1. November 2022 eine Geschäftsordnung „in Ausführung und Ergänzung zu den Bestimmungen des GwG den Rahmen für die Organisation, die Aufgaben und Zuständigkeiten von MROS fest“ (Geschäftsordnung fedpol/MROS, Präambel).

Bei der MROS handelt es sich um eine administrative FIU, welche organisatorisch dem Bundesamt für Polizei (fedpol) zugeordnet ist,⁶⁷ ohne jedoch dabei polizeiliche Kompetenzen innezuhaben.⁶⁸ Entsprechend der Anforderung der FATF agiert die MROS in Bezug auf die operativen Aufgaben und Tätigkeiten weisungsungebunden; insbesondere entscheidet sie eigenständig unter anderem über das Meldewesen und die damit verbundenen Prozessschritte, namentlich über die Entgegennahme, Triage und Analyse von Verdachtsmeldungen, die Einholung zusätzlicher Informationen sowie die nationale und internationale Weitergabe relevanter Erkenntnisse an zuständige Behörden und ausländische FIUs. Diese de-jure-operative Unabhängigkeit wird jedoch faktisch durch die finanzielle, personelle und räumliche Abhängigkeit von fedpol relativiert und genügt damit nicht den weitergehenden Anforderungen der Egmont-Gruppe.⁶⁹

Der gesetzliche Auftrag der MROS umfasst drei folgende eng miteinander verknüpfte Kernaufgaben:⁷⁰

Operative Analyse von Verdachtsmeldungen: Die MROS nimmt von Finanzintermediären und Händlern gestützt auf gestützt auf Art. 9 GwG (CH) sowie Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB (CH) erstattete Verdachtsmeldungen entgegen.⁷¹ Sie analysiert diese Meldungen eigenständig,⁷² ergänzt sie bei Bedarf um weitere Informationen⁷³ und informiert unverzüglich die zuständigen Strafverfolgungsbehörden, sobald sich ein begründeter Verdacht auf Geldwäscherei ergibt.⁷⁴

Nationaler und internationaler Informationsaustausch: Art. 29 GwG (CH) bildet die zentrale Grundlage des nationalen Informationsaustauschs der MROS im Rahmen der Amtshilfe und ermöglicht sowohl die Beschaffung von Informationen bei inländischen Behörden als auch deren Weitergabe an Aufsichts- und Strafbehörden, soweit dies zur Bekämpfung der Geldwäscherei, ihrer Vortaten, der organisierten Kriminalität oder der

⁶⁷ Art. 23 Abs. 1 GwG (CH); Geschäftsordnung fedpol/MROS, Ziff. 1.1.

⁶⁸ BSK GwG-Berger, Art. 23 N 16.

⁶⁹ Vgl. oben Fn. 40.

⁷⁰ Vgl. MROS, Jahresbericht 2024, 8.

⁷¹ Zusätzlich zur Meldepflicht nach Art. 9 GwG (CH) besteht mit Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB (CH) subsidiär ein Melderecht als Schweizer Besonderheit. Dieses schützt als strafrechtlicher Rechtfertigungsgrund vor einer Verletzung von Berufs- oder Bankkundengeheimnis (vgl. Art. 11 GwG [CH]). Der Kernunterschied zwischen Meldepflicht und Melderecht liegt in der Verdachtsschwelle: Das Melderecht setzt lediglich Wahrnehmungen voraus, die auf eine mögliche deliktische Herkunft der Vermögenswerte schließen lassen, während die Meldepflicht greift, sobald konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die trotz durchgeführter Abklärungen nicht ausgeräumt werden können.

⁷² Vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b MGwV.

⁷³ Im Zusammenhang mit Informationsbeschaffung zwecks Analyse der Verdachtsmeldungen ist vor allem Art. 11a GwG (CH) von Bedeutung: Nach seinen Abs. 1 und 2 gestützt auf eine vorliegende Verdachtsmeldung sämtliche an einer Transaktion oder Geschäftsbeziehung beteiligten Finanzintermediäre zur Herausgabe relevanter Informationen verpflichten, auch wenn diese selbst keine Meldung erstattet haben. Mit Abs. 2^{bis}, welcher erst seit 1. Juli 2021 in Kraft ist und die Kritik der FATF aus dem Jahr 2016 umsetzt, vgl. dazu unten Abschnitt III.1.2.3.

⁷⁴ Art. 23 Abs. 4 GwG (CH).

Terrorismusfinanzierung erforderlich ist. Ergänzend konkretisiert Art. 29a GwG (CH) die Zusammenarbeit mit den Strafbehörden, indem er einen gesetzlichen Feedback- und Koordinationsmechanismus etabliert, der die MROS über hängige Verfahren, Verfahrensausgänge und Urteile informiert und zugleich den Informationsfluss zwischen Strafverfolgung und Aufsicht strukturiert. Zusammen mit den Bestimmungen zum internationalen Informationsaustausch nach Art. 30 GwG (CH) übernimmt die MROS eine wichtige Koordinationsrolle zwischen nationalen und internationalen Behörden;⁷⁵ der Austausch ist dabei jeweils als Amtshilfe ausgestaltet und von Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Zweckbindung, der Spezialität und behördlichem Ermessen geprägt.⁷⁶

Strategische Risikoanalyse und Präventionsarbeit: Die MROS wirkt an der nationalen Risikoanalyse im Bereich der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung mit, erstellt strategische Auswertungen und stellt die daraus gewonnenen Erkenntnisse den zuständigen Behörden, den Verpflichteten des Finanzsektors sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung.⁷⁷

1.2. Kritik der FATF und Reaktion

Die FATF hat zuletzt im Jahr 2016 eine umfassende Bewertung des Schweizer Rechtsrahmens der Geldwäschebekämpfung vorgenommen; anschließend befand sich die Schweiz infolge der in insgesamt neun Bereichen festgestellten Defizite⁷⁸ im *enhanced follow-up*, in dessen Rahmen die FATF bislang drei einzelthemenbezogene Follow-up-Berichte, zuletzt 2023, veröffentlicht hat.⁷⁹ Die nächste umfassende Evaluationsrunde ist für den Zeitraum 2026–2028 vorgesehen und informell bereits angelaufen. Der anstehende fünfte Prüfzyklus wird dabei verstärkt die praktische Wirksamkeit des schweizerischen Abwehrdispositivs in den Fokus rücken, wobei insbesondere statistische Nachweise, Fallbeispiele sowie die behördliche und private Zusammenarbeit berücksichtigt werden.⁸⁰

⁷⁵ Zu Statistik zum Jahr 2024 vgl. MROS, Jahresbericht 2024, S. 26.

⁷⁶ BSK GwG-Naegeli, Art. 29 N 23.

⁷⁷ MROS, Jahresbericht 2024, S. 8.

⁷⁸ Im Vergleich mit anderen geprüften Ländern konnte 2016 insgesamt ein weitgehend positives Resultat erzielt werden: Konkret wurde die Schweiz in 31 von den insgesamt 40 Empfehlungen als *compliant* bzw. *largely compliant* eingestuft (FATF, MER Switzerland 2016, S. 11). Die durch die FATF im Jahr 2016 identifizierten materiellen Schwachstellen betrafen unter anderem folgende Aspekte: die Wirksamkeit der Umsetzung der Präventivmaßnahmen durch Finanzintermediäre, gewisse Aspekte der Aufsicht (insbesondere mangelnde Angemessenheit der verhängten Sanktionen), das Fehlen von strafrechtlichen Sanktionen bei Verletzungen der Meldepflichten für Inhaberaktionäre bzw. wirtschaftlich Berechtigte und das Fehlen statistischer Daten zur Strafverfolgung und Rechtshilfe. Im Bereich der technischen Konformität wurden insbesondere folgende Punkte kritisiert: die unklaren Vorgaben bei Überprüfung von Identität und Status der wirtschaftlich Berechtigten, die fehlende Unterstellung von Unternehmen und Berufen außerhalb des Finanzbereiches, wie namentlich Rechtsanwälte und Notare, sowie der zu hohe Schwellenwert von CHF 25'000 für gelegentliche Transaktionen (Art. 11 Abs. 1 lit. c GwV-FINMA; im Gegensatz dazu empfiehlt die FATF in diesem Zusammenhang den Schwellenwert von USD/EUR 15'000, vgl. FATF-Empfehlung Nr. 10; vgl. zum Ganzen EFD, Bericht GAFI 2016, S. 5 ff.

⁷⁹ MROS, Jahresbericht 2025, S. 8.

⁸⁰ Eingehend zum fünften Prüfungszyklus: MROS, Jahresbericht 2025, S. 9.

1.2.1. Operative Unabhängigkeit

In der letzten Mutual Evaluation 2016 erkannte die FATF die vorhandene operative Unabhängigkeit und Autonomie der MROS trotz Anbindung an die Bundespolizei grundsätzlich an; die institutionelle Anbindung mache zugleich deutlich, dass Fragen der funktionalen Autonomie – namentlich im Hinblick auf Prioritätensetzung und Ressourcensteuerung – strukturell berücksichtigt werden müssen.⁸¹

1.2.2. Analysefähigkeit und Meldesystem

Die Analysetätigkeit der MROS beschrieb die FATF primär als datenbank- und abfragebasiert geprägt. Aufgrund des sinkenden Weiterleitungsanteils an die Strafverfolgung wurde zwar eine verbesserte Filterfunktion festgestellt, zugleich blieb die proaktive Fallgenerierung nur begrenzt, da viele Verdachtsmeldungen auf externen Informationen beruhen und nur ein kleiner Teil unabhängig von laufenden Verfahren entstand.⁸² Weiter hielt die FATF fest, dass das Gesamtvolumen der Verdachtsmeldungen trotz steigender Zahlen weiterhin vergleichsweise niedrig gewesen sei. Zudem würden Meldungen häufig erst bei bereits erhärtetem Verdacht und oft gestützt auf externe Hinweise eingereicht, was die präventive Funktion abschwäche.⁸³

Die dargestellte Kritik der FATF im Jahr 2016 bildete den Ausgangspunkt für eine Reihe gezielter gesetzgeberischer, organisatorischer und operativer Anpassungen des schweizerischen Rechtsrahmens, die nachfolgend nicht abschließend dargestellt werden.

Von zentraler Bedeutung ist dabei die Einführung von Art. 9 Abs. 1^{quater} GwG (CH) per 1. Januar 2023, mit welchem der Begriff des *begründeten Verdachts* ausdrücklich gesetzlich normiert wurde. Der Zweck dieser gestuften Konkretisierung war in erster Linie die Absicherung der in der Praxis und Rechtsprechung etablierten niedrigen Meldeschwelle (sog. „*simple doute*“) und die Schaffung von Rechtsklarheit. Insbesondere vor dem Hintergrund der im Jahr 2016 durch die FATF geäußerten Zweifel an der Kohärenz und Vorhersehbarkeit der schweizerischen Meldepraxis sollte klargestellt werden, dass für eine Meldung kein strafprozessualer Tatverdacht erforderlich ist, sondern objektiv begründete Zweifel genügen. Gleichzeitig soll die Regelung der qualitativen Steuerung des Meldesystems und der Sicherung der Funktionsfähigkeit der MROS dienen, indem durch die Stärkung der Filterfunktion der Finanzintermediäre die Zahl defensiver oder analytisch wenig ergiebiger Meldungen begrenzt

⁸¹ FATF, MER Switzerland 2016, S. 213.

⁸² FATF, MER Switzerland 2016, S. 52. Die MROS darf zudem nicht von sich aus proaktiv werden: Der Trigger für die Analyse- und Abklärungstätigkeit der MROS ist grundsätzlich eine Verdachtsmeldung; vgl. jedoch Ausführungen zu Art. 11 Abs. 2^{bis} GwG unten unter Abschnitt III.1.2.3.

⁸³ FATF, MER Switzerland 2016, S. 4.

und die MROS in die Lage versetzt wird, ihre Ressourcen auf substantielle Verdachtsfälle zu konzentrieren.⁸⁴

Flankierend hierzu erfolgte ein gezielter Ausbau der analytischen Instrumente der MROS. Dazu zählen insbesondere erweiterte Datenbankzugänge, eine intensivere Nutzung von Open-Source-Intelligence sowie die systematischere Einholung ergänzender Informationen bei Finanzintermediären und Behörden gestützt auf Art. 11a GwG (CH) sowie Art. 29 Abs. 2 GwG (CH). Parallel dazu wurde auch die interne Organisation der MROS weiter präzisiert: Die seit dem 1. November 2022 geltende Geschäftsordnung regelt die internen Entscheidprozesse, Zuständigkeitsverteilungen sowie die Abgrenzung zur Strafverfolgung präziser und trägt damit zur Konkretisierung der Aufgaben gemäß Art. 23 ff. GwG (CH) bei.

Schließlich wurde mit der Revision des GwG vom 26. September 2025 zudem mit Art. 23 Abs. 7 GwG (CH) eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den verpflichtenden elektronischen Informationsaustausch über das Meldesystem goAML sowie für verbindliche durch fedpol festzulegende technische Datenstandards geschaffen, wodurch die Einheitlichkeit, Vollständigkeit und strukturelle Qualität der Verdachtsmeldungen weiter verbessert werden sollen.⁸⁵

1.2.3. Internationale Zusammenarbeit

Ein wiederkehrender Kritikpunkt der FATF hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlung Nr. 40 betraf die fehlende Kompetenz der MROS, auf Anfrage einer ausländischen Meldestelle oder im Rahmen der Amtshilfe an ausländische FIUs, von einem Schweizer Finanzintermediär Informationen zu beschaffen, sofern kein Zusammenhang mit einer von einem Schweizer Finanzintermediär bei der MROS eingegangenen Meldung bestand.⁸⁶ Zusammen mit einigen anderen Kritikpunkten insbesondere betreffend das sog. Kundenverfahren⁸⁷ der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA wurde die Umsetzung der Empfehlung Nr. 40 durch die FATF im Jahr 2016 als *partially compliant* bewertet.

⁸⁴ Botschaft GwG 2019, S. 5478 ff. (damals noch zur geplanten Regelung auf der Verordnungsstufe).

⁸⁵ Eingehend dazu: MROS, Jahresbericht 2025, S. 36.

⁸⁶ FATF, MER Switzerland 2016, S. 232 ff.; BSK GwG-Naegeli, Art. 11a N 8 ff.; MROS, Jahresbericht 2017, S. 59.

⁸⁷ Im Rahmen des Kundenverfahrens nach Art. 42a Abs. 2–4 FINMAG (Amtshilfeverfahren) informiert die FINMA im Vorfeld der Übermittlung von Informationen zu Kundendossiers an eine ausländische Behörde den betroffenen Kunden; die damit verbundenen Mitwirkungs- und Rechtsmittelrechte verursachen regelmäßig erhebliche Verzögerungen bei der Übermittlung von Informationen an ausländische Behörden. Ausnahmsweise erlaubt Art. 42a Abs. 4 FINMAG eine nachträgliche Kundeninformation, wenn eine vorgängige Mitteilung den Zweck der Amtshilfe vereiteln oder die wirksame Aufgabenerfüllung der ersuchenden Behörde gefährden würde. Darauf stützt sich auch die seit 2021 von der FINMA praktizierte Praxis, wonach die Kundeninformation regelmäßig erst nach der Informationsübermittlung erfolgt, eingehend zum Kundenverfahren und Verfahrensgarantien BSK FINMAG/FinfraG-du Pasquier/Menoud, Art. 42a FINMAG N 87 ff.

Als Reaktion auf diese Kritik wurden durch den per 1. Juli 2021 in Kraft getretenem Art. 11a Abs. 2^{bis} GwG (CH) die Kompetenzen der MROS bei der Informationsbeschaffung und den Abklärungen gegenüber Finanzintermediären erweitert. Nun kann die MROS, wenn sie aufgrund der Analyse von Informationen einer ausländischen Meldestelle erkennt, dass ein Schweizer Finanzintermediär an einer einschlägigen Transaktion oder Geschäftsbeziehung beteiligt ist oder war, von diesem die erforderlichen Informationen verlangen. Dies gilt im Rahmen des internationalen Informationsaustauschs nach Art. 30 ff. GwG (CH) auch ohne vorgängige Verdachtsmeldung und gegenüber bislang nicht involvierten Finanzintermediären. Aufgrund dieser Stärkung operativer Kompetenzen bei der internationalen Zusammenarbeit der MROS sowie der von der FATF anerkannten Beschleunigung der FINMA-Zusammenarbeit in der Praxis wurde die Umsetzung der Empfehlung Nr. 40 im Follow-up-Report 2023 auf *largely compliant* hochgestuft.⁸⁸

Grundsätzlich erkannte die FATF 2016, dass die von der MROS im internationalen Informationsaustausch angewendeten Schutzmechanismen (Zweckbindung, Spezialitätsprinzip, Vertraulichkeit) nicht restriktiv gehandhabt werden und somit den FATF-Vorgaben entsprechen.⁸⁹ Zugleich kritisierte die FATF fehlende Standardisierung internationaler Feedbackmechanismen. Rückmeldungen der MROS an ausländische FIUs erfolgten teilweise auf Anfrage, teilweise spontan sowie abhängig von der Bedeutung des Falls, den erhaltenen Informationen und den verfügbaren Ressourcen.⁹⁰ Der internationale Feedbackprozess bleibt damit in erheblichem Umfang fall- und ressourcenabhängig ausgestaltet.

Im Hinblick auf die internationale Amtshilfe wurden die gesetzlichen Vorgaben seit dem zentralen Wendepunkt und dem Inkrafttreten von Art. 30 GwG (CH) am 1. November 2013, welcher die Amtshilfe entlang klassischer Amtshilfeprinzipien (Zweckbindung, Gegenrecht, Geheimnisschutz, Weiterleitungsverbot) verankerte und die zentrale Forderung der FATF zu damaligem Zeitpunkt umsetzte,⁹¹ nicht grundlegend neu ausgestaltet, sondern in Anpassung an die FATF- und Egmont-Standards präzisiert. Insbesondere in Bezug auf den Umgang mit

⁸⁸ Es erfolgten keine rechtlichen Änderungen beim Kundenverfahren der FINMA, daher reichte es nicht für ein vollständiges *compliant*; FATF, Follow-up-Report Switzerland 2023, S. 16.

⁸⁹ FATF, Follow-up-Report Switzerland 2023, S. 11 f.

⁹⁰ FATF, Follow-up-Report Switzerland 2023, S. 11.

⁹¹ Zuvor bestand keine formell-gesetzliche Grundlage für den Austausch bankgeheimnisgeschützter Finanzinformationen, weshalb die MROS ausländische FIU auf den Rechtshilfeweg verweisen musste. Die FATF qualifizierte diese Einschränkung als wesentlichen Mangel des schweizerischen Systems, zumal sie die internationale Kooperationsfähigkeit der MROS erheblich beeinträchtigte und faktisch zu einem Ausfall des Gegenrechts führte. Vor diesem Hintergrund drohte die Egmont-Gruppe der MROS im Jahr 2011 mit der Suspendierung, falls nicht innert Jahresfrist eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen würde, vgl. dazu BSK GwG-Berger, Art. 30 N 5 ff.

Informationen wurde in Art. 29 Abs. 2^{ter} GwG (CH) (in Kraft seit dem 1. Januar 2023) nun explizit festgehalten, dass Informationen ausländischer FIUs nur mit deren vorgängiger Zustimmung an schweizerische Behörden weitergegeben werden dürfen. Ergänzend stellt Art. 29a Abs. 2^{bis} GwG (CH) klar, dass die Verwendung solcher Informationen durch Strafbehörden strengen Zweck- und Verwertungsbeschränkungen unterliegt.⁹² Dadurch soll das internationale Vertrauen, die Einhaltung der Egmont-Standards sowie das Gegenrecht im internationalen Informationsaustausch gesichert werden.⁹³ Systematisch wird Art. 30 GwG damit im Zusammenspiel mit den Koordinationsnormen der Art. 29 f. GwG verstanden, wodurch die MROS als Schnittstelle zwischen internationaler FIU-Analyse und nationaler Verfahrensführung positioniert wird.

1.2.4. Nationale Zusammenarbeit

Im Hinblick auf nationale Behördenzusammenarbeit und den Informationsaustausch unterstrich die FATF den grundsätzlich gefestigten und (aktuell weiter im Ausbau befindlichen) Rechtsrahmen.⁹⁴ Zugleich stellte sie aber fest, dass das Feedback von Strafverfolgungsbehörden, insbesondere von kantonalen Behörden, an die MROS unvollständig sei: So erfüllten die Strafbehörden ihre Mitteilungspflichten nach Art. 29a GwG (CH) teils verspätet oder erst auf Nachfrage: Der Zustand, der bis heute persistiert.⁹⁵ Zwar geht die MROS grundsätzlich davon aus, dass ihr sämtliche im Zusammenhang mit einer Anzeige ergehenden Urteile zugestellt werden.⁹⁶ Jedoch bestehen in der Praxis erhebliche Vollzugsdefizite, da Strafbehörden ihren Mitteilungspflichten häufig verspätet oder erst auf Nachfrage nachkommen. Laut MROS konnte sie immerhin ihren Informationsstand im Jahr 2025 etwas verbessern: Während per Ende 2024 bei rund zwei Dritteln der zwischen 2020 und 2023 übermittelten Anzeigen weiterhin keine Rückmeldungen zum Verfahrensstand vorlagen, lagen der MROS für rund 50 % der zwischen 2020 und 2023 übermittelten Fälle Informationen

⁹² Die Informationen dürfen zur Kenntnis genommen und für analytische Zwecke herangezogen werden, nicht jedoch als Beweismittel im Strafverfahren verwendet werden; die Beschaffung beweistauglicher Unterlagen hat weiterhin über den Rechtshilfsweg zu erfolgen, vgl. Botschaft GwG 2019, S. 5524,

⁹³ Vgl. Botschaft GwG 2019, S. 5483 und S. 5523.

⁹⁴ FATF MER Switzerland 2016, S. 54 und S. 176, S. 11 ff.

⁹⁵ FATF MER Switzerland 2016, S. 54 und S. 176. Der Feedback-Mechanismus ist in Art. 29a GwG (CH) geregelt und soll der strategischen Aufgabenerfüllung der Meldestelle in der Geldwäschereibekämpfung dienen. Auf Grundlage der von den Strafbehörden übermittelten Rückmeldungen erhält die MROS einen Überblick über den weiteren Verfahrensgang und die Folgen der von ihr weitergeleiteten Verdachtsmeldungen. Diese Erkenntnisse fließen in die Weiterentwicklung ihrer operationellen Analysetätigkeit ein, vgl. SHK GwG-Beuret, Art. 29 N 1; BSK GwG-Naegeli, Art. 29 N 54.

⁹⁶ MROS, Jahresbericht 2021, S. 11.

zum Stand des Verfahrens vor.⁹⁷ Die MROS führt diese Verbesserung insbesondere auf verstärkte Koordinations- und Austauschbemühungen mit den Strafbehörden zurück.⁹⁸

Parallel dazu wurde auch der nationale Informationsaustausch auf normativer Ebene weiter ausgebaut. Art. 29 ff. GwG (CH) bilden heute die zentrale Grundlage für den spontanen wie reaktiven Informationsaustausch der MROS mit allen relevanten inländischen Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden. Seit dem 1. Januar 2023 umfasst dieser Austausch nach Art. 29b GwG (CH) zudem auch den direkten Informationsfluss mit Aufsichts- und Selbstregulierungsorganisationen, womit der zuvor erforderliche Umweg über die FINMA entfällt und die nationale Koordination weiter verbessert wird. Im Zuge der letzten GwG-Revision vom 26. September 2025 (noch nicht in Kraft) erfolgte eine funktionale Öffnung des zulässigen Verwendungszwecks des Informationsaustauschs: Statt den Informationsaustausch auf die Anwendung des GwG zu beschränken, wie dies de lege lata der Fall ist, erlaubt Art. 29 Abs. 1 GwG (CH) n.F. die Weitergabe von Informationen und Dokumenten bereits bei Relevanz für die Bekämpfung der Geldwäscherei, ihrer Vortaten, der organisierten Kriminalität oder der Terrorismusfinanzierung.⁹⁹ Der Informationsaustausch wird damit breiter, praxisnäher und stärker risikoorientiert ausgestaltet, ohne den Zweckbindungsgrundsatz aufzugeben.¹⁰⁰

Insgesamt zeigt sich, dass die Schweiz auf die FATF-Kritik von 2016 mit einer Reihe gezielter gesetzgeberischer, organisatorischer und operativer Maßnahmen reagiert hat, die die Rolle und Funktionsfähigkeit der MROS sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext substantiell gestärkt haben; dies spiegelt sich in der aktuellen FATF-Beurteilung wider, wonach die Schweiz bei der nationalen Kooperation (Empfehlung Nr. 2) als *largely compliant*, bei der FIU-Funktion (Empfehlung Nr. 29) als *compliant* und bei der internationalen Zusammenarbeit (Empfehlung Nr. 40) seit 2023 ebenfalls als *largely compliant* eingestuft wurde.¹⁰¹ Gleichwohl

⁹⁷ Diese Rückstände verunmöglichen verlässliche Aussagen zum Verhältnis von Urteilen zu Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen und erfordern zusätzliche Koordinationsmaßnahmen zwischen MROS und Strafbehörden zur fristgerechten Umsetzung der gesetzlichen Mitteilungspflichten, vgl. MROS, Jahresbericht 2021, S. 11; MROS, Jahresbericht 2024, S. 22.

⁹⁸ MROS, Jahresbericht 2025, S. 24 f.

⁹⁹ Eine weitere Effizienzsteigerung der Revision vom 26. September 2025 besteht darin, dass der Austausch von Unterlagen in Art. 29 Abs. 1 GwG (CH) wieder eingeführt wurde. Seit dem 1. Januar 2023 sieht Art. 29 Abs. 1 GwG (CH) die Übermittlung von Unterlagen nicht mehr vor, was damit begründet wurde, dass die MROS als Verwaltungsbehörde grundsätzlich keine Dokumente weitergeben darf, die in Verwaltungs- oder Strafverfahren Verwendung finden könnten. In der Folge mussten Informationen in Berichtsform übermittelt werden, was einen erheblichen zeitlichen und administrativen Mehraufwand für die beteiligten Behörden, verursachte, vgl. Botschaft GwG 2019, S. 5523; OK GwG-Triller, Art. 29 N 17

¹⁰⁰ Diese Zweckerweiterung führt dazu, dass der zulässige Austausch nicht mehr auf klassische GwG-Belange beschränkt (etwa die unmittelbare Durchsetzung der Sorgfaltspflichten) ist, sondern auch andere Sachverhalte erfasst, sofern ein genügender funktionaler Bezug zu den neu definierten Bekämpfungszielen besteht.

¹⁰¹ Wie erwähnt ist die fehlende volle Konformität bei Empfehlung Nr. 40 auf den noch bestehenden schweizerischen Rechtsrahmen des Kundenverfahrens, das von der FATF als potenzielles Hemmnis einer effizienten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kritisiert wurde, zurückzuführen. Der Gesetzgeber erkannte im bestehenden schweizerischen Kundenverfahren einen international kritisierten Sonderweg und schlug mit der Botschaft vom 12. September 2025 gezielte

verdeutlichen die aktuellen Entwicklungen, dass die zentralen Herausforderungen der MROS weniger auf der normativen Ebene liegen, sondern zunehmend in der operativen Bewältigung der Herausforderungen in der Praxis, worauf im folgenden Abschnitt näher einzugehen sein wird.

1.2.5. Herausforderungen

Die MROS sieht sich in den letzten Jahren – entsprechend auch dem allgemeinen internationalen Trend¹⁰² – mit einem **stark wachsenden Volumen an Verdachtsmeldungen** und somit erhöhtem analytischen Aufwand konfrontiert. So verzeichnete die MROS im Jahr 2024 einen markanten Anstieg des Meldevolumens i.H.v. 27,5% gegenüber dem Vorjahr.¹⁰³ Diese Entwicklung setzte sich im Jahr 2025 fort, in dem die Zahl der Meldungen um weitere rund 40% gegenüber 2024 anstieg.¹⁰⁴ Insgesamt hat sich das Meldevolumen innerhalb der letzten fünf Jahre damit nahezu vervierfacht.^{105,106}

Den steigenden Meldezahlen versucht die MROS mit verschiedenen Optimierungsmaßnahmen, wie namentlich mit der Anwendung des risikobasierten Ansatzes, der systematischen Triage von Meldungen, der Konzentration auf schwerwiegende Kriminalitätsformen sowie den Ausbau technologischer und datenanalytischer Instrumente zu bewältigen.¹⁰⁷ Verstärkt rückt dabei der Einsatz von Prozessautomatisierung, Data-Science-Methoden sowie KI-gestützten Analyseinstrumenten in Fokus. Mit derzeit bestehenden personellen und technischen Ressourcen stößt sie angesichts wachsender Herausforderungen jedoch zunehmend an ihre Grenzen.¹⁰⁸ Die Filterquote ist im Jahr 2023 auf 80% angestiegen, d.h. nur jede fünfte Meldung

Anpassungen von Art. 42a FINMAG vor, welche das Kundenverfahren differenziert einschränken und insbesondere in Aufsichts- und Marktmissbrauchsfällen eine raschere, unbeeinträchtigte Amtshilfe ermöglichen sollen.

¹⁰² Vgl. jedoch die nachfolgenden Ausführungen zu Deutschland, wo ein gegenläufiger Trend besteht.

¹⁰³ MROS, Jahresbericht 2024, S. 6 und S. 16.

¹⁰⁴ MROS, Jahresbericht 2025, S. 18.

¹⁰⁵ Die Angaben basieren auf einem Vortrag des Leiters der MROS *Anton Brönnimann* („Das Meldewesen vor dem Kollaps? Quo Vadis?“) an der 13. Zürcher Tagung zur Geldwäschereibekämpfung an 21. Oktober 2025.

¹⁰⁶ Der markante Anstieg der Verdachtsmeldungen an die MROS in den letzten Jahren ist primär auf regulatorische und strukturelle Faktoren zurückzuführen: Ausschlaggebend sind insbesondere die gesetzliche Präzisierung des «begründeten Verdachts» in Art. 9 Abs. 1^{quater} GwG (CH), eine verschärfte Sanktions- und Aufsichtspraxis bei Meldepflichtverletzungen (Art. 37 GwG [CH]) sowie ein restriktiverer Prüfungsansatz durch Aufsichts- und Revisionsstellen, was insbesondere ein defensives Meldeverhalten (sog. *defensive reporting*) begünstigt. Verstärkend wirkten die gestiegene Awareness der Finanzintermediäre sowie der zunehmende Einsatz automatisierter und KI-gestützter Transaktionsmonitoring-Systeme, die das Meldevolumen strukturell erhöhen, eingehend dazu: MROS, Strategie 2024–2027, S. 5 ff.

¹⁰⁷ Vgl. OK GwG-*Brönnimann*, Art. 23 N 52; MROS, Jahresbericht 2023, S. 9.

¹⁰⁸ Vor diesem Hintergrund beauftragte der Bundesrat am 12. September 2025 das EJPD, alternative Finanzierungsmodelle für die MROS – etwa in Form eines Gebührenmodells – zu prüfen. Ziel dieser Abklärungen ist es, die Effizienz und Leistungsfähigkeit der MROS zu stärken, um die Wahrnehmung ihrer nationalen und internationalen Aufgaben langfristig sicherzustellen; entsprechende Vorschläge sollen bis Ende 2026 vorliegen, vgl. die Medienmitteilung des Bundesrats vom 12. September 2025, verfügbar unter: <<https://www.news.admin.ch/de/newnsb/tWb8sqzxXTAM2tgbKktMf>>.

konnte einer vertieften Analyse unterzogen werden;¹⁰⁹ immerhin konnte der Filteranteil im Jahr 2025 auf 75 % gesenkt werden.¹¹⁰

In diesem Kontext beobachtet die MROS zudem einen Trend zum sog. *defensive Reporting*: D.h. die Verdachtsmeldungen seitens Finanzintermediäre werden vermehrt aus vorsorglichen Erwägungen zur Absicherung gegen straf- und aufsichtsrechtliche Risiken erstattet, ohne dass ein materiell tragfähiger Verdacht vorliegt. Solche Meldungen belasten zusätzlich die begrenzten Analyse- und Ressourcenkapazitäten der MROS und haben aus Sicht der Finanzkriminalitätsbekämpfung keinen operativen Mehrwert.¹¹¹

In diesem Zusammenhang betont die MROS auch die **Qualität der Meldungen** als eine anhaltende Herausforderung und zentraler Effizienzfaktor: Die Meldungen seien zum Teil unvollständig, fehlerhaft oder unzureichend strukturiert; vereinzelt könne die MROS aus den Meldungen nicht erschließen, ob die pflichtgemäßen Abklärungen gemacht wurden.¹¹² Dies führe zu Rückweisungen und mache zusätzliche manuelle Nachbearbeitung erforderlich, was den Analyseaufwand erheblich erhöht und entweder zusätzliche personelle Ressourcen oder den Einsatz weiterentwickelter, IT-gestützter Triage- und Analyseinstrumente erfordert.¹¹³ Die MROS betont in diesem Zusammenhang den weiteren Ausbau des Meldesystems goAML sowie interner Analysewerkzeuge, um wachsende Datenmengen effizient strukturieren und verknüpfen zu können. Beispielsweise wurden bereits verschiedene technologische und prozessbezogene Effizienzmaßnahmen umgesetzt, namentlich die Einführung automatisierter Empfangsbestätigungen für Verdachtsmeldungen sowie vereinfachter Kurzübermittlungs- Templates für weniger komplexe Sachverhalte. Zudem arbeitet die MROS am weiteren Ausbau

¹⁰⁹ Jedoch weist die MROS darauf hin, dass die verbleibenden 80 % der Meldungen aufbereitet werden und im System zur Verfügung stehen, MROS, Strategie 2024–2027, S. 7 f.

¹¹⁰ Die Angaben basieren auf einem Vortrag des Leiters der MROS Anton Brönnimann («Das Meldewesen vor dem Kollaps? Quo Vadis?») an der 13. Zürcher Tagung zur Geldwäschereibekämpfung am 21. Oktober 2025.

¹¹¹ Vor diesem Hintergrund hat die MROS im August 2025 sogenannte Negativtypologien publiziert. Darin werden anhand exemplarischer Fallkonstellationen ungenügend abgeklärte Verdachtsmeldungen sowie Situationen aufgezeigt, in denen das Vorliegen eines begründeten Verdachts zu verneinen ist. Ziel der Veröffentlichung ist es, Finanzintermediäre zu sensibilisieren, die Qualität der eingereichten Meldungen zu erhöhen und damit zu einer effizienteren Bearbeitung durch die MROS beizutragen. Weiter warnt die MROS ausdrücklich davor, das Meldesystem als reine Absicherungsstrategie zu nutzen und verweist darauf, dass nicht jede Auffälligkeit meldepflichtig ist. Schließlich kann auch das Melderecht nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB (CH) subsidiär zur Anwendung gelangen, was jedoch Finanzintermediäre nicht von der Pflicht zu vorgängigen, gleich tiefgehenden Abklärungen entbindet. Zwar behandelt die MROS Meldungen nach Meldepflicht und Melderecht gleich (auch die Rechtsfolgen einer Meldung nach Art. 9 GwG [CH] und Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB [CH] sind identisch), stellt jedoch fest, dass Meldungen gestützt auf das Melderecht teilweise ungenügend abgeklärt und inhaltlich wenig aussagekräftig sind, vgl. MROS, Negativtypologien 2025, S. 6; MROS, Jahresbericht 2024, S. 35 f.

¹¹² Einer der Gründe für qualitativ schlechte Meldungen ist der zunehmende zeitliche Druck auf Finanzintermediäre vor dem Hintergrund der immer restriktiveren Auslegung des Begriffs der «Unverzüglichkeit» einer Verdachtsmeldung, wodurch die Anforderungen an die Meldegeschwindigkeit gestiegen sind, vgl. MROS, Jahresbericht 2023, S. 8; MROS, Jahresbericht 2024, S. 33; vgl. auch MROS, Negativtypologien 2025, S. 6.

¹¹³ Die MROS betont in diesem Zusammenhang den weiteren Ausbau des Meldesystems goAML sowie interner Analysewerkzeuge, um wachsende Datenmengen effizient strukturieren und verknüpfen zu können. Ohne entsprechende technische Kapazitäten besteht die Gefahr, dass trotz hohen Meldevolumens nur begrenzt verwertbare Finanzintelligenz generiert werden kann, vgl. MROS, Strategie 2024–2027, S. 7 f.

ihrer technischen Infrastruktur im Bereich Data Engineering und datenbasierter Analyseverfahren.¹¹⁴

Ohne entsprechende technische Kapazitäten besteht die Gefahr, dass trotz hohen Meldevolumens nur begrenzt verwertbare Finanzintelligenz generiert werden kann. Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für verbindliche technische Datenstandards durch Art. 23 Abs. 7 GwG (CH) n.F.¹¹⁵ dürften jedoch künftig die Einheitlichkeit, Vollständigkeit und strukturelle Qualität der Verdachtsmeldungen verbessert und dadurch eine nachhaltige Entlastung der MROS erreicht werden.¹¹⁶

Vor diesem Hintergrund gewinnt die **Zusammenarbeit mit dem Privatsektor** zunehmend an Bedeutung. Diese Entwicklung steht im Einklang mit einem internationalen Trend hin zu stärker formalisierten Public-Private-Partnership-Modellen, welche den strategischen Informationsaustausch zwischen Behörden und Finanzindustrie stärken sollen. Auch in der Schweiz wurde Ende 2025 mit der «Swiss Financial Intelligence Public Private Partnership» (Swiss FIPPP) eine institutionalisierte Kooperationsplattform ins Leben gerufen, die primär auf den strukturierten Austausch zu aktuellen Risiken, Typologien und operativen Entwicklungen im Bereich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ausgerichtet ist.¹¹⁷

Weiter zeigt sich in den letzten Jahren die materielle **Verlagerung der geldwäscherechtlichen Risiken** in neue, technologiebetriebene und in der Regel grenzüberschreitende Bereiche, wie Kryptowerte, Fintech und digitalisierte Finanzdienstleistungen.¹¹⁸ Charakteristisch für diese Risikofelder sind pseudonyme Transaktionsstrukturen, der Einsatz intermediärarmer Plattformen sowie komplexe internationale Zahlungs- und Beteiligungsketten, welche die Identifikation wirtschaftlich Berechtigter erheblich erschweren. Verstärkt werden diese Risiken durch den zunehmenden Einsatz sogenannter virtual IBANs, welche die transparente Zuordnung von Zahlungsströmen zusätzlich verkomplizieren. Hinzu treten strukturelle Schwächen im regulatorischen Umfeld, namentlich das Fehlen eines zentralen Bankkontenregisters, sowie weiterhin bestehende Erfassungslücken in einzelnen risikorelevanten Bereichen. Zwar wurden mit der Revision vom 26. September 2025 bestimmte

¹¹⁴ MROS, Jahresbericht, S. 11.

¹¹⁵ Vgl. dazu oben im Abschnitt III.1.2.2.

¹¹⁶ MROS, Jahresbericht 2025, S. 36.

¹¹⁷ Der Fokus der Zusammenarbeit liegt auf der gemeinsamen Analyse von Risiken und Bedrohungen im strategischen Bereich. Ein Austausch taktischer Informationen zu konkreten Fällen oder Personen ist derzeit nicht vorgesehen und würde entsprechende gesetzliche Grundlagen voraussetzen, vgl. zum Ganzen MROS, Jahresbericht 2024, S. 9 f.; MROS, Jahresbericht 2025, S. 12 f.; vgl. auch: < <https://www.fedpol.admin.ch/en/swiss-financial-intelligence-public-private-partnership-swiss-fipp-4>>.

¹¹⁸ Vgl. KGGT, NRA 2021, S. 51 f.; MROS, Typology Report 2025, S. 12 ff., S. 20; KGGT, NRA Krypto-Assets 2024, S. 23 und S. 65 f.

Beratungstätigkeiten dem GwG unterstellt, dennoch wirken informelle Werttransfersysteme wie Hawala sowie der Krypto- und Virtual-Asset-Sektor insgesamt als Risikomultiplikatoren, indem sie bestehende Verschleierungs- und Umgehungsmechanismen technisch skalierbar und grenzüberschreitend nutzbar machen. Für das Jahr 2025 hob die MROS zudem als aktuelle Trends drei besonders dynamische und international geprägte Phänomene hervor: Betrug durch manipulierte Geschäftskommunikation, Sanktionsumgehungen im Zusammenhang mit sog. Schattenflotten sowie Aktivitäten der italienischen Mafia, deren Strukturen und Finanzströme auch für den Schweizer Finanzplatz relevant sind.¹¹⁹

Schließlich ist die MROS intensiv in nationale und internationale Koordinations- und Austauschprozesse eingebunden. Der **grenzüberschreitende Informationsaustausch** hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen, insbesondere in Form von Informationsanfragen ausländischer FIUs und vice versa sowie von Spontaninformationen an in- und ausländische Behörden.¹²⁰ Diese Entwicklung spiegelt die wachsende internationale Vernetzung der Geldwäschereibekämpfung wider und ist Ausdruck einer intensiveren behördlichen Zusammenarbeit, namentlich bei komplexen Sachverhalten mit Auslandsbezug. Der MROS-Jahresbericht 2025 hebt in diesem Zusammenhang die insgesamt positiven Erfahrungen im internationalen Informationsaustausch hervor und betont dessen zentrale Bedeutung für die operative Tätigkeit der Meldestelle.¹²¹ Parallel dazu steigen die qualitativen Anforderungen an Analyse, Koordination und Reaktionsgeschwindigkeit.¹²² Gemäß Vorgaben der Egmont-Gruppe sind FIUs verpflichtet, sämtliche ordnungsgemäßen Anfragen grundsätzlich innert 30 Tagen und ohne risikobasierte Selektion zu beantworten.¹²³ Die MROS hält jedoch fest, dass die durchschnittliche Bearbeitungsdauer internationaler Anfragen infolge des stark gestiegenen Anfragevolumens und begrenzter Ressourcen aktuell bei rund 100 Tagen liegt.¹²⁴

¹¹⁹ MROS, Jahresbericht 2025, S. 30.

¹²⁰ MROS Jahresbericht 2023, S. 31; MROS Jahresbericht 2024, S. 26.

¹²¹ MROS, Jahresbericht 2025, S. 7 und 30 ff.

¹²² Erschwerend kommt hinzu, dass im internationalen Informationsaustausch zwischen der MROS und ausländischen FIUs grundsätzlich das Erfordernis einer nach schweizerischem Recht strafbaren Vortat zu beachten ist. Während dieses Erfordernis im FIU-to-FIU-Austausch nach Art. 30 Abs. 1 GwG im Rahmen der Analysetätigkeit nicht strikt gehandhabt wird und ein plausibler geldwäschereirelevanter Verdachtskontext ausreicht, gelten für die Weiterleitung der Informationen durch die empfangende ausländische FIU an eine Drittbehörde nach Art. 30 Abs. 4 GwG deutlich strengere Anforderungen. In diesem Fall ist das Vorliegen oder zumindest die Bestimmbarkeit einer Vortat nach schweizerischem Recht erforderlich, was insbesondere bei im Ausland geldwäschereirelevanten Sachverhalten ohne entsprechende Vortat nach Schweizer Recht (z.B. einfache Steuerhinterziehung) problematisch sein kann. Zur Vortatproblematik vgl. BSK GwG-Berger, Art. 30 N 28 und 37; OK GwG-Kläy/Zaugg, Art. 30 N 42 f.

¹²³ Egmont-Gruppe, Principles for Information Exchange 2025, S. 15.

¹²⁴ Solche verspäteten Antworten könnten zu einem Beschwerdeverfahren gegen die MROS und schlimmstenfalls zum Ausschluss der MROS aus der Egmont-Gruppe führen; gemäß FATF-Standards ist jedoch die Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe Grundvoraussetzung im Zusammenhang mit der effizienten Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in einem Land, MROS, Strategie 2024–2027, 6; OK GwG-Brönnimann, Art. 23 N 13 zu Maßnahmen im Falle der Nichteinhaltung der Prinzipien innerhalb der Egmont-Gruppe.

1.3. Zwischenfazit

Insgesamt zeigt sich, dass die Schweiz aus institutioneller Sicht über einen kohärenten und weitgehend FATF-konformen Rahmen zur Wahrnehmung der FIU-Funktion verfügt. Die MROS ist normativ klar verankert und nimmt ihre Rolle als administrative FIU im Grundsatz in Übereinstimmung mit den internationalen Standards wahr. Die seit der FATF-Evaluation 2016 umgesetzten gesetzlichen und organisatorischen Anpassungen – insbesondere im Bereich der Informationsbeschaffung sowie der (inter-)nationalen Zusammenarbeit – haben die formelle Stellung und Funktionsfähigkeit der MROS gestärkt und zu einer verbesserten Bewertung durch die FATF beigetragen.

Gleichzeitig verlagern sich die zentralen Herausforderungen der MROS zunehmend von der normativen auf die operative Ebene. Ein stark wachsendes und qualitativ heterogenes Melde- und Anfrageaufkommen, defensive Meldepraktiken sowie qualitative Defizite bei einem Teil der Verdachtsmeldungen binden erhebliche Analysekapazitäten und erschweren eine durchgehend vertiefte Fallbearbeitung. Hinzu treten die zunehmende Komplexität und Internationalisierung geldwäschereirelevanter Risiken, insbesondere in technologiegetriebenen Kontexten, welche die Anforderungen an Analyse, Koordination und Priorisierung weiter erhöhen.

Diese Entwicklungen sind eingebettet in einen internationalen Kontext, in dem FIUs weltweit zunehmend mit vergleichbaren strukturellen Herausforderungen konfrontiert sind. Die Diskussionen innerhalb der Egmont-Gruppe unter dem Leitmotiv „The next generation FIU“ verdeutlichen, dass arbeitsteilig organisierte, technologiegestützte und grenzüberschreitend vernetzte Kriminalitätsformen weltweit steigende Anforderungen an analytische Tiefe, Reaktionsgeschwindigkeit und internationale Abstimmung stellen.¹²⁵ Dabei zeigt sich zugleich, dass kriminelle Akteure aufgrund ihrer strukturellen Flexibilität und oftmals höheren finanziellen Ressourcen neue Verschleierungsmechanismen schneller entwickeln können, während staatliche Systeme naturgemäß weniger agil reagieren.

2. EU-Rechtsrahmen und nationale Umsetzungen

2.1. Europäischer Rechtsrahmen

2.1.1. Vorgaben betreffend Meldewesen

Der aktuelle unionsrechtliche Rahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche ist im Wesentlichen durch die AMLD IV und deren Änderung durch die AMLD V geprägt und hat noch bis am 10.

¹²⁵ MROS Jahresbericht 2024, S. 37.

Juli 2017 Bestand.¹²⁶ Die Art. 32–39 AMLD IV harmonisieren unionsweit das Verdachtsmeldewesen und statuieren eine unverzügliche Meldepflicht der Verpflichteten an die zuständige FIU bei Kenntnis, Verdacht oder hinreichendem Grund zur Annahme von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung.¹²⁷ Flankierend sieht die Richtlinie ein Transaktionsdurchführungsverbot,¹²⁸ ein umfassendes Tipping-off-Verbot¹²⁹ sowie Haftungs- und Vertraulichkeitsschutz bei gutgläubigen Meldungen¹³⁰ sowie Schutzvorgaben zugunsten meldender Personen vor.¹³¹ Die AMLD V knüpft an dieses System an, ohne die materielle Meldeschwelle zu ändern, und ergänzt es insbesondere um verfahrensrechtliche Schutzmechanismen¹³² sowie durch eine funktionale Stärkung der Rolle der FIU.

2.1.2. Vorgaben betreffend FIUs

Auf institutioneller Ebene hat der Unionsgesetzgeber das Meldewesen mit der AMLD IV nicht grundlegend neu konzipiert, sondern die bereits unter der AMLD III angelegte Rolle der FIU¹³³ weiterentwickelt und systematisch verdichtet. Entsprechend den FATF-Empfehlungen wird die FIU nun ausdrücklich als zentraler Dreh- und Angelpunkt des präventiven Geldwäschedispositivs ausgestaltet. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eine operativ unabhängige FIU als zentrale Stelle für den Empfang, die Analyse und die Weitergabe von Verdachtsmeldungen sowie sonstiger geldwäscherelevanter Informationen einzurichten.¹³⁴ Ihr

¹²⁶ In materieller Hinsicht passte der Unionsgesetzgeber mit der **AMLD IV** den präventiven Rechtsrahmen der Geldwäschereibekämpfung an die revidierten FATF-Empfehlungen von 2012 an und verankerte ausdrücklich einen intensivierten risikobasierten Ansatz, insbesondere durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung nationaler Risikoanalysen (Art. 7 AMLD IV) sowie durch die Betonung der eigenständigen Risikoanalyse der Verpflichteten (Art. 8 AMLD IV). Zugleich wurde der materielle Anwendungsbereich gegenüber der AMLD III deutlich ausgeweitet, namentlich durch die Einbeziehung von Steuerstraftaten als Vortaten der Geldwäsche (Art. 3 Ziff. 4 lit. f AMLD IV), die Erweiterung des Kreises der Verpflichteten (Art. 2 AMLD IV), die Differenzierung und Ausweitung der Sorgfaltspflichten, insbesondere der verstärkten Sorgfaltspflichten (Art. 10 ff. und Art. 18 ff. AMLD IV), sowie durch die Einführung zentraler Register der wirtschaftlich Berechtigten (Art. 30 AMLD IV). Ergänzend wurden die verwaltungsrechtlichen Sanktionen unionsweit harmonisiert und verschärft (Art. 58 ff. AMLD IV).

Die **AMLD V** entwickelte diesen Rahmen fort, ohne die Systematik der AMLD IV grundlegend zu verändern. Sie erweiterte den persönlichen Anwendungsbereich insbesondere auf Dienstleister im Bereich virtueller Vermögenswerte sowie weitere risikobehaftete Tätigkeiten (Art. 2 AMLD V), präziserte die Vorgaben zu Hochrisikodrittstaaten (Art. 18a AMLD V) und stärkte die Transparenz- und Informationszugänge, namentlich durch die Ausweitung des Zugangs zu Registern wirtschaftlich Berechtigter (Art. 30 und 31 AMLD V) sowie durch die Einführung zentraler Konten- und Schließfachregister mit FIU-Zugriff (Art. 32a AMLD V), wobei der Umfang der öffentlichen Zugänglichkeit durch den EuGH begrenzt wurde (Urteil des EuGH vom 22. November 2022, WM und Sovim SA/Luxembourg Business Registers, C-37/20 und C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Rn. 88).

¹²⁷ Art. 33 Abs. 1 AMLD IV/V.

¹²⁸ Art. 35 AMLD IV.

¹²⁹ Art. 39 AMLD IV.

¹³⁰ Art. 37 AMLD IV.

¹³¹ Art. 38 AMLD IV. Im Übrigen besteht im Rahmen des Berufsgeheimnisschutzes eine Ausnahme von der Meldepflicht für Notare und rechtsberatende Berufe (Art. 34 Abs. 2 AMLD IV).

¹³² Art. 38 AMLD IV/V.

¹³³ Die Pflicht zur Erstattung von Verdachtsmeldungen an die nationale Meldestelle bestand bereits unter den vorangegangenen Richtlinien (vgl. Art. 22 AMLD III); dementsprechend war auch die FIU als Institution, die für den Empfang, (soweit zulässig) das Ersuchen, die Analyse und die Weitergabe der Informationen zuständig war, normativ vorgesehen (Art. 21 AMLD III).

¹³⁴ Art. 32 Abs. AMLD IV.

Mandat umfasst sowohl operative als auch strategische Analysen.¹³⁵ Ungeachtet ihrer institutionellen Einbindung muss die FIU ihre Aufgaben operativ unabhängig wahrnehmen und ihre Analyse- und Weitergabeentscheidungen autonom treffen können.¹³⁶ Zur effektiven Aufgabenerfüllung müssen FIUs über einen zeitnahen Zugang zu den erforderlichen finanziellen, administrativen und strafverfolgungsrelevanten Informationen verfügen und befugt sein, diese bei Verpflichteten und Behörden einzuholen sowie bei entsprechendem Verdacht vorübergehende Maßnahmen – etwa die Aussetzung von Transaktionen – zu veranlassen.¹³⁷

Die AMLD V knüpft an diesen Rahmen an, ohne die materiellen Voraussetzungen des Meldewesens grundlegend zu verändern, und stärkt insbesondere die Analyse- und Zugriffsbefugnisse der FIUs. Bereits im Vorfeld wies die Kommission darauf hin, dass bestehende strukturelle Unterschiede zwischen den nationalen FIUs ihre wirksame Aufgabenwahrnehmung – insbesondere ihre präventiven Analysen, die internationale Zusammenarbeit sowie ihre Funktion als zentrale Koordinationsstellen – nicht beeinträchtigen dürfen. Kritisiert wurden vor allem unzureichende Informationszugänge, Einschränkungen bei der Informationsbeschaffung ohne vorgängige Verdachtsmeldung sowie Hemmnisse im Informationsaustausch aufgrund divergierender nationaler Rechtsbegriffe und Zuständigkeitsabgrenzungen.¹³⁸

Die AMLD V stärkte die proaktive Funktion der FIUs dadurch, dass die FIUs nun zusätzliche Informationen auch unabhängig von einer konkreten Verdachtsmeldung einholen darf, etwa auf Grundlage eigener Analysen oder ausländischer Ersuchen.¹³⁹ Hieraus ergibt sich insbesondere eine Auskunftspflicht eines (vom Geltungsbereich erfassten) Teilnehmers mit Sitz in einem Mitgliedstaat gegenüber einer FIU aus einem anderen Mitgliedstaat.¹⁴⁰ Ferner verbessert die Richtlinie die Informationsgrundlagen der FIUs durch die Verpflichtung zur Einrichtung zentraler Bankkonten- und Schließfachregister sowie durch einen unmittelbaren, ungefilterten und zeitnahen Zugriff der FIUs auf diese Daten.¹⁴¹ Flankierend wird der nationale und

¹³⁵ Art. 32 Abs. 8 AMLD IV.

¹³⁶ Vor diesem Hintergrund müssen die FIUs mit angemessenen finanziellen, personellen und technischen Ressourcen ausgestattet und berechtigt sein, bei Verpflichteten zusätzliche Informationen einzuholen, Art. 32 Abs. 3 AMLD IV.

¹³⁷ Art. 32 Abs. 4–7 AMLD IV. Ergänzend ist zudem ein behördeninterner Feedback-Mechanismus vorgesehen, Art. 32 Abs. 6 AMLD IV.

¹³⁸ Erw. 16–18 AMLD V.

¹³⁹ Art. 32 Abs. 9 AMLD V; vgl. Erw. 17 AMLD V.

¹⁴⁰ Glaser, S. 198 f.

¹⁴¹ Art. 32a AMLD V; vgl. Erw. 20 AMLD V. Nach Art. 32a Abs. 3 und 4 AMLD V ermöglicht der zentrale Mechanismus den FIUs insbesondere den Zugriff auf Angaben zur Identität von Kontoinhabern, Bevollmächtigten und wirtschaftlich Berechtigten, auf wesentliche Konten- und Schließfachdaten (einschließlich IBAN sowie Eröffnungs- und Schließungsdaten bzw. Mietdauer) und – soweit national vorgesehen – auf weitere für die Aufgabenerfüllung der FIU als

grenzüberschreitende Informationsaustausch zwischen FIUs, Aufsichts-, Steuer- und Strafverfolgungsbehörden unionsweit abgesichert und intensiviert,¹⁴² entsprechende Amtshilfeersuchen dürfen insbesondere nicht aus steuerrechtlichen Gründen, aufgrund nationaler Verschwiegenheitspflichten oder wegen institutioneller Unterschiede verweigert werden.¹⁴³

Verlangt wird weiter, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass zentrale Meldestellen unabhängig von ihrem Organisationsstatus miteinander im größtmöglichen Umfang zusammenarbeiten.¹⁴⁴ So ist insbesondere ein rascher, konstruktiver und wirksamer Austausch von Informationen zwischen FIUs sowohl spontan als auch auf Anfrage sicherzustellen, dies auch, wenn zum Zeitpunkt des Austauschs die Art der zugrunde liegenden Vortat noch nicht feststeht oder unabhängig von der Art der potenziell in Betracht kommenden Vortaten.¹⁴⁵ Insgesamt zielt die AMLD V damit auf eine funktionale Stärkung der FIUs und eine effektivere Nutzung von Verdachtsmeldungen, ohne deren institutionelle Ausgestaltung unionsweit zu harmonisieren.

2.1.3. Zwischenfazit

Im Ergebnis bleibt mit AMLD V das institutionelle Meldesystem stark richtlinienbasiert und damit strukturell fragmentiert. Zentrale Aspekte wie Organisation, Ressourcen, technische Leistungsfähigkeit und Governance der FIUs verbleiben in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, was die Kohärenz und Effektivität der FIU-Zusammenarbeit insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten beeinträchtigt. Diese Defizite bilden einen wesentlichen Ausgangspunkt für das EU-AML-Paket und dessen Ziel einer weitergehenden Harmonisierung und institutionellen Verdichtung der Geldwäscheaufsicht und FIU-Zusammenarbeit.¹⁴⁶

2.2. Deutschland

Die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in Deutschland sind weniger durch eine klassische Finanzplatzfunktion geprägt, sondern resultieren wesentlich aus der Größe und internationalen Vernetzung der Volkswirtschaft, der zentralen Lage im europäischen Binnenmarkt sowie der ausgeprägten Bargeldaffinität. Deutschland fungiert sowohl als Ziel- als auch als Transitstaat für illegale Vermögenswerte, wobei die zentralen Risiken (im

wesentlich erachtete Informationen. Damit sollen frühzeitige Analysen erleichtert und die Verwertbarkeit von Verdachtsmeldungen deutlich erhöht werden.

¹⁴² Art. 49 und 50 AMLD IV.

¹⁴³ Art. 50a AMLD V.

¹⁴⁴ Art. 52 AMLD V.

¹⁴⁵ Art. 53 Abs. 1 Unterabs. 1 AMLD V.

¹⁴⁶ Zum EU-AML-Paket vgl. unten Abschnitt IV.

Gegensatz zur Schweiz) weniger im Bereich internationaler Vermögensverwaltung, sondern in der Integration deliktischer Erlöse über die legale Binnenwirtschaft, insbesondere über den Immobiliensektor,¹⁴⁷ bargeldintensive Gewerbe und komplexe Unternehmensstrukturen erfolgt. Ein strukturelles Risikomerkmall stellt die hohe Bargeldnutzung ohne allgemeine Bargeldobergrenzen dar. Verstärkend wirkt die Einbindung nichtfinanzieller Akteure, deren präventive Einbindung und Aufsicht strukturell herausfordernd ist. Eine erhöhte Anfälligkeit, insbesondere für Terrorismusfinanzierung, besteht im Finanztransfergeschäft, vor allem bei bargeldbasierten Transaktionen mit Auslandsbezug sowie bei Zahlungen außerhalb bestehender Geschäftsbeziehungen, wobei insbesondere kleinteilige, schwer nachverfolgbare Finanzierungsformen genutzt werden.¹⁴⁸

2.2.1. Rechtsrahmen

a. Aufsicht und Meldewesen

Die geldwäscherechtliche Aufsicht in Deutschland ist föderal und sektoral ausgestaltet und auf mehrere Behörden verteilt. Während die Aufsicht über Verpflichtete des Finanzsektors im Wesentlichen der BaFin obliegt,¹⁴⁹ wird die Überwachung nichtfinanzieller Verpflichteter je nach Berufs- oder Tätigkeitsgruppe durch fachlich zuständige Aufsichtsbehörden wahrgenommen, namentlich durch Landesbehörden, Berufs- und Branchenkammern sowie sonstige nach Bundes- oder Landesrecht zuständige Stellen.¹⁵⁰

Das deutsche Verdachtsmeldewesen ist in §§ 43–48 GwG (DE) geregelt und verpflichtet die Unterstellten, bei Vorliegen einer auf Tatsachen gestützten Verdachtslage im Hinblick auf die Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung unverzüglich Meldung an die DE-FIU zu erstatten.¹⁵¹ Meldepflichtige Transaktionen dürfen grundsätzlich erst nach Zustimmung der DE-FIU oder der Staatsanwaltschaft durchgeführt werden; die DE-FIU kann die Durchführung befristet untersagen.^{152,153} Ein Verbot der Informationsweitergabe schützt den Analyse- und

¹⁴⁷ Der Immobiliensektor ist aufgrund hoher Transaktionsvolumina, steigender Preise und komplexer Erwerbsstrukturen ein attraktives Ziel besonders für Geldwäsche und daher besonders risikobehaftet.

¹⁴⁸ Vgl. zum Ganzen FATF, MER Germany 2022, S. 7; BMF, NRA 2018/2019, S. 7.

¹⁴⁹ Art. 50 GwG (DE).

¹⁵⁰ Zu Einzelheiten vgl. § 50 GwG (DE). Diese differenzierte Aufsichtsarchitektur trägt zwar der Heterogenität der Verpflichteten Rechnung, führt jedoch zugleich zu einer fragmentierten Aufsichtspraxis.

¹⁵¹ § 43 Abs. 1 GwG (DE).

¹⁵² § 46 Abs. 1 und 3 GwG (DE). Während das deutsche Recht im Verdachtsmeldewesen einen vorgelagerten, transaktionsbezogenen Vollzugsstopp der Transaktion vorsieht, kennt das schweizerische Recht eine eigentliche Vermögenssperre, die jedoch erst nach der Weiterleitung der Meldung durch die MROS an die Strafverfolgungsbehörden angeordnet wird (Art. 10 GwG [CH]). Bis 1. Januar 2016 war im Schweizer Recht noch das Konzept der unverzüglichen Vermögenssperre, welche zeitgleich mit der Meldung zu erfolgen hatte, vorgesehen, vgl. zum Hintergrund *Luchsinger/Blaser*, S. 562.

¹⁵³ Im Gegensatz zu Schweizer Regelung besteht kein Gebot zur Weiterführung der Geschäftsbeziehung; laut BaFin gehört der Abbruch der maßgeblichen Geschäftsbeziehung nicht zur Aufgabe des Verpflichteten: Die Geschäftsbeziehung ist weiter als solche mit erhöhtem Risiko zu führen. Die Geschäftsbeziehung darf grundsätzlich aber auch abgebrochen

Ermittlungsprozess vor Umgehungs- und Verschleierungshandlungen durch von der Meldung betroffenen Kunden;¹⁵⁴ sichergestellt ist auch die Haftungsfreistellung der Verpflichteten.¹⁵⁵ Ergibt die Analyse der DE-FIU Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung, leitet sie die Informationen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiter.¹⁵⁶

b. Stellung der DE-FIU

Die Rechtsgrundlagen für die DE-FIU (Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen) finden sich in §§ 27 ff. GwG (DE). Sie wurde mit Wirkung zum 26. Juni 2017 vom Bundeskriminalamt zur Generalzolldirektion verlagert und als unabhängige administrative Zentralstelle eingerichtet.¹⁵⁷ Mit dieser organisatorischen Neuausrichtung ging eine grundlegende Neuausrichtung der DE-FIU einher, die seither als administrative Behörde mit einer umfassenden Analyse- und Filterfunktion zwischen Verpflichteten und Strafverfolgungsbehörden fungiert.

Die DE-FIU nimmt für Deutschland die Aufgaben der zentralen Meldestelle i.S.v. AMLD V wahr.¹⁵⁸ Sie ist nach § 27 Abs. 2 GwG (DE) organisatorisch eigenständig und arbeitet im Rahmen ihrer Befugnisse und Aufgaben fachlich unabhängig.¹⁵⁹ Sie untersteht der Aufsicht des BMF, die hinsichtlich der operativen Kernaufgaben – insbesondere der Entgegennahme und Analyse von Verdachtsmeldungen, der Einholung weiterer Informationen, der Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörden sowie der Untersagung von Transaktionen und Anordnung weiterer Maßnahmen – als Rechtsaufsicht ausgestaltet ist.^{160,161} Zu weiteren Aufgaben der DE-

werden, wobei über die Entscheidung vorgängig die DE-FIU bzw. die jeweils zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu informieren sind, vgl. *Barreto da Rosa*, § 43 MüKo GwG N 15b.

¹⁵⁴ § 47 GwG (DE).

¹⁵⁵ § 48 GwG (DE).

¹⁵⁶ § 32 GwG (DE).

¹⁵⁷ Bis dahin war die DE-FIU als polizeiliche Stelle beim Bundeskriminalamt (BKA) angesiedelt. Mit dem Gesetz zur Neustrukturierung der FIU vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822) erfolgte der Wechsel zu einer administrativen FIU, was ausdrücklich der Umsetzung der FATF-Empfehlung Nr. 29 sowie den unionsrechtlichen Vorgaben der AMLD IV diene, vgl. dazu Diergarten/Barreto da Rosa-Barreto da Rosa, Rz. 287; DE-FIU, Jahresbericht 2017, S. 5.; eingehend zur Entwicklungsgeschichte: *Barreto da Rosa*, § 27 MüKo GwG N 6 ff. und kritisch unter: Vor Abschnitt 5 N 2 ff.; vgl. auch die positive Beurteilung dieser Neuausrichtung durch die FATF unter: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-germany-2022.html#:~:text=Germany%E2%80%99s%20transition%20in%202017%20to,line%20with%20Germany%E2%80%99s%20risk%20profile>.

¹⁵⁸ Der Wortlaut von § 27 Abs. 1 GwG (DE) bezieht sich direkt auf Art. 32 Abs. 1 AMLD IV, *Barreto da Rosa*, § 27 MüKo GwG N 9.

¹⁵⁹ Zu Rechtsstellung der DE-FIU vgl. *Drehse*, in: Brock, GwG, § 27 N 11.

¹⁶⁰ § 28 Abs. 2 GwG (DE). Die einzelnen Aufgaben der DE-FIU ergeben sich systematisch aus abschließender Aufzählung in § 28 Abs. 1 GwG (DE) sowie den flankierenden Befugnisnormen der §§ 29–42 GwG.

¹⁶¹ Dass es sich bei der DE-FIU um eine administrative FIU handelt, wird dadurch betont, dass es sich bei der Geldwäscheverdachtsmeldung nicht um eine Strafanzeige im Sinne der StPO (DE), sondern um eine gewerberechtliche Meldeverpflichtung handelt, wohingegen nach schweizerischem Recht – trotz des administrativen, jedoch an fedpol angebundenen Charakters der MROS – die Verdachtsmeldung nach h.L. als spezialgesetzlich normierte Strafanzeige zu qualifizieren ist; vgl. BMF, NRA 2018/2019, S. 40 (zu Deutschland); SHK GwG-Luchsinger, Art. 9 N 11; BSK GwG-Ivell, Art. 9 N 129 m.w.H.; vgl. auch SGHB Finanzmarktrecht-Zollinger, § 32 Rz 38.

FIU zählen insbesondere die Erstellung strategischer Analysen, Typologien und Informationsprodukte zur Unterstützung der Präventions- und Strafverfolgungspraxis sowie die nationale und internationale Zusammenarbeit mit Behörden und ausländischen FIUs unter Beachtung der Egmont-Grundsätze.^{162,163}

Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben (und entsprechend den Anforderungen der AMLD V) ist die DE-FIU befugt, zusätzliche Informationen sowohl bei den nach dem GwG (DE) Verpflichteten als auch bei öffentlichen Stellen einzuholen, dies auch in Abwesenheit einer Verdachtsmeldung, etwa im Rahmen eigener Analysen sowie bei der Bearbeitung von Ersuchen ausländischer FIUs.¹⁶⁴ M.a.W. verfügt sie über eigenständige Ermittlungs- und Analysekompetenzen im administrativen Bereich. Die DE-FIU verfügt dabei nach § 31 GwG (DE) über unmittelbaren Zugriff auf eine Vielzahl nationaler Datenbanken, unter anderem polizeiliche Informationssysteme (im Wege eines automatisierten Datenabgleichs mit polizeilichem Informationsverbund¹⁶⁵), das Kontenabrufsystem nach § 24c KWG,¹⁶⁶ das Transparenzregister,¹⁶⁷ staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister¹⁶⁸ sowie steuer- und zollrechtliche Informationssysteme.¹⁶⁹ Sie kann auch Informationen bei anderen inländischen öffentlichen Stellen abfragen; diese sind grundsätzlich zu einer unverzüglichen Beantwortung verpflichtet.¹⁷⁰

Ergibt die Analyse der DE-FIU Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung, übermittelt sie ihre Erkenntnisse unverzüglich an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden.¹⁷¹ In § 32 GwG (DE) sind in Umsetzung der FATF-Empfehlung Nr. 2 weitere Vorgaben betreffend Kooperations- und Informationsaustauschmechanismen mit inländischen öffentlichen Stellen enthalten.

¹⁶² Die einzelnen Aufgaben der DE-FIU ergeben sich systematisch aus abschließender Aufzählung in § 28 Abs. 1 GwG (DE) sowie den flankierenden Befugnisnormen der §§ 29–42 GwG (DE).

¹⁶³ FATF, MER Germany 2022, S. 71.

¹⁶⁴ § 30 Abs. 3 und § 31 Abs. 1 GwG (DE); vgl. *Drehse*, in: Brock, GwG, § 30 N 24 ff. zur selbstständigen Anforderung für Informationen.

¹⁶⁵ § 31 Abs. 4 GwG (DE).

¹⁶⁶ § 31 Abs. 6 GwG (DE); vgl. *Drehse*, in: Brock, GwG, § 31 N 28 f.

¹⁶⁷ § 26a Abs. 1 Ziff. 1 GwG (DE).

¹⁶⁸ § 31 Abs. 4a GwG (DE).

¹⁶⁹ Während im MER 2010 die FATF den damaligen beschränkten und weitgehend Informationszugang der FIU kritisierte (FATF, MER Germany 2010, S. 105 f.), wurden die Defizite wurden im Zuge der institutionellen Neuausrichtung ab 2017 teilweise behoben. Der MER 2022 würdigt ausdrücklich den deutlich erweiterten Informationszugang der nunmehr administrativen FIU, weist jedoch zugleich auf praktische Umsetzungsprobleme hin. Zwar verfügt die FIU teilweise über unmittelbare Zugriffsrechte auf relevante Datenbanken, in der Praxis führen jedoch technische und organisatorische Schnittstellenprobleme dazu, dass bestimmte Abfragen – etwa im Bereich des elektronischen Kontenabrufs – weiterhin über andere Behörden oder manuelle Verfahren erfolgen müssen, vgl. FATF, MER Germany 2022, S. 69.

¹⁷⁰ § 31 Abs. 1 und 2 GwG (DE); vgl. zum Ganzen *Barreto da Rosa*, § 31 MüKo GwG N 4 ff.; *Drehse*, in: Brock, GwG, § 31 N 6.

¹⁷¹ § 32 Abs. 2 (Übermittlung des Ergebnisses der Analyse) und Abs. 3 (Übermittlung der Daten aus Finanzinformationen und Finanzanalysen) GwG (DE).

Neben Strafverfolgungsbehörden¹⁷² gehören zu den Empfänger-Behörden (beim Erfüllen der jeweiligen Voraussetzungen) insbesondere das Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst, Finanzbehörden zwecks Besteuerungsverfahrens, Behörden zum Schutz sozialer Sicherungssysteme (z.B. Sozial- oder Arbeitsämter) sowie Aufsichtsbehörden. Dabei ist die Informationsübermittlung – im Gegensatz zu Schweizer «Kann»-Bestimmung in Art. 29 GwG (CH) – beim Vorliegen der Voraussetzungen und vorbehaltlich der Ausnahmen in Abs. 5 obligatorisch, wie dies bereits aus der Marginalie der Bestimmung («Datenübermittlungsverpflichtung») ersichtlich ist.¹⁷³ Unabhängig von einer aktiven Übermittlung durch die FIU ermöglicht das GwG auch einen automatisierten Datenabruf durch bestimmte Behörden: Nach § 32 Abs. 4 GwG (DE) können die dort genannten öffentlichen Stellen (d.h. insbesondere die Strafverfolgungsbehörden, das BKA und das Amt für Verfassungsschutz) im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben im automatisierten Verfahren auf bei der DE-FIU gespeicherte Daten zugreifen, ohne dass es einer vorherigen Weiterleitung oder Einzelfallentscheidung der DE-FIU bedarf.¹⁷⁴

Bei den Vorgaben zum internationalen Informationsaustausch ist zwischen der Zusammenarbeit mit den FIUs anderer EU-Mitgliedstaaten (§ 33 GwG [DE]) und der Kooperation mit FIUs aus Drittstaaten zu unterscheiden (§ 34 f. GwG [DE]): In § 33 GwG (DE) ist der erleichterte Informationsaustausch der DE-FIU mit FIUs anderer EU-Mitgliedstaaten geregelt. Entsprechend dem weiten Anwendungsbereich erfolgt der Informationsaustausch unabhängig von der Art der der Geldwäsche zugrunde liegenden Vortat und auch dann, wenn die konkrete Vortat noch nicht feststeht. Nach § 33 Abs. 1 GwG (DE) muss die DE-FIU, sofern ein Sachverhalt einer Meldung die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates betrifft, die Meldung unverzüglich an den betreffenden Staat weiterleiten.¹⁷⁵ Darüber hinaus ist sie verpflichtet, auf Ersuchen einer anderen EU-FIU zeitnah alle verfügbaren und einschlägigen Informationen zu übermitteln, einschließlich solcher aus eigenen Analysen.¹⁷⁶ Eine Ablehnung oder Einschränkung der Informationsübermittlung ist nur in eng begrenzten Ausnahmefällen

¹⁷² Eingehend zur Übermittlung operativer Analyseergebnisse an Strafverfolgungsbehörden *Drehse*, in: Brock, GwG, § 32 N 9 ff.

¹⁷³ *Barreto da Rosa*, § 32 MüKo GwG N 3 und 16 ff.

¹⁷⁴ Im Jahr 2022 wurde durch die FIU (DE) eine entsprechende Schnittstelle bereitgestellt, womit der Informationsaustausch beschleunigt und der besonderen Eilbedürftigkeit bei Verfolgung und Aufklärung von organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung Rechnung getragen wurde; zugleich konnte der Personalaufwand auf beiden Seiten verringert werden, vgl. *Barreto da Rosa*, § 32 MüKo GwG N 27; *Drehse*, in: Brock, GwG, § 32 22 ff.; vgl. DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 13.

¹⁷⁵ § 33 Abs. 1 GwG (DE).

¹⁷⁶ Zur Beantwortung eines solchen Ersuchens kann die FIU (DE) sämtliche ihr nach dem GwG zustehenden Befugnisse zur Informationsbeschaffung nutzen, insbesondere Auskunftsverlangen gegenüber Verpflichteten und öffentlichen Stellen, § 33 Abs. 2 GwG (DE).

zulässig, etwa wenn die Übermittlung laufende Ermittlungen gefährden oder grundlegende nationale Interessen berühren würde.^{177,178}

Demgegenüber erfasst § 34 GwG (DE) die Möglichkeit der DE-FIU, selbst Auskunftersuchen an FIUs von Drittstaaten zu richten;¹⁷⁹ dabei kann sie im Rahmen der Ersuchen auch personenbezogene Daten übermitteln, um ihr berechtigtes Interesse glaubhaft zu machen, sofern überwiegende berechnigte Interessen des Betroffenen nicht entgegenstehen.¹⁸⁰

§ 35 GwG (DE) eröffnet der DE-FIU eine umfassende Möglichkeit zur Übermittlung personenbezogener Daten an ausländische FIUs, sowohl spontan¹⁸¹ als auch auf Ersuchen.¹⁸² Die spontane Übermittlung ist dabei unabhängig von der Art der Vortat der Geldwäsche und sogar dann zulässig, wenn die Vortat noch nicht feststeht.¹⁸³ Zugleich wird die Übermittlung konsequent an Zweckbindung geknüpft; die empfangende FIU darf die Daten ausschließlich zu dem benannten Zweck verwenden und eine Weiterleitung an andere Stellen ist grundsätzlich zustimmungsbedürftig.¹⁸⁴ Damit kombiniert § 35 GwG (DE) eine weit gefasste Informationskompetenz mit einem stark kontrollierten Verwendungsregime.

Bemerkenswert ist schließlich die Rückmeldepflicht seitens der DE-FIU an die Verpflichteten nach § 41 GwG (DE), der Art. 46 Abs. 3 AMLD IV¹⁸⁵ umsetzt und die DE-FIU verpflichtet, dem Meldenden in angemessener Zeit Rückmeldung zur Relevanz seiner Meldung zu geben. Diese ist keineswegs selbstverständlich. Beispielsweise ist ein Rückmeldemechanismus seitens der MROS nach Schweizer Recht gar nicht vorgesehen: Vielmehr erhalten die meldenden Schweizer Finanzintermediäre seitens der MROS nicht einmal eine Rückmeldung, dass der gemeldete Verdacht sich nicht bestätigt hat und keine Weiterleitung an die Strafverfolgung

¹⁷⁷ § 33 Abs. 3 GwG (DE). Die Ausnahmeregelung erfasst eingehende Gesuche von anderen FIUs; nicht erfasst ist hingegen die spontane Informationsübermittlung nach Abs. 1, was unter Umständen zur Beeinträchtigung inländischer Verfahren führen kann, kritisch dazu *Barreto da Rosa*, § 33 MüKo GwG N 11.

¹⁷⁸ Ergänzend sieht § 33 Abs. 5 GwG (DE) vor, dass die DE-FIU bei der Übermittlung der Informationen ihre Einwilligung zur Weiterleitung der übermittelten Informationen an andere zuständige Stellen des ersuchenden Mitgliedstaats allgemein oder einzelfallbezogen erteilen soll, wodurch die Weiterverwendung innerhalb der EU zusätzlich erleichtert wird.

¹⁷⁹ Art. 34 Abs. 1 GwG (DE).

¹⁸⁰ Art. 34 Abs. 2 GwG (DE).

¹⁸¹ Art. 35 Abs. 1 und Abs. 4 GwG (DE).

¹⁸² Art. 35 Abs. 2 GwG (DE). In Abs. 3 wird hierfür ein detaillierter Mindestinhalt ausländischer Ersuchen, der von der Identifizierung der ersuchenden Stelle über den Verwendungszweck bis zur konkreten geldwäscherechtlichen Relevanz des Sachverhalts reicht, festgelegt.

¹⁸³ Art. 35 Abs. 4 GwG (DE).

¹⁸⁴ Art. 35 Abs. 1 und Abs. 6 GwG (DE). Zusätzlich unterliegt die Weitergabe von Informationen, die ursprünglich von anderen Behörden stammen, einem Zustimmungsvorbehalt (Art. 35 Abs. 2 Satz 3 GwG [DE]). Flankiert wird dies durch umfassende Ablehnungs- und Unterlassungsgründe zum Schutz nationaler Sicherheitsinteressen, laufender Ermittlungen sowie der schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person, insbesondere bei unzureichendem Datenschutzniveau im Empfängerstaat (Abs. 7 und 8 GwG [DE]).

¹⁸⁵ In der AMLD VI wurde die Verpflichtung der zentralen Meldestellen, an die Verpflichteten eine Rückmeldung zu seinem Meldeverhalten weiter ausgebaut, vgl. dazu unten Abschnitt IV.4.

erfolgt. Die MROS betont in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass sie die entsprechenden Anfragen der Finanzintermediäre auch nicht beantwortet.¹⁸⁶ Allerdings sind solche Rückmeldungen von großer Bedeutung: Insbesondere können die meldepflichtigen Institute das Risikomanagement, die Erfüllung von Sorgfaltspflichten und das eigene Meldeverfahren überprüfen und anpassen; zugleich setzen die positiven Rückmeldungen verstärkte Anreize für pflichtkonformes Verhalten.¹⁸⁷ Dementsprechend ist auch die Rückmeldung funktional eingegrenzt.¹⁸⁸

2.2.2. Kritik der FATF

Die FATF hat im MER 2022 ausdrücklich festgestellt, dass die DE-FIU heute über eine ausreichende organisatorische und funktionale Unabhängigkeit verfügt und die institutionellen Anforderungen der Empfehlung Nr. 29 grundsätzlich erfüllt. Positiv hervorgehoben wird insbesondere die im Jahr 2017 vorgenommene Ausgestaltung als administrative FIU mit eigener Analyse- und Filterfunktion sowie ihre klar geregelten gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse.¹⁸⁹ Im Jahr 2022 erkennt die FATF eine substanzielle Verbesserung der effektiven operativen Analysefunktion der DE-FIU, insbesondere die Einführung strukturierter operativer Analyseprozesse, die risikobasierte Priorisierung von Meldungen (insbesondere bei Terrorismusfinanzierung, PEP-Bezug und zeitkritischen Transaktionen), den erweiterten Zugriff auf nationale Datenbanken und Register sowie die erweiterten Informationsbeschaffungsbefugnisse bei Finanzintermediären und Behörden.¹⁹⁰ Die Umsetzung der Empfehlung Nr. 29 wurde als *compliant* eingestuft.¹⁹¹

Gleichwohl wurde die operative Bearbeitungskapazität der DE-FIU kritisch bewertet: Die FATF hielt fest, dass die vorhandenen IT- und Analysetools der DE-FIU weiterhin unzureichend seien, um komplexe operative und strategische Analysen effizient durchzuführen. Trotz verbesserten Datenzugangs bestünden nach wie vor technische Einschränkungen und

¹⁸⁶ Einzig im Fall der Weiterleitung an die Strafverfolgung werden die Finanzintermediäre hingegen informiert, da sie ab diesem Zeitpunkt die Verpflichtung zur Vermögenssperre nach Art. 10 GwG (CH) trifft.

¹⁸⁷ Barreto da Rosa, § 41 MüKo GwG N 1.

¹⁸⁸ Art. 41 Abs. 2 S. 2 GwG (DE).

¹⁸⁹ Demgegenüber fiel die Bewertung im MER 2010 durch die FATF deutlich kritischer aus. Die damalige Ansiedelung der DE-FIU beim Bundeskriminalamt führte zu begrenzten operativen Analysekompetenzen. Die FATF stellte fest, dass die DE-FIU ihre Rolle im nationalen Meldesystem nicht als zentrale Analyse- und Disseminationsstelle wahrnahm, sondern primär unterstützend gegenüber den Länderbehörden tätig war. Die DE-FIU beschränkte sich weitgehend auf strategische Analysen (Typologien, Lageberichte) und auf den internationalen Informationsaustausch. Die FATF hielt fest, dass die DE-FIU nicht sämtliche Kernfunktionen wahrnahm, die nach den FATF-Standards von einer zentralen FIU erwartet wurden; insofern wurde die Umsetzung der Empfehlung Nr. 26 (entspricht der heutigen Empfehlung Nr. 29) damals als *largely compliant* bewertet, FATF, MER Germany 2010, S. 97 ff. und S. 307.

¹⁹⁰ FATF, MER Germany 2022, S. 294 ff.

¹⁹¹ FATF, MER Germany 2022, S. 16.

weitgehend manuelle Analyseprozesse, die weiterhin Effizienz und Effektivität beeinträchtigen. Insbesondere fehle es an automatisierten Zugriffsmöglichkeiten auf multiple Datenquellen (etwa am unmittelbaren Zugriff auf relevante Systeme der Länderpolizeien¹⁹²), an leistungsfähigen Instrumenten zur systematischen Priorisierung von Verdachtsmeldungen sowie an adäquaten Methoden zur Durchführung komplexer Netzwerk- und Verbindungsanalysen. Dies führe dazu, dass ein erheblicher Teil der Analyse auf manuellen Datenabgleichen beruht und potenziell relevante Zusammenhänge unentdeckt bleiben können.¹⁹³ So kam es in den Jahren nach der Reform zu erheblichen Bearbeitungsrückständen bei der Verarbeitung von Verdachtsmeldungen (i.H.v. zeitweise über 100'000 Meldungen), was die Filterfunktion gegenüber den Strafverfolgungsbehörden erheblich beeinträchtigte.¹⁹⁴ Die Leistungsfähigkeit der DE-FIU wurde in diesem Zusammenhang in der Praxis wiederholt deutlich kritisiert und als „sicherheitspolitische Katastrophe“¹⁹⁵ und die DE-FIU in der medialen Berichterstattung als „Skandalbehörde“¹⁹⁶ bezeichnet.

Weiter betonte die FATF die heterogene Qualität der Verdachtsmeldungen, darunter insbesondere eine anhaltende Untererfassung der Verdachtsmeldungen aus Hochrisikosektoren wie dem Immobilienbereich. Zudem stellte die FATF fortbestehende Defizite bei der Tiefe und Systematisierung der Analyse, insbesondere im Bereich fortgeschrittener datengetriebener Methoden sowie bei der nachhaltigen Nutzung von Querverbindungen zwischen Meldungen fest.¹⁹⁷

Im Hinblick auf nationalen Informationsaustausch hob die FATF eine Verbesserung der Kooperationsformate hervor, wies jedoch darauf hin, dass weiterhin kein flächendeckend standardisierter und verbindlicher Feedback-Mechanismus zwischen Strafverfolgungsbehörden und der DE-FIU besteht.¹⁹⁸ Infolgedessen bleibt die operative Nutzung von Finanzinformationen – einschließlich international ausgetauschter FIU-

¹⁹² Eingehend dazu *Barreto da Rosa*, Vor Abschnitt 5 MüKo GwG N 18 ff.

¹⁹³ Vgl. FATF, MER Germany 2022, S. 66 f.; vgl. auch *Barreto da Rosa*, Vor Abschnitt 5 MüKo GwG N 18 ff. ebenfalls kritisch zu diesen Aspekten.

¹⁹⁴ Zur Bewältigung des stark gestiegenen Meldevolumens führte die DE-FIU ein sog. „2-Level-Modell“ ein, bei dem standardisierte Meldungen vereinfacht bzw. automatisiert bearbeitet und komplexe Fälle vertieft analysiert werden (*Barreto da Rosa*, Vor Abschnitt 5 MüKo GwG N 12 ff.). Zu gesetzgeberischer Reaktion (Anpassungen der § 29 f. GwG-[DE]) vgl. Abschnitt III.2.2.3.

¹⁹⁵ *Barreto da Rosa*, Vor Abschnitt 5 MüKo GwG N 53 m.w.H.

¹⁹⁶ *Lukas Zdrzalek*, Regierung schweigt zur Skandalbehörde – mal wieder, in: WirtschaftsWoche vom 07. August 2024, verfügbar unter: <<https://www.wiwo.de/politik/deutschland/anti-geldwaesche-spezialeinheit-regierung-schweigt-zur-skandalbehoerde-mal-wieder/29932326.html>>.

¹⁹⁷ FATF, MER Germany 2022, S. 55 ff. und S. 66 f.

¹⁹⁸ FATF, MER Germany 2022, S. 73. Bereits im MER 2010 kritisierte die FATF das Fehlen an systematischem Feedback der Strafverfolgungsbehörden zur Verwertung der von der DE-FIU weitergeleiteten Informationen. FATF, MER Germany 2010, S. 307.

Informationen – durch Defizite bei der analytischen Tiefe, der systematischen Verknüpfung von Informationen sowie durch unzureichend formalisierte Rückmeldungen beeinträchtigt, weshalb eine bessere Koordination des Informationsflusses und eine systematischere Rückkopplung zur Verwertung von Verdachtsmeldungen angezeigt seien.¹⁹⁹

Im MER 2010 bewertete die FATF die internationale Zusammenarbeit Deutschlands zwar als grundsätzlich funktionsfähig, kritisierte jedoch verlangsamte Reaktionszeiten und stark formalisierte Entscheidungsprozesse infolge einer damals nur eingeschränkt FATF-konformen FIU-Struktur.²⁰⁰ Im MER 2022 fiel die Beurteilung deutlich positiver aus, sodass Deutschland hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlung Nr. 40 als *largely compliant* eingestuft wurde. Positiv hervorgehoben wurden insbesondere die Etablierung spezialisierter Einheiten für internationale Ersuchen, die aktive Nutzung der Egmont-Kanäle sowie die hohe Zahl ein- und ausgehender Informationsübermittlungen.²⁰¹

Die FATF weist darauf hin, dass Deutschland im Bereich der Terrorismusfinanzierung weiterhin strukturell erhöhten Risiken ausgesetzt ist, insbesondere aufgrund kleinteiliger, bargeldbasierter und grenzüberschreitender Finanzierungsformen.²⁰² Zwar erkennt die FATF Fortschritte bei der Priorisierung und Weiterleitung TF-bezogener Verdachtsmeldungen, sieht jedoch weiterhin Verbesserungsbedarf bei der Spezialisierung und Vertiefung der Analyse, um komplexe TF-Muster wirksam zu identifizieren.²⁰³ Positiv hervorgehoben wird, dass TF-bezogene Verdachtsmeldungen unmittelbar an das Bundesamt für Verfassungsschutz weitergeleitet, parallel durch die DE-FIU operativ analysiert sowie an relevante Strafverfolgungs- und Nachrichtendienste disseminiert werden, was eine rasche Zusammenführung von Finanz- und Sicherheitsinformationen ermöglicht.²⁰⁴ Gleichzeitig fordert die FATF einen systematischeren, eigenständigen Analyseansatz im Bereich der Terrorismusfinanzierung sowie verbesserte Feedback-Mechanismen, um die Entstehung nicht werthaltiger Meldungen weiter zu begrenzen.²⁰⁵

¹⁹⁹ FATF, MER Germany 2022, S. 57 ff. und S. 103.

²⁰⁰ FATF, MER Germany 2010, S. 104 ff. und S. 320 f.

²⁰¹ FATF, MER Germany 2022, S. 224 ff. Gleichzeitig betont die FATF, dass ausländische Ersuchen – sowohl aus EU- als auch aus Drittstaaten – grundsätzlich wie inländische Ermittlungen behandelt werden und insbesondere der rasche Zugriff auf Bankkonteninformationen über das zentrale Kontenabrufsystem (Electronic Account Retrieval System) die effiziente und qualitativ hochwertige internationale Amtshilfe wesentlich unterstützt, vgl. FATF, MER Germany 2022, S. 216.

²⁰² Diese Einschätzung wird durch die FIU-Jahresberichte bestätigt: So verzeichnet der FIU-Jahresbericht 2024 erneut einen signifikanten Anstieg TF-naher Verdachtsmeldungen, insbesondere im Zusammenhang mit EU-Sanktionsverstößen und politisch motivierter Kriminalität, vgl. DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 51.

²⁰³ FATF, MER Germany 2022, S. 69 ff.

²⁰⁴ FATF, MER Germany 2022, S. 108.

²⁰⁵ Vgl. FATF, MER Germany 2022, S. 103.

Insgesamt stellte die FATF im MER 2022 fest, dass Deutschland in den letzten Jahren weitreichende Reformen des Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierung-Abwehrdispositivs umgesetzt hat, die einzelnen Maßnahmen jedoch noch zu neu sind, um ihre Effektivität, einschließlich des Nutzens für die DE-FIU, abschließend beurteilen zu können.²⁰⁶ Zusammenfassend zeigt die FATF-Beurteilung einen klaren Paradigmenwechsel zwischen 2010 und 2022. Während Deutschland im MER 2010 insbesondere wegen struktureller Defizite der DE-FIU, fehlender operativer Analyse und fragmentierter Koordination deutlich kritisiert wurde, attestierte der MER 2022 eine weitgehende technische Konformität und eine verbesserte operative Leistungsfähigkeit. Gleichwohl bleiben – nach Einschätzung der FATF – zentrale Herausforderungen bestehen, namentlich in der weiteren Stärkung der Analysequalität, der systematischen Nutzung internationaler Finanzintelligenz, der Verbesserung nationaler Feedback- und Koordinationsmechanismen sowie des internationalen Informationsaustauschs.

2.2.3. Herausforderungen

Entgegen dem internationalen Trend konnte in Deutschland im Jahr 2024 eine rückläufige Gesamtentwicklung des Meldeaufkommens verzeichnet werden, wobei – wie bereits in den Vorjahren – ein erneuter deutlicher Anstieg der Verdachtsmeldungen mit Bezug zur Terrorismusfinanzierung, zum Staatsschutz und zu Sanktionen zu beobachten war.²⁰⁷ Der spürbare Rückgang der Meldungen, insbesondere von Verpflichteten des Finanzsektors, wird auf das von der DE-FIU in Abstimmung mit der BaFin und unter Beteiligung des Expertenstabs der Anti Financial Crime Alliance (AFCA)²⁰⁸ im Jahr 2023 entwickelte Eckpunktepapier zur Bestimmung von Sachverhalten, die grundsätzlich keine Meldepflicht nach § 43 Abs. 1 GwG auslösen, zurückgeführt.²⁰⁹ Zugleich konnte in Jahren 2023–2024 die Qualität der Meldungen erhöht werden, indem immer weniger nichtwerthaltige Meldungen, die in der Vergangenheit einen hohen Aufwand verursacht haben, erstattet wurden.²¹⁰

Die FATF stellte im Jahr 2022 – wie oben dargelegt – insbesondere aufgrund technischer Limitationen und unzureichend automatisierter Datenzugriffe fortbestehende Defizite in der

²⁰⁶ FATF, MER Germany 2022, S. 5 f. und S. 56.

²⁰⁷ Den Höhepunkt der letzten 10 Jahre bildete 2022 mit 337.186 Verdachtsmeldungen; im Jahr 2024 waren es 265.708 Meldungen, vgl. DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 51.

²⁰⁸ Die Einbindung der AFCA verdeutlicht die zunehmende Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen FIU und Privatsektor. Die Kooperation zielt dabei auf die gemeinsame Entwicklung eines risikobasierten Verständnisses von Geldwäschesachverhalten ab. Als 2019 gegründete Public-Private-Partnership unter Vorsitz der DE-FIU fördert sie durch den strukturierten Austausch zwischen Behörden und Privatsektor insbesondere den strategischen sowie problem- und phänomenbezogenen Wissensaufbau zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, vgl. DE-FIU, Jahresbericht 2023, S. 29; DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 29 f. zu aktuellen Projekten im Rahmen der AFCA.

²⁰⁹ DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 12 und S. 52.

²¹⁰ DE-FIU, Jahresbericht 2023, S. 13; DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 50.

technischen und datenanalytischen Leistungsfähigkeit der DE-FIU fest.²¹¹ Auf diese Kritik reagierte der Gesetzgeber mit dem FIU-G, das am 18. November 2023 in Kraft trat. In diesem Zusammenhang wurde § 29 GwG (DE) um die Absätze 2a–2c ergänzt, welche gesetzliche Grundlage für den Einsatz automatisierter Anwendungen unter anderem für die operative und strategische Datenanalyse sowie zur Risikobewertung durch die DE-FIU darstellen. Flankierend wurde § 30 Abs. 2 GwG (DE) neu gefasst, der den Einsatz solcher automatisierten Analyseinstrumente im Rahmen der Risikobewertungssysteme normativ absichert, Art und Tiefe der Analyse am Risikograd ausrichtet und die Parametrisierung der Systeme im Benehmen mit Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden verankert.²¹² Ergänzend wurde § 32 Abs. 4 GwG (DE) zum automatisierten Datenabruf durch Strafverfolgungsbehörden und das Bundesamt für Verfassungsschutz nachgeschärft; dieser wurde technisch bereits seit 2022 durch eine entsprechende Abrufschnittstelle umgesetzt, wodurch manuelle Auskunftersuchen deutlich reduziert werden konnten.²¹³ Dennoch blieb trotz der vorgenommenen Maßnahmen und ungeachtet des gesunkenen Gesamtmeldeaufkommens die operative Belastung der DE-FIU mit weiterhin über 265.000 Meldungen im Jahr 2024 erheblich.²¹⁴

Als Reaktion auf die von der FATF geäußerte Kritik an der inländischen Zusammenarbeit – namentlich an unzureichend systematisierten Feedbackmechanismen zwischen DE-FIU, Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendiensten²¹⁵ sowie an der bislang begrenzten Nutzung der durch die FIU generierten Finanzintelligenz durch die Strafverfolgung²¹⁶ – wurden in Deutschland in den letzten Jahren weitere gezielte organisatorische und prozessuale Anpassungen vorgenommen. Laut eigenen Aussagen misst die DE-FIU nun der systematischen Auswertung staatsanwaltschaftlicher Rückmeldungen nach § 42 Abs. 1 GwG (DE) eine zentrale Steuerungsfunktion bei.²¹⁷

²¹¹ Vgl. dazu oben Abschnitt III.2.2.2; FATF, MER Germany 2022, S. 55 ff.

²¹² Vgl. *Drehse*, in: Brock, GwG, § 30 N 21.

²¹³ DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 27 und S. 53; DE-FIU, Jahresbericht 2023, S. 25.

²¹⁴ DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 50. Hingewiesen wird zudem, dass gerade die Übergangsperiode nach der Verlagerung im Jahr 2017 von erheblichen Überlastungs- und Koordinationsproblemen geprägt war. Personelle Engpässe, stark steigende Meldezahlen sowie zunächst unzureichende IT- und Analysekapazitäten führten zu erheblichen Bearbeitungsrückständen und verzögerten Weiterleitungen. Besonders kritisch wirkte sich aus, dass nach der Ausgliederung aus dem BKA ein unmittelbarer integrierter Zugriff auf polizeiliche Informationssysteme zunächst nicht vollumfänglich gewährleistet war, was die operative Analyse verlangsamte, eingehend dazu *Barreto da Rosa*, Vor Abschnitt 5 MüKo GwG N 12 ff.

²¹⁵ FATF, MER Germany 2022, S. 103.

²¹⁶ FATF, MER Germany 2022, S. 60.

²¹⁷ Die nach § 42 Abs. 1 GwG (DE) vorgesehenen staatsanwaltschaftlichen Rückmeldungen sollen eine Nachverfolgung des Verfahrensausgangs erlauben und der bedarfsorientierten Steuerung der Analysearbeit der FIU dienen. Im Jahr 2024 nahm die Zahl der staatsanwaltschaftlichen Rückmeldungen im Vorjahresvergleich um rund 21 % zu, korrespondierend mit der gestiegenen Anzahl von Analyseberichten, zum Ganzen vgl. DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 13

Einen weiteren Entwicklungsschritt stellte die im Juni 2024 eingerichtete spezialisierte Analyseeinheit „Sharks“ dar. Sie greift zentrale Kritikpunkte der FATF auf und bündelt insbesondere anlasslose, datengetriebene Analysen nach § 30 Abs. 2a GwG (DE). Der Schwerpunkt liegt auf der Analyse komplexer, häufig länderübergreifender Sachverhalte sowie unstrukturierter Datensätze, der Identifikation von Netzwerkstrukturen, neuen Geldwäschemethoden und auffälligen Transaktionswegen. Durch die Ausrichtung am Bedarf der Strafverfolgungsbehörden und die Anwendung des Follow-the-Money-Ansatzes soll die operative Verwertbarkeit der Analyseergebnisse und die behördenübergreifende Zusammenarbeit weiter gestärkt werden.²¹⁸ Exemplarisch hierfür steht die internationale „Operation Chargeback“, bei der die DE-FIU aus zahlreichen Verdachtsmeldungen durch datengetriebene Musteranalyse ein grenzüberschreitendes Betrugs- und Geldwäschenetzwerk identifizierte und ihre Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden sowie die BaFin weiterleitete.²¹⁹

Wie dargestellt, wurde die internationale Zusammenarbeit durch die FATF weitgehend positiv beurteilt, wenn auch auf Optimierungsmöglichkeiten bei der operativen Nutzung internationaler Finanzinformationen hingewiesen wurde. Diese Einschätzung wird durch die FIU-Jahresberichte gestützt, die stetig hohe Zahlen ein- und ausgehender internationaler Ersuchen,²²⁰ eine intensive Gremienarbeit sowie klar getrennte Zuständigkeiten für EU- und Drittstaatersuchen in spezialisierten Organisationseinheiten dokumentieren.²²¹

2.2.4. Zwischenfazit

Deutschland hat in den vergangenen Jahren – trotz strukturell anderer Risikolage als klassische Finanzplatzstaaten wie die Schweiz – einen tiefgreifenden institutionellen und funktionalen Umbau seiner FIU vollzogen und sich von einer international kritisch bewerteten, fragmentierten und nur eingeschränkt leistungsfähigen FIU-Struktur zu einer formal weitgehend FATF-konformen, administrativ eigenständigen Zentralstelle entwickelt. Die Neuausrichtung seit 2017 markiert einen klaren Paradigmenwechsel hin zu einer rechtlich und organisatorisch gestärkten DE-FIU mit erweiterter Analyse- und Koordinationsfunktion, weswegen seitens der FATF eine weitgehende technische Konformität mit den internationalen

²¹⁸ DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 38.

²¹⁹ Vgl. dazu die Webseite des deutschen Bundeskriminalamtes unter: https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/251105_OP_Chargeback.html

²²⁰ DE-FIU, Jahresbericht 2022, S. 65; DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 12.

²²¹ Vgl. DE-FIU, Jahresbericht 2024, S. 33. Die positive internationale Einbindung der DE-FIU wird zudem dadurch unterstrichen, dass ihr im Juli 2023 durch die Egmont-Gruppe eine Auszeichnung für besondere Verdienste in der internationalen Zusammenarbeit verliehen wurde, DE-FIU, Jahresbericht 2023, S. 8.

Standards, namentlich hinsichtlich der institutionellen Unabhängigkeit, der formalen Aufgabenwahrnehmung sowie der Umsetzung der Empfehlung Nr. 29 attestiert wurde. Gleichwohl war dieser Transformationsprozess von erheblichen Übergangsproblemen begleitet, die insbesondere im Kontext des Wirecard-Skandals deutlich zutage traten²²² und operative Defizite bei analytischer Tiefe, datengetriebener Auswertung und technischer Ausstattung, systematischer Nutzung von Finanzinformationen sowie Informationsaustausch offenlegten, worauf der Gesetzgeber mit einer schrittweisen institutionellen und technischen Nachjustierung reagierte.

Im Ergebnis zeigt sich ein ambivalentes Bild: Die DE-FIU ist heute rechtlich und institutionell solide aufgestellt und international gut eingebunden; die zentralen Herausforderungen liegen jedoch weniger im Normgefüge als in der operativen Umsetzung, technologischen Leistungsfähigkeit und effektiven Verwertung der gewonnenen Finanzintelligenz. Während in der Schweiz primär Fristen- und Reaktionsprobleme im internationalen Austausch im Vordergrund stehen, prägen in Deutschland stärker System-, Schnittstellen- und Analysefragen die Effektivitätsdebatte.

2.3. Österreich

Österreich nimmt im europäischen Vergleich eine ambivalente Stellung ein: Einerseits ist es – anders als die Schweiz oder Deutschland – kein globales Finanzzentrum mit ausgeprägtem Private-Banking- oder Vermögensverwaltungssektor. Andererseits fungiert es seit den 1990er-Jahren infolge seiner geografischen Lage und wirtschaftlichen Verflechtungen als finanzielles und wirtschaftliches Drehkreuz für Zentral-, Ost- und Südosteuropa. Gerade diese Brückenfunktion prägt das österreichische Geldwäscherisikoprofil maßgeblich.²²³

Die FATF sieht erhebliche Geldwäscherisiken durch organisierte Kriminalitätsgruppen, insbesondere aus Italien und post-sowjetischen Staaten. Die Erlöse aus Delikten mit Auslandsbezug wie Drogenhandel, Menschenhandel, Betrug oder Steuerdelikten werden häufig über bargeldintensive Unternehmen (z.B. Gastronomie oder Hotels) sowie über Strohmänner oder Geldkuriere gewaschen. Zudem gilt der Immobiliensektor – häufig unter Nutzung von Treuhandstrukturen – als anfällig für Investitionen aus illegalen Erlösen. Terrorismusfinanzierungsrisiken bestehen vor allem im Zusammenhang mit einzelnen

²²² Zu Wirecard-Skandal vgl. *Barreto da Rosa*, Vor Abschnitt 5 MüKo GwG N 29.

²²³ FATF, MER Austria 2026, S. 15.

Unterstützungsnetzwerken innerhalb von Migrantenbewegungen aus Konfliktregionen, wobei Gelder über Geldtransferdienste oder Drittstaaten weitergeleitet werden. Weitere Risiken sieht die FATF wie auch die nationale Risikoanalyse in strukturellen Schwächen außerhalb des Finanzsektors (sog. DNFBPs), in Bargeldbewegungen, etwa Bargeldschmuggel oder hawala-ähnlichen Transfers, sowie in der Nutzung von Kryptowährungen wie Bitcoin, insbesondere im Zusammenhang mit Darknet-Kriminalität.²²⁴

2.3.1. Rechtsrahmen

a. Aufsicht und Meldewesen

Die geldwäscherechtliche Aufsicht in Österreich ist – ähnlich wie in Deutschland – sektoral organisiert und institutionell fragmentiert. Während im Finanzsektor vor allem die Finanzmarktaufsicht (FMA) zuständig ist, unterliegen Verpflichtete außerhalb des Finanzsektors verschiedenen Aufsichtsstrukturen, etwa Berufs- und Branchenkammern oder Gewerbebehörden.²²⁵ Das österreichische Verdachtsmeldewesen ist im Kern in §§ 16–18 FM-GwG, das in Umsetzung der AMLD IV verabschiedet wurde,²²⁶ geregelt. Verpflichtete nach dem FM-GwG – d.h. vor allem Kredit- und Finanzinstitute sowie weitere Finanzdienstleister – sind nach § 16 Abs. 1 FM-GwG verpflichtet, unverzüglich eine Verdachtsmeldung an die A-FIU zu erstatten, wenn sie Kenntnis, Verdacht oder einen berechtigten Grund zur Annahme haben, dass ein Vermögenswert aus einer strafbaren Handlung stammt oder mit Terrorismusfinanzierung in Zusammenhang steht.^{227,228} Nach Abgabe einer Verdachtsmeldung haben Verpflichtete nach § 17 Abs. 1 FM-GwG grundsätzlich die Durchführung der betreffenden Transaktion zu unterlassen und allfällige Anweisungen der

²²⁴ Zum Ganzen: FATF, MER Austria 2026, S. 15 f. und 21 f. Die letzte nationale Risikoanalyse bestätigt die von der FATF identifizierten Risikofelder – insbesondere organisierte Kriminalität, Bargeldtransaktionen, Immobiliensektor sowie Kryptowährungen – und stuft sie als wesentliche nationale ML-/TF-Risiken ein, vgl. BMF (AT), NRA 2025.

²²⁵ Die institutionelle Aufsicht ergibt sich aus den jeweiligen Berufs- bzw. Materiengesetzen und wird je nach Berufsgruppe von Gewerbebehörden, Berufs- und Standesorganisationen oder anderen fachlich zuständigen Behörden wahrgenommen. So obliegt etwa die Aufsicht über Immobilienmakler, Unternehmensberater oder Versicherungsvermittler den zuständigen Gewerbebehörden nach der GewO (vgl. insb. § 365m i.V.m. § 333 GewO 1994), während für rechtsberatende Berufe wie Rechtsanwälte und Notare die jeweiligen Standesorganisationen bzw. Kammern zuständig sind (§§ 23 ff. RAO; §§ 154 ff. NO). Für weitere Berufsgruppen bestehen entsprechende spezialgesetzliche Aufsichtsregelungen, etwa für Bilanzbuchhaltungsberufe (§§ 69 ff. BiBuG) oder Wirtschaftstreuhänder (§§ 85 ff. WTBG); eingehend zu Rechtsgrundlagen und dem Kreis der Verpflichteten *Glaser*, S. 57 ff.

²²⁶ Das FM-GwG wurde am 30. Dezember 2016 verabschiedet und trat am 01. Januar 2017 in Kraft; vgl. *Pawlik*, S. 22 ff. zu Neuerungen und zur vorherigen Rechtslage im Überblick.

²²⁷ Seit April 2021 erfolgt die Erstattung der Meldungen – wie auch in Deutschland, der Schweiz und zahlreichen FIUs weltweit – standardmäßig über das internationale von der UNO entwickelte Meldesystem goAML, dazu: *Lackner*, § 22 FM-GwG N 12 ff. Eingehend zu Meldeschwellen vgl. *Lackner*, § 16 FM-GwG N 10 ff.; zum Überblick über die Erstattung der Verdachtsmeldungen vgl. *Pawlik*, S. 78 ff.

²²⁸ Für bestimmte Berufsgruppen des Nicht-Finanzsektors (etwa Rechtsanwälte, Notare, Immobilienmakler oder Bilanzbuchhalter) ergeben sich entsprechende Meldepflichten aus spezialgesetzlichen Regelungen der jeweiligen Berufs- bzw. Materiengesetze (z.B. §§ 8a ff. RAO, §§ 36b ff. NO, § 365t GewO, § 52a BiBuG). Weiter statuiert § 18 FM-GwG eine Meldepflicht der Behörden an die A-FIU.

Geldwäschemeldestelle (A-FIU) zu beachten. Eine Durchführung kann nach § 17 Abs. 2 FM-GwG nur erfolgen, wenn eine Verzögerung die Aufklärung der Hintergründe gefährden würde, wobei dies der Verpflichtete beurteilen muss.²²⁹

b. Stellung der A-FIU

Die A-FIU ist als polizeiliche FIU ausgestaltet und organisatorisch im Bundeskriminalamt angesiedelt; ihre Rechtsgrundlage ergibt sich insbesondere aus § 4 Abs. 2 Ziff. 1 BKA-G, wonach das Bundeskriminalamt „durch die Geldwäschemeldestelle die Entgegennahme und Analyse von Meldungen über verdächtige Transaktionen und sonstigen Informationen [...] sowie die Weiterleitung des Analyseergebnisses und zusätzlicher relevanter Informationen an inländische Behörden oder Stellen“ zuständig ist. Die A-FIU ist damit strukturell Teil der Strafverfolgung und unterscheidet sich grundlegend von administrativen FIUs wie der MROS oder der DE-FIU.

Neben diesen bereits erwähnten, gesetzlich ausdrücklich festgelegten Aufgaben der Entgegennahme, Analyse und Weiterleitung von Verdachtsmeldungen umfasst die Tätigkeit der A-FIU auch den nationalen und internationalen Informationsaustausch nach § 4 Abs. 2 Ziff. 2 BKA-G. Die strategische Analyse gehört – im Gegensatz zur operativen Analyse – zumindest nach § 4 BKA-G nicht zu den Kernaufgaben der A-FIU, wird jedoch in § 16 Abs. 5 FM-GwG, welcher Art. 32 Abs. 4 AMLD IV sowie die FATF-Empfehlung Nr. 29 umsetzt, vorausgesetzt, wonach die Geldwäschemeldestelle zur Einholung und Verarbeitung der erforderlichen Daten „mittels operativer oder strategischer Analyse“ ermächtigt ist.²³⁰

Zur Durchführung der operativen und strategischen Analysen ist die A-FIU somit nach § 16 Abs. 5 FM-GwG befugt, zusätzliche Informationen bei Verpflichteten – auch unabhängig von

²²⁹ Die österreichische Lösung unterscheidet sich sowohl vom deutschen als auch vom schweizerischen Modell: In Deutschland führt eine Verdachtsmeldung nach § 46 GwG (DE) grundsätzlich zu einem Transaktionsstopp bis zur Zustimmung der DE-FIU oder der Staatsanwaltschaft, während in der Schweiz Transaktionen nach einer Meldung an die MROS grundsätzlich auszuführen sind, um das Ermittlungsinteresse nicht zu beeinträchtigen; einzig im Zusammenhang mit einem Treffer auf der sog. Terrorismusliste besteht die Verpflichtung zu einer sofortigen Vermögenssperre (vgl. Art. 9a und Art. 10 Abs. 1 bis Art. 9 f. GwG [CH]). Problematisch an der österreichischen Lösung erscheint insbesondere die Tatsache, dass der Verpflichtete selbst beurteilen muss, ob eine Verzögerung der Transaktion die Aufklärung des Sachverhalts erschweren oder verhindern könnte. Dies ist in der Praxis im Transaktionszeitpunkt für den Verpflichteten jedoch kaum zuverlässig möglich, sodass der Gesetzeswortlaut hier nur begrenzte Entscheidungshilfe bietet. Faktisch bleibt den Verpflichteten häufig nur, den Geldausgang zunächst zu unterlassen und eine Entscheidung der Geldwäschemeldestelle nach § 17 Abs. 3 FM-GwG einzuholen; die FMA empfiehlt in diesem Zusammenhang eine entsprechende Anfrage betreffend Bedenken gegen die unverzügliche Abwicklung einer Transaktion zugleich mit der Verdachtsmeldung an die A-FIU zu richten (FMA, Rundschreiben 2022, Rz. 85 f.). Die Unterlassung einer Transaktion kann im Übrigen zu praktischen Schwierigkeiten im Kundenverhältnis führen, da das Tipping-off-Verbot (§ 20 Abs. 1 FM-GwG) die Offenlegung der Verdachtsmeldung gegenüber dem Kunden untersagt, vgl. dazu *Lackner*, § 17 FM-GwG N 3 ff. m.w.H.

²³⁰ Zur bisherigen Kritik der FATF bezüglich Analysetätigkeit der A-FIU vgl. weiter unten Abschnitt III.2.3.2.

einer Verdachtsmeldung²³¹ – einzuholen und diese gemeinsam mit anderen verfügbaren Daten auszuwerten.²³² Die Verpflichteten und ihre Beschäftigten müssen in vollem Umfang mit der A-FIU zusammenarbeiten und ihr insbesondere sämtliche erforderlichen Auskünfte erteilen, die zur Verhinderung oder Verfolgung von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung erforderlich sind.²³³

Neben der Informationsbeschaffung bei Verpflichteten spielt auch der Informationsaustausch mit inländischen Behörden eine zentrale Rolle in der Tätigkeit der A-FIU. Aufgrund ihrer organisatorischen Einbindung ins BKA und als Teil der kriminalpolizeilichen Informationsstrukturen des BMI steht sie in engem Austausch insbesondere mit kriminalpolizeilichen Ermittlungsbehörden, denen sie bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte Analyseergebnisse und relevante Informationen zur Verfügung stellt.²³⁴ Dabei hat die Geldwäschemeldestelle – soweit erforderlich und verhältnismäßig – sämtliche ihr zugänglichen Finanz-, Verwaltungs- und Strafverfolgungsinformationen in ihre Analyse einzubeziehen; ihr stehen insoweit die dem Bundesministerium für Inneres zustehenden Befugnisse und Datenverarbeitungsermächtigungen zur Verfügung.²³⁵ Insofern ist die Nutzung der gewonnenen Finanzintelligenz tendenziell stärker auf strafverfolgungsbezogene Zielsetzungen ausgerichtet.

Darüber hinaus verpflichtet § 16 Abs. 7 FM-GwG die A-FIU zur Zusammenarbeit mit anderen nationalen Stellen, insbesondere der FMA, weiteren Aufsichtsbehörden über Verpflichtete sowie anderen nationalen FIUs, soweit dies für die Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist.²³⁶ Ergibt die Analyse Hinweise auf strafbare Handlungen, hat die A-FIU die entsprechenden Analyseergebnisse und relevanten Informationen an die für die Strafverfolgung zuständigen Behörden bzw. Organisationseinheiten des BMI weiterzuleiten.²³⁷

²³¹ Lackner, § 16 FM-GwG N 79.

²³² Die Daten sind zu löschen, sobald sie für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind, spätestens jedoch nach fünf Jahren.

²³³ § 16 Abs. 2 FM-GwG; FMA-Rundschreiben 2022, Rz. 74; zu Auskunftspflichten verschiedener Verpflichtetenkreise vgl. Glaser, S. 197 f. Die Verpflichteten sind bei Anfragen der A-FIU ausdrücklich vom Bankgeheimnis entbunden, § 38 Abs. 2 BWG.

²³⁴ Entacher-Prunner, § 4 BKA-G N 16.

²³⁵ Entacher-Prunner, § 4 BKA-G N 15 m.w.H.

²³⁶ Der Informationsaustausch unterliegt dabei spezifischen Verwendungsbeschränkungen: Nach § 4 Abs. 2a BKA-G dürfen von der A-FIU übermittelte Analyseergebnisse und Informationen nur zu dem angeforderten oder bereitgestellten Zweck verwendet werden; eine anderweitige Nutzung bedarf der Zustimmung der Meldestelle. Ergänzend verfügt die A-FIU über einen elektronischen Zugriff auf das österreichische Kontenregister für Zwecke der Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; darüber hinaus kann das BKA im Rahmen kriminalpolizeilicher Aufgaben auch zu Ermittlungszwecken Einsicht in das Kontenregister nehmen, eingehend zum Ganzen Entacher-Prunner, § 4 BKA-G N 20 f.

²³⁷ § 4 Abs. 2 Ziff. 1 BKA-G i.V.m. § 56 Abs. 1 Ziff. 2 SPG. Die A-FIU ist zwar organisatorisch Teil des Bundeskriminalamts und kann daher im Rahmen ihrer Analyse auf kriminalpolizeiliche Informationssysteme und Erkenntnisse zugreifen; eine eigene strafprozessuale Ermittlungszuständigkeit kommt ihr jedoch nicht zu. Verdichten sich im Rahmen der Analyse die

Schließlich sieht § 16 Abs. 4 FM-GwG auch einen Rückmeldemechanismus gegenüber den Verpflichteten vor: Dieser betrifft einerseits die Verschaffung des Zugangs für Verpflichtete zu aktuellen Informationen über Methoden der ML/TF sowie über Anhaltspunkte zur Erkennung verdächtiger Transaktionen. Andererseits soll eine zeitgerechte individuelle Rückmeldung an die Verpflichteten über die Wirksamkeit ihrer Verdachtsmeldungen und über die daraufhin getroffenen Maßnahmen erfolgen.²³⁸ Letzteres erfolgt praktikabilitätsorientiert, d.h. sofern keine Gefahr für die Störung laufender Ermittlungsverfahren besteht. Mit der Einführung eines in goAML integrierten Rückmeldesystems (seit Februar 2022) wurde dieser Mechanismus technisch erheblich ausgebaut: Verpflichtete werden nun systematisch darüber informiert, ob ihre Meldung den Verdacht bestätigt hat, ob Ermittlungen eingeleitet wurden und ob diese zu einer Verurteilung geführt haben. Österreich nimmt damit im europäischen Vergleich eine Vorreiterrolle hinsichtlich der individualisierten Rückmeldung auf Einzelmeldungen ein.²³⁹ Ergänzend hat die A-FIU ihr Mitteilungssystem gegenüber Verpflichteten weiter ausdifferenziert: Red Notices dienen dringlichen Warnungen zu konkreten Modi Operandi, Purple Notices der Information über Phänomene, Trends und Muster und Green Notices der Kommunikation zu goAML sowie zu Ermittlungs- und Analyseerfolgen.²⁴⁰ Damit wird die Rückkopplung nicht nur einzelfallbezogen, sondern zunehmend auch typologie- und risikobasiert ausgestaltet.

Der internationale Informationsaustausch erfolgt nach Maßgabe von § 4 Abs. 2 Ziff. 2 BKA-G sowie §§ 8 ff. PolKG. Die A-FIU führt dabei den internationalen Schriftverkehr mit ausländischen Behörden und nationalen FIUs, denen die Bekämpfung von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung obliegt. Als Teil des Bundeskriminalamtes ist sie zugleich in die Strukturen der internationalen polizeilichen Kooperation eingebunden, insbesondere in die Zusammenarbeit über INTERPOL, Europol und das SIRENE-Netzwerk,²⁴¹ was den operativen Informationsaustausch im kriminalpolizeilichen Kontext erleichtert.²⁴²

2.3.2. Kritik der FATF und Reaktion

Österreich wurde im Rahmen der FATF-Evaluationszyklen bislang insbesondere im MER 2009 sowie im vierten MER 2016, welcher bis heute die maßgebliche Beurteilungsgrundlage für die

Anhaltspunkte zu einem strafrechtlich relevanten Verdacht, sind vielmehr die sachlich und örtlich zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu befassen, an welche die entsprechenden Analyseergebnisse weitergeleitet werden, vgl. *Entacher/Prunner*, § 4 BKA-G N 16.

²³⁸ Eingehend dazu: *Lackner*, § 16 FM-GwG N 75 ff.; zur Zielsetzung solcher Rückmeldemechanismen vgl. oben Abschnitt III.2.2.1.b.

²³⁹ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäscherei 2021, S. 50.

²⁴⁰ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2023, S. 64.

²⁴¹ § 4 Abs. 1 BKA-G.

²⁴² *Entacher/Prunner*, § 4 BKA-G N 6 f. und N 19.

Effektivität des österreichischen AML/CFT-Systems darstellt, umfassend bewertet. Nach der letzten Evaluierung 2016 wurde Österreich in den Enhanced Follow-up-Prozess überführt und muss seither regelmäßig über Fortschritte bei der Umsetzung der FATF-Empfehlungen berichten; entsprechende Follow-up-Berichte wurden 2017 und 2018 veröffentlicht.²⁴³ Mittlerweile ist der Enhanced Follow-up-Prozess abgeschlossen, wobei ab 2024 die nächste umfassende Evaluationsrunde startete.²⁴⁴

Bereits im MER 2009 identifizierte die FATF mehrere strukturelle Schwächen der A-FIU. Kritisiert wurden insbesondere die starke Ausrichtung der FIU auf kriminalpolizeiliche Ermittlungen (und dadurch Beeinträchtigung der eigenständigen Financial-Intelligence-Funktion), die begrenzte Nutzung von Verdachtsmeldungen als Ausgangspunkt eigenständiger Geldwäscheverfahren und Defizite im Bereich strategischer Analysen und Typologienbildung.²⁴⁵

Die Evaluation aus dem Jahr 2016 knüpfte an diese Kritikpunkte an und verschärfte sie teilweise deutlich. Die FATF stellte im Allgemeinen fest, dass Österreich die Bekämpfung der Geldwäscherei nicht prioritär verfolgt und damit hinter seinem Profil als internationaler Finanzplatz zurückbleibt.²⁴⁶ Im Hinblick auf die *Financial Intelligence* waren unter anderem folgende Kritikpunkte zentral:

Die FATF stellte fest, dass die A-FIU faktisch weniger als eigenständige Analyse- und Intelligence-Stelle, sondern vielmehr als ermittlungsunterstützende Einheit fungierte. So konzentrierte sich ihre Tätigkeit überwiegend auf die Unterstützung kriminalpolizeilicher Ermittlungen, während eine eigenständige, systematische Analyse von Finanzinformationen nur begrenzt ausgeprägt sei.²⁴⁷ Auch die Analysekapazitäten seien eingeschränkt: Aufgrund begrenzter personeller und technischer Ressourcen sowie rechtlicher Vorgaben (insbesondere der Zuständigkeitsprüfungen) würde sich die Tätigkeit der A-FIU weitgehend auf eine rudimentäre operative Analyse beschränken; strategische Auswertungen zu Trends oder

²⁴³ Vgl. die Webseite der FATF unter: <<https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/Austria.html>>.

²⁴⁴ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2023, S. 22.

²⁴⁵ FATF, MER Austria 2009, S. 9 und S. 80.

²⁴⁶ In der Praxis soll insbesondere die Notwendigkeit, eine Vortat über jeden vernünftigen Zweifel hinaus (*beyond a reasonable doubt*) nachzuweisen, die Verfolgung eigenständiger Geldwäschedelikte (insbesondere bei Auslandssachverhalten) erschweren. Zudem seien die verhängten Sanktionen häufig nicht abschreckend, da sie regelmäßig auf Bewährungsstrafen beschränkt bleiben, vgl. FATF, MER Austria 2009, S. 37 f.

²⁴⁷ Verdachtsmeldungen würden häufig zur Untermauerung bereits laufender Verfahren genutzt, anstatt als Ausgangspunkt eigenständiger Geldwäschereiermittlungen zu dienen. Entsprechend bezogen sich viele Meldungen auf bereits bekannte Sachverhalte, wodurch das Potenzial des Meldesystems zur Aufdeckung bislang unbekannter Geldwäschestrukturen nur unzureichend ausgeschöpft werde. Insgesamt wird der Nutzen von Verdachtsmeldungen für die Strafverfolgung jedoch als begrenzt eingeschätzt, da sie häufig keinen direkten Nachweis der Vortat oder der Herkunft der Vermögenswerte liefern, vgl. FATF, MER Austria 2009, S. 37 und S. 40.

Typologien erfolgen kaum.²⁴⁸ Zwischenzeitlich hat Österreich eine organisatorischen Differenzierung der FIU vorgenommen: Die A-FIU gliedert sich innerhalb des Bundeskriminalamts nun in eigene Referate für internationale Angelegenheiten, strategische Finanzstromanalyse und operative Finanzstromanalyse. Insbesondere die Einrichtung eines eigenen Referats für strategische Finanzstromanalyse zielt auf die fallübergreifende Identifikation von Mustern, Typologien und Trends ab und trägt damit zur Stärkung der strategischen Analysefunktion bei und der Kritik der FATF Rechnung.²⁴⁹

Weiter kritisierte die FATF, dass die bestehenden IT-Systeme weder eine systematische Verknüpfung von Verdachtsmeldungen noch datenbasierte Musteranalysen erlauben würden. Meldungen zur Terrorismusfinanzierung würden zudem nach einer ersten Prüfung regelmäßig an andere Behörden weitergeleitet, ohne vertieft analysiert zu werden.²⁵⁰

Zwar funktioniere die Zusammenarbeit mit anderen Behörden grundsätzlich gut, jedoch sei die Vertraulichkeit von Verdachtsmeldungen nach deren Weiterleitung nicht ausreichend gewährleistet. Da bei bestätigtem Verdacht zwingend ein Strafverfahren eröffnet wird und die Meldung frühzeitig zum Beweismittel wird, bestehe das Risiko, dass Betroffene davon Kenntnis erlangen. Dies habe wiederholt zu Beschwerden gegen meldende Institute geführt und beeinträchtige die Wirksamkeit des Meldesystems.²⁵¹

Vor dem Hintergrund dieser Kritik (rudimentäre operative Analyse, Fehlen strategischer Analysen sowie fehlende Zuständigkeit für die Analyse von TF-bezogenen Verdachtsmeldungen) wurde die Umsetzung der Empfehlung Nr. 29 im MER 2016 lediglich als *partially compliant* bewertet, während die Effektivität der Financial-Intelligence-Funktion (Immediate Outcome 6) als niedrig (*low*) eingestuft wurde.²⁵²

In den Follow-up-Berichten 2017 und 2018²⁵³ stellte die FATF Fortschritte bei der technischen Umsetzung fest, die insbesondere auf gesetzgeberische Maßnahmen (namentlich Anpassungen des FM-GwG sowie des BKA-G) zurückzuführen waren: Diese Reformen adressierten die im MER 2016 identifizierten Defizite und zielten vor allem darauf ab, die Analyse- und Disseminationsfunktion der A-FIU zu stärken und die Einbindung der Verpflichteten in das

²⁴⁸ FATF, MER Austria 2016, S. 41 f.

²⁴⁹ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 14 f.

²⁵⁰ FATF, MER Austria 2016, S. 41 ff.

²⁵¹ Zum Ganzen: FATF, MER Austria 2016, S. 37 f., S. 40 und S. 45.

²⁵² FATF, MER Austria 2016, S. 45; FATF, Follow-up-Report Austria 2017, S. 9.

²⁵³ Der Follow-up-Bericht 2018 konzentriert sich primär auf Fortschritte in der technischen Compliance einzelner materieller Empfehlungen (insbesondere im Bereich wirtschaftlich Berechtigter und Sorgfaltspflichten) und enthält keine weitergehende Auseinandersetzung mit der Rolle und Effektivität der A-FIU, vgl. FATF, Follow-up-Report Austria 2018, S. 2.

Meldesystem zu verbessern. Insbesondere wurde die A-FIU nun verpflichtet, Analyseergebnisse zu verbreiten und den Verpflichteten Informationen zu Geldwäschereimethoden sowie Verdachtsindikatoren zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig wurde ihr die Zuständigkeit für die Analyse von TF-bezogenen Verdachtsmeldungen zugewiesen.^{254,255} Flankierend hierzu wurde, wie erwähnt, auch die interne Organisation der A-FIU weiterentwickelt und funktional entlang operativer, strategischer und internationaler Analyseaufgaben ausdifferenziert.

Vor diesem Hintergrund wurde Empfehlung 29 im Follow-up-Bericht 2017 von *partially compliant* auf *largely compliant* heraufgestuft, wenn auch die FATF zugleich festhielt, dass aufgrund der kurzen Umsetzungsdauer noch nicht beurteilt werden könne, ob die A-FIU tatsächlich in der Lage ist, strategische Analysen zur Identifikation von Trends und Mustern durchzuführen.²⁵⁶

2.3.3. Herausforderungen

Im Unterschied zu anderen FIUs sind die praktischen Herausforderungen der A-FIU bei der Geldwäschereibekämpfung in besonderem Masse durch strukturelle und operative Rahmenbedingungen geprägt. Es handelt sich im Kern um die institutionelle Einbettung der A-FIU in kriminalpolizeiliche Strukturen sowie um durch operative Faktoren wie steigendes Meldevolumen, begrenzte Analysekapazitäten und die zunehmende Komplexität grenzüberschreitender Finanzströme.

Zunächst war in den letzten Jahren ein anhaltend hohes und zuletzt weiter steigendes Volumen an Verdachtsmeldungen und sonstigen Eingängen zu verzeichnen, was zum Teil auf die niedrige Verdachtsschwelle zurückgeführt wird und die Analysekapazitäten der A-FIU strukturell belastet.²⁵⁷ Die Bearbeitung der Meldungen erfolgt – entsprechend dem risikobasierten Ansatz – im Rahmen eines Analyseverfahrens mit vorgelagerter Triage und Selektion der eingehenden Informationen.²⁵⁸

Eine weitere Herausforderung besteht in der Verlagerung geldwäschereirelevanter Risiken in technologiegetriebene und grenzüberschreitende Bereiche. Im Vordergrund stehen

²⁵⁴ Art. 4 Abs. 2 BKA-G.

²⁵⁵ Lackner, § 16 FM-GwG N 10; zum Ganzen: FATF, Follow-up-Report Austria 2017, S. 9 f.

²⁵⁶ FATF, Follow-up-Report Austria 2017, S. 10.

²⁵⁷ Ein längerfristiger rückblickender Vergleich der Meldezahlen ist nur eingeschränkt möglich, da die A-FIU im Lagebericht 2024 ihre statistische Erhebungsmethodik grundlegend umgestellt hat; belastbare Vergleichswerte bestehen im Wesentlichen nur für die Jahre 2023 und 2024, vgl. Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 25.

²⁵⁸ Zum Ganzen: Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2022, S. 16; Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 25 f.

insbesondere Onlinebetrug, Scheinunternehmensstrukturen, der Einsatz von Kryptowerten;²⁵⁹ digitale Zahlungsformen und Echtzeittransaktionen²⁶⁰ erhöhen die Geschwindigkeit und Fragmentierung von Geldflüssen und erschweren deren Nachverfolgbarkeit. Hinzu treten neue Phänomene wie virtuelle IBANs, KI-gestützte Betrugsformen und international vernetzte Täterstrukturen.²⁶¹ Trotz MiCAR und Geldtransfer-VO stellt die Analyse von On-Chain- und Off-Chain-Transaktionen die Behörden weiterhin vor erhebliche Herausforderungen; insbesondere wurden zuletzt als Risikofaktoren Mixing-Dienste, schwer nachvollziehbare Geldflüsse und unkooperative oder schwach regulierte Exchanger genannt.²⁶² Dies erhöht naturgemäß die Anforderungen an die Bearbeitung der Sachverhalte und die Analyse erheblich und deutet auf ein wachsendes Spannungsverhältnis zwischen Datenvolumen und Auswertungskapazität hin. Unter anderem vor diesem Hintergrund erfolgte auch eine personelle Aufstockung der A-FIU, die 2024 durchschnittlich rund 25 Mitarbeitende umfasste und nun bis 2026 um 17 Planstellen aufgestockt werden sollte.²⁶³

Im Hinblick auf die Qualität der Meldungen zeigt sich im Vergleich zur schweizerischen MROS, die diese weiterhin als gewichtiges strukturelles Problem hervorhebt, für Österreich ein differenzierteres Bild. Zwar bleibt auch bei der A-FIU – wie bei FIUs allgemein – die Qualität der Verdachtsmeldungen ein entscheidender Faktor für die Analyse, jedoch wird gleichzeitig eine deutliche Verbesserung festgestellt, insbesondere hinsichtlich Vollständigkeit, Strukturierung und zeitnaher Nachbearbeitung.²⁶⁴ Diese Entwicklung dürfte zu einer effizienteren Verarbeitung beitragen und der A-FIU insbesondere im Hinblick auf Sicherstellungen einen operativen Zeitvorteil verschaffen. Die festgestellte Verbesserung der Datenqualität dürfte unter anderem auf die fortschreitende Technisierung und Standardisierung der Meldesysteme (insb. XML im goAML-System) zurückzuführen sein, welche zwar eine strukturiertere und vollständigere Übermittlung ermöglichen, jedoch Implementierungs- und

²⁵⁹ Der Bankensektor stellt konstant die mit Abstand wichtigste Quelle von Verdachtsmeldungen dar, während Meldungen von Kryptowerte-Dienstleistern (VASPs) deutlich geringere, jedoch volatilere Anteile aufweisen. Nach einem Rückgang der Meldungen im Kryptobereich im Jahr 2023 um rund 25 % infolge schwacher Kursentwicklungen kam es 2024 wieder zu einem Anstieg um etwa 20 %, was insbesondere auf steigende Marktpreise und ein erneutes Interesse an Kryptowerten zurückgeführt wird; künftig ist im Zuge der MiCAR-Regulierung rechnet die A-FIU mit weiterer Steigerung der Meldungen, Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2023, S. 27; Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 26 und S. 38 f.

²⁶⁰ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 38.

²⁶¹ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 35 ff. zu Trends und S. 44 ff. zu Betrugsformen des Berichtsjahres.

²⁶² Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2023, S. 44 f.; Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 38 f.

²⁶³ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 15.

²⁶⁴ Im Jahr 2023 ist der Anteil der zur Überarbeitung zurückgestellten Meldungen auf rund 7 % gesunken, wobei die Nachbesserung in der Regel zeitnah erfolgte; im Jahr 2024 war mit 9 % ein minimaler Anstieg gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen, vgl. Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 26 f.; Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2023, S. 28.

Anpassungsaufwand sowohl auf Seiten der Verpflichteten als auch innerhalb der A-FIU erhöhen.²⁶⁵

Die zunehmende Komplexität der Geldwäsche-Risiken spiegelt sich auch in den Anforderungen an die nationale und internationale Zusammenarbeit und erfordert zudem eine intensivere Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor, insbesondere durch Formate wie das Financial Intelligence Network Austria (FINA und ihre neue Untergruppe Crypto-FINA) sowie durch verstärkte Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen.²⁶⁶ Nach Einschätzung der A-FIU tragen diese Initiativen zur Verbesserung der Datenqualität und zu einem besseren gemeinsamen Lageverständnis bei.²⁶⁷ Während die nationale Zusammenarbeit zunehmend institutionell verdichtet wird, bleibt die internationale Kooperation aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen und zeitlicher Verzögerungen in der Informationsübermittlung strukturell anspruchsvoll. Zwar ist die internationale Zusammenarbeit formal weitreichend und wird auch durch die FATF insgesamt als funktionierend beurteilt, in ihrer praktischen Ausgestaltung ist sie jedoch durch rechtliche, funktionale und institutionelle Grenzen geprägt, was eine flexible und strategisch ausgerichtete Nutzung der generierten Finanzintelligenz einschränken kann. So weist die FATF insbesondere auf bestehende Einschränkungen hinsichtlich der Fähigkeit der A-FIU zum Informationsaustausch, des erforderlichen Verdachtsniveaus sowie der statistischen Erfassung und Effektivitätsmessung hin.²⁶⁸ Diese Entwicklungen im Bereich der Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene erhöhen zugleich den Koordinationsaufwand und die Anforderungen an eine zeitnahe Verarbeitung und Weitergabe von Informationen.

Insgesamt bestehen somit die zentralen Herausforderungen der A-FIU im Wesentlichen in einem weiterhin hohen Meldevolumen, steigender Komplexität der Sachverhalte, wachsenden Kooperationsanforderungen sowie begrenzten personellen und analytischen Ressourcen. Während sich die Datenqualität der Verdachtsmeldungen zuletzt verbessert hat, dürfte deren effiziente Auswertung angesichts der zunehmenden Datenmenge und Fragmentierung anspruchsvoll sein. Die zentrale Herausforderung besteht mithin darin, unter diesen

²⁶⁵ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2023, S. 19.

²⁶⁶ Die verstärkte Kooperation mit Verpflichteten zeigt sich unter anderem darin, dass die A-FIU regelmäßig Abstimmungsgespräche mit großen Verpflichteten mit hohem Meldeaufkommen durch, um Vertrauen zu bilden, die Qualität der Verdachtsmeldungen und das gemeinsame Lageverständnis weiter zu verbessern, vgl. Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 52.

²⁶⁷ Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 56.

²⁶⁸ FATF, MER Austria 2016, S. 99.

Bedingungen eine zeitnahe und belastbare «Umformatierung» der verfügbaren Informationen zu operativ verwertbarer Finanzintelligenz sicherzustellen.

2.3.4. Zwischenfazit

Aus einer gesamthaften Perspektive zeigt sich die österreichische A-FIU als rechtlich weitgehend FATF-konforme, institutionell klar verankerte Einheit, deren Funktionsweise jedoch in besonderem Masse durch ihre Einbettung in kriminalpolizeiliche Strukturen geprägt ist. Die infolge der FATF-Kritik in den MERs 2009 und 2016 vorgenommenen regulatorischen Anpassungen konnten die formelle (strategische) Analyse- und Disseminationsfunktion stärken und zu einer verbesserten technischen Konformität, zuletzt im Jahr 2017, führen. Die zentralen Herausforderungen liegen derzeit weniger im normativen Rahmen als in der operativen Umsetzung unter zunehmend komplexen Rahmenbedingungen. Ein anhaltend hohes Meldevolumen, die Verlagerung geldwäschereirelevanter Risiken in technologiegetriebene und grenzüberschreitende Kontexte sowie wachsende Koordinations- und Kooperationsbedürfnisse führten zu einer erheblichen Verdichtung der Analyseanforderungen: ein Befund, der sich allerdings in vergleichbarer Weise bei zahlreichen FIUs beobachten lässt.

Hinzu tritt, dass die Nutzung der generierten Finanzintelligenz strukturell eng an strafprozessuale Zielsetzungen gebunden bleibt. Eine hiervon stärker losgelöste, eigenständige strategische Analyse – etwa zur Identifikation von Mustern, Netzwerken und Risikobereichen – erscheint demgegenüber weniger ausgeprägt, was in den FATF-Evaluierungen als zentrales Defizit hervorgehoben wurde, jedoch durch die bisherigen Reformen teilweise adressiert werden konnte.

Die Lageberichte der A-FIU zeichnen demgegenüber überwiegend ein funktionsorientiertes und tendenziell positives Bild der eigenen Tätigkeit und bieten nur begrenzte Einblicke in strukturelle Spannungsfelder oder operative Defizite. Vor diesem Hintergrund kommt der laufenden neuen Evaluationsrunde der FATF, die seit 2024 begonnen hat, als einer vertieften und unabhängigen Beurteilung eine besondere Bedeutung zu.

3. FIUs im Vergleich

Insgesamt zeigt sich, dass alle drei FIUs mit FATF-Bewertungen *largely compliant* bis *compliant* im internationalen Vergleich formal gut abschneiden. Zugleich wird deutlich, dass ihre Effektivität zwar durch die institutionelle Einordnung als administrative oder polizeiliche Stelle vorgeprägt wird, die tatsächliche Leistungsfähigkeit jedoch maßgeblich von der materiellen Ausgestaltung des Mandats, der operativen und strategischen Analysefähigkeit

sowie der funktionalen Einbettung in das nationale und internationale AML/CFT-System abhängt. Im Hinblick auf die DE-FIU und A-FIU sind diese materiellen Anforderungen zunehmend durch unionsrechtliche Vorgaben geprägt, insbesondere betreffend eine proaktive Analysefunktion, weitreichende Informationszugriffsrechte sowie eine intensive nationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit der FIUs. Die institutionellen Unterschiede entfalten ihre praktische Relevanz damit erst im Zusammenspiel mit vorgegebenen Funktionsanforderungen sowie mit Informationszugängen, Rückkopplungsmechanismen, Kooperationsstrukturen und operativen Kapazitäten.

Auf **institutioneller** Ebene stehen mit der MROS und der deutschen Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zwei administrative Modelle einer polizeilich eingebetteten A-FIU gegenüber. Die MROS ist trotz organisatorischer Zuordnung zum fedpol ohne polizeiliche Kompetenzen als informationszentrierte Relais-, Filter- und Koordinationsstelle ausgestaltet, während die DE-FIU als administrative FIU zugleich über weitergehende Analyse- und Informationsbefugnisse verfügt, jedoch stärker in verwaltungs- und sicherheitsbehördliche Strukturen eingebunden bleibt. Die Einbindung der A-FIU in kriminalpolizeiliche Strukturen erleichtert zwar den operativen Informationsfluss, verdeutlicht im europäischen Kontext aber zugleich die strukturellen Grenzen eines polizeilichen FIU-Modells, in dem die Analysefunktion eng mit strafverfolgungsbezogenen Zielsetzungen verknüpft bleibt und das im Zuge der EU-Harmonisierung zunehmend unter Druck gerät, die Analysefunktion stärker intelligence-basiert auszurichten.

Diese Unterschiede setzen sich im **Aufgabenverständnis** und in der **Analysefunktion** fort. Die MROS verfügt zwar über ein operatives, koordinatives und strategisches Mandat, dieses bleibt materiell jedoch enger, da insbesondere ein gleich breites Instrumentarium zur proaktiven Informationsbeschaffung sowie ein gesetzlich verankerter Rückmeldemechanismus gegenüber Verpflichteten fehlen, wie sie – nicht zuletzt infolge der EU-Vorgaben – bei der DE-FIU und der A-FIU vorgesehen sind. Die operative Analyse ist in allen drei Systemen zentral verankert, erfolgt jedoch in unterschiedlicher Ausprägung: Während das Schweizer Modell stärker (reaktiv) meldungsbezogen ist und sich auf die Bearbeitung konkreter Verdachtslagen konzentriert, wird das deutsche Modell durch weitergehende datenbasierte und proaktive Instrumente ergänzt, deren Nutzung durch technische und kapazitative Grenzen relativiert wird. Deutlicher treten die Unterschiede bei der strategischen Analyse hervor, die in der Schweiz und in Deutschland funktional angelegt ist, während sie in Österreich strukturell weniger ausgeprägt erscheint.

Im Bereich des **nationalen Informationsaustauschs** ist die Schweiz durch ein koordinativ angelegtes und aufgrund bestehender Spielräume im Rahmen der Amtshilfe vergleichsweise pragmatisch handhabbares System geprägt, während Deutschland stärker formalisiert ausgestaltete, teils obligatorische Übermittlungs- und automatisierte Abrufmechanismen vorsieht. Österreich profitiert demgegenüber von der engen Einbindung der A-FIU in kriminalpolizeiliche Strukturen, was den operativen Informationsfluss erleichtert, zugleich jedoch eine stärker verfahrensbezogene Ausrichtung des Austauschs begünstigt. In der Tat zeigen die Ergebnisse administrativer FIUs, dass ein vergleichsweise geringerer Anteil der eingehenden Verdachtsmeldungen in strafrechtliche Verfahren überführt wird, da diese Modelle stärker auf vorgelagerte Analyse-, Filter- und Priorisierungsfunktionen ausgerichtet sind. Demgegenüber ermöglicht die enge Einbindung in strafverfolgungsbezogene Strukturen – wie im österreichischen Modell – eine frühere und direktere Überleitung von Sachverhalten in Ermittlungsverfahren, während zugleich die eigenständige intelligence-basierte Aufbereitung von Finanzinformationen tendenziell in den Hintergrund treten dürfte.²⁶⁹

Auf **internationaler** Ebene sind alle drei FIUs – nicht zuletzt infolge der Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe – eng in die etablierten Kooperationsstrukturen eingebunden; Unterschiede bestehen vor allem in der praktischen Nutzung, Geschwindigkeit und operativen Verwertbarkeit der ausgetauschten Informationen.

Gemeinsamkeiten bestehen vor allem auf **operativer Ebene**. Alle drei FIUs sehen sich – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – mit vergleichbaren strukturellen Herausforderungen konfrontiert: einer hohen Belastung durch das Meldeaufkommen und internationale Anfragen, der zunehmenden Komplexität technologiegetriebener und grenzüberschreitender Finanzstrukturen sowie steigenden Anforderungen an Priorisierung, Koordination und Analyse, dies bei gleichzeitig begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen sowie einem zunehmenden Bedarf an leistungsfähigen Analyse- und Datenverarbeitungssystemen. Als wirksame Gegenmaßnahmen gegen operative Herausforderungen rücken insgesamt Prozessautomatisierung, Data-Science-Methoden, Datenqualitätsmonitoring sowie der gezielten Ausbau datenanalytischer und technischer Kompetenzen in den Vordergrund.²⁷⁰ Entscheidend ist dabei weniger das absolute Meldevolumen als dessen funktionale Einbindung in den Analyseprozess und den Umgang mit den resultierenden Datenmengen und

²⁶⁹ Eingehend: *Barreto da Rosa*, Vor Abschnitt 5 MüKo GwG N 4 f. mit Beispielen; vgl. zudem *Luchsinger/Blaser*, S. 558 zu kontinuierlich sinkender Quote der Übermittlung der Meldungen durch die MROS an die Strafverfolgung.

²⁷⁰ Vgl. MROS, Jahresbericht 2025, S. 10.

Qualitätsfragen: Während die MROS beispielsweise – neben der kontinuierlich steigenden Anzahl der Meldungen – weiterhin qualitative und strukturelle Defizite der Meldungen hervorhebt, berichten DE-FIU und A-FIU zuletzt eher von Fortschritten in Standardisierung und Qualität. In Deutschland war zwar ein rückläufiges Meldeaufkommen zu verzeichnen, die absolute Belastung bleibt jedoch nach wie vor hoch, sodass die zentrale Herausforderung weiterhin in der technologisch und datenanalytisch tragfähigen Verarbeitung großer Datenmengen liegt; in Österreich steht demgegenüber stärker das Spannungsverhältnis zwischen personellen Ressourcen, steigender Komplexität und kriminalpolizeilicher Einbindung im Vordergrund.²⁷¹

Gleichzeitig gewinnt schließlich die **Zusammenarbeit mit dem Privatsektor** in allen drei Ländern an Bedeutung, insbesondere durch institutionalisierte Public-Private-Partnerships, welche den strategischen Informationsaustausch zwischen Behörden und Finanzintermediären stärken und eine frühzeitigere Identifikation neuer Risiken, Typologien und Geldwäschereimuster ermöglichen sollen.

Zusammenfassend ergibt der Rechtsvergleich kein lineares Bild „besserer“ oder „schlechterer“ FIU-Modelle, sondern ein differenziertes Spannungsfeld zwischen institutioneller Verortung, materieller Mandatsbreite, Analysefunktion und operativer Leistungsfähigkeit. Entscheidend ist letztlich weniger die formale Ausgestaltung als vielmehr die Fähigkeit der jeweiligen FIU, große, heterogene und zunehmend technologiegetriebene Datenmengen in tatsächlich verwertbare Finanzintelligenz zu überführen – eine Herausforderung, die in allen drei Staaten weniger auf der normativen als auf der operativen Ebene liegt. Vor diesem Hintergrund setzt das neue EU-AML-Paket an, indem es die Rolle der nationalen FIUs weiter vereinheitlichen wird.

²⁷¹ Dies zeigt sich dort zunehmend auch auf institutioneller Ebene: Im Zusammenhang mit der neuen europäischen Geldwäschebehörde AMLA wurden bei der A-FIU zusätzliche Stellen geschaffen; darüber hinaus ist bis 2026 ein weiterer personeller Ausbau vorgesehen, um insbesondere den steigenden Verdachtsmeldungen, komplexen Großverfahren sowie den wachsenden internationalen Analyse- und Kooperationsanforderungen begegnen zu können, vgl. Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäsche 2024, S. 15.

IV. Neues EU-AML-Paket

1. Rechtsrahmen

1.1. Hintergrund

Am 19. Juni 2024 wurde das EU-AML-Paket im Amtsblatt der EU veröffentlicht und ist am 9. Juli 2024 in Kraft getreten; die neuen Regelungen sind bis am 10. Juli 2027 umzusetzen bzw. werden – im Rahmen von Verordnungen – ab diesem Datum direkt anwendbar sein.

Ausgangspunkt der Reform war eine strukturell bedingte Schwäche des bestehenden Systems, welches auf durch die Mitgliedstaaten umzusetzenden Richtlinien beruhte und zu Verzögerungen, Unterschieden bei Umsetzungen und fragmentierten Ansätzen innerhalb der EU führte.²⁷² Die Heterogenität der nationalen Umsetzungen innerhalb der EU kann insbesondere dadurch veranschaulicht werden, dass mit Kroatien und Bulgarien zuletzt zwei EU-Mitgliedstaaten auf der grauen Liste der FATF aufgeführt waren, wobei Kroatien erst im Juni 2025 nach Reformen wieder entfernt wurde;²⁷³ auch Malta befand sich 2021/2022 auf der grauen Liste. Das Leistungsgefälle innerhalb der EU lässt sich auch durch die Mutual Evaluations der FATF belegen: Während Frankreich und Spanien in jüngeren Evaluationsrunden überwiegend *compliant* bzw. *largely compliant* bewertet wurden²⁷⁴ und auch bei der Effektivität überdurchschnittlich abgeschnitten waren, zeigten andere Mitgliedstaaten ein weniger konsistentes Bild.²⁷⁵

Insofern würden nach Ansicht der Kommission die bestehenden Unionsvorgaben nicht hinreichend detailliert sein, um eine hinreichende Konvergenz sicherzustellen. Schließlich behindere das Fehlen einer zentralen Koordinationsstelle die Zusammenarbeit zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und FIUs.²⁷⁶ Weiter werde nach Ansicht der Kommission die Effektivität des Systems durch Defizite bei der Durchsetzung, erhebliche Unterschiede in der Aufsichtspraxis sowie strukturelle Schwächen bei der Zusammenarbeit und beim Informationsaustausch beeinträchtigt.²⁷⁷

²⁷² Kommission, Fragen und Antworten, 2021, S. 2.

²⁷³ Vgl. dazu: <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/increased-monitoring-june-2025.html>>.

²⁷⁴ Vgl. unter: <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-france-2022.html>> und unter: <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Spain-strong-aml-cft-measures-but-improvements-needed.html>>.

²⁷⁵ Deutschland erreichte zuletzt in einzelnen Bereichen solide Bewertungsergebnisse, wies jedoch, wie dargestellt, insgesamt erhebliche strukturelle Defizite auf, insbesondere hinsichtlich der fragmentierten Aufsichtsstruktur sowie der Effektivität der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung. Österreich wurde zuletzt demgegenüber über ein grundsätzlich solides System attestiert, erhielt jedoch in seiner letzten Evaluation mehrere *partially compliant*-Ratings, wobei insbesondere Schwächen bei Koordination, Risikoanalyse und der Durchsetzung von Sanktionen kritisiert wurden.

²⁷⁶ Kommission, Fragen und Antworten, 2021, S. 2.

²⁷⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission 2020, S. 2 ff. passim.

Die Reform knüpft unmittelbar an den Aktionsplan der Kommission vom 13. Mai 2020 an, der sechs zentrale Handlungsfelder definierte, darunter insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks, die Einführung einer EU-weiten Aufsicht sowie die Stärkung der FIUs-Zusammenarbeit.²⁷⁸ Ziel ist ein „robustes, zukunftsfähiges Durchsetzungssystem, das eine effektivere Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ermöglicht.“²⁷⁹

1.2. Überblick

Im Kern besteht das neue AML-Paket aus vier miteinander verzahnten Legislativakten, welche auf funktionale Zentralisierung und – infolge der teilweisen Regulierung durch direkt anwendbare Verordnungen – stärkere Vereinheitlichung gemäß dem sog. *Single Rule Book*-Ansatz²⁸⁰ abzielen. Insofern stellt das AML-Paket zwar eine qualitative Neuerung in der europäischen Geldwäschebekämpfung, jedoch keinen eigentlichen Paradigmenwechsel dar: Vielmehr wird damit die Vereinheitlichungstendenz der europäischen Finanzmarktregulierung,²⁸¹ welche im Rahmen der Regulierung auf direkt anwendbare Verordnungen setzt, um einen kohärenten unionsweiten Rechtsrahmen sicherzustellen, fortgesetzt.²⁸² Nachfolgend sollen die vier Säulen der neuen Regulierung überblickartig dargestellt werden.

Die **direkt anwendbare AMLR**²⁸³ bildet das materielle Herzstück des neuen Regelwerks und wird künftig eine weitgehende Vereinheitlichung zentraler bislang in der AMLD IV/V enthaltenen geldwäscherechtlicher Vorgaben bewirken. Sie regelt insbesondere:

- den Kreis der Verpflichteten (einschließlich Ausweitung auf neue Sektoren wie Krypto-Dienstleister oder Hypotheken- und Verbraucherkreditvermittler)²⁸⁴,
- die Sorgfaltspflichten (einschließlich detaillierter Identifizierungsvorgaben und zum wirtschaftlich Berechtigten sowie vereinheitlichtem Schwellenwert für das wirtschaftliche Eigentum), risikobasierte Anforderungen sowie verstärkte²⁸⁵ und vereinfachte Sorgfaltspflichten inklusive vereinheitlichter Kriterien für ihre Anwendung²⁸⁶,

²⁷⁸ Mitteilung der Kommission 2020, S. 2.

²⁷⁹ Kommission, Fragen und Antworten, 2021, S. 1.

²⁸⁰ Vgl. Kommission, Fragen und Antworten, 2021, S. 4.

²⁸¹ Vgl. dazu Jutzi/Wess/Sieradzki, S. 585 f.

²⁸² Bislang erfolgte die verstärkte Vereinheitlichung durch unmittelbar geltende Verordnungen insbesondere in den Bereichen der Wertpapiermärkte (MiFIR), der Kapitalmarkttransparenz und Produktregulierung (Prospekt-VO, PRIIP-VO), der Bankenregulierung (CRR II/III), der Derivatemarkte und Marktinfrastruktur (EMIR) sowie des Marktmissbrauchs (MAR). VO (EU) 2024/1624.

²⁸³ Art. 3 AMLR.

²⁸⁴ Beispielsweise sieht die AMLR für Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit Hochrisikodrittländern unionsweit einheitliche verstärkte Sorgfaltspflichten vor und etabliert faktisch damit – in Anlehnung an die grauen und schwarzen Listen der FATF – ein systematisiertes Regime von Hochrisikoländern, vgl. Art. 29 ff. sowie Art. 35 ff. AMLR.

²⁸⁵ Art. 33 f. AMLR.

- die Einführung einer unionsweiten Obergrenze für Barzahlungen im Güter- und Dienstleistungsverkehr (grundsätzlich EUR 10'000 mit Möglichkeit einer schärferen nationalen Umsetzung)²⁸⁷,
- eine unionsweit einheitliche Meldepflicht²⁸⁸.

Während die AMLR zentrale materielle Vorgaben vereinheitlicht, enthält die **AMLD VI**²⁸⁹ insbesondere Vorgaben zum institutionellen und organisatorischen Rahmen und dient somit primär der institutionellen Flankierung und Harmonisierung, insbesondere im Bereich der Aufsicht und der FIUs. Sie besteht insbesondere aus Vorgaben betreffend:

- Struktur und Befugnisse nationaler Aufsichtsbehörden einschließlich der Zusammenarbeit mit der AMLA,²⁹⁰
- Ausgestaltung, Kompetenzen der FIUs sowie Regeln zum Informationsaustausch,²⁹¹
- Risikobewertung auf Unions- und nationalen Ebenen²⁹²,
- Zentrale Register (insbesondere Transparenz-²⁹³ und Bankkontenregister²⁹⁴) und Datenzugriffssysteme (insbesondere und einschließlich Zugangsregelungen,
- harmonisierte Sanktionsmechanismen, einschließlich einheitlicher Bemessungskriterien sowie Sanktionen auch gegenüber verantwortlichen natürlichen Personen.²⁹⁵

Die **AMLAR**²⁹⁶ bildet die Rechtsgrundlage für die Errichtung einer neuen EU-Aufsichtsbehörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – der AMLA (Anti-Money Laundering Authority) mit Sitz in Frankfurt am Main. Als dezentrale Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit verfügt sie unionsweit über umfassende Rechts- und Geschäftsfähigkeit.²⁹⁷ Sie hat ihre Tätigkeit am 1. Juli 2025 aufgenommen und befindet sich derzeit im Aufbau; der Beginn der direkten Aufsicht ist ab 2028 geplant. Die AMLA soll als zentrale Koordinationsstelle für nationale Aufsichtsbehörden fungieren und eine einheitliche

²⁸⁷ Art. 80 AMLR.

²⁸⁸ Art. 69 AMLR.

²⁸⁹ RL 2024/1640.

²⁹⁰ Art. 37 ff. AMLD VI

²⁹¹ Art. 19 ff. AMLD VI; dazu sogleich.

²⁹² Art. 7 f. AMLD VI.

²⁹³ Art. 10 f. AMLD VI.

²⁹⁴ Art. 16 f. AMLD VI

²⁹⁵ Art. 53 ff. AMLD VI.

²⁹⁶ VO (EU) 2024/1620.

²⁹⁷ Art. 3 Abs. 1 und 2 .

Aufsichtskultur im EU-Raum fördern. Die bisherigen diesbezüglichen Zuständigkeiten der EBA werden somit aufgehoben und auf die AMLA übertragen.²⁹⁸

Ergänzt wird das Paket durch die neugefasste **Geldtransfer-VO**²⁹⁹, welche als erster Teil des EU-AML-Pakets – in Abstimmung mit der MiCAR – bereits am 30. Dezember 2024 gesondert in Kraft gesetzt wurde. Die Geldtransfer-VO erweitert die bisherigen Pflichten für Zahlungsdienstleister auf den Transfer von Kryptowerten.³⁰⁰ Anbieter von Krypto-Dienstleistungen unterliegen nun vergleichbaren Sorgfalts- und Informationspflichten wie klassische Finanzintermediäre, insbesondere der Übermittlung und Überprüfung von Angaben zu Auftraggeber und Begünstigten (Umsetzung der sog. *Travel Rule* der FATF).³⁰¹ Dadurch werden Kryptotransfers im Ergebnis klassischen Zahlungsströmen angenähert, rückverfolgbar und nicht mehr anonym möglich.

2. Aufsichtsstruktur: AMLA und FIUs

Wie angesprochen, befindet sich mit der AMLA eine europäische Behörde im Aufbau, welche zentrale Aufsichts-, Koordinations- und Harmonisierungsaufgaben im europäischen AML-System übernehmen wird. Sie wird auch direkte Aufsicht über ausgewählte 40 Hochrisiko-Institute ausüben³⁰² und in besonderen Fällen auch weitere Institute beaufsichtigen^{303,304} sowie – im Rahmen ihrer direkten Aufsichtsbefugnisse – Zwangsgelder und Sanktionen bei Verstößen gegen unmittelbar geltende Vorgaben verhängen können.³⁰⁵

Die AMLA steht im Zentrum eines integrierten Systems nationaler Aufsichtsbehörden im Finanz- und Nichtfinanzsektor und gewährleistet deren Zusammenarbeit. Sie soll die Aufsicht koordinieren und harmonisieren, Verzeichnisse der zuständigen Stellen (d.h. Aufseher des Nichtfinanzsektors und der FIUs) führen, deren Ressourcen und Aufsichtsqualität bewerten und

²⁹⁸ Erw. 84 AMLAR; Kommission, Fragen und Antworten 2021, S. 2.

²⁹⁹ VO (EU) 2023/1113.

³⁰⁰ Art. 2 Abs. 1 Geldtransfer-VO.

³⁰¹ Die sog. *Travel Rule* der FATF verpflichtet Finanzintermediäre bzw. Krypto-Dienstleister, bei Transfers bestimmte Angaben zum Auftraggeber und Begünstigten zu erheben, zu überprüfen und an den jeweils beteiligten Dienstleister zu übermitteln, um die Nachverfolgbarkeit von Transaktionen sicherzustellen und Geldwäscherei sowie Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen, vgl. Art. 14–19 Geldtransfer-VO.

³⁰² Art. 2 Abs. 1 Ziff. 1 i.V.m. Art. 12 f. AMLAR. Bei diesen Hochrisiko-Instituten als „ausgewählten Verpflichteten“ handelt es sich vor allem um Verpflichtete des Finanzsektors, die in einem großen Anteil von Mitgliedstaaten tätig sind und in mehreren dieser Staaten das höchste Risikoprofil aufweisen (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 1 i.V.m. Art. 12 f. AMLAR); zu Aufgaben der AMLA in Bezug auf die ausgewählten Verpflichteten vgl. Art. 5 Abs. 2 AMLAR.

³⁰³ Art. 14 AMLAR.

³⁰⁴ Bei diesen ausgewählten Verpflichteten handelt es sich um Institute des Finanzsektors. Im Nichtfinanzsektor übernimmt die AMLA eine Koordinierungsfunktion und kann insbesondere Peer-Reviews von Aufsichtsstandards und -praktiken durchführen, um Kohärenz und Wirksamkeit der Aufsicht zu stärken,

³⁰⁵ Art. 22 f. AMLAR.

den Informationsaustausch sowie die Konvergenz der Aufsichtspraktiken fördern. Bei Meinungsverschiedenheiten oder Aufsichtslücken wird sie zwecks einheitlicher Anwendung geldwäschereirechtlicher Vorgaben vermittelnd oder verbindlich eingreifen können.³⁰⁶ Sie kann des Weiteren Leitlinien und Empfehlungen an Verpflichtete sowie technische Durchführungs- und Regulierungsstandards entwickeln und somit für eine einheitliche Auslegung der materiellen Vorgaben der AMLD VI/AMLR sorgen.³⁰⁷

Gegenüber nationalen FIUs übernimmt die AMLA eine zentrale Koordinations- und Unterstützungsfunktion:³⁰⁸ Sie führt ein aktuelles Verzeichnis der FIUs,³⁰⁹ überwacht deren rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen – insbesondere im Hinblick auf Ressourcen³¹⁰ – und fördert eine kohärente sowie effektive Zusammenarbeit, namentlich bei grenzüberschreitenden Analysen.^{311,312}

Dabei koordiniert sie die Zusammenarbeit der FIUs laufend und kann bei Meinungsverschiedenheiten ein Mediationsverfahren durchführen sowie eine unverbindliche Stellungnahme zur Konfliktlösung abgeben.³¹³ Darüber hinaus wird sie an der Auswahl und Priorisierung relevanter Fälle für gemeinsame Analysen mitwirken, hierfür Methoden und Verfahren entwickeln und bei Bedarf auch als Vermittlerin unterstützen.³¹⁴ Ergänzend soll sie gemeinsame Analyseinstrumente und IT-Infrastrukturen (einschließlich FIU.net³¹⁵) bereitstellen, die Analysekapazitäten der FIUs stärken und insbesondere durch Schulungen, Best Practices und strategische Analysen die Effizienz und Konvergenz der operativen Tätigkeit fördern.³¹⁶ Darüber hinaus soll die AMLA ein Verfahren zur vergleichenden Analyse der FIUs etablieren und objektive Bewertungsmethoden sowie standardisierte Analyseverfahren entwickeln, um die Kohärenz und Wirksamkeit der FIU-Tätigkeit unionsweit

³⁰⁶ Art. 5 Abs. 3 lit. g und lit. h, Abs. 4 lit. h. und Art. 38 AMLAR.

³⁰⁷ Erw. 9, 12 f., Art. 6 Abs. 2 und 4 AMLAR.

³⁰⁸ Im Allgemeinen: Erw. 3, 5 und 9 AMLAR.

³⁰⁹ Art. 5 Abs. 5 lit. a AMLAR.

³¹⁰ Art. 5 Abs. 5 lit. b AMLAR.

³¹¹ Art. 5 Abs. 5 lit. c AMLAR.

³¹² Die AMLA hat dabei auch sicherzustellen, dass relevante Analyseergebnisse – sofern ein entsprechender Verdacht besteht – strukturiert an zuständige europäische Stellen wie die EUSTa, Europol oder OLAF weitergeleitet werden, vgl. Art. 41 AMLAR.

³¹³ Art. 46 AMLAR.

³¹⁴ Art. 5 Abs. 5 lit. d und g AMLAR. Die AMLA übernimmt dabei eine operative Rolle bei gemeinsamen Analysen, indem sie Fälle identifiziert, priorisiert und deren Durchführung innert kurzer Fristen initiiert sowie durch technische Infrastruktur, sichere Kommunikationskanäle und methodische Steuerung unterstützt. Mit Zustimmung der beteiligten FIUs kann sie zudem auf fallbezogene Daten zugreifen und diese im Rahmen gemeinsamer Analysen verarbeiten, etwa mittels IT-gestützter Abgleichverfahren, vgl. zum Ganzen Art. 40 AMLAR.

³¹⁵ Zu FIU.net vgl. Art. 47 AMLAR.

³¹⁶ Art. 5 Abs. 5 lit. h–m AMLAR.

zu erhöhen und den Austausch bewährter Verfahren systematisch zu fördern.³¹⁷ Ergänzend soll zudem ein unionsweites Public-Private Partnership unter Einbindung der AMLA, das einen strukturierten Informationsaustausch zwischen Behörden und Verpflichteten fördern soll, eingerichtet werden: Dabei können auch grenzüberschreitende Partnerschaften für den Informationsaustausch eingerichtet oder genutzt werden,³¹⁸ wodurch die frühzeitige Identifikation von Risiken gefördert und die Rolle der FIUs als Schnittstelle zum Privatsektor funktional gestärkt wird. Insgesamt soll damit die AMLA ein institutionell eng verzahntes Kooperationssystem etablieren, das die Effektivität und Kohärenz der Financial Intelligence auf nationaler sowie Unionsebene wesentlich stärken kann.

3. Neues Meldewesen

Das neue Meldewesen wird im Wesentlichen durch die AMLR vorgegeben, welche die national unterschiedlich und teilweise reaktiv ausgestalteten Systeme stärker zentral koordiniert, (infolge der Regulierung durch Verordnung) vereinheitlicht und operativ ausrichtet. Im Fokus stehen dabei die vereinheitlichten Meldepflichten, die stärkere Rolle der FIUs und die Verbesserung der Reaktionsmechanismen im Umgang mit verdächtigen Transaktionen.

Nach Art. 69 AMLR müssen Verpflichtete der zentralen Meldestelle umgehend Meldung erstatten, sobald sie Kenntnis, Verdacht oder berechtigte Gründe für die Annahme haben, dass Gelder oder Tätigkeiten mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung in Verbindung stehen.³¹⁹ Erfasst sind dabei sämtliche verdächtigen Transaktionen unabhängig von ihrem Betrag, einschließlich versuchter Transaktionen sowie Konstellationen, in denen Sorgfaltspflichten nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden konnten.³²⁰ Auf Anfrage der FIU müssen Verpflichtete ergänzende Informationen bereitstellen, wofür eine einheitliche Frist von grundsätzlich fünf Tagen vorgegeben wird, wobei diese seitens der FIU in begründeten Fällen auf weniger als 24 Stunden verkürzt werden kann.³²¹ Zugleich wird festgelegt, dass zur Konkretisierung des Verdachts eine umfassende Gesamtbewertung unter Einbezug sämtlicher

³¹⁷ Insbesondere sollen im Rahmen der Analysen Ressourcen, operative Unabhängigkeit, Informationszugang, Analyseinstrumente und die Qualität der Meldungsverarbeitung bewertet werden, vgl. zum Ganzen Art. 48 AMLAR.

³¹⁸ Art. 93 AMLAR.

³¹⁹ Art. 69 Abs. 1 lit. a AMLR. Neben der klassischen Verdachtsmeldung werden durch die AMLR zusätzliche, objektiv ausgestaltete Meldepflichten eingeführt: So sind insbesondere bestimmte Zahlungen von Einlagen über 10'000 EUR unabhängig vom Vorliegen eines Verdachts zu melden (Art. 80 Abs. 4 lit. b AMLR), wobei diese Pflicht weniger der Verdachtsmeldung im engeren Sinne, sondern der Analyse von Bargeldströmen dienen soll (Erw. 162 AMLR). Ergänzend bestehen Meldepflichten bei Transaktionen mit bestimmten hochwertigen Gütern (z.B. Fahrzeuge oder Flugzeuge; Art. 74 AMLR), was dem Risiko der Verlagerung solcher Vermögenswerte außerhalb der Union Rechnung tragen soll (Erw. 20 AMLR).

³²⁰ Art. 69 Abs. 1 Unterabs. 2 AMLR.

³²¹ Art. 69 Abs. 1 Unterabs. 3 AMLR.

verfügbarer Informationen, insbesondere hinsichtlich Kundenprofil, Transaktionsverhalten und Herkunft der Vermögenswerte, vorzunehmen ist; auch werden die Anforderungen an die risikobasierte Bewertung, Priorisierung und Entscheidungsfindung im Rahmen der durch die Verpflichteten vorzunehmenden Analyse weiter konkretisiert.³²²

Ein wesentliches neues Element betrifft die Behandlung verdächtiger Transaktionen: Verpflichtete dürfen eine solche Transaktion grundsätzlich erst nach Abgabe der Meldung durchführen und müssen zunächst allfällige Weisungen der FIU abwarten. Neu wird damit faktisch ein Suspensivmechanismus eingeführt, wonach die Transaktion erst ausgeführt werden darf, wenn die FIU zustimmt oder innert drei Arbeitstagen keine gegenteilige Weisung ergeht; im letzten Fall darf die Transaktion nach einer eigenständigen Risikobewertung durch den Verpflichteten durchgeführt werden.³²³ Weiter wird das Tipping-off-Verbot ausgeweitet und erfasst neu bereits die Analysephase sowie beabsichtigte Meldungen, womit eine frühzeitige Information betroffener Kunden verhindert werden soll.³²⁴

Schließlich wird die Rolle der FIU im Meldesystem deutlich gestärkt:³²⁵ Sie kann insbesondere zusätzliche Informationen bei Verpflichteten anfordern,³²⁶ Transaktionen aussetzen oder untersagen³²⁷ sowie Verpflichtete anweisen, bestimmte Transaktionen oder Geschäftsbeziehungen verstärkt zu überwachen.³²⁸

Flankierend werden Melde- und Datenformate unionsweit standardisiert, um die Pflichterfüllung zu erleichtern, die Zusammenarbeit der FIUs zu verbessern und den bisher bestehenden Unterschieden entgegenzuwirken; hierzu soll die AMLA einheitliche Meldebögen sowie standardisierte Formate für Transaktionsaufzeichnungen festlegen.³²⁹

³²² Art. 69 Abs. 2 AMLR.

³²³ Art. 71 AMLR; vgl. zudem Ausführungen unter Abschnitt IV.4.

³²⁴ Art. 73 AMLR.

³²⁵ Dazu nachfolgend Abschnitt IV.4.

³²⁶ Art. 69 Abs. 1 lit. b AMLR.

³²⁷ Die einzelnen Eingriffsbefugnisse der FIUs sind abgestuft ausgestaltet: Innerhalb der dreitägigen Frist nach einer Verdachtsmeldung kann die FIU eine Aussetzung oder Verweigerung der Zustimmung anordnen (Art. 71 Abs. 1 AMLR i.V.m. Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 1 AMLD VI). Unabhängig von einer Verdachtsmeldung ist sie zudem befugt, auf Grundlage eigener Analysen „so bald wie möglich“ eine Aussetzung zu verhängen (Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 AMLD VI). In beiden Fällen dient die Maßnahme den analytischen Zwecken der FIU und ist grundsätzlich auf höchstens zehn Arbeitstage begrenzt (Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 4 AMLD VI). Schließlich kann die FIU bei Verdacht im Zusammenhang mit einer Kontobeziehung deren Nutzung suspendieren, wobei hierfür eine kürzere Höchstdauer von fünf Arbeitstagen gilt (Art. 24 Abs. 2 Unterabs. 1 und 2 AMLD VI).

³²⁸ Art. 25 AMLD V.

³²⁹ Erw. 139 f. AMLR.

Insgesamt adressiert das neue unionsrechtliche Meldewesen die bisherige Fragmentierung der nationalen Systeme,³³⁰ indem zentrale Elemente – insbesondere die Verdachtsmeldepflicht, die Behandlung verdächtiger Transaktionen sowie Verfahrensabläufe – unionsweit vereinheitlicht und stärker operationalisiert werden. Dies führt zu klareren Vorgaben für die Verdachtsbeurteilung und zu einer engen strukturierten Verzahnung von Analyse, Meldung und Transaktionsdurchführung. Die Ausweitung des Tipping-off-Verbots, insbesondere auf die Analysephase, stärkt zwar den Schutz laufender Abklärungen, erschwert jedoch zusätzlich die praktische Umsetzung durch die Verpflichteten, namentlich im Umgang mit Kunden und Kundenkommunikation.

Im Ergebnis stellt das neue unionsrechtliche Meldewesen für Deutschland und Österreich keinen grundlegenden Systembruch dar, sondern vielmehr eine konsequente Weiterentwicklung und Konkretisierung der bereits unter der AMLD IV/V etablierten Strukturen. Beide Rechtsordnungen verfügen bereits über ein weitgehend ausgebautes Verdachtsmeldesystem mit unverzüglicher Meldepflicht, Transaktionsaufschub sowie einer zentralen Stellung der FIU. Die durch die AMLR/AMLD VI eingeführten Neuerungen betreffend die stärkere Vereinheitlichung der Meldepflicht, die präzisierte Ausgestaltung des Transaktionsstopps sowie die erweiterten Befugnisse der FIUs führen daher für beide Länder weniger zu einer materiellen Neuausrichtung, sondern begründen vor allem Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Standardisierung interner Prozesse, die Einhaltung unionsweit vorgegebener Fristen sowie die weitere Formalisierung der Analyse- und Entscheidungsstrukturen, ohne die grundlegende Systemlogik ihres Meldewesens in Frage zu stellen.

4. FIU

AMLD VI bestätigt zunächst die FIU als zentrale nationale Stelle für die Entgegennahme, Analyse und Weitergabe geldwäschereirelevanter Informationen und konkretisiert deren Aufgabenprofil durch die ausdrückliche Verankerung sowohl operativer als auch strategischer Analysefunktionen,³³¹ ohne an dem bereits unter der AMLD IV/V angelegten Modell etwas grundlegend zu verändern. Die institutionelle Organisation der FIUs verbleibt weiterhin im Ermessen der Mitgliedstaaten, jedoch etabliert die AMLD VI erstmals einen unionsweit verbindlichen Mindeststandard insbesondere hinsichtlich Aufgaben, Befugnissen, Ressourcen

³³⁰ Vgl. Erw. 2 AMLR.

³³¹ Art. 19 Abs. 1–3 AMLD VI.

und Kooperationsmechanismen; unter anderem werden zentrale, bereits unter der AMLD IV/V angelegte Elemente – namentlich die operative Unabhängigkeit, der Informationszugang, die Analysefunktion sowie Kooperations- und Rückmeldemechanismen – unionsrechtlich ausgebaut.³³²

Zentral ist zunächst die in Art. 19 AMLD VI ausdrücklich normierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass ihre FIUs über eine **funktionale und operative Unabhängigkeit** verfügen.³³³ Diese umfasst insbesondere die autonome Wahrnehmung der Kernaufgaben ohne externe Einflussnahme, etwa durch politische oder strafverfolgungsbehördliche Weisungen im Einzelfall. Damit wird ein unionsweit verbindlicher Standard etabliert, der über die Vorgaben der AMLD IV/V hinausgeht und die FATF-Empfehlung Nr. 29 konkretisiert. Zugleich wird neu zusätzlich gefordert, dass die institutionelle Einbindung – sei es als administrative, polizeiliche oder hybride FIU – die funktionale Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen darf.³³⁴ Zusätzlich zu bereits in AMLD IV/V enthaltener Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre FIUs mit **ausreichenden personellen, finanziellen und technischen Ressourcen** auszustatten,³³⁵ verlangt AMLD VI, dass FIUs in der Lage sind, die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Ressourcen eigenständig zu beschaffen und einzusetzen, dies ohne externe Einflussnahme und Eimischung, etwa seitens Politik, Regierung oder Industrie.³³⁶ Weiter werden qualitative Anforderungen an Personal (noch durch die AMLA zu konkretisieren), technische Ausstattung und interne Governance festgelegt, insbesondere hohe Integritäts- und Qualifikationsstandards, Kompetenzen im verantwortungsvollen Einsatz datengetriebener Analysetools sowie Sensibilität für grundrechtliche Implikationen (insb. Datenschutz, Privatsphäre und Eigentum).³³⁷ Hierzu zählen auch geeignete interne Vorkehrungen sowie die Benennung eines Grundrechtsbeauftragten.³³⁸

Während die AMLD IV/V im Hinblick auf **Informationsbeschaffung** eine pauschale Verpflichtung enthielt, dass die Meldestellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben „zeitnah unmittelbar oder mittelbar Zugang zu den Finanz-, Verwaltungs- und Strafverfolgungsinformationen

³³² Art. 19 ff. AMLD VI.

³³³ Art. 19 Abs. 4 AMLD VI.

³³⁴ Vgl. Art. 19 Abs. 4 Unterabs. 2 AMLD VI.

³³⁵ Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 2 AMLD IV/V.

³³⁶ Art. 19 Abs. 5 und Erw. 64 AMLD VI.

³³⁷ Art. 19 Abs. 6 sowie Abs. 10 lit. a und Erw. 65 AMLD VI.

³³⁸ Art. 20 AMLD VI.

erhalten“,³³⁹ konkretisiert und baut die AMLD VI diesen Zugang durch die Festlegung eines umfangreichen Mindestkatalogs an Finanz-, Verwaltungs- und Strafverfolgungsdaten aus, wobei ein sofortiger und direkter Zugang verlangt wird.³⁴⁰ Für Mitgliedstaaten mit bereits weitreichenden Zugriffsrechten dürfte diese Anforderung auf eine Konsolidierung hinauslaufen, während sich für Rechtsordnungen mit bislang lückenhaften oder nur mittelbaren Zugriffsmöglichkeiten Anpassungsbedarf ergeben könnte. Nach wie vor soll die FIU von den Verpflichteten die Informationen auch ohne Vorliegen einer Verdachtsmeldung anfordern können.³⁴¹

Im Hinblick auf **nationalen Informationsaustausch** verlangte die AMLD IV/V lediglich, dass die FIUs in der Lage sein sollen, Auskunftersuchen zuständiger Behörden zu beantworten, und über die Weitergabe von Informationen eigenständig entscheiden³⁴² sowie Rückmeldungen über die Verwendung der Informationen erhalten.³⁴³ Durch die AMLD VI wird dieser Ansatz differenzierter ausgestaltet und stärker formalisiert: Präzisiert wird, dass FIUs Informationsersuchen zeitnah zu beantworten haben³⁴⁴ sowie die Ablehnungen der Informationsgesuche begründen müssen.³⁴⁵ Zusätzlich wird ein systematischer Rückmeldemechanismus der Behörden gegenüber der FIU – einschließlich aggregierter Rückmeldungen zur Nutzung und Effektivität übermittelter Informationen – verbindlich eingeführt.³⁴⁶ Darüber hinaus wird ein eigenständiger Informationskanal der FIUs mit Aufsichtsbehörden etabliert: FIUs haben diesen sowohl auf Ersuchen als auch spontan relevante Erkenntnisse zur Verfügung zu stellen, insbesondere zu Qualität und Quantität von Verdachtsmeldungen, zum Meldeverhalten der Verpflichteten sowie zu strategischen Analyseergebnissen und Risikotrends. Insgesamt entwickelt sich damit der internationale Informationsaustausch von einem primär reaktiven und einzelfallbezogenen Mechanismus zu einem stärker institutionalisierten, wechselseitigen und auch präventiv ausgerichteten Kooperationssystem weiter.

³³⁹ Art. 32 Abs. 4 AMLD IV/V. Zusätzlich wurde noch die Einrichtung von automatischen Mechanismen, wie zentrale Register oder zentrale elektronische Datenabrufsysteme zur zeitnahen Ermittlung aller natürlichen oder juristischen Personen (wie Bankkontenregister), einschließlich Immobilienregister, vgl. Art. 32a f. AMLD IV/V.

³⁴⁰ Vgl. Art. 21 AMLD VI; auf bestimmte Strafverfolgungsinformationen kann der Zugang auch indirekt erfolgen, vgl. Art. 21 Abs. 1 lit. c AMLD VI.

³⁴¹ Art. 21 Abs. 4 S. 1 AMLD VI. Diese Mitwirkungspflicht ist jedoch eingeschränkt, soweit vom Berufsgeheimnis geschützte Informationen von Rechtsberatern betroffen sind, sofern kein Bezug zu Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung besteht, Art. 21 Abs. 4 S. 2 AMLD VI i.V.m. Art. 70 Abs. 2 AMLR.

³⁴² Art. 32 Abs. 4 und (einschränkend) Abs. 5 AMLD IV/V.

³⁴³ Art. 32 Abs. 6 AMLD IV/V.

³⁴⁴ Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 AMLD VI.

³⁴⁵ Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 2 AMLD VI (auch zu Voraussetzungen der Ablehnung).

³⁴⁶ Art. 22 Abs. 2 AMLD VI.

Über den behördlichen Informationsaustausch hinaus stärkt die AMLD VI die **Rückkopplung** gegenüber Verpflichteten: Art. 26 AMLD VI verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass FIUs Verpflichtete mit für die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten relevanten Informationen unterrichten. Dies betrifft zum einen strategische Informationen zu Typologien, Risikoindikatoren und Trends³⁴⁷ und zum anderen zu Arten von Transaktionen oder Tätigkeiten, bestimmten Personen und bestimmten geografischen Gebieten mit erhöhten Geldwäscherisiken.³⁴⁸ Zusätzlich wird der bereits unter AMLD IV/V angelegte **Feedbackmechanismus** gegenüber Verpflichteten seitens der FIU konkretisiert.³⁴⁹ Demnach haben FIUs regelmäßig – mindestens jährlich – den Verpflichteten Rückmeldungen zu geben, in denen insbesondere auf die Qualität und Zeitnähe der Meldungen, die Verdachtsbeschreibung sowie die eingereichten Unterlagen eingegangen wird; vorgesehen sind dabei sowohl individuelle als auch aggregierte Rückmeldungen an einzelne Verpflichtete oder Gruppen von Verpflichteten. Es sind auch konkrete inhaltliche Anforderungen an solche Rückmeldungen vorgesehen: Namentlich soll «mindestens auf die Qualität der bereitgestellten Informationen, die Zeitnähe der Meldung, die Beschreibung des Verdachts und die bei der Einreichung vorgelegten Unterlagen eingegangen» werden. Zudem werden die zentralen Meldestellen verpflichtet, der AMLA jährlich einen Bericht zu den erstatteten Rückmeldungen zu erstatten.³⁵⁰ Insgesamt entwickelt sich dadurch das Meldewesen von einem einseitigen Informationsfluss zu einem zirkulären System, welches bezweckt, die Qualität der Meldungen und das Risikoverständnis kontinuierlich zu verbessern.

Während der **Transaktionsstopp** unter AMLD IV/V noch als reaktive Eingriffsbefugnis der FIU ausgestaltet war³⁵¹ und nun im Rahmen der Verordnung in einen vorgelagerten Suspensivmechanismus überführt wird, etabliert die AMLD VI in ihrem Art. 25 erstmals eine eigenständige Befugnis der FIU, Verpflichtete zur zeitlich begrenzten Überwachung risikobehafteter Transaktionen oder Geschäftsbeziehungen sowie zur Berichterstattung anzuhalten. Somit werden die bislang reaktiven Eingriffsbefugnisse um ein proaktives, kontinuierliches Monitoring-Instrument erweitert und die vorgelagerte Steuerungsfunktion der FIU deutlich gestärkt. Für Verpflichtete könnte dies für Verpflichtete die Risikobeurteilung strukturieren und ggf. zu einer Reduktion von Unsicherheiten im Umgang mit potenziell

³⁴⁷ Art. 26 Abs. 3 AMLD VI.

³⁴⁸ Art. 26 Abs. 1 AMLD VI.

³⁴⁹ Der in Art. 46 Abs. 3 AMLD IV/V vorgesehene Feedbackmechanismus blieb in seiner Ausgestaltung weitgehend offen und fakultativ („soweit praktikabel“).

³⁵⁰ Die Verpflichtung zu Rückmeldungen ist jedoch nicht dahingehend zu verstehen, dass diese jegliche Verdachtsmeldung der Verpflichteten einschließt, vgl. zum Ganzen Art. 28 Abs. 1 AMLD VI.

³⁵¹ Art. 32 Abs. 7 AMLD IV/V.

verdächtigen Transaktionen beitragen, auch wenn eine Haftungsentlastung damit nicht verbunden sein dürfte.

Im Hinblick auf **grenzüberschreitenden Informationsaustausch** zwischen FIUs erwartete bereits die AMLD IV/V eine Zusammenarbeit „im größtmöglichen Umfang“³⁵² und etablierte ein prinzipienbasiertes System spontanen oder ersuchensgebundenen Austauschs relevanter Informationen,³⁵³ ergänzt durch Zweckbindungs- und Vertraulichkeitsvorgaben.³⁵⁴ Diese Vorgaben werden durch die AMLD VI im materiellen Kern übernommen und dabei deutlich ausdifferenziert: So werden insbesondere Anforderungen an in Ersuchen zu enthaltenen Angaben, Umfang, Relevanz³⁵⁵ und zeitnahe Bereitstellung der Informationen³⁵⁶ konkretisiert, die Nutzung von FIU.net als geschütztem, unionsweit einheitlichem Informationskanal verpflichtend³⁵⁷ festgelegt sowie die AMLA verstärkt eingebunden.³⁵⁸ Ergänzend wird die operative Zusammenarbeit qualitativ vertieft, indem eine über den bloßen Informationsaustausch hinausgehende Form koordinierter Zusammenarbeit gefordert; FIUs werden nun ausdrücklich verpflichtet, bei komplexen grenzüberschreitenden Sachverhalten gemeinsame Analysen (*joint analyses*) in eigens eingerichteten Teams durchzuführen.³⁵⁹ Flankierend werden die Grundsätze der Zweckbindung und Kontrolle der Weiterverwendung fortentwickelt, indem die übermittelnde FIU weiterhin Nutzungsbeschränkungen festlegen kann³⁶⁰ und die Weitergabe an Dritte grundsätzlich der vorherigen Zustimmung der übermittelnden Stelle bedarf.³⁶¹

5. Zwischenfazit

Im Ergebnis führt das neue EU-AML-Paket zu einer graduellen funktionalen Stärkung und partiellen Vereinheitlichung des Meldewesens und der FIU-Tätigkeit. Von einer primär richtlinienbasierten Mindestharmonisierung mit stark national geprägter Ausgestaltung verschiebt sich das System zu einem stärker integrierten, operativ ausgerichteten und unionsweit koordinierten Funktionsmodell. Parallel dazu wandelt sich die Rolle der FIU

³⁵² Art. 52 AMLD IV/V.

³⁵³ Vgl. die Kernregelung in Art. 53 AMLD IV/V.

³⁵⁴ Art. 54 AMLD IV/V.

³⁵⁵ Art. 31 Abs. 1 AMLD VI.

³⁵⁶ In Art. 31 Abs. 6 und 7 AMLD VI werden als Grundsätze – in Abhängigkeit von der Art und der Verfügbarkeit der angefragten Information – Fristen von fünf resp. einem Arbeitstag festgelegt.

³⁵⁷ Art. 30 AMLD VI.

³⁵⁸ Die AMLA wird in diesem Zusammenhang technische Durchführungsstandards zum Austauschformat, technische Regulierungsstandards zu Relevanz- und Auswahlkriterien grenzüberschreitender Fälle sowie Leitlinien zu Verfahrensabläufen und Folgemaßnahmen im Austauschprozess entwickeln (Art. 31 Abs. 2–4 AMLD VI).

³⁵⁹ Art. 32 Abs. 1–3 AMLD VI.

³⁶⁰ Art. 33 AMLD VI.

³⁶¹ Art. 34 Abs. 1–2 AMLD VI.

grundlegend: Mit einer weitgehenden Harmonisierung zentraler Funktionsparameter (insbesondere Unabhängigkeit und Ressourcenanforderungen, Aufgabenprofil, Informationszugang und Kooperationspflichten) entwickelt sich die FIU von einer überwiegend reaktiven Empfangs- und Weiterleitungsstelle zu einer proaktiven, datengetriebenen und unionsweit vernetzten Intelligence-Instanz, die den Meldeprozess nicht nur entgegennimmt, sondern durch Analyse, Rückkopplung und operative Steuerungsinstrumente aktiv mitgestaltet. Auch wird die bislang teilweise informell geprägte Zusammenarbeit der FIUs in ein strukturiertes Kooperationsregime überführt, das über den reinen Informationsaustausch hinausgeht und nun gemeinsame Analysen sowie institutionalisierte Abstimmungsmechanismen umfassen wird.

Inwieweit diese Instrumente in der Praxis zu einer tatsächlichen Angleichung der Analysequalität führen, wird jedoch wesentlich von ihrer praktischen Implementierung und der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen. Denn die funktionale Aufwertung der FIUs geht mit erhöhten Anforderungen an Ressourcen, technische Infrastruktur und Governance einher, deren unionsweit konsistente Umsetzung nicht selbstverständlich erscheint. Zugleich dürften die vereinheitlichten und verschärften Vorgaben die Komplexität für Verpflichtete erhöhen und neue Umsetzungsrisiken im operativen Vollzug begründen.

6. Auswirkungen und Zwischenfazit

Trotz dieser regulatorisch angelegten Entwicklung des Meldewesens zu einem kohärenten, operativen System, verbleiben auf nationalen Ebenen wesentliche strukturelle Unterschiede insbesondere hinsichtlich der institutionellen Einbindung, der operativen Praxis sowie der tatsächlichen Ressourcenausstattung, die die angestrebte Kohärenz relativieren können.

6.1. Funktionale Konvergenz der FIU-Modelle

Die AMLD VI begründet keine graduelle Neuentwicklung, sondern verdichtet die bereits unter AMLD IV/V angelegte funktionale Angleichung der FIUs, indem sie operative Unabhängigkeit und eigenständige intelligence-basierte Analysefunktion operativ konkreter ausgestaltet, was zu einer stärkeren faktischen funktionalen Konvergenz der FIU-Modelle führen dürfte.

Für Deutschland wird dadurch der bereits seit der Reform der FIU im Jahr 2017 eingeschlagene Weg zu einer analytisch ausgerichteten Zentralstelle gestärkt. Das zentrale Problem liegt dabei weniger in der institutionellen Ausrichtung der FIU – die bereits de lege lata als administrative Analyseinstanz mit der Aufgabe der Auswertung und Anreicherung finanzieller Informationen

sowie der Generierung verwertbarer Analyseprodukte für Strafverfolgungsbehörden konzipiert ist – als vielmehr in der effektiven Nutzung dieser Analyseergebnisse und in fortbestehenden Schnittstellenproblemen zur Strafverfolgung. Hingegen steht Österreich vor einem deutlich weitergehenden Anpassungsbedarf, da die FIU weiterhin in kriminalpolizeiliche Strukturen eingebettet ist und traditionell einer stärker ermittlungsorientierten Logik folgt. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zum unionsrechtlich verstärkten Leitbild einer eigenständigen, präventiv-analytischen Intelligence-Funktion. Die von der FATF festgestellten Schwächen – insbesondere bei operativer und strategischer Analyse – unterstreichen,³⁶² dass die Anforderungen an eine unabhängige, datengetriebene Analyseinstanz bislang nur eingeschränkt erfüllt waren.

6.2. Ausweitung und Vereinheitlichung des Informationszugangs

Im Hinblick auf den Informationszugang intensiviert die AMLD VI bestehende Zugriffsrechte, indem sie deren Umfang erweitert und deren effektive Nutzung stärker in den Fokus rückt.³⁶³ Damit geht die AMLD VI mit einem erheblichen Transformationsdruck einher, der auf eine nachhaltige Stärkung der analytischen Leistungsfähigkeit der FIU abzielt.

Wie die FATF hervorhebt, verfügt Deutschland bereits über breite Datenzugänge; die Herausforderung liegt vielmehr in der effektiven Nutzung der Informationen. Der neue unionsrechtliche Rahmen verstärkt damit insbesondere den Druck zur technologischen Modernisierung und datenanalytischen Weiterentwicklung. In Österreich bestehen hingegen weiterhin strukturelle Defizite sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch der systematischen Verknüpfung verfügbarer Datenbestände. Die FATF kritisierte zuletzt insbesondere Schwächen bei der IT-Infrastruktur sowie eingeschränkte Analysekapazitäten, wodurch die operative Nutzung vorhandener Informationen eingeschränkt bleibt.³⁶⁴ Insofern erfordert der unionsrechtliche Rahmen daher nicht nur eine Ausweitung formeller Zugriffsrechte, sondern vor allem eine grundlegende Modernisierung der technischen Infrastruktur und den Aufbau leistungsfähiger datenanalytischer Strukturen.

³⁶² Vgl. dazu oben Abschnitt III.2.3.2.

³⁶³ Vgl. oben Abschnitt IV.4.

³⁶⁴ Vgl. oben Abschnitt III.2.3.2.

6.3. Intensivierung der Zusammenarbeit

Die AMLD VI intensiviert und operationalisiert die Zusammenarbeit zwischen FIUs sowie mit nationalen und internationalen Behörden, insbesondere durch fristgebundene Auskunftspflichten, strukturierte Rückmeldemechanismen und gemeinsame Analysen (*joint analyses*). Der bislang primär reaktive Informationsaustausch wird damit zu einem stärker formalisierten und koordinierten Kooperationsregime weiterentwickelt.

Für Deutschland bedeutet dies vor allem eine weitere Standardisierung und Verdichtung bereits weit entwickelter Kooperationsstrukturen. Diese sind bereits durch gesetzlich weitreichende Übermittlungs- und Kooperationspflichten³⁶⁵ sowie durch teilautomatisierte Datenzugriffe geprägt. Der Anpassungsbedarf liegt daher weniger in der institutionellen Ausgestaltung als in der effektiven Nutzung, Verzahnung und operativen Verwertung der gewonnenen Finanzintelligenz, insbesondere an den Schnittstellen zur Strafverfolgung. In Österreich ist die Zusammenarbeit demgegenüber weiterhin stärker kriminalpolizeilich und fallbezogen geprägt. Trotz Fortschritten bestehen Defizite bei systematisierten, strategischen und rückgekoppelten Kooperationsprozessen, sodass die AMLD VI einen deutlich höheren Anpassungsdruck erzeugt. Insgesamt erhöht die verstärkte Kooperation die Effizienz und Kohärenz des Systems, führt jedoch zu gesteigertem Koordinationsaufwand und erhöhten Anforderungen an Governance, IT und Ressourcen. Während Deutschland primär bestehende Strukturen optimiert, erfordert dies in Österreich eine weitergehende institutionelle Anpassung.

6.4. Institutionalisierung der Feedbackmechanismen

Insgesamt führt die AMLD VI zu einer funktionalen Aufwertung der Feedbackmechanismen, indem sie sowohl den behördlichen Informationsrückfluss als auch die Rückkopplung gegenüber Verpflichteten von bislang punktuellen („soweit praktikabel“³⁶⁶) und teilweise informellen Elementen zu strukturierten, verbindlichen und systematisch in den Analyseprozess integrierten Steuerungsinstrumenten weiterentwickelt.

Für Deutschland bedeutet dies vor allem eine weitere Formalisierung und Systematisierung bestehender Rückkopplungsstrukturen, insbesondere im Hinblick auf die bislang nicht durchgängig standardisierte Rückmeldung der Strafverfolgungsbehörden und die operative Nutzung der FIU-Analysen. In Österreich zeigt sich demgegenüber bereits ein vergleichsweise

³⁶⁵ §§ 32 GwG (DE).

³⁶⁶ Art. 46 Abs. 3 AMLD IV/V.

fortgeschrittener Entwicklungsstand: Mit dem seit 2022 implementierten über goAML laufenden Rückmeldesystem wurde bereits ein im europäischen Vergleich besonders weit entwickeltes und individualisiertes Feedback auf Einzelmeldungen etabliert; zudem nutzt die A-FIU mit ihren Red, Purple und Green Notices bereits typologie- und risikobasierte Rückkopplungsmechanismen mit operativem Mehrwert. Wesentliche Elemente der durch die AMLD VI angestrebten strukturierten Feedback- und Analysearchitektur bestehen damit bereits heute.

6.5. Ressourcen- und Professionalisierungsdruck

Die AMLD VI erhöht unionsweit den Druck zur personellen und technischen Aufrüstung der FIUs. Während Deutschland bereits über vergleichsweise ausgebaute Strukturen verfügt und der Fokus auf Effizienzsteigerung – insbesondere durch Automatisierung und verbesserten Datenaustausch – liegt, zeigt sich in Österreich ein breiter angelegter Ausbaubedarf. Dieser umfasst neben personeller Aufstockung insbesondere die Weiterentwicklung von IT-Systemen, die Beschaffung technischer Ressourcen sowie den Ausbau internationaler Expertise, wodurch zugleich die behördenübergreifende Zusammenarbeit und Interoperabilität nachhaltig gestärkt werden soll.³⁶⁷

6.6. Weiterentwicklung des Intelligence-Systems und nationale Spielräume

Mit der AMLD VI und der Errichtung der AMLA wird die Tätigkeit der FIUs unionsweit stärker integriert, koordiniert und funktional vereinheitlicht. Mit der Übernahme der zentralen Koordinations-, Unterstützungs- und Standardisierungsfunktionen durch die AMLA dürfte künftig eine deutliche Kohärenz und Effizienz erreicht werden, zugleich verbunden mit einer intensiveren unionsrechtlichen Steuerung. Parallel dazu wird das bereits unter AMLD IV/V angelegte Rollenverständnis der FIUs weiter in Richtung einer proaktiven, datengetriebenen Intelligence-Funktion fortentwickelt. Der Übergang von einer primär reaktiven Meldestelle zu einer operativ steuernden Analyseinstanz wird damit unionsrechtlich konsolidiert, ohne an der bisherigen Systemstruktur etwas wesentlich zu ändern.

Für Deutschland bedeutet dies vor allem eine Einbettung und Weiterentwicklung bereits bestehender Strukturen: Die DE-FIU ist funktional bereits als analytische Zentralstelle ausgestaltet, sodass der Anpassungsbedarf primär in der effizienteren Nutzung, Vernetzung und

³⁶⁷ Vgl. Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäscherei 2021, S. 19; Bundeskriminalamt, Lagebericht Geldwäscherei 2022, S. 20.

operativen Verwertung von Finanzintelligenz liegt. Die stärkere Europäisierung dürfte sich hier vor allem standardisierend und koordinierend auswirken.

Demgegenüber ergibt sich für Österreich ein strukturell weitergehender Anpassungsdruck. Die Einbindung der A-FIU in kriminalpolizeiliche Strukturen steht in einem Spannungsverhältnis zum unionsrechtlich verstärkten Leitbild einer eigenständigen, intelligence-basierten Analysefunktion. Der durch die AMLAR und AMLD VI verstärkte Fokus auf strategische Analyse, Datenintegration und koordinierte Zusammenarbeit erfordert daher eine funktionale Weiterentwicklung über das bisher stärker ermittlungsorientierte Modell hinaus.

Im Ergebnis verbleiben nationale Spielräume formal weiterhin hinsichtlich der institutionellen Einbindung der FIU (administrativ, polizeilich oder hybrid). Diese werden jedoch durch die unionsrechtlich zunehmend konkretisierten und erweiterten Funktionsanforderungen – insbesondere hinsichtlich Unabhängigkeit, Analyse, Informationszugang und Kooperation – überlagert, sodass die verbleibende Vielfalt primär organisatorischer, nicht aber funktionaler Natur ist.

V. Fazit

Es kann festgehalten werden, dass sich die Rolle der FIUs in Europa in einem Transformationsprozess befindet. Trotz gemeinsamer internationaler Standards mit FATF-Empfehlungen bestehen weiterhin strukturelle Divergenzen, die sich insbesondere im Spannungsverhältnis zwischen proaktiver Intelligence-Funktion, institutioneller Einbettung und effektiver Nutzung der gewonnenen Finanzinformationen manifestieren.

Während die Schweiz über ein funktional kohärentes, jedoch in seiner Analyse teilweise reaktiv gebundenes Modell verfügt, zeichnet sich Deutschland durch ein rechtlich und funktional breit angelegtes, jedoch operativ stark belastetes und technisch herausgefordertes System aus. Bei Österreich zeigt sich demgegenüber ein ambivalentes Bild: Es weist zwar ein institutionell stark in die Strafverfolgung integriertes, inzwischen jedoch funktional stärker ausdifferenziertes Modell auf. Die A-FIU verfügt mittlerweile über ausgebaute operative, strategische und internationale Analysebereiche sowie fortentwickelte Rückkopplungs- und Kooperationsinstrumente; gleichzeitig erfolgen Investitionen in technische Professionalisierung, internationale Vernetzung sowie ein Ausbau von Analyse- und PPP-Strukturen. Aufgrund ihrer kriminalpolizeilichen Einbettung bleibt die Behörde jedoch weiterhin stärker an strafverfolgungsbezogene Zielsetzungen gebunden.

Letztendlich bestimmt sich die Effektivität der FIU-Funktion jedoch weniger nach der gewählten Organisationsform als daraus, inwieweit es gelingt, unionsrechtliche und internationale Funktionsanforderungen in eine tatsächlich leistungsfähige, datengetriebene und kooperationsfähige Analysepraxis zu überführen.

Die Schweiz bleibt trotz erkennbarer Konvergenztendenzen infolge internationaler Anforderungen ein deutliches Gegenmodell zur unionsrechtlich geprägten Entwicklung. Die MROS ist zwar im Kern als informationszentrierte Relais- und Filterstelle ausgestaltet, jedoch wird ihre Tätigkeit strukturell meldungsgebunden, da sie grundsätzlich durch eingehende Verdachtsmeldungen ausgelöst wird. Zuletzt wurden zwar die Informationsbeschaffungsbefugnisse der MROS punktuell erweitert,³⁶⁸ eine eigenständige, systematische proaktive Analysefunktion ist jedoch strukturell begrenzt und besteht einzig im Rahmen der Anfragen ausländischer FIUs.³⁶⁹ Damit ist die Generierung von Finanzintelligenz in der Schweiz – im Gegensatz zu EU-Vorgaben – stark vom Meldeverhalten der Verpflichteten abhängig.

Dieser Aspekt wirkt sich unmittelbar auf die praktische Effektivität der FIU-Funktion aus: Im schweizerischen System ist die Weiterleitung von Finanzinformationen in besonderem Maße von der Qualität und Substanz eingehender Verdachtsmeldungen abhängig, wodurch die Filterfunktion der MROS stärker ins Gewicht fällt. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Informationssammlung, Analyse und effektiver Weiterleitung an Strafverfolgungsbehörden ist systemimmanent und betrifft grundsätzlich sämtliche FIUs, tritt jedoch in stärker meldungsgetriebenen und reaktiven Systemen deutlicher hervor. Demgegenüber wird diese Abhängigkeit in den EU-Systemen – insbesondere in Deutschland und Österreich – durch weitergehende Analysebefugnisse und institutionalisierte Rückkopplungsmechanismen – teilweise reduziert. Gleichwohl hängt auch dort die effektive Nutzung von Finanzintelligenz wesentlich von Faktoren wie Datenqualität, Verarbeitungskapazität und institutioneller Verzahnung mit der Strafverfolgung ab.

Zugleich zeigt sich – entsprechend dem internationalen Trend³⁷⁰ – ein zunehmender Druck auf Priorisierung, Analyse und Ressourcen, der sich jedoch unterschiedlich manifestiert: Während in Österreich und der Schweiz steigende Meldezahlen und wachsende Datenvolumina die Analysekapazitäten erheblich belasten, ist in Deutschland zuletzt ein rückläufiges

³⁶⁸ Art. 11a Abs. 2 GwG (CH); vgl. oben im Abschnitt III.1.2.3 und Abschnitt III.1.2.4.

³⁶⁹ Art. 11a Abs. 2^{bis} GwG (CH).

³⁷⁰ Vgl. MROS, Jahresbericht 2025, S. 10.

Meldeaufkommen (bei gleichwohl bestehender Auslastung der Analysekapazitäten) zu verzeichnen, das insbesondere auf eine stärkere risikobasierte Steuerung – etwa durch die Einführung von Negativtypologien – und eine damit verbundene qualitative Fokussierung zurückgeführt wird. Es wird sich zeigen, ob die im August 2025 veröffentlichten Negativtypologien der MROS auch in der Schweiz einen entsprechenden Trend zu einem Rückgang der Meldungen auslösen wird. Mit der Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs und der Unterstellung der Berater unter das GwG (CH) könnte theoretisch das Meldeaufkommen weiter steigen, jedoch bleiben die Berater nach wie vor nur bei Vornahme einer finanzintermediären Handlung und beim fehlenden Berufsgeheimnisschutz meldepflichtig, sodass hier m.E. faktisch keine Steigerung der Meldungen seitens der Berater zu erwarten ist.

Gleichwohl bleibt auch in Deutschland die operative Herausforderung darin bestehen, große und komplexe Datenbestände effizient zu verarbeiten und in verwertbare Finanzintelligenz zu überführen. Die europäischen Systeme begegnen diesem Druck zunehmend durch Technologisierung, Standardisierung und den Ausbau institutionalisierter Kooperationsstrukturen. Dies zeigt sich etwa in Österreich durch die strategische Neuausrichtung der Analysearbeit, die Intensivierung des Informationsaustauschs zwischen Behörden und Privatsektor sowie den weiteren Ausbau analytischer und technischer Kapazitäten.³⁷¹ Die Schweiz bleibt demgegenüber stärker von der Effizienz der vorgelagerten Meldestrukturen abhängig und weist weiterhin eine geringere Ausprägung einer integrierten, datengetriebenen Intelligence-Funktion auf. Zwar baut die MROS ihre technologischen und datenanalytischen Kapazitäten zunehmend aus, um die stark wachsenden Datenmengen künftig effizienter strukturieren, verknüpfen und analysieren zu können, und verfolgt mit Projekten wie FFIPP ebenfalls eine stärkere Ausrichtung auf „Intelligence“, „Kooperation“ und „Prävention“;³⁷² strukturell bleibt sie jedoch stärker im reaktiven Modell verhaftet.

Schließlich verschärfen neue, technologiegetriebene Risikofelder den Transformationsdruck zusätzlich: Kryptowährungen, Echtzeittransaktionen, virtuelle IBANs sowie KI-gestützte Betrugsformen erhöhen die Geschwindigkeit und Komplexität von Finanzströmen erheblich und stellen alle FIUs vor vergleichbare Herausforderungen. Diese Entwicklungen verstärken den Bedarf an datengetriebener Analyse, internationaler Kooperation und interdisziplinären

³⁷¹ Vgl. oben Abschnitt III.2.3.3.

³⁷² Vgl. oben Abschnitt III.1.2.5.

Kompetenzen und führen dazu, dass klassische, rein meldungsbasierte Systeme zunehmend an ihre funktionalen Grenzen stoßen.

Trotz fortschreitender Harmonisierung verbleiben – infolge fehlender Vorgaben seitens der FATF – formale nationale Spielräume, insbesondere hinsichtlich der institutionellen Einbindung der FIU. Diese sind jedoch zunehmend organisatorischer Natur, da zentrale Funktionsanforderungen – etwa in den Bereichen Analyse, Informationszugang und Kooperation – faktisch angeglichen werden. Die verbleibenden Unterschiede wirken sich daher weniger auf das „Ob“ als auf das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung aus und prägen weiterhin die praktische Effizienz der Systeme.

Innerhalb der EU bewegen sich die FIUs zunehmend in einem Spannungsfeld zwischen funktionaler Angleichung, fortbestehenden institutionellen Grundstrukturen und steigenden operativen Anforderungen. Während die EU ein zunehmend integriertes, datengetriebenes Intelligence-System entwickelt und Deutschland sowie Österreich diesen Transformationsprozess aktiv vorantreiben, steht die Schweiz vor der Herausforderung, ihr traditionell reaktives Modell stärker in Richtung proaktiver, systematisch vernetzter Analyse weiterzuentwickeln. Der Wandel zur Intelligence-Organisation erfordert dabei erhebliche Investitionen in Personal, Technologie, Governance und internationale Kooperation; die Effektivität der FIUs hängt zunehmend weniger von der formalen Rechtslage als von der tatsächlichen organisatorischen Leistungsfähigkeit der Systeme ab. Letztlich wird die Effektivität der FIUs künftig entscheidend davon abhängen, inwieweit es gelingt, große, heterogene und zunehmend komplexe Datenmengen effizient zu verarbeiten, relevante Muster zu identifizieren und diese Erkenntnisse in eine wirksame strafrechtliche und präventive Nutzung von Finanzintelligenz zu überführen.