



An die
Mitglieder
der Arbeitsgruppe „Globalisierung der Weltwirtschaft“
in der Enquete-Kommission
„Globalisierung der Weltwirtschaft“

CDU/CSU-Arbeitsgruppe
"GLOBALISIERUNG"

- Vorsitzender und Sprecher -
HARTMUT SCHAUERTE MdB

- Referent -
DIPL. KFM. STEFAN NEUBAUER

Berlin, 6. Oktober 2000

**Anmerkungen zum Arbeitspapier
„Geldwäsche – erste Überlegungen“
von Prof. Dr. Elmar Altvater
sachverständiges Mitglied
der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“**

Das Arbeitsspapier „Geldwäsche – erste Überlegungen“ enthält überwiegend abstrakte Ausführungen über Wirtschaftstransaktionen, die dem Phänomen Geldwäsche zugerechnet werden, berücksichtigt jedoch die bei der Geldwäschebekämpfung international und national gemachten Erfahrungen nicht in ausreichendem Maße.

Allgemeines

Die Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche haben Ausnahmecharakter

Die Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche sind das Resultat einer Ausnahme-Gesetzgebung. Existenzgrund der Vorschriften zur Pönalisierung der Geldwäsche sowie des ergänzenden Geldwäschegesetzes ist die besondere Bedrohung der Gesellschaft durch die Organisierte Kriminalität

(OK). Diese gefährdet nicht nur den einzelnen Bürger, sondern strebt eine Destabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft an und stellt damit letztlich ein Gefährdungspotential für die betroffenen Staaten selbst dar¹.

Eine solchermaßen die Rechtsstaaten selbst in Frage stellende Bedrohung kann gravierende Maßnahmen wie weitreichende und zunehmend verdeckte Ermittlungsbefugnisse für die Strafverfolgungsbehörden sowie die Verpflichtung Privater zur Unterstützung der Behörden, wie etwa durch Anzeigepflichten, rechtfertigen. Derartige Ausnahmeregelungen sollten demgegenüber nicht dazu instrumentalisiert werden, Private als verlängerten Arm der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich aller Formen von Kriminalität in die Strafverfolgung einzubeziehen und mit einer Anzeigepflicht zu belegen. Eine solche ausufernde Zwecksetzung der Anti-Geldwäsche-Vorschriften würde letztlich in die Implementierung einer flächendeckenden und verdeckten Überwachung aller Bürger durch die GwG-Adressaten münden. Zudem würde das eigentliche Ziel – namentlich die Bekämpfung besonders bedrohlicher Kriminalität – verfehlt, weil die Ermittlungsbehörden der immer größeren Anzahl von Geldwäsche-Verdachtsanzeigen wegen des Legalitätsprinzips in jedem einzelnen Fall nachgehen müssten. Die Anti-Geldwäsche-Bestimmungen zielen aber nicht auf den Ladendieb, sondern auf die international agierende Organisierte Schwerekriminalität. Vor diesem Hintergrund sind Forderungen bedenklich, alle aus dem jeweiligen Blickwinkel des Betrachters besonders sozialschädlich erscheinenden Straftaten ohne Rücksicht auf die praktische Umsetzbarkeit solcher Forderungen zu Geldwäsche-Vorfällen zu machen. Derartige Initiativen verharren in symbolischer Gesetzgebung – Ergebnisse bei der Kriminalitätsbekämpfung lassen sich hierdurch nicht erzielen.

Die Geldwäschebekämpfung ist nur ein Aspekt der Eindämmung Organisierter Kriminalität – sie ist keine „Wunderwaffe“

Der Schaffung der gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche lag die Vorstellung zugrunde, der OK die durch Straftaten erlangten Mittel zu entziehen, um deren Verwendung zur Begehung weiterer Straftaten oder für vermeintlich legale Investitionen zu verhindern. Das Vermögen der OK gilt als ihre „Achillesferse“. Die Erfahrungen im Umgang mit dem gesetzlichen Instrumentarium deuten allerdings darauf

¹ Hoyer/Klos, Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und ihre Anwendung in der Praxis, 2. Aufl. 1998, S. 4

hin, dass die Bekämpfung der Geldwäsche keineswegs eine „Wunderwaffe“ im Kampf gegen die OK darstellen kann. Vielmehr gilt ein auch für die Ermittlung der Vortaten bedeutsamer Grundsatz: Je weniger Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Vortat ersichtlich sind, um so geringer ist die Chance der Ermittlungsbehörden, diese oder eine anschließende Geldwäsche nachzuweisen, und um so geringer ist auch die Chance der diesen Behörden zuarbeitenden Privaten, Anhaltspunkte für Geldwäsche zu erkennen und anzuzeigen. Insofern wird in dem Arbeitspapier (S. 22) völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass eine verlässliche Differenzierung zwischen völlig legalen und Geldflüssen mit kriminellem Hintergrund im Regelfall kaum möglich ist. Die Geldwäschebekämpfung kann daher die Ermittlung der Vortat durch die Strafverfolgungsbehörden flankieren und ergänzen, aber nicht ersetzen. Daher ist auch vor überhöhten Erwartungen an die Geldwäschebekämpfung zu warnen, die aus abstrakten politisch-ökonomischen Überlegungen abgeleitet werden.

***Was nützt - auch und gerade angesichts der Internationalität
Organisierter Schwerstkriminalität – der Effektivierung der
Geldwäschebekämpfung, was schadet ihr?***

Verbesserungen des vorhandenen Instrumentariums lassen sich nur teilweise durch neue Rechtsnormen und im Übrigen durch einen klar geregelten, kontinuierlichen und praxisorientierten Informationsaustausch zwischen den Ermittlungsbehörden und den Adressaten des Geldwäschegesetzes (GwG) erreichen. Abstrakte Mutmaßungen über die weltweit gewaschenen kriminellen Gewinne stehen auf empirisch letztlich nicht gesicherter Grundlage und sind nicht nur deswegen kaum hilfreich. Statt dessen bedarf es praktischer Verbesserungen. So müssen etwa die GwG-Adressaten von den Ermittlungsbehörden mehr Informationen über die Ergebnisse der erstatteten Verdachtsanzeigen erhalten. Zudem bedarf es – wie in anderen Staaten bereits seit langem üblich – einer Zentralstelle für die Entgegennahme von Geldwäsche-Verdachtsanzeigen. Die Ermittlungsbehörden sollten ihre Tätigkeit stärker als bisher auch auf die Verwendung von kriminellen Gewinnen durch überführte Täter konzentrieren und sich nicht mit Verurteilungen allein zufrieden geben. Hier liegt national wie international noch ein erhebliches Professionalisierungspotential.

Als kritisch und im Ergebnis kontraproduktiv erweist sich ferner die Tendenz zur immer weiteren Ausdehnung des Vortatenkataloges der Geldwäsche-

Strafnorm § 261 StGB und die hiermit einher gehende analoge Erweiterung der Anzeigepflicht gemäß § 11 GwG. Um der Anzeigepflicht gerecht werden zu können, muss die Gruppe der von den GwG-Adressaten anzuzeigenden Sachverhalte auf solche Konstellationen beschränkt werden, in denen ein gewisser Milieubezug Anhaltspunkte für Geldwäsche erkennen lässt. Zum Beispiel bestehen im Bereich der Drogenkriminalität Chancen, Drogenhändler an der Einzahlung sogenannter „szenetypischer Stückelungen“ (d. h. Einzahlung zahlreicher und oftmals schmutziger Geldscheine über kleine DM-Beträge aus dem Drogen-Straßenhandel) zu erkennen. Fehlen solche Anhaltspunkte, ist der von den GwG-Adressaten vorzunehmenden Bewertung eines Sachverhaltes als verdächtig oder unverdächtig die Grundlage entzogen. Deshalb bedarf es in der Diskussion über effiziente Formen der Geldwäschebekämpfung nicht abstrakter und letztlich inhaltsleerer Postulate nach der Entwicklung von „Rechercheprofilen“ (siehe S. 22 des Arbeitspapiers); erforderlich ist vielmehr die Benennung von aus der Praxis geschöpften Anhaltspunkten für OK und deren modi operandi durch die zuständigen Behörden. Konkret ließe sich eine Verbesserung des Instrumentariums insbesondere durch eine klare gesetzliche Regelung und eine damit verbundene deutliche Intensivierung des Rückflusses von Informationen von den Ermittlungsbehörden zu den GwG-Adressaten auf die von diesen erstatteten Verdachtsanzeigen erreichen. Ferner bedarf es einer Zentralstelle für die Erstattung von Geldwäsche-Verdachtsanzeigen, um die durch den Föderalismus in der Polizeiverwaltung bedingten Reibungsverluste aufzufangen.

Der internationalen Ausrichtung der OK muss im Übrigen durch die rasche Schaffung international harmonisierter Vorgaben auch über die EU und die OECD hinaus (Stichwort Bericht der Financial Action Task Force on Money Laundering [FATF] über „non-cooperative countries and territories“) sowie durch eine Verbesserung und Beschleunigung der internationalen Zusammenarbeit der zuständigen Behörden begegnet werden. Hinsichtlich beider Gesichtspunkte befindet sich die FATF auf einem guten Weg, der – auch hinsichtlich europäischer Nachbarn – konsequent und mutig weiter verfolgt werden sollte, zumal es sogenannte „off-shore“-Territorien, die zunehmend als „sichere Häfen“ für Geldwäscher gelten, durchaus auch in Europa gibt. Hierfür sollten die Kräfte gebündelt werden. Zusätzliche Initiativen mit anderem Schwerpunkt – und seien es Fragen der Globalisierung – bergen die Gefahr, bereits entwickelte positive Ansätze zu überfrachten.

Anmerkungen zu einzelnen Aspekten des Arbeitspapiers

- Die in der Fußnote 3 auf Seite 9 vorgenommene Gleichsetzung der Begriffe „illegal“ und „kriminell“ offenbart ein grundlegendes juristisches Missverständnis, das zudem in den weiteren Ausführungen nicht ohne Folgen bleibt. „Illegal“ meint „gesetzwidrig“ und bezeichnet somit einen Verstoß gegen das geltende Recht. Ein solcher Rechtsverstoß – wie z. B. eine widerrechtliche Besitzanmaßung durch irrtümliches Anziehen eines fremden Mantels – ist jedoch keineswegs immer mit einer kriminellen Handlung gleich zu setzen. Ein kriminelles Delikt erfordert deutlich mehr, nämlich einen vorsätzlich, rechtswidrig und schuldhaft begangenen Verstoß gegen solche Rechtsnormen, die mit bestimmten einschneidenden Sanktionen bewehrt sind, um das ethische Minimum eines Gemeinwesens zu sichern.

Dass es sich hier nicht lediglich um ein rein begriffliches Missverständnis handelt, wird im Weiteren (vgl. S. 11, 2. Abs. am Anfang, S. 14, unter Punkt „3. Geldwäsche“, 1. Abs. am Anfang) deutlich, worin als Vortaten einer Geldwäsche alle Rechtsverstöße bezeichnet werden, denen der Verfasser offenbar eine besondere Sozialschädlichkeit beimisst. So wird der Bogen gespannt vom Menschen-, Drogen- und Waffenhandel über die Steuerhinterziehung, zur Kapitalflucht, zu dem Anlagebetrug, dem Handel mit gefährdeten Tieren und Pflanzen, zum verbotenen Glückspiel bis hin zu weiteren, nicht genannten Rechtsverletzungen². Zwar handelt es sich bei den oben genannten Straftaten ohne Zweifel um nicht unerhebliche Straftaten. An anderer Stelle werden jedoch auch parapolitische Gruppen und Parteien der Geldwäsche verdächtigt, so dass der Verfasser insgesamt einen eher weiten Vortatenbereich der Geldwäsche zu befürworten scheint.

Wie eingangs dargelegt, verkennt aber eine Auffassung, die dazu tendiert, beliebige Straftaten zu Vortaten der Geldwäsche gemäß § 261 StGB zu erklären, oftmals den Ausnahmecharakter des Instrumentariums zur Bekämpfung der Geldwäsche. Je weiter und undifferenzierter der Bereich der Vortaten ausgedehnt wird, um so weniger sind sowohl die GwG-Adressaten als auch die Ermittlungsbehörden in der Lage, praktisch verwertbare Anhaltspunkte für

² Im Arbeitspapier heißt es ausdrücklich: „... die Aufzählung ließe sich fortsetzen“.

kriminelle Vortaten zu finden und diese nachzuweisen. Vielmehr würde der so genannte „all-crime“-Ansatz die GwG-Adressaten angesichts der auch gegen sie gerichteten Strafdrohung wegen leichtfertiger Geldwäsche bei einem Nichterkennen der kriminellen Herkunft von Geldmitteln dazu zwingen, bereits Abweichungen vom „Normalverhalten“³ ihrer Geschäftspartner zur Anzeige zu bringen. Die Ermittlungsbehörden müssten sodann diesen – zunehmend allgemeinen und abstrakten – Hinweisen in jedem Einzelfall nachgehen. Damit würde die Zielsetzung der Geldwäschebekämpfung konterkariert: Die Kräfte zur Eindämmung Organisierter Schwerstkriminalität würden nicht an den Brennpunkten gebündelt, sondern im Gegenteil zersplittert.

- Im Ergebnis nicht weiterführend sind die Ausführungen auf S. 14 unter Punkt „3.1 Die ungefähren Größenordnungen“. Völlig zu Recht wird auf S. 15 zu Beginn der Fußnote 6 darauf hingewiesen, dass die vorhandenen Daten zum Umfang der gewaschenen kriminellen Gewinne „ungenau“ sind. Tatsächlich kursieren hinsichtlich der länderspezifischen oder weltweit gewaschenen Geldbeträge völlig unterschiedliche Schätzungen – empirisch gesicherte und verwertbare Daten sind hingegen kaum vorhanden. Stellt man statt auf abstrakte Schätzungen auf die nach polizeilichen Ermittlungen messbaren Angaben zu Schäden und Gewinnen ab, so ergeben sich deutlich geringere als die in dem Arbeitspapier genannten Zahlen, wie z. B. der für Deutschland im Jahre 1997 genannte Schadensbetrag von 1,6 Mrd. DM⁴.
- Auf S. 17 unter Punkt „3.2 Die schädlichen Wirkungen der Geldwäsche“ wird im 2. Absatz mit dem Hinweis auf ein offizielles Rundschreiben des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen ein unzutreffender Eindruck erweckt. So heißt es in dem Arbeitspapier „weniger als 1 % der erstatteten Verdachtsanzeigen ... (seien) von beaufsichtigten Finanzdienstleistungsinstituten eingereicht“ worden. Durch diese Formulierung gewinnt der unbefangene Leser den Eindruck, die Finanzwirtschaft sei insgesamt zu diesem geringen Prozentsatz an den jährlich zwischen drei- und viertausend erstatteten Verdachtsanzeigen gemäß § 11 GwG beteiligt. Richtig ist indessen das Gegenteil: Jährlich werden etwa 95 % der Verdachtsanzeigen von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten

³ Wobei sich zudem die Frage stellt, was angesichts der Heterogenität der Gesellschaft in Bezug auf wirtschaftliche Entscheidungen ihrer Glieder und von diesen veranlasste Geldflüsse als „normal“ gelten soll.

⁴ Hoyer/Klos, a. a. O., S. 8

erstattet, die vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen beaufsichtigt werden. Richtig ist die im Arbeitspapier zitierte Aussage lediglich insofern, als innerhalb dieser Gruppe 1 % der insgesamt erstatteten Verdachtsanzeigen auf die Finanzdienstleistungsinstitute entfällt, während die Mehrzahl der Anzeigen von Kreditinstituten erstattet wird. Tatsächlich ist damit die Finanzwirtschaft der maßgebliche „Lieferant“ für Ersthinweise auf Geldwäsche.

- Die Bedeutung der eingangs erhobenen Forderung nach einer Harmonisierung der weltweiten Anti-Geldwäsche-Standards sowie nach einer Intensivierung des Informationsaustausches der internationalen Ermittlungsbehörden wird besonders augenfällig an dem auf S. 20 des Arbeitspapiers zitierten Fall der „Bank of New York“. So wird in dem Arbeitspapier darauf verwiesen, dass unter Nutzung eines einzigen Kontos bei dieser Bank im Jahre 1999 rund 13 Mrd. US-\$ aus Russland in die USA und nach Westeuropa verschoben worden seien. Nicht erwähnt wird indessen, dass bereits Jahre vor den Vorkommnissen des Jahres 1999 Geldwäsche-Verdachtsanzeigen gegen in den Fall „Bank of New York“ verwickelte Firmen und Personen erstattet worden waren, die allerdings ohne erkennbare Konsequenzen für die Betroffenen blieben. Dies legt einerseits den Verdacht nahe, dass den erstatteten Hinweisen von den internationalen Ermittlungsbehörden nicht immer mit der erforderlichen Konsequenz nachgegangen wird; andererseits zeigt der Fall, dass der bereits angesprochene Informationsfluss unter den ermittelnden internationalen Behörden sowie von diesen zu den Adressaten der Anti-Geldwäsche-Regelungen verbessert werden muss.
- Schließlich wird in dem Arbeitspapier für den Bereich des unbaren und elektronischen Geschäftsverkehrs zwischen der Finanzwirtschaft und ihren Kunden pauschal die Entwicklung von „Rechercheprofilen“ (S. 22) sowie eine „kriteriengeleitete Überprüfung unbarer Transfers“ (S. 25) gefordert. Ein derart allgemeines Postulat würde das Leitbild der Geldwäschegesetzgebung für die Inpflichtnahme Privater in die Strafverfolgung auf den Kopf stellen. Bereits heute gehen die GwG-Adressaten Anhaltspunkten für Geldwäscheaktivitäten in allen Geschäftsbereichen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nach. Die Einführung einer umfassenden „kriteriengeleiteten“ Durchforstung ganzer Geschäftszweige würde die Einführung einer bankinternen „Rasterfahndung“ gegen alle Geschäftspartner der GwG-

Adressaten bedeuten, wobei sich zudem die ganz praktische Frage stellt, wonach eigentlich „gerastert“ werden soll (siehe Fußnote 3). Derart weit gehende Ermittlungsbefugnisse stehen nach den einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen der Strafprozessordnung nicht einmal den Strafverfolgungsbehörden selbst zur Verfügung. Eine umfassende Überwachung der gesamten Bevölkerung durch die Adressaten des Geldwäschegesetzes und insbesondere die Kreditwirtschaft wäre weder im Hinblick auf die Bekämpfung von Organisierter Schwerekriminalität zielführend noch datenschutz- und verfassungsrechtlich vertretbar⁵. Hierin sind sich die Kreditwirtschaft und das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen inzwischen einig. Zudem dürften einer umfassenden Überwachung der Bevölkerung auch gravierende gesellschaftspolitische Bedenken entgegenstehen.

⁵ Vgl. Herzog, Geldwäschebekämpfung – quo vadis?, WM 1999, S. 1905