

**BUNDESAUFSICHTSAMT
FÜR DAS
KREDITWESEN**

BAKred, Gardeschützenweg 71 - 101, 12203 Berlin

Telefon : (030) 8436 - 0
Telefax : (030) 8436 - 15 50

Vorab per e-mail

Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission „Globalisierung der
Weltwirtschaft“
Herrn Prof. Dr. Elmar Altvater
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Geschäftsnummer (bitte bei Antwort angeben) Z 5 – B 108

Bearbeiterin/Bearbeiter:
Findeisen

☎ (030) 8436 -
2046

Berlin, den
24. September 2000

Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“;

Ihr Fragebogen vom 2. August 2000

Diverse Anlagen

Sehr geehrter Herr Prof. Altvater,
sehr geehrte Damen und Herren,

Ihre im o.a. Fragebogen aufgeworfenen Fragen möchte ich - wegen des teilweise bestehenden inhaltlichen Zusammenhangs - zusammengefasst und durch Verweise auf die beigefügten Anlagen beantworten. Ich bin selbstverständlich gerne bereit, mit Ihnen nach Eingang dieser Stellungnahme ein weiteres Gespräch zum vorliegenden Komplex zu führen. Für einen Terminvorschlag wäre ich dankbar.

Frage 1:

Was sind die Ursachen für Geldwäsche? Aus welchen Erwerbsquellen stammt „schwarzes Geld“?

Die Ursache der Geldwäsche steht in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrem Zweck: Geldwäsche ist technisch als die Verschleierung von Vermögenswerten deliktischer Herkunft durch die missbräuchliche Verwendung der Instrumente und Serviceleistungen vorwiegend der Finanzmärkte anzusehen, um die Sicherstellung und Beschlagnahme dieser Vermögenswerte durch die Ermittlungsbehörden zu verhindern. Geldwäschehandlungen sollen dazu dienen, die Verfügbarkeit über diese deliktisch erlangten Vermögenswerte zu wahren und diese Vermögenswerte zu erhalten.

Von der Akkumulation von Kapital mit illegalen Mitteln geht zum einen ein gesteigertes kriminelles Risiko aus, da hierdurch kriminelle Aktivitäten generell gestärkt werden. Zum anderen droht das illegal erworbene Vermögen die legal handelnde Wirtschaft zu kontaminieren und das Entstehen von Parallelgesellschaften zu fördern. Die mit illegalen Mitteln erzielten Gewinne werden nur zu einem Teil in die illegale Tätigkeit investiert. Größere Beträge fließen auch in die legal handelnde Wirtschaft und in Anlagen auf den internationalen Finanzmärkten.

Geldwäsche gibt es, solange es deliktisches Handeln gibt und dort kriminelle Gewinne anfallen. Globalisierte Finanzmärkte bzw. die Freiheit des Kapitalverkehrs und der damit verbundenen Finanzdienstleistungen, die ein vereinheitlichter Finanzmarkt mit sich bringt, lassen jedoch – so auch der Rat der Europäischen Gemeinschaft - befürchten, dass kriminelle Strukturen „ihren Aktivitäten leichter nachgehen können“¹, und - falls transnational koordinierte Gegenmaßnahmen ausbleiben – Solidität und Stabilität der zur Geldwäsche missbrauchten Kreditinstitute und das Ansehen von Finanzplätzen bzw. des Finanzsystems insgesamt gefährdet werden kann.

Auf Druck der USA wurden seit dem Ende der achtziger Jahre nationale Initiativen anderer G 7- Staaten gegen Geldwäsche angestoßen bzw. auf internationaler Ebene harmonisiert. Seitdem wird Geldwäsche als eigenständiges deliktisches Handeln angesehen, das strafbar ist. Gegen dieses Phänomen wurde ein ständig fortgeschriebenes Maßnahmenpaket entwickelt, das im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Geldwäsche neben der Sicherung der nationalen Finanzplätze auch zur Sicherstellung bzw. Beschlagnahme illegaler Gelder (Gewinnabschöpfung) bzw. – durch die Kooperation von

¹ Vgl. Erwägungsgründe zur EU-Geldwäscherichtlinie vom 28.6.1991 (91/308)EWG)

Ermittlungsbehörden, Finanzmarktaufsicht und der privaten Wirtschaft - zur Aufdeckung von Strukturen organisierter Kriminalität und deren „eigentlichen Hintermännern“ führen soll.

In Deutschland wurde - ebenso wie in der internationalen Diskussion - zunächst das Deliktsfeld des Drogenhandels als das lukrativste und zugleich zukunftsreichste Terrain der Geldwäsche zugerechnet².

Der Drogenhandel ist zwar jene inkriminierte Tätigkeit, welche im Vergleich zu anderen Formen der Kriminalität sicherlich am meisten Bargeld akkumuliert und hohe Gewinne abwirft. Anders als bei vielen Delikten der Wirtschaftskriminalität weist die Drogenkriminalität auch höhere Aufklärungsquoten auf. Das internationale Maßnahmenpaket gegen Geldwäsche, dessen Standart primär durch die 40 Empfehlungen der FATF von 1990³ formuliert wird, zielt heutzutage jedoch längst nicht mehr allein gegen die Drogengeldwäsche, sondern umfasst alle Straftaten aus dem Bereich des „serious crime“⁴. In der Diskussion auf G 7- Ebene ist in diesem Zusammenhang primär der Deliktsbereich des für Finanzmärkte relevanten „financial fraud“ als Vortat der Geldwäsche von Interesse.

Der deutsche Gesetzgeber hat im Gefolge des erweiterten internationalen Standards gegen Geldwäsche den Tatbestand der Geldwäsche (§ 261 StGB) seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1992 mehrfach novelliert und den Kreis der Vortaten erheblich erweitert. Vortaten sind dementsprechend auch diejenigen Vermögensdelikte, die im Bereich des „white collar-crime“ von Bedeutung sind.

Im jährlich erscheinenden Lagebild „Organisierte Kriminalität“ des Bundeskriminalamts wird zwar Geldwäsche in Deutschland nach wie vor vorwiegend mit Drogenkriminalität und „Milieustrafaten“ (Schutzgelderpressung, Rotlichtdelikte etc.) in Verbindung gebracht und somit im Ergebnis eher ein Zusammenhang von Geldwäsche und „disorganized crime“ hergestellt. Damit beleuchtet das BKA, ebenso wie andere deutsche Ermittlungsbehörden, lediglich das „Hellfeld“ von auch unter Geldwäschesichtspunkten ausermittelten Fällen. Die Delinquenz des Geldwäsche-Dunkelfelds ist jedoch aus meiner Sicht weitaus größer und für Ökonomie und Gesellschaft gefährlicher als dies im Lagebild wiedergegeben wird.

Geldwäschehandlungen stehen nach den Feststellungen des BAKred vielfach **in Verbindung mit dem grauen und schwarzen Kapitalmarkt**. Der für Privatanleger durch

² Vgl.hierzu für viele: Bernasconi P. Erscheinungsformen der Geldwäscherei (1991), S. 12; Siska, J. Die Geldwäscherei (1999)

³ eine Überarbeitung der Empfehlungen erfolgte 1996; vgl. hierzu auch das anliegende Papier von Findeisen zur FATF

⁴ vgl. Auslegungsbestimmung der FATF zur FATF-Empfehlung Nr. 4, u.a. abgedruckt in Hoyer/Clos Geldwäsche 1998 S. 558)

unseriöse Marktteilnehmer entstehende Schaden beläuft sich nach Ansicht diverser Verbraucherschutzorganisationen beim Kapitalanlagebetrug auf jährlich 50 MRD DM⁵. Dieses Schadensvolumen kann vom BAKred kraft seiner im Kreditwesengesetz (KWG) formulierten Aufgabenstellung⁶ bestätigt werden. Der Kapitalanlagebetrug steht immer im technischen Zusammenhang mit Geldwäsche, da Anlagegelder der Gläubiger durch geldwäscherelevante Verschleierungshandlungen vom Anlagebetrüger „in Sicherheit gebracht“ werden müssen.

Neben den genannten Vermögensdelikten spielt auch in Deutschland Korruption als Vortat zur Geldwäsche eine Rolle. Dies hat das BAKred aufgrund bestimmter Feststellungen in Zusammenhang mit dem sog. Abacha-Skandal jüngst veranlasst, hier einen spezifischen Maßnahmenkatalog zu treffen⁷.

Aus illegalen Quellen stammende öffentliche Gelder, die in der ehemaligen Sowjetunion im Zusammenhang mit der Privatisierung seit 1991 unterschlagen bzw. unter Verletzung von Devisenvorschriften bzw. anderen Straftatbeständen rechtswidrig erlangt worden sind, sind auch nach den Feststellungen des BAKred in großem Volumen in den deutschen Finanzkreislauf zum Zwecke der Verschleierung bzw. zu Zwecken der Investition eingespeist worden. Die russische Zentralbank hat im Gefolge des Geldwäschefalles „Bank of New York“ 1999 erklärt, dass aus krimineller Herkunft und ursprünglicher Akkumulation stammende Gelder von mindestens 250 Mrd. US-Dollar von Russland zu westlichen Finanzmärkten, z.T. über die Einschaltung von Gesellschaften mit Sitz in Offshore-Staaten abgeflossen sind. Deutsche Banken waren in diesen Transfers oftmals als sog. „Korrespondenzbanken“ zwischengeschaltet. Aufgrund dieser Feststellungen ist das BAKred gegenwärtig im Begriff, für das Korrespondenzbankenwesen spezifische Sicherungsmaßnahmen gegen Geldwäsche zu fordern⁸.

Auf nationaler und internationaler Ebene gänzlich unbeleuchtet blieben bisher mögliche Geldwäscheaktivitäten über den **Derivate- und Securitiesmarkt**, weil insoweit Aufsichtsinstanzen, die auch für die Einhaltung bestimmter Anti-Geldwäscheregelungen zuständig sind, in den einzelnen Nationalstaaten nicht existieren. Diese gilt namentlich für den Bereich der Hedge Fonds und OTC-Geschäfte. Die u.a. von Hafner angestellten Studien deuten jedoch m. E. schlüssig darauf hin, dass insoweit mit einem gewaltigen Geldwäschepotential zu rechnen ist⁹.

⁵ vgl. zuletzt Hermannus Pfeifer in Frankfurter Rundschau v. 15.9.2000, Sonderseite 1)

⁶ das BAKred ist auch für die Verfolgung unerlaubt betriebener Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäfte, darunter des hier relevanten Einlagengeschäfts (vgl. §§ 437,44c, 54 KWG) zuständig

⁷ vgl. Anlage

⁸ vgl. Anlage

⁹ vgl.hierzu diverse Anlagen

Fragen 2:

Wie groß schätzt das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen das Volumen von Geldwäsche ein? Welche Schätzungen liegen von anderen Institutionen vor? Gibt es Schätzungen über den Umfang von Schwarzgeld aus Steuerhinterziehung und -vermeidung und aus kriminellen Geschäften (Drogen, etc.)?

Frage 10:

In welcher Größenordnung liegt nach Ansicht Ihres Hauses die Steuerflucht? Welche Schätzungen liegen hier von anderen Institutionen vor?

Frage 11:

Welche Maßnahmen wurden national wie international bereits ergriffen, um Steuerflucht einzudämmen? Wie greifen diese Maßnahmen?

Eine verlässliche Schätzung über das Volumen der Geldwäsche auf nationaler und internationaler Ebene besteht nicht, da es insoweit an einer präzisen empirischen Grundlage fehlt.

Plausible Dunkelfeldstudien liegen nicht vor. Es fehlen bereits auf nationaler und internationaler Ebene die Mittel, solche Studien in Auftrag zu geben. Soweit renommierte internationale Strukturen wie FATF (1990, 1992) und IWF (Quirk 1996) vor einigen Jahren Schätzungen – durchaus mit einer gewissen Zurückhaltung - vorgelegt haben, beleuchten diese vorwiegend die Drogengeldwäsche. Sie sollen sich für die Drogengeldwäsche auf ca. 500 Mrd. US-Dollar jährlich belaufen. UNDCP geht nach den Schätzungen ihres Leiters, Pino Arlacchi, weltweit von einem täglichen Profit aus der Organisierten Kriminalität von 1 Mrd. US-Dollar aus¹⁰. In anderem Zusammenhang¹¹ spricht Arlacchi von „mindestens 200 Mrd. US-Dollar“, die weltweit jährlich gewaschen werden.

Was die **Steuerhinterziehung** anbelangt, besitzt das BAKred schon allein kraft seiner spezifischen Aufgabenstellung nach dem KWG keine gesicherten Erkenntnisse. Wie Ihnen sicherlich bekannt ist, schätzt die Deutsche Steuergewerkschaft, dass Bundesbürger und deutsche Unternehmen dem Fiskus hinterzogene Gelder in Höhe von mindestens 600 Mrd. DM im Ausland investiert haben und jährlich 25 Mrd. DM Zinsertragssteuer u.a. dadurch hinterzogen wird, dass dieses Geld ins Ausland transferiert bzw. dorthin physisch verbracht¹² wird. Feststellbar ist, dass Transfers nach Luxemburg, die teilweise in Zusammenhang mit strafrechtlich relevanten Beihilfehandlungen von Bankmitarbeitern zur Steuerhinterziehung standen und für das BAKred in Zusammenhang mit der Frage der Zuverlässigkeit der

¹⁰ vgl. Fußnote 1

¹¹ anlässlich einer Diskussion vor den Vereinten Nationen in New York am 10. Juni 1998

¹² Bezüglich des letzteren Sachverhalts sollte die Enquete-Kommission auf Erfahrungen des Zollkriminalamts zurückgreifen

Geschäftsleitern aufsichtsrechtlich relevant waren, zugunsten der Verbringung dieser Gelder in andere Länder (Schweiz) abgenommen haben.

Die einfache Steuerhinterziehung zählt nach der gegenwärtig gültigen Fassung des Straftatbestands des § 261 StGB – anders als etwa in Großbritannien, Frankreich, Belgien etc. - nicht zu den Vortaten des Geldwäschetatbestands. Die Übergänge zu dem in § 261 StGB definierten Bereich der Geldwäsche sind jedoch fließend. Aktivitäten und Transaktionen, die der Steuerhinterziehung und der Steuerflucht dienen, lassen sich von den Methoden der Geldwäsche nicht oder kaum unterscheiden.

Es ist zunächst eine **politische Frage und Sache des Gesetzgebers**, eine Entscheidung darüber zu treffen, ob der Unrechtsgehalt eines Delikts wie der der einfachen Steuerhinterziehung vergleichbar ist mit einzelnen Delikten, die bereits heute Vortat des Geldwäschestraftatbestands sind und deshalb Handlungsbedarf besteht. Unabhängig davon ist jedoch unumstritten, dass der volkswirtschaftliche Schaden der Steuerhinterziehung, gerade in Zeiten knapper staatlicher Ressourcen und Einschnitten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, immens ist.

Unter den G 7-Staaten tritt gegenwärtig insbesondere Großbritannien dafür ein, dass Steuerhinterziehung als Vortat der Geldwäsche anzusehen ist.

Aus aufsichtsrechtlicher Sicht ist lediglich festzuhalten, dass die gegenwärtige Rechtslage das Verdachtsanzeigeverhalten von Banken und die sonstigen in einer Bank erforderlichen Maßnahmen gegen Geldwäsche tangiert und teilweise konterkariert. Verdächtige Sachverhalte werden von den pflichtigen Instituten den Ermittlungsbehörden deshalb nicht gem. § 11 GwG angezeigt, weil sie einer Steuerhinterziehung zugeordnet werden, obwohl nach der Lebenserfahrung die Auffälligkeit oder Ungewöhnlichkeit einer Transaktion von Bankmitarbeitern nicht mit der gebotenen Sicherheit unter einen bestimmten Straftatbestand subsumiert werden kann. Auf diesen Missstand hat das BAKred in jüngster Zeit die Kreditwirtschaft in mehreren Schreiben hingewiesen, auf die im einzelnen verwiesen werden kann¹³. Ähnliche negative Auswirkungen für die Geldwäschebekämpfung sind für die internationale Rechtshilfe im Rahmen der Geldwäsche feststellbar, weil Rechtshilfe im Falle der Steuerhinterziehung, falls keine gesonderten Abkommen bestehen, nicht geleistet werden muss.

¹³ vgl.hierzu diverse Anlagen

Frage 3:

Welcher volkswirtschaftliche Schaden entsteht durch Geldwäsche?

Der volkswirtschaftliche Schaden der Geldwäsche besteht zunächst in der bereits erwähnten Kontamination der legal handelnden Wirtschaft. Unternehmen, die durch aus illegalen Quellen stammende Gelder finanziert werden, haben gegenüber der Konkurrenz Marktvorteile. Sie haben die Möglichkeit, konkurrierende Unternehmen, etwa in Bieterverfahren, durch eine entsprechend günstigere Kalkulation auszuschalten und damit Grundsätze eines fairen Wettbewerbs außer Kraft zu setzen.

Sofern Kreditinstitute und Finanzinstitute in Geldwäscheaktivitäten involviert sind und diese Verwicklungen öffentlich bekannt werden, ist dies nicht nur für das einzelne „betroffene“ Institut, sondern auch für den jeweiligen Finanzplatz aufgrund der intendierten und tatsächlich feststellbaren Prangerwirkung des internationalen Standards gegen Geldwäsche immer mit einem Imageschaden und Reputationsverlust verbunden, was durchaus in einen konkreten materiellen Schaden (siehe Fall Bank of New York) umschlagen kann.

Die Zwischenschaltung eines auch unter Gesichtspunkten der Geldwäscheprävention in der Regel unregulierten oder unterregulierten **Offshore-Zentrums** und einer nach dortigem Recht etablierten Sitzgesellschaft bzw. eines dort etablierten Kreditinstituts hat die Funktion einer **Black Box**. Aus diesem Grunde werden sie auch für Geldwäscheaktivitäten genutzt. Die Wege des illegalen Geldes können nicht mehr nachvollzogen werden, weil die ökonomischen Hintermänner bzw. „wirtschaftlich Berechtigten“ einer Sitzgesellschaft nicht publik sind und der Offshore-Staat – u. a. infolge eines schrankenlosen Bankgeheimnisses - in der Regel keine Rechtshilfe in Geldwäschestrafverfahren leistet. Deutschen Finanzmarktaufsichtern sind Prüfungen von Zweigstellen deutscher Institute in der Regel ebenfalls verunmöglicht.

Ergänzend wird auf die Papiere der FATF zur Offshore-Problematik bzw. zu Non-Cooperative Countries vom Juni 2000 verwiesen.

Fragen 4:

Welche Maßnahmen wurden national wie international bereits ergriffen, um die Einschleusung illegaler und kriminell erworbener Gelder in den Finanzmarkt zu verhindern?

Welche Bedeutung haben dabei Off-Shore-Zentren?

Frage 5:

Welche Standards wurden zur Umsetzung des Geldwäschegesetzes bei Kredit- und bei Finanzdienstleistungsinstituten vorgegeben? Was ist der aktuelle Stand der Umsetzung?

Welche Umsetzungsdefizite bestehen noch bei der aktiven Nachforschungspflicht sowie bei der Beobachtung von unter Geldwäschegesichtspunkten auffälligen Geschäftsbeziehungen?

Der internationale Maßnahmenkatalog gegen Geldwäsche wird in erster Linie durch die bereits erwähnten und inzwischen aktualisierten 40 Empfehlungen der FATF von 1990, der EU-Geldwäscherichtlinie von 1991 und die für Ermittlungsbehörde relevante Straßburger Konvention von 1990 bestimmt¹⁴.

Der in politischen (FATF, Baseler Ausschuss) bzw. in rechtlich verbindlichen Dokumenten (EU-Richtlinie) formulierte internationale Standard wurde in Deutschland u.a. durch das Geldwäschegesetz, das Zollverwaltungsgesetz (Bargeldkontrollen an der Grenze) und durch Ergänzungen im Strafgesetzbuch umgesetzt.

Zu betonen ist, dass das Geldwäschegesetz im Bereich der Kreditwirtschaft nur ein Rahmenwerk darstellen kann. Der Aufsichtsstandard für „good banking practice“, ein angemessenes Risikomanagement im Bereich der Geldwäsche und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung in diesem Bereich wird in erster Linie durch die ständig aktualisierten Verwaltungsvorschriften (Verlautbarungen, Rundschreiben etc.) des BAKred formuliert, die auch den Inhalt der sog. „Geldwäscheprüfungen“ des BAKred bei den Instituten vorgeben und den Maßstab für aufsichtsrechtliche Maßnahmen im Falle von Verstößen darstellen.

Umsetzungsdefizite bestehen auf nationaler und internationaler Ebene nach wie vor beim Aufbau effektiver institutsinterner Sicherungssysteme gegen Geldwäsche, die den Änderungen des Bankgeschäfts auf globalisierten Märkten und den hierdurch gewachsenen Missbrauchsmöglichkeiten zu Zwecken der Geldwäsche gerecht werden. (Zurückdrängung des relationship banking durch technology banking, online banking, electronic banking, correspondent banking – vgl. Anlagen). Die bezüglich der Methoden der Geldwäsche bestehenden Erkennungsprobleme haben durch die technische Abwicklung und Automatisierung im Massengeschäft und der Freisetzung von Bankmitarbeitern, die noch den physischen Kontakt zum einzelnen Kunden wahren konnten, drastisch zugenommen.

¹⁴ vgl hierzu die Aufsätze von Findeisen zur EU-Geldwäscherichtlinie und FATF in der Anlage

Es ist bereits jetzt absehbar, dass die Schaffung von „privatisiertem“, elektronischem Geld, z.B. als Netzgeld i.S.v. „§ 1 Abs. 1 Nr. 12 KWG“, dessen Einsatz bereits technisch möglich ist, bei größerer Kundenakzeptanz und der Nutzung von Verschlüsselungsverfahren weltweit eine erfolgreiche Bekämpfung der Geldwäsche (und der Steuerhinterziehung) verunmöglichen würde¹⁵.

Bankinterne Sicherungssysteme und die hierüber geführte internationale Diskussion sind nach wie vor zu intensiv auf das Schaltergeschäft und Bargeldtransaktionen bzw. auf das Retailgeschäft ausgerichtet. Diese Defizite schlagen sich auch im Verdachtsanzeigewesen der Banken nieder.

Es ist aufgrund der Umsetzung des internationalen Standards gegen Geldwäsche in den G 7- Staaten durchaus gelungen, simple Formen der Geldwäsche, die etwa mit dem Einspeisen von Bargeld in den Finanzkreislauf verbunden sind, zurückzudrängen.

Komplexeren Formen der Geldwäsche, bei denen sog. Frontorganisationen¹⁶ eine Rolle spielen und in deren Zusammenhang alle Serviceleistungen der Finanzmärkte ausgenutzt werden (Derivategeschäft etc.) wird von Instituts- und Ermittlerseite – ebenso bei der gegenwärtig vom Rat diskutierten Novellierung der EU-Geldwäscherichtlinie von 1991 – noch zu wenig Bedeutung geschenkt, weil es insoweit noch bei Instituten und Ermittlern an Erfahrungswissen fehlt und dieser Bereich nicht in ausreichendem Maße Gegenstand der politischen Diskussion ist.

Zu den einzelnen Defiziten bei der Umsetzung des GwG kann im übrigen auf die Anlagen und die Jahresberichte des BAKred verwiesen werden.

¹⁵ zum Stand in der Bundesrepublik und dem eCash-Verfahren der Deutschen Bank vgl. Anlagen

¹⁶ vorwiegend juristische Personen, in der legale und illegale Geschäftsaktivitäten miteinander vermischt werden.

Frage 6:

Wie beurteilen Sie den Erfolg Ihres „Geldwäsche-Typologienpapiers“ (Rundschreiben 19/98)?

Das Typologienpapier des BAKred zur Sensibilisierung der Institutsmitarbeiter vom 1. Oktober 1998 erhebt keinen Ausschließlichkeitsanspruch. Es umfasst – wegen der bereits erwähnten Erkennungsprobleme - nicht alle Varianten von tatsächlich gebräuchlichen Geldwäscheaktivitäten, sondern lediglich diese, die zum Zeitpunkt der Publikation als solche dem BAKred bekannt geworden sind. Typologienpapiere unterliegen auch einer gewissen Verfallszeit, da sich Geldwäscher auf solche Typologienpapiere einzustellen wissen.

Das Typologienpapier soll lediglich ein Hilfsmittel beim Aufbau bankinterner Sicherungssystems sein. Es enthebt das Fachpersonal der Institute, die sog. Geldwäschebeauftragten, nicht von der Verpflichtung, im Einzelfall weitere Überlegungen anzustellen. Es ist Aufgabe auch der Ermittlungsbehörden und der Forschung, auf aktuellen Fällen und ausermittelten Sachverhalten beruhende abstrahierte Fallkonstellationen den nach dem GwG pflichtigen Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Da den Instituten in Deutschland die notwendigen Informationen von den Landeskriminalämtern bisher nicht zur Verfügung gestellt wurden, hat das BAKred das genannte Papier auf der Basis von Ergebnissen der in der FATF jährlich abgehaltenen Typologienarbeitsgruppen und des im BAKred bekannten Wissens über Methoden der Geldwäsche zusammengestellt.

Das Papier hat sicherlich zur Sensibilisierung der Institutsmitarbeiter einen Beitrag geleistet. Es ist auch in den Aufbau intern getroffener Sicherungsmaßnahmen und in das Verdachtsanzeigewesen eingeflossen. Zu einer qualitativen und messbaren Verbesserung in diesen Sektoren hat dieses Papier jedoch in beiden Bereichen erwartungsgemäß nicht beigetragen.

Frage 7:

Welche Rolle spielen aus heutiger Sicht das Finanztransfer- und Sortengeschäft für die Geldwäsche?

Mit der Einbeziehung der **Wechselstuben** in die laufende Aufsicht des BAKred ist ein bisher offenes, aber in der internationalen Debatte überschätztes Einfallstor für Geldwäscher aus dem Bereich der Drogenkriminalität und milieubedingter Straftaten, deren Durchführung nicht zuletzt aus logistischen Gründen auf Bargeld angewiesen ist, weitgehend geschlossen worden. Gegenwärtig sind 27 Wechselstuben unter Aufsicht des BAKred. Seit 1998 wurden 3 Wechselstuben wegen gravierender Defizite bei der Umsetzung des GwG vom BAKred geschlossen. Illegal betriebene Wechselstuben spielen auf dem deutschen Markt keine Rolle.

Im Gegensatz zu anderen EU-Staaten haben in Deutschland Wechselstuben keine große Bedeutung erlangt, weil das sog. Sortengeschäft in Deutschland traditionell von lizenzierten und einer Aufsicht auch nach dem GwG unterworfenen Banken angeboten wird. Die Nutzung von Wechselstuben für Zwecke der Geldwäsche ist allenfalls für die „Vorwäsche“ dieser Gelder effektiv und tangiert den Finanzkreislauf nicht, da der Täter nach wie vor Bargeld (in anderer Währung) und kein Buchgeld besitzt. Mit der Einführung von EURO-Bargeld wird das Sortengeschäft für Geldwäscheaktivitäten weiter an Bedeutung verlieren.

Anders verhält es sich für das **Finanztransfersgeschäft**, das im Zusammenhang mit dem „underground banking“ und der Geldwäsche national und international eine große Rolle spielt und – legal oder illegal betrieben - drastische Wachstumsraten aufweist. Hinsichtlich der Aufsichtsstrategie des BAKred und des empirischen Befunds wird auf die Anlagen verwiesen.

Frage 8:

Wie ist der aktuelle Stand bei der Erkennung von geldwäscherelevanten Transaktionen im Bereich des „Electronic Banking“?

Das eigentliche Problem bei der Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäsche, das Problem der Erkennung von geldwäscherelevanten Transaktionen und Kundenstrukturen, konnte bisher noch nicht überzeugend gelöst werden.

Dies hat zunächst mit dem Wesen des Geldes zu tun, das an seiner Oberfläche „neutral“ ist und dem seine (legale bzw. illegale) Herkunft nicht anhaftet.

Dieses auch im Rahmen der Geldwäscheprävention bestehende allgemeine Problem hat sich durch den Einsatz neuer Zahlungsmedien und der gewaltigen Zunahme von banktäglich abzuwickelnden Transaktionen im Electronic Banking noch erheblich verschärft. Es ist festzustellen, dass auch die FATF und die EU-Kommission bisher keine überzeugenden Lösungen für diese Probleme erarbeiten konnten.

Electronic Banking gewährleistet zwar im Prinzip die Schaffung einer Papierspur, die eine nachträgliche Rekonstruktion der Wege des Geldes für Ermittler grundsätzlich möglich macht, sofern Gelder nicht über Offshore-Staaten oder andere „nicht-kooperierende Staaten“ fließen.

Dennoch ist es einem einzelnen Institut aufgrund der technischen Abläufe im Massengeschäft bezüglich aller banktäglich ausgeführter Transaktionen kaum möglich, auf Ungewöhnlichkeiten und auf verdachtsrelevante Tatsachen zu stoßen, da die genannten Transaktionen heute vollelektronisch ohne die Einschaltung von Bankmitarbeitern in Rechenzentren beleglos abgewickelt werden.

Banken können gerade im Massengeschäft des nationalen und internationalen Zahlungsverkehrs nicht nach der Nadel im Heuhaufen suchen. Dies hat für den Aufbau eines effektiven Präventionssystems zur Folge, dass nicht mehr, wie es das GwG suggeriert, von der Auffälligkeit einer einzelnen Transaktion, sondern von der Ungewöhnlichkeit und Auffälligkeit einer Geschäftsbeziehung, die ein bestimmtes Profil des Kunden abbildet, ausgegangen werden muss.

Ebenso wie im Processing von Kreditkartenzahlungen eingesetzte EDV-gestützte Recherchesysteme bereits heute zu einer signifikanten Reduktion des Kreditkartenbetrugs beigetragen haben, kann die gezielte Nutzung der in der Bank bereits existierenden Datenmengen (Data warehouses) und die Zusammenführung des bei einzelnen Bankmitarbeitern vorhandenen „Wissens über den Kunden“ auch zu Zwecken der Geldwäscheprävention ähnliche positive Ergebnisse leisten. Dabei kann der Einsatz von

EDV-gestützten, nach bestimmten Parametern programmierten Recherchesystemen dem Fachpersonal Hilfestellung dabei geben, diejenigen Geschäftsbeziehungen und Transaktionen einer Überprüfung zuzuführen, die Auffälligkeiten und Ungewöhnlichkeiten aufweisen. Mit dem in den einzelnen FATF-Staaten umzusetzenden Anforderungskatalog der FATF zur Handhabung von Geschäftsbeziehungen mit „non-cooperative countries“ vom Juni 2000 werden diese Systeme eine weitere Verbreitung auch in deutschen Banken finden (müssen).

Frage 9:

Wie schätzen Sie die Möglichkeiten präventiver Maßnahmen gegenüber Sanktionsmechanismen ein?

Der vom BAKred als zuständiger Behörde verfolgte Ansatz einer risikoorientierten Prävention folgt im Ergebnis der von der EU-Kommission, dem Baseler Ausschuss und der FATF formulierten Strategie gegen Geldwäsche.

Bei diesem Ansatz der Geldwäschebekämpfung wird der gewerberechtlchen Strukturprävention im Finanzsektor und dem repressiven, strafrechtlich orientierten Ansatz bei der Geldwäschebekämpfung derselbe Stellenwert zugebilligt. Beide Ansätze werden nach dem diesem Anspruch miteinander kombiniert. Beide Ansätze sollen sich ergänzen.

Auch dem Geldwäschegesetz kommt sowohl eine repressive¹⁷ als auch eine präventive Funktion zu. Obwohl der Verhinderung des Missbrauchs von Instituten (und sonstigen Unternehmen) zur Geldwäsche in der EU-Geldwäscherichtlinie von 1991¹⁸ absolute Priorität zukommt, hat der Gesetzgeber diesem – heute unbestrittenen¹⁹ und sich in der Umsetzung als besonders effektiv erwiesenen²⁰ - präventiven Ziel im Normenkatalog des GwG nicht die angemessene Bedeutung zukommen lassen.

Mit Ausnahme der durch die Änderungen des KWG im Rahmen der 6. KWG-Novelle erforderlich gewordenen Folgeänderungen, die zur Neufassung des § 1 GwG geführt haben, hat diese präventive Zielsetzung auch bei den seit 1993 erfolgten GwG-Novellierungen in der parlamentarische Debatte keine große Rolle gespielt, obwohl entsprechende Gegenvorschläge unterbreitet worden sind.

Die in der politischen Debatte erfolgte Reduktion des Maßnahmenkatalogs gegen Geldwäsche auf die Repression nimmt schon deshalb Wunder, weil die Repressionsstrategie in Deutschland – teilweise auch in anderen EU-Staaten – in der Praxis defizitär geblieben ist bzw. wohl auch in absehbarer Zeit defizitär bleiben muss. Die Zahl von Ermittlungsverfahren wegen Geldwäsche, die mit einer Verurteilung des Täters abgeschlossen wurden, sind gering geblieben. Ihnen liegen zudem in Deutschland - mit wenigen Ausnahmen - Fälle des disorganized crime zugrunde. Auch die Sicherstellung und Einziehung von illegalen Geldern weist zwar Steigerungen auf, ist jedoch - verglichen mit anderen EU-Ländern – noch auf niedrigem Niveau und damit im Ergebnis unbeachtlich geblieben.

¹⁷ Herstellung der Papierspur, Sicherstellung von Geldern illegaler Herkunft

¹⁸ vgl. Erwägungen der Richtlinie

¹⁹ Vgl. für viele: Fülbier/Aepfelbach GwG vor § 1 GwG, Rdnr. 23 mwN

²⁰ vgl. Müller-Guggenberger/Bieneck Wirtschaftsstrafrecht 3.A. 2000, 1356

Maßnahmen der gewerberechlichen Strukturprävention und entsprechende Eingriffsbefugnisse des BAKred sind an geringere Anforderungen geknüpft. Ermittler kommen hingegen bei Geldwäschern nicht umhin, eine individuelle Tatschuld nachzuweisen, wobei diese wegen der vom Strafprozessrecht geforderten und in der Praxis kaum erfüllbaren Anforderungen einen bestimmten Geldfluss einer konkreten Vortat zuordnen müssen.

Im Ergebnis folgt daraus, dass in Zukunft verstärkt auch gewerberechliche Sicherungsmaßnahmen, die teilweise im Widerspruch zu den Interessen der Ermittler stehen (Anordnung von Kündigungen von Konten, über die Transaktionen abgewickelt werden, die einen Bezug zu Geldwäscheaktivitäten erkennen lassen) zur Sicherung des Finanzplatzes Deutschland Platz greifen müssen.

Frage 12:

Welche Maßnahmen sollten aus Sicht des BAKred noch ergriffen werden, um Geldwäsche und Steuerflucht einzudämmen?

Folgende Maßnahmen müssten nach Ansicht des BAKred zur Verbesserung der kursorisch beschriebenen Defizite ergriffen werden:

1. Die gewerberechtliche Strukturprävention im GwG und damit eine Geldwäschebekämpfung durch privates Risk Management muss angesichts neuer Geldwäscherisiken und Geldwäschetechiken gestärkt werden. Das Vorhandensein effektiver Sicherungssysteme der Unternehmen muss im Mittelpunkt der Aufsichtstätigkeit der Behörden im Sinne des § 16 GwG stehen. Erfolgreiches Risk Management gegen Geldwäsche setzt eine bessere Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden und ein qualitativ besseres Feed-back einer zentralen Geldwäschestelle auf Bundesebene voraus.
2. Der bei den formalen Pflichten überdimensionierte Pflichtenkatalog des GwG muss zugunsten der Schaffung qualitativer Sicherungsmaßnahmen umstrukturiert werden. Er ist für die betroffenen Unternehmen kostenintensiv und gleichzeitig ineffizient.
3. Die Kooperation zwischen den an der Geldwäschebekämpfung beteiligten Ermittlungsbehörden und Aufsichtsbehörden muss gestärkt werden.
4. Einer wirksamen Geldwäscheprevention wird nicht allein durch die Schaffung von Rechtsnormen und nationalen bzw. internationalen Standards gegen Geldwäsche Genüge getan. Die Schaffung von Standards führt dann zur **symbolischen Anti-Geldwäschepolitik**, wenn diese Standards nicht in der Praxis eingefordert und tatsächlich implementiert werden. Hierfür muss qualifiziertes Fachpersonal in den Instituten (Geldwäschebeauftragte), bei den Finanzmarktaufsichtsinstitutionen und bei den Ermittlungsbehörden in ausreichender Zahl vorhanden sein.

Das GwG ist gewerberechtllicher Natur. Gesetzesänderungen sind erfahrungsgemäß auch im gewerberechtllichen Bereich kein Allheilmittel. Ein gesetzliches Rahmenwerk wie dasjenige des GwG wird nie in der Lage sein, den aus der Expansion der globalisierten Finanzmärkte resultierenden, im Fluss befindlichen Umwälzungen im Bankgeschäft (Electronic Banking, Schaffung neuer Vertriebswege, weitere Anonymisierung des Massengeschäfts, neue Kommunikationstechnologien) und den dadurch entstehenden Geldwäscherisiken durch einen detaillierten Normtext gerecht zu werden und bezüglich aller denkbaren Geldwäscherisiken immer aktuell zu bleiben. Aus diesem Grund bedarf es – wie

es im Gewerberecht üblich ist - der Schaffung von Normen (Generalklauseln), die sich diesen Entwicklungen stellen. Es wird auch in Zukunft in erster Linie darauf ankommen, diesen neu auftretenden Risiken – neben Maßnahmen der Selbstregulierung - mit Verwaltungsvorschriften im Rahmen ausfüllungsbedürftiger Generalklauseln zu begegnen, in die aktualisierte internationale Standards einfließen.

Bisher wurden diese gesetzlichen Defizite durch Verwaltungsvorschriften des BAKred weitgehend „geglättet und abgepuffert“. Dies schließt jedoch nicht aus, dass der vom BAKred als zuständiger Behörde (§ 16 GwG) verfolgte Ansatz einer **risikoorientierten Präventionsstrategie gegen Geldwäsche** durch gesetzgeberische Maßnahmen stärker flankiert werden muss. Die Erfahrung zeigt, dass sich insbesondere Banken und Finanzdienstleister aus wohlverstandener Eigeninteresse mit wirksamen Systemen und Firewalls gegen Geldwäscheaktivitäten schützen müssen, die mit den aktuellen Methoden der Geldwäsche und den durch die Umstrukturierung des Bankgeschäfts und der Neugestaltung der Schnittstelle Bank/Kunde verbundenen Änderungen Schritt halten. Diesem Ziel muss der Gesetzgeber mit einem verbesserten und auf der Höhe der Zeit befindlichen Anforderungskatalog an die zu treffenden internen Sicherungsmaßnahmen im Sinne des § 14 Abs. 2 GwG und den hierzu notwendigen Eingriffsbefugnissen Rechnung tragen.

Der Normenkatalog des GwG ist ebenso wie die dahinter stehende Bekämpfungsstrategie auch deshalb nicht mehr zeitgemäß, weil dieser entsprechend dem Stand der Geldwashediskussion Ende der achtziger Jahre eine zu stark auf Bartransaktionen und auf das Schaltergeschäft bei physischer Präsenz des Kunden zugeschnittene Fixierung erzeugt. Die Rolle des Bargelds für Zwecke der Geldwäsche hat trotz des – im Gegensatz zu allen anderen EU-Ländern - nach wie vor sehr hohen und sogar noch ständig steigenden Bargeldumlaufs in Deutschland für die Mehrzahl der Institutsgruppen²¹ tendenziell an Bedeutung verloren. In diesem Bereich haben die vom BAKred geforderten Sicherungsmaßnahmen im übrigen weitgehend „gegriffen“.

Dem durch die EU-Geldwäscherichtlinie formulierten Standard sollte bei der nationalen Umsetzung in Zukunft zukünftig stärker Rechnung getragen werden. Dies gilt insbesondere für die Normierung des Know your customer-Prinzips²², die Schaffung neuer

²¹ Ausnahmen bestehen für das Finanztransfergeschäft und das Sortengeschäft

²² Die Umsetzung des Know your customer Prinzips setzt voraus, dass sich das Finanzinstitut nicht nur über die Identität des Kunden Klarheit verschafft. Hierzu gehört auch, den wirtschaftlichen Hintergrund und die geschäftlichen Aktivitäten des Kunden, die in der Kontobeziehung ihren Niederschlag finden und dort abgebildet werden zu verstehen, die Herkunft der Kundengelder im Einzelfall abzuklären um so auffällige und ungewöhnliche Transaktionen zu erkennen.

Regelungsinhalte zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten (§ 8), einer zeitgemäßen Neufassung der Dokumentationspflichten (§ 9) und die **Schaffung einer (in allen relevanten FATF-Ländern bereits existenten) Financial Intelligence Unit auf Bundesebene** als zuständiger Behörde i.S.d. § 11 GwG .

Der insoweit eingeschlagene deutsche Sonderweg bei der Geldwäschebekämpfung steht nicht nur im Widerspruch zu internationalen Standards. Die tatsächlich in Deutschland vorhandenen Implementierungsdefizite des GwG resultieren zu einem Großteil aus dem Festhalten an diesem Sonderweg, was bereits in früheren Prüfungsrunden der FATF (Deutschland-Prüfung 1994 und 1998) kritisiert worden ist.

Eine Gesetzesänderung wird also bezüglich ihres Erfolgs primär von der Schaffung einer Evidenzzentrale (Financial Intelligence Unit) auf Bundesebene abhängen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist bisher unter Hinweis auf das grundgesetzlich verankerte föderale Prinzip den internationalen politischen Anforderungen bei der Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäsche (Empfehlung 23 der 40 Empfehlungen der FATF, Art. 2 der Initiative der Republik Finnland im Hinblick auf den Erlasse des Beschlusses über Vereinbarungen betreffend die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedsstellen in Bezug auf den Austausch von Informationen - Abl C 326/6 vom 16.12.1999 - nicht nachgekommen.

Im Gegensatz zur gewerberechtlchen Strukturprävention gegen Geldwäsche sind Defizite, wie bereits ausgeführt, in erster Linie im repressiven Bereich der Geldwäschebekämpfung feststellbar, die bisher Ländersache ist und dort von unterschiedlichen Institutionen wahrgenommen wird.

Für die Schaffung einer Zentralstelle auf Bundesebene spricht nicht nur, dass in Deutschland aufgrund seines Festhaltens an einer föderalen Lösung im Rahmen des Verdachtsanzeige- und –auswertungsverfahrens ein Zuständigkeitswirrwarr existiert, der einen empirischen Befund über die tatsächlichen Dimensionen der Geldwäsche verunmöglicht und Deutschland von den übrigen in der sog. Egmont-Gruppe zusammengeschlossenen FATF-Staaten isoliert hat. Deshalb wird Deutschland auch weiterhin internationalem Druck ausgesetzt sein.

Für die Schaffung der geforderten Clearingstelle, in der alle eingehenden Verdachtsanzeigen erfasst, ausgewertet und vor der Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens gefiltert werden, sprechen andere wichtige Gründe:

In über 95% der Fälle, in denen eine Verdachtsanzeige erstattet worden ist, wird das Ermittlungsverfahren, in dem die gem. § 11 Abs. 1 GwG gemeldete Person in der Praxis automatisch als Beschuldigter i.S.d. StPO geführt wird, eingestellt, weil kein Bezug zu einer

konkreten Vortat hergestellt werden kann. In Kenntnis dieser Tatsachen ist es rechtsstaatlich fragwürdig und ohne Sinn, alle gemeldeten Personen als Beschuldigte mit den damit verbundenen strafprozessualen Konsequenzen zu behandeln.

Eine Zentralstelle wäre neben einer Kooperation mit den Clearingstellen in anderen Ländern imstande, auf der Grundlage zentral gesammelter und ausgewerteter Verdachtsanzeigen empirisches Material über die aktuelle Methoden der Geldwäsche in Deutschland zu gewinnen. Die Bundesländer (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens und Bremens) und das Bundeskriminalamt sind diesem Essential für eine Verbesserung der Geldwäschebekämpfung in der Vergangenheit nicht nachgekommen.

Die in anderen Ländern etablierten FIUs sind regelmäßig keine Ermittlungsbehörden, sondern bisher in der deutschen Behördenorganisation nicht existente Verwaltungsbehörden neuen Typs, deren Mitarbeitern der Ermittlungsbehörden, der Finanzaufsichtsbehörden und des Zolls zusammengesetzt sind. Das dort vorhandene Expertenwissen und der zentralisierte empirische Befund, der auch nicht ansatzweise durch die nunmehr geplante und hinsichtlich der Erfassungskriterien bei ihren Unterstützern bereits jetzt höchst umstrittene Verbund-Datei beim BKA gewährleistet sein wird, ist in der Lage, den bisher ungenügenden und von den Instituten zu Recht beklagten Informationstransfer sicherzustellen. Dieser Informationstransfer einer hierfür personell und materiell adäquat ausgestatteten FIU ist heute Voraussetzung dafür, dass die Institute aktuelle Geldwäscherisiken identifizieren und zielgerichtete Präventionsmaßnahmen einleiten können.

Mit einer Novellierung des Geldwäschegesetzes ist es jedoch nicht getan. Geldwäsche wird nicht allein durch die Verabschiedung eines Maßnahmenpakets und gesetzlicher Regelungswerke auf den Finanzmärkten zurückgedrängt. **Das Geldwäschegesetz zeigt nicht allein aufgrund seiner Existenz Wirkung. Jedes Gesetz setzt eine tatsächliche Implementierung voraus, die nicht zum Nulltarif zu haben ist.**

Hierfür erforderlich ist primär das Vorhandensein von qualifiziertem Personal bei Ermittlungs- und Finanzmarktaufsichtsbehörden für die Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäsche. Gleiches gilt im Prinzip auch für die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die nach § 17 Prüfungsberichtsberichtsordnung für das BAKred das Sicherungssystem gegen Geldwäsche im Rahmen der Jahresabschlussprüfung bei den Instituten zu überprüfen haben und zu einem großen Teil die vom BAKred angeordneten „Sonderprüfungen“ durchführen.

Im BAKred wurden seit 1993 die für den Bereich Geldwäsche vorhandenen Planstellen trotz gewachsener Aufgaben laufend beschnitten. Viele Stellen mussten durch nicht ausreichend

qualifiziertes Personal besetzt werden. Gegenwärtig werden ca. 3300 Banken und 1700 Finanzdienstleister von 16 Mitarbeitern nach dem GwG beaufsichtigt. Hinzu kommt, dass das BAKred gegenwärtig zur Eindämmung des für Geldwäscheaktivitäten besonders relevanten Underground Banking nur eine Referentenstelle und zwei Sachbearbeiter, die auch Prüfungen und Durchsuchungen bei diesen Unternehmen durchführen, einsetzen kann. Für Geldwäsche-Sonderprüfungen bei Banken vor Ort stehen gegenwärtig nur 3 Mitarbeiter, bei Finanzdienstleistern nur 1 Mitarbeiter zur Verfügung. Sonderprüfungen des BAKred müssen großteils an Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vergeben werden, deren Ergebnisse vielfach den Ansprüchen des BAKred nicht gerecht werden.

Vor vergleichbaren, wahrscheinlich noch größeren Defiziten bei der Personalausstattung stehen die Ermittlungsbehörden.

Die umrissenen Verbesserungen auf nationaler Ebene müssen einhergehen mit der Fortentwicklung des internationalen Standards gegen Geldwäsche und der Stärkung des Aufsichtsregimes durch Baseler Ausschuss und FATF. In diesem Zusammenhang kommt es besonders darauf an, dass sich dieser internationale Standards nicht auf eine Standardisierung von Normen und Pflichtenkatalogen beschränken. Die nationalstaatliche Implementierung des Standards gegen Geldwäsche weist in FATF- und EU-Ländern nach wie vor **in Vollzug und Umsetzungsdichte erhebliche Unterschiede** auf. Damit hier das Rahmenwerk gegen Geldwäsche in weiten Teilen **nicht allein einen symbolischen Charakter** auf der Ebene existierender Rechtsnormen aber entsprechend diesem Standard nicht ausreichend implementiert und dadurch erst mit Leben erfüllt wird, ist es erforderlich, auch insoweit auf Standardisierung unter den FATF-Ländern zu drängen und bisher nicht kooperierende Länder in diesen Standard einzubeziehen.