

Antrag

des Abgeordneten Manfred Such und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Maßnahmen zur verbesserten Bekämpfung der Geldwäsche sowie zur Einziehung kriminell erlangter Profite

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Nach den vorliegenden Informationen über die Anwendung der Regelungen betreffend Geldwäsche, Vermögensstrafe, Einziehung und (erweitertem) Verfall haben weder diese Regelungen in Deutschland noch z. T. sogar weiterreichende entsprechende Regelungen im Ausland (v. a. in den USA) zu einer nennenswerten Zurückdrängung von Schwermriminalität geführt. Der Anteil der entzogenen Profite an den geschätzten kriminellen Gesamtumsätzen bewegt sich vielmehr trotz großen Ermittlungsaufwands bisher im Bereich von Promille, günstigstenfalls weniger Prozent. In den Jahren 1995 und 1996 führten nur ca. 2,2 bzw. 3 % der Geldwäsche-Verdachtsmeldungen überhaupt zu Anklageerhebungen; die Verurteilungsrate ist mutmaßlich noch deutlich geringer.

Der Deutsche Bundestag hat daher mit Interesse zur Kenntnis genommen, daß die USA ihre im internationalen Maßstab mit dem größten finanziellen und logistischen Aufwand betriebenen Ermittlungskapazitäten gegen Geldwäsche seit einiger Zeit wieder reduzieren.

2. Das Bemühen, kriminelle Profite einzuziehen, scheint in seiner kriminalstrategischen Bedeutung weit überbewertet. Ähnlich wie die Besteuerung wirken sich staatliche Zugriffe auf Deliktsgewinne für Kriminelle zwar „lästig“ und investitionserhöhend aus, führen aber grundsätzlich nicht zur gänzlichen Aufgabe der (kriminellen) Betätigung, jedenfalls solange diese trotzdem noch lohnend erscheint und ein annähernder Totalentzug der Profite nicht realisierbar ist. Dieses Ziel ist jedoch ebensowenig erreichbar wie die vollständige Abschottung der Gesellschaft gegen Drogenimporte. Denn schon angesichts des kriminellen Dunkelfeldes sowie der vielfach geringen Aufklärungsquote der bekanntgewordenen Verdachtsfälle kommt ein strafrechtlicher Zugriff auf Deliktsgewinne ohnehin nur bei einem verbleibenden Bruchteil der Kriminalität (nach Schät-

zungen bei etwa 25 % der Schwerkriminalität) in Frage. Damit ist das Scheitern einer Kriminalstrategie vorprogrammiert, die primär auf Gewinnentzug als „Achillesferse“ der sog. Organisierten Kriminalität setzt.

3. Im Gegenteil hat diese Strategie und ggf. deren Intensivierung erhebliche nachteilige Auswirkungen. Die Wäsche der verbleibenden Profite würde dann nämlich umso wichtiger und gewiß intensiviert werden. Kriminelle würden ferner absehbar danach trachten, Profitverluste durch anderweitige Umsatzsteigerungen auszugleichen: etwa durch Preiserhöhungen am Drogenmarkt, welche ihrerseits wieder eine Zunahme von Beschaffungs- und Begleitkriminalität nach sich zögen. Auch wäre eine Konzentration auf leistungsfähige kriminelle Organisationen zu befürchten, die Gewinnentzug verkraften und eine leistungsfähige Geldwäsche betreiben können.
4. Um diese Auswirkungen zu vermeiden, sollte Ziel einer rationalen und ökonomisch begründeten Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung nicht zuvörderst das Vermögen der Kriminellen sein, sondern eine v. a. präventive Verschlechterung der Bedingungen des kriminellen Marktes: etwa durch eine Verringerung der Nachfrage nach illegalen Gütern oder Dienstleistungen (z. B. Berufsankennung von Prostitution), durch eine Verschlechterung der Angebotssituation (z. B. Förderung des Produktionsumstiegs in Drogenanbauländern), durch soziale, technische und organisatorische Präventionsmaßnahmen sowie ggf. eine weitere Erschwerung der Rahmenbedingungen für Kriminelle durch gezielte Erhöhung des Strafverfolgungsdrucks.
5. Mit ähnlichem präventiven Ansatz ist gleichwohl die Anpassung einiger Regelungen sowie der Ausbau gewisser praktischer Maßnahmen gegen Geldwäsche angezeigt, v. a. im Bereich der Kreditinstitute und deren Beaufsichtigung, auch um die Justiz von sehr aufwendigen Ermittlungen in diesem Bereich zu entlasten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- A. unverzüglich folgende Rechtstatsachen hinsichtlich des kriminalstrategischen Ansatzes der Gewinnaufspürung bzw. Geldwäschebekämpfung – soweit erforderlich – zu erheben, aufzubereiten und dem Deutschen Bundestag hierüber bis zum 30. Dezember 1997 zu berichten:
 1. geschätzte Umsätze, Gewinne, Schäden (einschließlich verursachter Steuerausfälle) sowie Geldwäscheumfang aufgrund der einzelnen Deliktstypen (v. a. auf so gewichtigen Feldern wie Waffen- und Müllhandel, illegale Arbeitnehmerüberlassung, Kapitalanlagebetrug und „Rotlicht“-Kriminalität);
 2. Aufwand und Ertrag bei Anwendung der Vorschriften über die Geldwäsche, die Vermögensstrafe, die Einziehung und den (erweiterten) Verfall sowie ggf. Gründe für die man-

gelhafte Anwendung dieser Vorschriften in Deutschland und der z. T. weitergehenden entsprechenden Regelungen im Ausland (v. a. in den USA);

B. auf Basis dieser Fakten alsbald einen Gesetzentwurf folgenden Inhalts vorzulegen bzw. ihren Gesetzentwurf zur verbesserten Geldwäschebekämpfung (Drucksache 13/6620) wie folgt umzugestalten:

1. Die Regelungen des Kreditwesengesetzes (KWG) betreffend Kreditinstitute werden – mit Ausnahme einer umfassenden Solvenzkontrolle – entsprechend auf die Finanzinstitute im Sinne des § 1 Abs. 2 Geldwäschegesetz (GwG) erstreckt.

Daraus folgt u. a.:

- der Betrieb dieser Institute bedarf einer Erlaubnis, die nach einer Zuverlässigkeitsprüfung ihrer Geschäftsleiter und wirtschaftlich Berechtigten erteilt wird;
 - die Institute unterstehen der Kontrolle durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, von dessen laufenden Verwaltungskosten sie 90 % per Umlage tragen.
2. Die Verpflichtung der Finanzinstitute, ihre Kunden zu identifizieren, ist entsprechend der EU-Geldwäscherichtlinie wie folgt zu präzisieren:
 - a) Bei jeder Aufnahme einer Geschäftsbeziehung (z. B. Eröffnung eines Kontos oder Depots) haben sich die Kunden grundsätzlich anhand eines amtlichen Ausweises zu identifizieren, dessen Daten aufzuzeichnen sind.
 - b) Die Ausnahme von der Identifizierungspflicht im Kapitalverkehr zwischen Finanzinstituten bleibt nur aufrechterhalten, soweit diese der Aufsicht unterliegen (s. o. Nr. 1) und gemäß einem Testat der Aufsichtsbehörden bereits ausreichende Vorkehrungen zur Geldwäsche-Verhinderung getroffen haben.
 - c) Die Identifizierung der Benutzer von Bargeldein- oder -auszahlungsautomaten (z. B. Nachttresore) wird durch geeignete Regelungen besser als bisher sichergestellt.
 3. Gewerbliche Geldbeförderungs-Unternehmen sollen
 - a) ausnahmslos ihre Inhaber und Geldboten zumindest beim ersten Geschäftskontakt gegenüber Finanzinstituten identifizieren lassen müssen;
 - b) den Finanzinstituten die Boten aller Geldlieferungen jeweils vorher zur Dokumentation benennen müssen;
 - c) sich von ihren Kunden die Namen derer, die ihnen Geld zum Transport aushändigen, vorher benennen lassen und diese dokumentieren.
 4. a) die einzelnen Finanzinstitute werden (entsprechend Artikel 5 der EU-Geldwäscherichtlinie) verpflichtet, verdächtig erscheinende Finanztransaktionen zunächst selbst aktiv aufzuklären.

- b) Die Finanzinstitute werden verpflichtet, ihre Vorgehensweise zu dokumentieren und diese Aufzeichnungen zur Überprüfung bereitzuhalten.
 - c) Zur Vorklärung von Verdachtsmeldungen der einzelnen Finanzinstitute soll (wie in Belgien und Frankreich) eine Clearing-Stelle der Finanzwirtschaft unter Beteiligung externen wirtschaftlichen Sachverständigen institutionalisiert werden.
5. Die Anforderungen an die Qualifikation von Geldwäschebeauftragten der Finanzinstitute sind zu präzisieren. Deren Stellung ist dahin gehend zu stärken, daß diese in Fragen der Geldwäsche frei von Weisungen der Geschäftsleitung agieren und das Unternehmen insoweit auch nach außen vertreten dürfen.
6. Es wird eine Zentralstelle der Staatsanwaltschaften für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen geschaffen.
7. Im Strafverfahrensrecht ist die Verpflichtung der Staatsanwaltschaft zu verankern,
- a) die Finanzinstitute bei Einstellung eines aufgrund deren Anzeige eingeleiteten Verfahrens auch über die Einstellungsgründe zu unterrichten;
 - b) die Bundesaufsichtsämter für Kredit- und Versicherungswesen in Geldwäscheverfahren gegen Mitarbeiter von Banken und Versicherungen über Anklageerhebungen und Verfahrensausgänge zu informieren.
8. Durch entsprechende Erweiterung des § 10 Abs. 2 GwG sind die Finanzämter nicht erst über rechtskräftige Verurteilungen wegen Geldwäsche, sondern schon über Verdachtsfälle zu informieren, um etwa Steuernachforderungen sichern zu können.
9. Keinen Eingang in den Änderungsentwurf der Bundesregierung finden folgende erwogenen Regelungen:
- a) auf den Nachweis einer fremden konkreten Vortat der Geldwäsche zu verzichten sowie auch eigene Vortaten des Geldwäschers zuzulassen;
 - b) den Katalog tauglicher Vortaten einer Geldwäsche zu erweitern;
 - c) die bisherige Frist für die Pflicht von Finanzinstituten, verdächtige Finanztransaktionen anzuhalten, über 48 Stunden auszudehnen, und deren Berechtigung zu streichen, Eil-Transfers sofort auszuführen;
 - d) verdächtig erscheinende Vermögenswerte unter Umkehr der Beweislast rein vorsorglich einziehen zu können;
- C. folgende ergänzende Maßnahmen zu veranlassen:
1. Die vom BKA zusammen mit dem Zentralen Kreditausschuß erstellten Verdachtraster für Geldwäsche sind beständig fortzuschreiben, zu aktualisieren und zu verfeinern.

2. Die von den Finanzinstituten sowie den Strafverfolgungsbehörden gewonnenen Erkenntnisse über Bereiche und Techniken der Geldwäsche sind zentral zusammenzuführen, auszuwerten (s. o. B. Nr. 6) und den Geldwäschebeauftragten der Institute – in anonymisierter Form – für ihre Tätigkeit zeitnah zur Verfügung zu stellen.
3. Die Geldwäschebeauftragten der Finanzinstitute sind dahin gehend fortzubilden, angesichts des zunehmend anonymen Zahlungsverkehrs per Direkt- oder Telebanking eher qualitativ denn quantitativ orientiert ihre Aufgaben zu versehen, um echte Verdachtsfälle anhand des spezifischen Kundenprofils sicherer erkennen zu können.
4. Um Artikel 10 der EU-Geldwäscherichtlinie effektiv umzusetzen, setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daß die europäischen Strafverfolgungsbehörden über Geldwäsche-Verdachtsfälle von Ausländern initiativ die Partnerbehörden in deren Herkunftsstaat informieren.
5. Die personellen Kapazitäten des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen werden aufgestockt, damit dieses vermehrt mit eigenen Kräften Sonderprüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG bei den Finanzinstituten durchführen kann.
6. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß in die Empfehlungen der bei der OECD eingerichteten „Financial Action Task Force“ (FATF) eine Verpflichtung der nationalen Regierungen aufgenommen wird, Maßnahmen gegen Geldwäsche-Aktivitäten von Finanzinstituten sowie ihrer Tochterunternehmen auch im Ausland sowie an Off-shore-Bankplätzen zu ergreifen.
7. Die am 30. November 1993 geänderte Außenwirtschaftsverordnung wird dahin gehend rückgeändert, daß Auslandsanlagen deutscher Bürgerinnen und Bürger nicht erst ab 100 000 DM, sondern ab einem deutlich geringeren Grenzwert anzuzeigen sind.

Bonn, den 23. September 1997

Manfred Such

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

A. Allgemeine Begründung

Alle vorgenannten Gestaltungsvorschläge sowie ablehnenden Voten entsprechen langjährigen Anregungen des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen.

B. Einzelbegründung**Zu II. Buchstabe B***Zu Nummer 1*

Hinweise auf eine Beteiligung an Geldwäsche-Aktivitäten liegen den zuständigen Ermittlungsbehörden am konkretesten hinsichtlich der Wechselstuben vor. Weil darüber hinaus die Geldwäsche jedoch zunehmend in weitere Sparten außerhalb des Bankenbereichs verlagert wird, sollen auch Kreditkarten-, Leasing-, Factoring- und Vermögensverwaltungs-Unternehmen einer intensiveren Aufsicht im Hinblick auf ihre Pflichten aus dem GwG unterworfen sein. Dazu sollen diese Finanzinstitute im Sinne des § 1 Abs. 2 GwG der Überwachung durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKr) ebenso unterstellt werden wie die Bundesregierung dies allein für Wechselstuben beabsichtigt.

Demnach hätten die Finanzinstitute ebenso wie Kreditinstitute etwa bestimmte geschäftliche Aktivitäten anzuzeigen (§ 24 KwG), ihre Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte vorzulegen (§ 26) und eine Erlaubnis vor Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit einzuholen (§ 32), welche bei Unzuverlässigkeit der Geschäftsleiter oder der Gesellschafter versagt werden kann (§ 33). Ferner soll das BAKr seine Auskunfts- und Nachschaubefugnisse (§ 44) auch hinsichtlich dieser Institute ausüben können, und zwar in einer gegenüber der geltenden unzureichenden Fassung wirksamer gestalteten Weise, wie die Bundesregierung dies selbst als 6. Novelle zum KwG vorgeschlagen hat (s. dort § 44 a KwG).

Schließlich sollen die Finanzinstitute nicht nur Kosten und Gebühren für die vom BAKr ihnen gegenüber ergriffenen Maßnahmen tragen (§ 51 Abs. 2 und 3), wie die Bundesregierung dies für Wechselstuben vorschlägt, sondern ebenso wie Kreditinstitute per Umlage auch 90 % der laufenden Kosten des BAKr (§ 51 Abs. 1 KwG), da dessen Überwachungstätigkeit auch dem Ansehen und Schutz der Branche vor „schwarzen Schafen“ dient. Damit hätte der hiesige Vorschlag anders als der bisherige Regierungsentwurf nur geringe Mehrkosten für den Bund zur Folge.

Eine vergleichbar effektive, einheitliche und verwaltungsökonomische Überwachung der Finanzinstitute durch die Länder erscheint nicht realistisch, auch wenn diese von ihrer Verordnungsermächtigung aus § 38 GewO Gebrauch machten, die Geschäftspflichten sowie eine wirksame Kontrolle der Branche im einzelnen zu regeln. Da auch das BMWi seine entsprechende Verordnungsermächtigung für Finanzmakler gemäß § 34 Abs. 1 Nr. 1 b, Abs. 3 GewO nicht effektiv ausgeschöpft hat, erscheint es angezeigt, wie vorgeschlagen jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Geldwäsche-Prävention eine Überwachung durch das BAKr direkt gesetzlich zu verankern. Mangels ausreichender Kontrollbefugnisse, angemessener Ausstattung und Möglichkeit einer Umlagefinanzierung wie das

BAK_r wären die Gewerbeaufsichtsämter zu einer solchen Kontrolle nicht in der Lage.

Zu Nummer 2

Genauere Identifizierungspflichten befähigen die Finanzinstitute, bei der Verdachtsprüfung nicht nur die Art einer Finanztransaktion, sondern auch die Person und üblichen Geschäftsgebaren des jeweils Durchführenden zu würdigen (sog. „know your client“-Prinzip).

Zu Nummer 3

Gewerbliche Geldbeförderungs-Unternehmen „verarbeiten“ das übergebene Geld zunehmend bereits während des Transports (z. B. durch neue Bar-Stückelung) und „unterbrechen“ damit dessen „Papierspur“.

Zu Nummer 4 Buchstabe j

Durch diese Vorklärung wird die zu beobachtende Überhäufung der Strafverfolgungsbehörden mit qualitativ nicht gehaltvollen Verdachtsmeldungen vermieden.

Zu Nummer 4 Buchstabe b

Durch diese Dokumentation wird die Transparenz der internen Verdachtsmeldungen und -aufklärungen auch für die Fälle gewährleistet, in denen letztlich keine förmliche Verdachtsmeldung an die Staatsanwaltschaft erging.

Zu Nummer 4 Buchstabe c

Durch eine solche Clearing-Stelle wird die Staatsanwaltschaft von ihrer derzeitigen Aufgabe entlastet, bei jeder Meldung sogleich förmliche Ermittlungsverfahren einzuleiten. Ferner können so vorab auch die Verdachtsfälle ausgeschieden werden, die sich heute schließlich als Bank-interner Betrug herausstellen. Derlei zunächst intern ohne Einschaltung der Staatsanwaltschaft klären zu können, liegt auch im eigenen Interesse der Finanzinstitute.

Zu Nummer 6

Ergänzend zu der Strafverfolgungsbehörden vorgelagerten „Clearing-Stelle“ zur Verdachtsverdichtung würde durch die nach dem Vorbild anderer EU-Staaten vorgeschlagene Zentralstelle der Staatsanwaltschaften die bei nur dezentral erfaßten Geldwäschemeldungen manifeste Gefahr verringert, daß binnen kurzer Prüffristen auswärtige wichtige Informationen gegen oft weltweit tätige Geldwäscher nicht rechtzeitig vorliegen.

Zu Nummer 7

Durch Kenntnis der Gründe einer Verfahrenseinstellung können die Finanzinstitute ihre internen Kontrollsysteme verfeinern. Durch die Mitteilung einschlägiger Anklagen und Verfahrensergebnisse werden die Kontrollmöglichkeiten des BAK_r und BAV verbessert.

Zu Nummer 9 Buchstabe a

In nahezu allen anderen Staaten werden ebenfalls konkrete Vortaten vorausgesetzt und hieran beweismäßig hohe Anforderungen gestellt. Im Ausland wird diese Frage auch als nicht entscheidend für Zahl und Qualität von Verdachtsanzeigen der Finanzinstitute angesehen. Eine Strafbarstellung der „Selbstwäsche“ würde lediglich einen weiteren Strafanspruch neben dem ohnehin wegen der Vortat bestehenden schaffen, über welchen die Gerichte im Rahmen der Konkurrenz bzw. Strafzumessung mit zu entscheiden hätten.

Zu Nummer 9 Buchstabe b

Der geltende Vortatenkatalog des § 261 StGB ist nach seiner Erweiterung durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz seit dem 1. Dezember 1994 bereits heute erheblich umfangreicher als in den meisten ausländischen Staaten. Eine nochmalige Erweiterung des Katalogs droht den einst vorausgesetzten engen Bezug zur Schwerekriminalität zu lösen, zumal bereits der weitgefaßte objektive Tatbestand der Vorschrift („aus einer Tat herrührt“) eine umso restriktivere Fassung des Vortatenkatalogs nahelegt. Über § 11 GwG würde dessen Erweiterung außerdem direkte Auswirkungen auf die Meldepraxis der Kreditinstitute haben: absehbar erbrächte eine Erweiterung zwar quantitativ, jedoch nicht qualitativ mehr taugliche Verdachtsmeldungen. Wollte man diese systematischen Einwände einmal außer acht lassen, dann wäre bei denkbaren Erweiterungen des Vortatenkatalogs zuallererst an das Delikt der Steuerhinterziehung (§ 370 Abgabenordnung) zu denken angesichts der damit verbundenen erheblichen Schadenssummen für die öffentliche Hand.

Zu Nummer 9 Buchstabe c

Die Prüffrist ist in den anderen EU-Staaten bisher nicht überschritten. Eine Fristverlängerung würde auch nach Ansicht vieler Fahnder regelmäßig nicht zum Auffinden der qualifizierten Beweise führen, die erforderlich wären, um illegale Gewinne mit der erforderlichen Gewißheit aufzuspüren.

Eine völlige Streichung der begrenzten „Eilfallregelung“, welcher eine Abwägung zwischen den Anliegen der Strafverfolgung sowie eines im volkswirtschaftlichen Interesse funktionierenden Finanzsystems zugrunde liegt, würde diese Abwägung einseitig auflösen. Dies wäre auch deshalb unangemessen, weil sich bisher die meisten Verdachtsmeldungen wegen Geldwäsche nachträglich als unbegründet herausstellen.

Zu Nummer 9 Buchstabe d

Dahin gehenden Forderungen ist nicht zu folgen aus rechtsstaatlichen Erwägungen (Unschuldsvermutung), aus ökonomischen Gründen (Behinderung des Geld- und Warenverkehrs) sowie angesichts der zweifelhaften internationalen Erfahrungen mit solchen Instrumenten.