

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Manfred Such und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

– Drucksache 13/9973 –

Internationale Kritik an Maßnahmen gegen Geldwäsche in Deutschland

Die bei der OECD eingerichtete Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) hat in einem Anfang Februar 1998 in Paris vorgelegten Bericht deutliche Kritik an Maßnahmen gegen Geldwäsche in Deutschland geübt. Grundlage des Berichts ist eine durch FATF-Prüfer im Herbst 1997 bei verschiedenen Einrichtungen in Deutschland durchgeführte Prüfung.

Die aus 26 Ländern – darunter Deutschland – und zwei internationalen Organisationen bestehende FATF gilt auf internationaler Ebene als das wichtigste politische Gremium für die Schaffung eines internationalen Rechtsstandards gegen Geldwäsche.

1. Welche Kritik übt der Bericht bez. des Inhalts und der Reichweite des
 - a) Geldwäschestraftatbestands (§ 261 StGB),
 - b) der Verfalls-, Einziehungs- und Sicherstellungsvorschriften (§§ 73 ff. StGB; § 111b StPO)?

a) In dem Bericht wird betont, daß

- (auch) § 261 StGB (Geldwäsche; Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte) grundsätzlich positiv zu bewerten ist („The penal legislation . . . is basically sound and comprehensive.“),
- die vorgesehenen Maßnahmen zur Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 261 StGB (Artikel 1 des vom Deutschen Bundestag am 16. Januar 1998 verabschiedeten Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, BR-Drucksache 9/98) zu begrüßen sind.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. März 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

- b) Der Bericht hält fest, daß das geltende deutsche Recht ein umfassendes Bündel an Maßnahmen für den Verfall und die Einziehung bereit hält.

Er erwähnt zwar, daß nach § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB die Anordnung von Verfall ausgeschlossen ist, soweit einem Tatverletzten ein Anspruch erwachsen ist, dessen Erfüllung dem Täter oder Teilnehmer den Wert des aus der Tat Erlangten entziehen würde. Dies wird jedoch durch die Feststellung relativiert, daß die genannte Einschränkung nicht bei solchen Straftaten einschlägig ist, bei denen es keinen Geschädigten gibt, etwa beim Drogenhandel und sonstigen Formen der organisierten Kriminalität, welche den Schwerpunkt der gewinnbringenden Straftaten darstellen. Im übrigen sei insoweit Abhilfe von den geplanten Gesetzesänderungen zu erwarten, die sowohl die Ansprüche der Geschädigten als auch das staatliche Interesse an einer effektiven Abschöpfung berücksichtigen (vgl. Drucksache 13/9742).

Der Bericht hält es für wünschenswert, in Zukunft Überlegungen in Richtung auf eine verstärkte Anwendung des Instituts des erweiterten Verfalls und eventuell hierfür geeigneter gesetzgeberischer Maßnahmen anzustrengen, erkennt jedoch an, daß diese Problematik unter dem Vorbehalt hierzu noch ausstehender Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts steht.

Bezüglich vorläufiger Sicherungsmaßnahmen wird in dem Bericht kritisiert, daß nach geltendem Recht die Beschlagnahme von Gegenständen und die Anordnung eines Arrests zur Sicherung der Vollstreckung einer auf Verfall oder Einziehung (von Wertersatz) gerichteten Anordnung nur dann in Betracht kommen, wenn dringende Gründe für die Annahme vorhanden sind, daß die Voraussetzungen für die Anordnung des Verfalls oder der Einziehung (von Wertersatz) vorliegen (§ 111 b Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 StPO).

Zugleich wird in dem Bericht jedoch darauf hingewiesen, daß mit Artikel 2 Nr. 6 des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (Drucksache 9/98) eine „Absenkung“ dieser Anordnungsschwelle auf einfache Gründe beabsichtigt ist.

2. Wird das Volumen der sichergestellten und eingezogenen Profite aus Geldwäschehandlungen im Bericht im Vergleich zu anderen FATF-Staaten als ausreichend angesehen?

Zum Volumen der „sichergestellten“ Profite im Verhältnis zu den Ergebnissen bei der Überprüfung anderer Staaten nimmt der Bericht nicht Stellung.

3. Wie bewertet der Bericht die Zusammenarbeit der bei der Bekämpfung der Geldwäsche beteiligten Strafverfolgungsbehörden (Bundeskriminalamt, Landeskriminalämter, Staatsanwaltschaften, Zollkriminalamt)?

Der Bericht bewertet die Kooperation der bei der Bekämpfung der Geldwäsche beteiligten Strafverfolgungsbehörden als positiv,

wenn er auch die Komplizierung der Aufgabenerfüllung durch das föderative System und die Datenschutzgesetze der Länder hervorhebt. Zur Verbesserung der Geldwäschebekämpfung wird in dem Prüfbericht die Schaffung einer Zentralstelle zur Erfassung und Auswertung aller Geldwäscheverdachtsanzeigen vorgeschlagen. Zumindest sollte eine zentrale Datenbank für Verdachtsanzeigen errichtet werden, die für alle Bekämpfungsbehörden zugänglich ist. In diesem Zusammenhang wird auch die Initiative des Zollkriminalamts zur Einrichtung einer bundesweiten Datenbank über eingegangene Verdachtsanzeigen und sonstige Geldwäsche – relevante Hinweise als proaktiver Ansatz zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit der zuständigen Strafverfolgungsbehörden – gewertet. Eine weitere Intensivierung derartiger proaktiver Schritte wird angeregt.

4. Wie werden im Bericht der FATF

- a) die Zahl und Qualität der bei diesen Behörden gemäß § 11 des Geldwäschegegesetzes (GwG) zu erstattenden Verdachtsanzeigen der
 - Banken und
 - sonstigen Institute sowie
- b) die Auswertung dieser Anzeigen durch die Ermittlungsbehörden bewertet?

a) Die Zahl der gemäß § 11 GwG erstatteten Verdachtsanzeigen erscheint nach Auffassung der FATF-Prüfer – die zugleich jedoch einräumen, daß dies Ansichtssache sei – im Vergleich zu anderen Ländern sowie in Anbetracht der Größe und Bedeutung des deutschen Finanzsektors und der deutschen Wirtschaft relativ gering. Die Prüfer stellen fest, daß die überwiegende Anzahl der Verdachtsanzeigen von Banken stammen. Mehr Anzeigen von Unternehmen außerhalb des Banken- und Versicherungssektors würden das Verdachtsanzeigensystem nach Prüferansicht verbessern.

Im Hinblick auf die Qualität der Verdachtsanzeigen kommt der Bericht zu dem Ergebnis, daß die Bestrebungen der Behörden, diese Qualität weiter zu verbessern, prinzipiell lobenswert seien. Aus ihrer Sicht sollte jedoch der Gefahr entgegengewirkt werden, daß durch eine extensive Anwendung dieser Forderung eventuell Anzeigen, die von Interesse sein könnten, nicht erstattet oder verzögert werden.

Eine weitere Verbesserung des Verdachtsanzeigesystems könne zudem durch den Abbau der Überbetonung von Bartransaktionen im Rahmen der Geldwäschebekämpfung erzielt werden.

b) Der Prüfbericht bewertet die Behandlung der Verdachtsanzeigen durch die Strafverfolgungsbehörden als gründlich und professionell. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Teilt der FATF-Bericht die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im „Antrag zu Maßnahmen zur verbesserten Bekämpfung der Geldwäsche sowie zur Einziehung kriminell erlangter Profite“ vom 25. September 1997 (Drucksache 13/8590) erhobene Forderung nach Einrichtung einer zentralen Clearing-Stelle zur Vorabklärung von Verdachtsmeldungen?

Eine zentrale Clearing-Stelle zur Vorabklärung von Verdachtsmeldungen, wie von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im „Antrag zu Maßnahmen zur verbesserten Bekämpfung der Geldwäsche sowie zur Einziehung kriminell erlangter Profite“ vom 25. September 1997 (Drucksache 13/8590) gefordert, wird in dem Prüfbericht der FATF als die wirkungsvollste Möglichkeit der Geldwäschebekämpfung bezeichnet. Angesichts der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland wird von den Prüfern allerdings auch eine zentrale Datenbank, die für alle Strafverfolgungsbehörden zugänglich ist, als akzeptable Lösung bewertet.

6. Wie bewertet die FATF die im Finanzsektor getroffenen Aufsichtsmaßnahmen und sonstigen Maßnahmen gegen Geldwäsche, darunter die einzelnen Vorschriften des Geldwäschegegesetzes?

Die im Bankensektor getroffenen Aufsichtsmaßnahmen und sonstigen Maßnahmen gegen Geldwäsche werden von der FATF als äußerst lobenswert und beispielhaft für andere Jurisdiktionen bezeichnet. Die Beaufsichtigung der Kreditinstitute durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen nach dem Geldwäschegegesetz sei sehr solide und werde aktiv umgesetzt. Durch die Verlautbarungen des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen werde das Geldwäschegegesetz wirksam verstärkt.

Positiv hervorgehoben wird auch die ab 1. Januar 1998 stattfindende Beaufsichtigung von Finanzdienstleistungsinstituten, insbesondere von Wechselstuben und Finanztransferdienstleistern, durch die Bankenaufsicht.

Das Geldwäschegegesetz lege den Kredit- und Finanzinstituten in mancherlei Hinsicht jedoch Pflichten auf, die zugunsten einer effektiveren Geldwäschebekämpfung abgebaut werden könnten. Hierzu zähle die Erstreckung des § 2 GwG auch auf bereits identifizierte Dauerkunden sowie das Erfordernis einer Identifizierung des Kunden gemäß § 2 GwG bei Barauszahlungen. Ein Schritt in die richtige Richtung stelle insoweit die beabsichtigte Anhebung des Schwellenwertes des § 2 Abs. 1 und 2 GwG von 20 000 DM auf 30 000 DM dar, die daher begrüßenswert sei.

Als weitere Schwachstelle im Geldwäschegegesetz wird von den FATF-Prüfern zudem die Vorschrift des § 8 GwG bezeichnet. Hier wäre es laut FATF-Bericht im Gegensatz zu der derzeitigen Regelung, die die bloße Erkundigung und Aufzeichnung nach den Aussagen der auftretenden Person vorsieht, zu begrüßen, wenn die Identität des wirtschaftlich Berechtigten aufgrund „unabhängiger Quellen“ und nicht nur nach den Angaben des Kunden festgestellt würde.

Die vom Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung der Geldwäsche durch Lebensversicherungen werden im FATF-Bericht überwiegend positiv gewertet.

7. Teilt der FATF-Bericht die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im o.a. Antrag (Drucksache 13/8590) erhobenen Forderungen nach effektiveren präventiven Maßnahmen im Finanzsektor, darunter
 - a) die Forderung nach einer Identifizierungspflicht für Kredit- und Finanzinstitute im Geldwäschegegesetz bei der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung mit einzelnen Kunden,
 - b) die Forderung nach einer verbesserten Unterrichtung der Institute über die Einstellung und sonstige Verfahrensausgänge von Verfahren, die aufgrund einer Anzeige gemäß § 11 GwG eingeleitet worden sind,
 - c) die Forderung, ungewöhnliche und verdächtig erscheinende Finanztransaktionen vor Erstattung einer Anzeige gemäß § 11 GwG zunächst im Institut aktiv aufzuklären?

- a) Die Forderung nach der Aufnahme einer Identifizierungspflicht für Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute im Geldwäschegegesetz bei der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung wird von den FATF-Prüfern in ihrem Bericht grundsätzlich geteilt. Die Prüfer meinen, daß insbesondere im Hinblick auf die Einführung der Aufsicht des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen über Finanzdienstleistungsinstitute ab dem 1. Januar 1998 die Aufnahme einer derartigen Regelung in das Geldwäschegegesetz genau geprüft werden sollte.

Die FATF-Prüfer bemängeln die fehlende Sanktionsmöglichkeit des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen bei einem Verstoß gegen die Identifizierungspflicht bei Kontoeröffnungen. Bemerkt wird zudem, daß § 154 Abs. 2 AO im Gegensatz zu der Identifizierungspflicht nach dem Geldwäschegegesetz nicht auf ausländische Zweigstellen und Tochterunternehmen inländischer Kreditinstitute anwendbar sei und § 154 Abs. 2 AO keine definitive Regelung über Art und Weise der Identifizierung treffe.

- b) Die FATF-Prüfer sind nicht der Auffassung, daß die vorgeschlagene Änderung des § 475 StPO zu einer Verbesserung der Unterrichtung („feedback“) der Institute führt. Sie halten eine Verbesserung des feedback generell für angezeigt.
- c) Nach Auffassung der FATF-Prüfer bezieht sich das Verdachtsmeldesystem zur Geldwäschebekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland noch zu sehr auf Bartransaktionen. Den unbaren Transaktionen müsse mehr Bedeutung beigemessen werden. Die Identifizierung von verdächtigen unbaren Transaktionen könnte durch die Erstellung von Kundenprofilen sowie eine Überwachung von Konten bzw. durch den Einsatz EDV-gestützter Systeme zur Sichtbarmachung verdachtsbehafteter Sachverhalte gefördert werden.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die Kritik der FATF an den in Deutschland getroffenen Maßnahmen gegen Geldwäsche?

Droht aus der Sicht der Bundesregierung durch diese Kritik ein Imageverlust für den Finanzplatz Deutschland?

Die Bundesregierung wird die Anregungen der FATF-Prüfer, insbesondere die Schaffung einer zentralen Datenbank für Verdachtsmeldungen, intensiv prüfen. Für die Einrichtung einer solchen zentralen Datenbank ist aber die Zustimmung der Länder unerlässlich.

Im übrigen bestätigt der FATF-Bericht – abgesehen von wenigen Kritikpunkten – die von der Bundesregierung zur Bekämpfung der Geldwäsche getroffenen Maßnahmen. Bei der Beurteilung des Berichts darf nicht übersehen werden, daß in dieser zweiten Runde eine Effektivitätsprüfung des Geldwäschebekämpfungssystems in den Mitgliedstaaten durchgeführt wurde. Die Bundesrepublik Deutschland schneidet hier im internationalen Vergleich gut ab.

9. Wird die Bundesregierung aufgrund des Prüfungsergebnisses auf eine Ergänzung bzw. Überarbeitung der Gesetzesinitiativen zur Verbesserung der Geldwäschebekämpfung (Gesetzentwurf der Bundesregierung: Drucksachen 13/6620, 13/9644, 13/9661) bzw. zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P.: Drucksachen 13/8651, 13/9644) hinwirken?

Sieht die Bundesregierung darüber hinaus gesetzlichen und tatsächlichen Handlungsbedarf?

Der Bericht begrüßt an mehreren Stellen die in dem vom Deutschen Bundestag am 16. Januar 1998 verabschiedeten Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität enthaltenen Vorschläge. Eine Reform der §§ 111 b bis 111 p StPO ist Gegenstand des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. „Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Abschöpfung von Vermögensvorteilen aus Straftaten“ (Drucksache 13/9742). Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333