

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka, Knuth Meyer-Soltau, Sascha Lensing, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 21/6370 –**

Informelle Finanztransferstrukturen und Hawala-Systeme im Bereich der Organisierten Kriminalität

Vorbemerkung der Fragesteller

In mehreren Antworten auf Kleine Anfragen der Fragesteller auf Bundestagsdrucksachen 21/5125, 21/5170 sowie 21/5743 hat die Bundesregierung auf die Bedeutung internationaler informeller Finanzstrukturen, digitaler Kommunikationswege sowie arbeitsteiliger Unterstützungsstrukturen für Organisierte Kriminalität hingewiesen. Beschrieben werden insbesondere flexible Netzwerkstrukturen, internationale Finanzströme sowie digitale Kommunikations- und Unterstützungsstrukturen („Crime-as-a-Service“).

In ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 21/5743 führt die Bundesregierung aus, dass Schleusernetzwerke internationale informelle Finanztransferstrukturen nutzen, die sich mithilfe spezieller Handy-Apps zu weltweit agierenden Netzwerken zusammengeschlossen hätten. Gleichzeitig erklärt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 21/5125, dass digitale Kommunikations- und Unterstützungsstrukturen trotz erheblicher Tatbeiträge bislang nicht strukturiert erfasst würden.

Zugleich bezeichnet die Bundesregierung die Vermögensabschöpfung und den „Follow the money“-Ansatz regelmäßig als zentrale Bestandteile der Bekämpfung Organisierter Kriminalität. In ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 21/5170 wird jedoch zugleich ausgeführt, dass keine belastbaren Erkenntnisse darüber vorlägen, inwieweit Maßnahmen der Vermögensabschöpfung tatsächlich steuernde oder profitierende Strukturen Organisierter Kriminalität erreichen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich den Fragestellern die Frage, welche Rolle Hawala-Strukturen und vergleichbare informelle Finanztransfermodelle innerhalb transnationaler Organisierter Kriminalität spielen, wie diese Strukturen erfasst und bewertet werden und ob hierfür einheitliche Begriffs- oder Definitionsstandards bestehen.

1. Welche unterschiedlichen Erscheinungsformen von Hawala-Strukturen sind der Bundesregierung im Zusammenhang mit transnationaler Organisierter Kriminalität bekannt?

2. Welche informellen oder alternativen Finanztransferstrukturen neben Hawala-Systemen sind der Bundesregierung im Zusammenhang mit transnationaler Organisierter Kriminalität bekannt?
3. Verfügt die Bundesregierung über eine eigene Definition oder Begriffsbestimmung von Hawala-Strukturen oder vergleichbaren informellen Finanztransfermodellen, und wenn ja, wie lautet diese?
4. Welche Definitionen oder Kategorisierungssysteme zu Hawala-Strukturen oder vergleichbaren informellen Finanztransfermodellen werden nach Kenntnis der Bundesregierung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene verwendet?
5. Existiert nach Kenntnis der Bundesregierung eine behördenübergreifend einheitliche Definition oder Kategorisierung von Hawala-Strukturen oder vergleichbaren informellen Finanztransfermodellen, und wenn ja, wie lautet diese?
6. Welche Auswirkungen haben nach Einschätzung der Bundesregierung unterschiedliche Begriffs- oder Definitionsverständnisse im Bereich informeller Finanztransferstrukturen auf Ermittlungen, internationale Zusammenarbeit und Bekämpfungsansätze?

Die Fragen 1 bis 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Hawala-Banking ist ein seit mehr als 1.200 Jahren weltweit genutztes informelles und vertrauensbasiertes Transfersystem, das beleglos, kontolos und banklos verläuft. Der Transfer von Geldern bzw. Vermögenswerten wird über Hawala-Agenten (Hawaladare) abgewickelt und verläuft an staatlich regulierten Stellen vorbei. Es wird zum Beispiel für familienunterstützende Zahlungen in Länder mit unterentwickelten Zahlungsverkehrssystemen genutzt, aber auch für Zwecke der grenzüberschreitenden Organisierten Kriminalität. In einigen Ländern sind informelle Zahlungsverkehrssysteme, wie das sogenannte Hawala-System, legal und unterliegen staatlicher Regulierung.

Wie in der Antwort der Bundesregierung zur Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/16621 beschrieben, ist Hawala keine festumrissene Methode des Geldtransfers und ist auch nicht gesetzlich definiert. Zur Funktionsweise von Hawala-Banking wird auf die Antwort der Bundesregierung zur Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU auf Bundestagsdrucksache 20/12069 verwiesen.

Hawaladare bedienen sich zunehmend verfügbarer neuer Möglichkeiten, um ihre Dienstleistungen auch digital innerhalb ihrer Organisationen anzubieten. Es handelt sich um speziell für Hawala-Geschäfte entwickelte Anwendungen, die die Buchhaltung über eine innerhalb der Organisation übergeordnete Buchführungsstelle (Hawala-Broker) digitalisieren. Zugang zu solchen Anwendungen erhalten lediglich für die Betreiber vertrauenswürdige Personen.

Neben Hawala existieren ähnliche Formen des informellen Zahlungsverkehrsystems, die von der Financial Action Task Force (FATF) unter dem Begriff „Informal Value Transfer Systems“ (IVTS) zusammengefasst werden. Hierzu zählen beispielsweise auch das Feich'ein, das Hundi und das Phoe Kuan. Im internationalen Kontext und für die Strafverfolgung in Deutschland wird vermehrt der Begriff „criminal underground banking“ verwendet. Letztlich ist die Begrifflichkeit jedoch für die Strafbarkeit nicht entscheidend, da auf den rechtlichen Tatbestand des unerlaubten Finanztransfers abgestellt wird.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

7. Welche Gründe bestehen dafür, dass digitale Infrastrukturen trotz ihrer erheblichen Beiträge zur Tatbegehung nach der Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 21/5125 bislang nicht strukturiert erfasst werden?

Die jährlich veröffentlichten Bundeslagebilder dienen dazu, vorhandene Daten systematisch zu beschreiben, zusammenzufassen und zu bewerten. In ihnen werden bestimmte Delikts- oder Phänomenbereiche hinsichtlich ihrer quantitativen und qualitativen Entwicklung dargestellt. Sie sind eine Form der strategischen Auswertung und sollen die polizeiliche und politische Führungs- und Entscheidungsebene in die Lage versetzen, das Gefahren- und Schadenspotenzial des jeweiligen Delikts-/Phänomenbereichs und dessen Bedeutung für die Kriminalitätssituation in Deutschland einzuschätzen, zu bewerten sowie gegebenenfalls Handlungsbedarfe abzuleiten. Das Bundeslagebild Organisierte Kriminalität ist ein auf Basis der im Rahmen der Datenerhebung gemeldeten Verfahren der Organisierten Kriminalität erstelltes Produkt, das den Fokus auf die strafbaren Handlungen der einzelnen Gruppierungen, gegen die sich das Verfahren richtet, sowie dessen Organisiertheit gemäß der Arbeitsdefinition der Organisierten Kriminalität legt. Die Nutzung digitaler Infrastrukturen, wie beispielsweise kryptierte Telekommunikation, durch die Gruppierungen wird bereits erhoben. Ausführungen hierzu sind im Bundeslagebild Organisierte Kriminalität enthalten.

8. Plant die Bundesregierung eine strukturierte Erfassung digitaler Infrastrukturen im Bereich Organisierter Kriminalität, wenn ja, anhand welcher Kriterien, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

Die Bundesregierung prüft gemeinsam mit dem Bundeskriminalamt, den Ländern, der Bundespolizei und dem Zollkriminalamt, fortlaufend die Lageprodukte zur Organisierten Kriminalität auf Anpassungsbedarf und nimmt entsprechende Weiterentwicklungen, auch hinsichtlich der zu erhebenden Daten, vor.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Wirksamkeit bestehender Ermittlungs- und Kontrollmaßnahmen gegen informelle Finanztransfernetzwerke im Bereich der Organisierten Kriminalität, nachdem sie auf Bundestagsdrucksache 21/5743 Appgestützte und transnational organisierte Netzwerkstrukturen beschrieben hat, digitale Kommunikations- und Unterstützungsstrukturen bislang jedoch nicht strukturiert erfasst werden?

Grundsätzlich können Erkenntnisse aus Ermittlungs- und Auswerteverfahren zu illegalen Finanztransfernetzwerken im Bereich der Organisierten Kriminalität in den bestehenden polizeilichen Datensystemen im Rahmen der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten erfasst und ausgetauscht werden. Dies gilt auch für Daten aus digitalen Kommunikations- und Unterstützungsstrukturen.

10. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung darüber vor, inwieweit Hawala-Strukturen oder vergleichbare informelle Finanztransfermodelle dazu genutzt werden, Finanzströme staatlicher Nachverfolgung zu entziehen oder Maßnahmen der Vermögensabschöpfung zu umgehen?

11. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung Hawala-Systemen oder vergleichbaren informellen Finanztransfermodellen bei, nachdem nach Europol-Analysen aus dem Jahr 2024 ein erheblicher Teil krimineller Netzwerke Geldwäschehandlungen innerhalb eigener Strukturen organisiert und die Bundesregierung in ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 21/5743 zugleich transnationale informelle Finanztransfermodelle beschrieben hat?

Die Fragen 10 und 11 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Hawala und vergleichbare informelle Finanztransfermodelle können im Kontext Organisierter Kriminalität genutzt werden, um aus Straftaten stammende Gelder zu transferieren, Zahlungsströme zu verschleiern und die Herkunft von Geldern geheim zu halten. Die informelle Struktur und Anonymität machen das System sehr anfällig für Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und andere illegale Aktivitäten. Die zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geltenden Identifizierungs- und Dokumentationspflichten des staatlich beaufsichtigten Finanzsektors werden bewusst umgangen. In der Folge können auch Maßnahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (z. B. Einziehung oder Vermögenswerten) faktisch erschwert werden.

Die Strafbarkeit von Hawala-Systemen ist, je nach Einzelfall, in verschiedener Hinsicht gegeben: Geldwäsche (§ 261 des Strafgesetzbuches – StGB) – wenn Gelder verarbeitet werden, die aus rechtswidrigen Taten stammen („all crimes approach“); fehlende Erlaubnis (§ 63 Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz – ZAG) – die gewerbsmäßige Durchführung von Zahlungsdiensten ohne Erlaubnis ist nach § 63 Absatz 1 Nummer 4, Absatz 3 ZAG strafbar, auch wenn es sich um legale Gelder handelt; kriminelle Vereinigung (§ 129 StGB) – wenn die Voraussetzungen aufgrund bestimmter Strukturen erfüllt sind und systematisch gegen das ZAG verstoßen wird. Außerdem bestehen die entsprechenden strafrechtlichen Einziehungsmöglichkeiten nach §§ 73 ff. StGB. Für eine Verurteilung wegen Geldwäsche muss der Nachweis der rechtswidrigen Herkunft der Gelder erbracht werden. Sofern sich der Vortatnachweis schwierig gestaltet, können Anbieter von Hawala-Diensten wegen Verstößen gegen das ZAG strafrechtlich belangt werden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

12. Nach welchen Kriterien gilt eine informelle Finanztransfer- oder Unterstützungsstruktur, insbesondere eine Hawala-Struktur, aus Sicht der Bundesregierung als „zerschlagen“ (Bundestagsdrucksache 21/5166)?

Nach Bewertung der Bundesregierung gilt eine informelle Finanztransfer- oder Unterstützungsstruktur, insbesondere eine Hawala-Struktur, als „zerschlagen“, sobald sichergestellt ist, dass die vorbenannten Gruppierungen in personeller, materieller und insbesondere finanzieller Hinsicht substanziell und nachhaltig getroffen wurden.

13. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung darüber vor, ob sich informelle Finanztransfer- oder Unterstützungsstrukturen nach staatlichen Maßnahmen unter veränderten Kommunikationswegen oder sonstigen Anpassungen neu organisieren?

Informelle Finanztransferstrukturen zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie wenig formalisiert und stark dezentralisiert sind. Sie verfügen über unterschiedliche Methoden zur Abwicklung von Geldtransfers, die außerhalb regulierter

Finanzsysteme eingesetzt werden können. Aufgrund dieser Struktur weisen sie eine hohe Anpassungsfähigkeit gegenüber staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsmaßnahmen auf.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

14. Plant die Bundesregierung Anpassungen bei der Erfassung oder Bewertung informeller Finanztransferstrukturen wie Hawala-Systemen, und wenn ja, welche?

Die zuständigen Behörden des Bundes bewerten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Entwicklungen im Bereich informeller Finanztransferschäfte und passen ihr diesbezügliches Vorgehen bei Bedarf an.

Das Betreiben von Finanztransferschäften in Deutschland steht nach dem ZAG unter Erlaubnisvorbehalt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Der Betrieb ohne behördliche Erlaubnis ist untersagt und darüber hinaus grundsätzlich strafbewehrt. Mangels Anwendung der geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten, wie z. B. der dokumentierten Identifizierung von Kunden, ist Hawala-Banking schon strukturell regelmäßig nicht erlaubnisfähig. Die BaFin verfügt über die notwendigen gesetzlichen Befugnisse, gegen unerlaubte oder verbotene Geschäfte einzuschreiten.

Die strafrechtliche Verfolgung unerlaubter oder verbotener Geschäfte fällt in die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden. Der Bundesgerichtshof hat klargestellt, dass das Erbringen von Hawala-Banking-Dienstleistungen ohne behördliche Erlaubnis illegal ist und eine Straftat darstellen kann (Bundesgerichtshof, Beschluss vom 2. Juni 2021 – 3 StR 61/21).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.