

INSTITUTE FOR LAW AND FINANCE

MICHAEL FINDEISEN

**NATIONALE UND INTERNATIONALE MASSNAHMEN
GEGEN DIE GELDWÄSCHE UND DIE FINANZIERUNG
DES TERRORISMUS - EIN INSTRUMENT ZUR
SICHERSTELLUNG DER STABILITÄT DER FINANZMÄRKTE**

BMF-LECTURES AM ILF



**INSTITUTE FOR LAW AND FINANCE
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT**

WORKING PAPER SERIES NO. 7



PROF. DR. THEODOR BAUMS
PROF. DR. ANDREAS CAHN

INSTITUTE FOR LAW AND FINANCE

JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT

SENCKENBERGANLAGE 31

POSTFACH 11 19 32

D-60054 FRANKFURT AM MAIN

WWW.ILF-FRANKFURT.DE

TEL: +49 (0)69 / 798-28941

FAX: +49 (0)69 / 798-29018

Michael Findeisen

**Nationale und internationale Maßnahmen gegen die Geldwäsche und die
Finanzierung des Terrorismus – ein Instrument zur Sicherstellung der
Stabilität der Finanzmärkte**

Institute for Law and Finance

WORKING PAPER SERIES NO. 7

Institute For Law And Finance
"BMF - Lectures"

Nationale und internationale Maßnahmen gegen die Geldwäsche und
die Finanzierung des Terrorismus - ein Instrument zur Sicherstellung
der Stabilität der Finanzmärkte

Ministerialrat Michael Findeisen
Bundesministerium der Finanzen

Frankfurt, 24. April 2003

(Es gilt das gesprochene Wort)

Die gesetzlichen und politischen Anstrengungen zur Verhinderung der Geldwäsche sind kaum älter als 20 Jahre. Geldwäsche ist jedoch kein neues Phänomen. Geldwäsche gibt es - zumindest in weniger professionalisierten Formen - solange illegale Erträge in einer Geldwirtschaft anfallen, deren illegitime Herkunft verschleiert werden muss.

Warum wird Geld gewaschen?

Das Erfordernis der Geldwäsche entsteht insbesondere dann, wenn hohe Umsätze und Gewinne anfallen. Geldwäscher können nicht ohne weiteres beliebig große Finanztransaktionen vornehmen, ohne bei Strafverfolgungsbehörden, Finanzmarktaufsichtsbehörden, Finanzämtern oder Privaten (Banken), sofern letztere „sensibilisiert“ sind und funktionierende „interne Firewalls“ besitzen, Verdacht zu erregen. Um das Entdeckungsrisiko und die Einziehung illegal erwirtschafteter Vermögensgegenstände zu reduzieren, wird deshalb die illegale Herkunft der Vermögensgegenstände mit spezifischen Geldwäschetechniken verschleiert. Geldwäsche entscheidet über den finanziellen Erfolg von illegalen Wirtschaftsaktivitäten. Dieser setzt voraus, dass die Erträge aus illegalen Aktivitäten keinen Rückschluss mehr über die Wege des Geldes zur kriminellen Quelle zulassen, Beschlagnahme und Konfiskation dieser Gelder verunmöglicht wird und diese für den „unverdächtigen“ privaten Konsum oder als Investitionsmittel für neue (legale oder illegale) Geschäfte zur Verfügung stehen.

Warum ist die Finanzmarktaufsicht bei der Verhinderung der Geldwäsche gefordert?

Das Phänomen Geldwäsche wurde erst im Zeitalter globaler Märkte zur ordnungspolitischen Herausforderung. Der Prozess der Globalisierung verläuft nicht linear; er hat bekanntlich Schattenseiten. Die Globalisierung der Märkte und die gesteigerte Mobilität fördern nicht nur den legalen Austausch von Gütern und Kapital. Seit der Herausbildung globalisierter Finanzmärkte, der Deregulierung und der Liberalisierung sind die Methoden der Geldwäsche im Übrigen komplexer und die Verfolgung und Eindämmung illegaler Transaktionen schwieriger geworden. Durch die Folgen der Globalisierung, den sozialen und politischen Wandel sowie die ökonomische Strukturkrise in den Schwellenländern, den so genannten Transformationsländern Mittel- und Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), hat die

transnationale Kriminalität neue Geschäftsfelder und Operationsbasen für sich entdecken und Gewinne in noch nicht bekanntem Ausmaß erzielen können. Hinzu kommt, dass sich mit der Entstehung von „Offshore Finanzplätzen“ de facto „black boxes“ für Finanzströme herausgebildet haben, wodurch die Verschleierung der Herkunft von Geldern und die Anonymisierung von Inhabern dieser Gelder erleichtert wird.

Die Akkumulation deliktisch erlangten Kapitals in dieser Größenordnung muss im Zeitalter globalisierter Finanzmärkte als Gefährdungsfaktor für die wirtschaftliche und politische Stabilität und für legal handelnde Wirtschaftssubjekte angesehen werden. Geldwäsche dient dazu, sich auch in der „legalen Wirtschaft“ ein Standbein zu schaffen. Gegen legale Konkurrenten können sich kriminelle Marktteilnehmer durch ihre aus illegalen und un versteuerten Gewinnen beruhende Finanzkraft durchsetzen. Folge dieser Praktiken sind eine Verzerrung des Wettbewerbs sowie ein Zuwachs von wirtschaftlicher und damit auch politischer Macht. Die Kontamination der Finanzmärkte durch illegales Kapital und das dadurch bedingte Entstehen intransparenter, anti-konstitutioneller Strukturen wird damit auch für Finanzmarktaufsäher zu einer ordnungspolitischen Herausforderung.

Die Enquete-Kommission „Globalisierung“ des Deutschen Bundestages fasste in ihrem im Jahr 2002 vorgelegten Abschlussbericht die Gründe, warum Geldwäsche ökonomisch und sozial schädlich ist und deshalb verhindert werden muss, wie folgt zusammen:

- ◆ Geldwäsche lässt unkontrollierte, anti-konstitutionelle Mächte entstehen
- ◆ Geldwäsche hilft mit, die materiellen Früchte von Straftaten zu vertuschen, die keine Gesellschaft negieren kann, wenn sie sich nicht selbst aufgeben will
- ◆ Geldwäsche geht mit korruptiven Praktiken einher und übt auf diese Weise einen negativen Effekt auf die Entwicklung von politischen Institutionen aus
- ◆ mit den Methoden der Geldwäsche werden oftmals simultan Steuern hinterzogen, die für die Bereitstellung öffentlicher Güter fehlen, sodass ein direkter Negativeffekt auf die Wohlfahrt entsteht
- ◆ Anlagestrategien von Geldwäschesyndikaten tragen zur Verarmung von Nationen bei, weil deren Reichtum in monetärer Form in globale Geldwaschanlagen transferiert wurde
- ◆ mit den gewaltigen Kapitalflüssen der Geldwäsche werden ökonomische Größen (wie Zinsen und Renditen) in eine Richtung beeinflusst, die für die ökonomische Entwicklung nicht förderlich ist

- ◆ außenpolitische Ziele oder Maßnahmen der Entwicklungspolitik werden direkt durch Praktiken der Geldwäsche konterkariert
- ◆ private Unternehmen (insbesondere Banken), staatliche Institutionen und Organisationen erleiden einen Reputationsverlust, wenn sie in Geldwäscheskandale verwickelt sind

Der Umfang der Geldwäsche

Weltweit werden Gewinne in Milliardenhöhe aus kriminellen Aktivitäten erwirtschaftet. Über die Volumina der national und international gewaschenen Gelder lassen sich zwar wegen des hohen Dunkelfeldes kaum exakte Aussagen treffen, da es hierfür immer noch an zuverlässigen Berechnungsmethoden und einer verlässlichen Dunkelfeldforschung fehlt. Nach Untersuchungen des IWF aus dem Jahr 1999 sollen 2 bis 5 % des globalen Welt-Bruttoinlandsprodukts, d.h. zwischen 700 bis 1.500 Mrd. US-Dollar aus illegalen Quellen stammen. Wenn man Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft definitionsmäßig miteinbezieht, fallen noch erheblich höhere Prozentsätze als „schmutziges Geld“ an.

Anders als die landläufige Medienrezeption es nahe legt, steht das Weiß-Waschen von Geldern, die aus dem Drogenhandel und der sog. Milieukriminalität stammen, nicht (mehr) im Vordergrund. Die Risiken, die die Finanzmarktaufsicht prioritär auf den Plan rufen, haben einen anderen kriminellen Hintergrund:

Bei betrügerischen Bilanzmanipulationen, die im vergangenen Jahr das Vertrauen der Anleger erschütterten, war neben Vermögensdelikten oft auch Geldwäsche mit im Spiel. Dies war auch im Falle Enron so.

Geldwäschehandlungen stehen oft auch in Verbindung mit dem „Grauen und Schwarzen Kapitalmarkt“. Verbraucherschutzvereinigungen kommen zum Ergebnis, dass der jährliche, volkswirtschaftliche Schaden aus Anlagebetrug in Deutschland bei rund 25 Mrd. Euro liegt. Geldwäsche ist beim Anlagebetrug immer zu verwirklichendes Begleitdelikt, um in den Genuss der ergaunerten Gelder zu kommen. Diese Sachverhalte machen deutlich, dass der Finanzsektor gleichermaßen Zielobjekt von Straftaten wie Vehikel zur Durchführung von Straftaten sein kann.

Neben den genannten Vermögensdelikten spielt auch in Deutschland Korruption als Vortat zur Geldwäsche eine signifikante Rolle. Dies hat auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und internationale Standardsetzer wie den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht aufgrund bestimmter Korruptionsskandale, in denen Banken durch die Anlage von

sog. Potentatengeldern verwickelt waren (Marcos, Salinas, Suharto, Abacha) veranlasst, hiergegen spezifische Maßnahmen zu treffen.

Auf internationaler Ebene kaum beleuchtet blieben bisher mögliche Geldwäscheaktivitäten über den Derivate- und Wertpapiermarkt. In diesem Bereich existieren bezüglich der Geldwäscheprävention noch keine angemessenen Aufsichtsstandards und -institutionen. Dies gilt namentlich für den Bereich der Hedge Fonds und OTC-Geschäfte. Studien deuten jedoch schlüssig darauf hin, dass insoweit mit einem gewaltigen Geldwäschepotential zu rechnen ist.

Bei der Geldwäsche haben wir es nicht mit „Peanuts“ zu tun. Um welche Risiken es geht, zeigen sehr plastisch zwei Fälle, in denen auch die deutsche Kreditwirtschaft in den letzten Jahren betroffen war. Die US-amerikanische Bank of New York ist im Jahre 1999 in die Schlagzeilen geraten, weil Beträge russischen Ursprungs in Höhe von etwa 7 Mrd. Euro über dieses Institut gewaschen wurden. Mehrere deutsche Institute waren dabei durch ihre Korrespondenzbankenaktivitäten in Vorwäschehandlungen involviert. Am Beispiel der Bank of New York lässt sich ermessen, welche Schäden eine Bank erleiden kann, die sich zur Geldwäsche missbrauchen lässt oder – wie im Fall der Bank of New York – deren Mitarbeiter des Top-Managements als Mittäter aktiv eingebunden waren. So ist der Börsenwert der Aktien der Bank of New York allein an dem Tag, an dem der Geldwäschefall durch eine Nachricht in der New York Times bekannt geworden ist, um 7 % gefallen.

In einem im Jahr 2001 in Deutschland bekannt gewordenen Fall sind insgesamt Beträge über 13 Mrd. DM für eine internationale Handelsgruppe mit intransparenter Konzernstruktur, die ihren Hauptsitz in London hatte und der Kontakte zur russischen und ukrainischen Mafia nachgesagt wurden, unter anderem über deutsche Banken transferiert und über ein deutsches Institut angelegt worden. Dieses Institut war aufgrund von Medienberichten einem erheblichen Reputationsrisiko ausgesetzt. Zur Unternehmensgruppe der Geldwäscher, die zunächst nach der Privatisierung von Unternehmen im Primärsektor (Aluminium) tätig war, zählte auch eine sog. Shell Bank, d.h. eine „Briefkastenbank“ ohne eigenen Geschäftsbetrieb in einem Offshore-Staat. Diese Unternehmensgruppe war verdächtig, in großem Stil in Geldwäscheaktivitäten involviert zu sein; ein Hauptakteur sitzt inzwischen in Israel wegen Börsendelikten in Untersuchungshaft.

Wie werden Gelder über den Finanzmarkt gewaschen?

Die beiden geschilderten Fälle stellen nur die sichtbare Spitze eines bei der Geldwäsche besonders stark ausgeprägten Dunkelfeldes dar. Geldwäscheaktivitäten der geschilderten Größenordnung zeichnen sich dadurch aus, dass nicht nur ein Kreditinstitut oder ein Finanzplatz betroffen ist, sondern ein Geflecht von grenzüberschreitenden Transaktionen mehrere Finanzzentren umfasst. Geldwäsche spielt sich - durch transnationale Arbeitsteilung und Spezialisierung - in hohem Maße auf internationaler Ebene ab und profitiert von der Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Das Waschen der illegalen Erträge ist in wachsendem Maße ein internationales Phänomen, wobei Geldwäscher in der Lage sind, Tatgelegenheiten und Schwächen in den einzelstaatlichen Maßnahmen gegen Geldwäsche auszunutzen.

Banken werden aufgrund ihres breiten Angebots von Finanzdienstleistungen, insbesondere als Kapitalsammelstellen und als Intermediäre im nationalen und internationalen Zahlungsverkehr, für die Geldwäsche missbraucht. Sie nehmen als Anlaufstelle für Geldwäscher eine Schlüsselrolle ein. Ihre auf der Qualität ihrer Services beruhende Attraktivität kann schon aus logistischen Gründen nicht vollständig durch die Nutzung anderer Techniken, etwa durch Einschaltung von anderen Nicht-Finanzunternehmen, Schattenmärkten und illegalen Überweisungssystemen, im „Undergroundbanking“ ersetzt werden. Für den Prozess der Geldwäsche spielen Banken sowohl bei der Einschleusung illegaler (Bar-)Gelder in den legalen Finanzkreislauf als auch bei der Verschleierung bereits im Finanzkreislauf befindlicher, illegaler Erträge eine Schlüsselrolle. Geldwäsche durch Bareinzahlung an den Schaltern von Instituten hat hingegen an Bedeutung verloren. Es gibt inzwischen andere, erheblich verfeinerte Methoden. Schmutziges Geld wird auch direkt in die Wirtschaft investiert bzw. über Gewerbeunternehmen „vorgewaschen“. Auch Gelder, die über Nicht-Finanzunternehmen vorgewaschen worden sind, gelangen früher oder später wieder zu Banken. Kontaminierte Vermögensmassen werden auf diesem Weg, etwa über den internationalen Zahlungsverkehr, von Konto zu Konto „bewegt“ und neu angelegt. Die Entwicklung auf den Finanzmärkten hat Geldwäschern die Arbeit eher erleichtert. Die Methoden wurden im Zug der technischen Neuerungen auf den Finanzmärkten, im Rahmen des Massengeschäfts und bei der technischen Abwicklung von Bankgeschäften (online banking, direct banking, elektronisches Geld) professionalisiert und umfassen heute auch eine Vielzahl von Anlageinstrumenten des Wertpapiersektors einschließlich der Derivate. Angesichts der wachsenden Kapitalströme, die heute zwischen Finanzmärkten hin- und herfließen, wird es deshalb immer schwieriger, zwischen Finanztransaktionen zu unterscheiden, die einen legalen oder aber einen Geldwäscherhintergrund haben.

Welche Risiken verursacht Geldwäsche für Banken und sonstige Finanzdienstleister?

Wenn Standards gegen Geldwäsche unzureichend umgesetzt werden oder ganz fehlen, können den Instituten schwerwiegende Kunden- und Adressenausfallrisiken entstehen. Diese Risiken manifestieren sich in Reputationsrisiken, operationellen Risiken und Rechtsrisiken. Jedes dieser Risiken kann den Banken erhebliche finanzielle Kosten verursachen (z.B. durch den Abzug von Einlagen, die Aufhebung von Interbank-Kreditlinien, Forderungen gegen die Bank, Kosten, die für die Untersuchung des Sachverhalts anfallen, die Beschlagnahme oder Sperrung von Aktiva sowie Kreditausfälle). Das Reputationsrisiko, d.h. die Gefahr, dass negative Publizität über das Geschäftsgebaren und die Geschäftsbeziehungen einer Bank - ob zutreffend oder nicht - das Vertrauen in die Integrität des Instituts beeinträchtigt, stellt für Banken eine große Bedrohung dar. Das Vertrauen der Einleger, Gläubiger und des Marktes insgesamt ist für die Natur des Geschäfts jeder Bank essentiell. Jeder Geldwäschefall, der Außenwirkung erlangt und damit zum Medienereignis und zum Objekt staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen bzw. bankaufsichtlicher Aufklärung wird, kann somit für das einzelne Institut einen materiellen Schaden zur Folge haben. Aufgedeckte Geldwäschefälle in Banken Deutschlands, Großbritanniens, den USA und in der Schweiz belegen dies eindrucksvoll.

Auch das sog. Rechtsrisiko kann leicht in einen materiellen Schaden umschlagen. Gegen ein Institut kann ein Strafverfahren, ein Bußgeldverfahren oder ein Verwaltungsverfahren durch die BaFin eingeleitet werden, wenn zwingende Anti-Geldwäscheregularien nicht eingehalten werden. Die aus der „Sanktionierung“ resultierenden Kosten können die reinen Verfahrenskosten bei weitem übersteigen.

Wie können Geldwäscherisiken im Institut minimiert werden?

Im Rahmen des 4. Finanzmarktförderungsgesetzes, das im Juni 2002 in Kraft getreten ist, wurden vom Bundesministerium der Finanzen auch Maßnahmen gegen die Geldwäsche getroffen, die das Geldwäschegesetz und das Kreditwesengesetz ergänzen sollten. Hierzu gehört auch die Schaffung des § 25a Abs. 1 Nr. 4 KWG. Aufgrund dieser Norm und den spezifischen Standards des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, die gegenwärtig auch in die deutsche Aufsichtspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht integriert werden, gehört es aus den genannten Gründen nicht nur zur ordnungsgemäßen

Geschäftspolitik eines Instituts, sich von Transaktionen mit kriminellem Hintergrund und dabei insbesondere von Transaktionen, die der Geldwäsche dienen, fernzuhalten und zur Aufklärung von Geldwäsche einen aktiven Beitrag zu leisten (vgl. § 11 GwG). Banken, Lebensversicherungen und sonstige Finanzdienstleister sind darüber hinaus verpflichtet, ein angemessenes internes Risikomanagement einzuführen, das imstande ist, ihren Missbrauch durch kriminelle Elemente zu verhindern.

Der beste Schutz gegen Geldwäscherisiken besteht aufgrund dieses vom Bundesministerium der Finanzen vertretenen Ansatzes darin, seinen Kunden, dessen Geschäftsgebaren und wirtschaftlichen Hintergrund gut zu kennen. Solide Verfahren für die Feststellung der Kundenidentität sind entscheidende Voraussetzung für ein wirksames Risikomanagement. Sie verlangen von den Instituten die Formulierung von Regelungen für die Annahme von Kunden sowie ein gestaffeltes System für die Feststellung der Kundenidentität. Dieses System beinhaltet eine umfassende Sorgfaltspflicht für Geschäftsverbindungen mit höherem Risiko sowie eine aktive Überwachung der Geschäftsverbindungen auf verdächtige Vorgänge.

Der Identifikationsvorgang und die Sicherstellung des sog. Know your customer-Prinzips wird in diesem Zusammenhang primär nicht als Feststellung der Identität des Neukunden begriffen, sondern als ein prozesshaftes Verfahren, das Kundensorgfaltspflichten für die gesamte Dauer einer zwischen Institut und Kunde bestehenden Geschäftsbeziehung begründet. Eine Pflege und Aktualisierung der Kundendaten muss gewährleistet sein, um auf signifikante Änderungen in der Geschäftsbeziehung reagieren zu können. Die Kundenidentifizierung erstreckt sich nicht nur auf den Kontoinhaber und die Verfügungsberechtigten für ein Konto, sondern umfasst auch die wirtschaftlichen Berechtigten jedweder Kategorie sowie jede Person im Zusammenhang mit der Durchführung von Finanztransaktionen, die für das Institut ein spezifisches Risiko begründen kann.

Bei Beginn der Geschäftsbeziehung mit einem Neukunden sind nunmehr interne Regularien vorzuhalten, die insbesondere folgende Faktoren berücksichtigen:

- persönlicher Hintergrund des Kunden
- wirtschaftlicher Hintergrund und Aktivitäten des Kunden
- Herkunftsland des Kunden
- Kontobeziehungen des Kunden
- sonstige Risikoindikatoren

Mit Beginn der Geschäftsbeziehung ist der Kunde vom Institut einer spezifischen, internen Risikoklasse zuzuordnen. Für höhere Risikogruppen, etwa im Private Banking, gelten dabei andere Maßstäbe als für Kunden, die im Retailgeschäft ein typisches Gehaltskonto mit unauffälliger Kontoführung unterhalten. Bei ersteren unterliegt die Herkunft der eingehenden Gelder einer regelmäßigen Beobachtung durch die Bank („Know the source of money“). Zum Know your customer-Prinzip und dessen Einhaltung gehören dementsprechend konten- und kundenbezogene Überwachungspflichten auf der Basis der Aggregation der gesamten Geschäftsbeziehung mit dem Institut. Nur so können ungewöhnliche, vom Kundenprofil abweichende Transaktionen vom Institut erkannt und Risiken minimiert werden.

Für die Geschäftsbeziehungen, die über Dritte angebahnt werden, gelten erfahrungsgemäß größere Risiken. Dementsprechend unterfallen von professionellen Intermediären, etwa Fondsmanagern, angebahnte Kundenbeziehungen oder Geschäftsbeziehungen, die nicht unter persönlicher Präsenz des Kunden („Non-face-to-face“) eröffnet worden sind, besonderen Kundensorgfaltspflichten.

Geschäftsbeziehungen mit Korrespondenzbanken sind ebenfalls als besonders risikoträchtig anzusehen. Vor Eröffnung einer entsprechenden Interbankbeziehung ist die Einholung ausreichender Informationen über die Korrespondenzbank, über deren Management, deren Geschäftsaktivitäten, die von ihr getroffenen Abwehrmaßnahmen gegen Geldwäsche nötig, wobei insbesondere denjenigen Maßnahmen Bedeutung zukommt, die bei der Nutzung der Korrespondenzbeziehung durch Drittinstitute getroffen werden. Banken sollen nur in denjenigen Ländern Korrespondenzbankenbeziehungen unterhalten, in denen eine wirksame Überwachung der Institute unter Einbeziehung der „Know-your-customer“-Prinzipien durch die zuständigen Aufsichtsinstitutionen sichergestellt ist. Länder mit schwachem Aufsichtsregime bzw. die nicht „kooperativ“ im Kampf gegen die Geldwäsche sind, fallen also nicht darunter.

Im Zusammenhang mit Korruptionsfällen und der Unterschlagung öffentlicher Gelder sind Geschäftsbeziehungen mit „Politically Exposed Persons (PEPs)“ spezifischen Sorgfaltspflichten unterworfen worden. Personen, die wichtige Positionen oder gar Regierungsverantwortung im öffentlichen Leben innehaben oder mit diesen in enger Verbindung stehen, können für das Institut ein besonderes Reputationsrisiko auslösen. Die Institute müssen durch Recherchen feststellen, ob ein Neukunde unter diese Kategorie fällt und sich im

folgenden Klarheit über die Herkunft der Mittel verschaffen. Konten dieser Kategorie dürfen nur auf Management Level eröffnet werden.

Geldwäsche kann nur mit einem multidisziplinären Ansatz verhindert werden

Aus dem Gesagten folgt, dass Geldwäsche schon lange nicht mehr als bloßes Polizei- und Justizproblem angesehen werden kann. Das Strafrecht allein kann bei Fragen mit komplexen wirtschaftlichen und technischen Bezügen wie der Geldwäsche seine Steuerungskraft nicht mehr entfalten. Eine erfolgreiche Geldwäschebekämpfung setzt deshalb einen multidisziplinären Ansatz voraus, der auf folgenden Pfeilern aufbaut:

- **Maßnahmen der Finanzmarktaufsicht** auf der Grundlage der Aufsichtsgesetze (KWG, VAG) und der gewerberechtlichen Vorschriften des Geldwäschegesetzes (GwG), für dessen Umsetzung im Finanzsektor die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zuständig ist
- **Strafbarkeit der Geldwäsche.** In Deutschland ist Geldwäsche seit 1992 - wie in allen Industrieländern - strafbar. Die in Deutschland einschlägige Strafnorm (§ 261 StGB) wurde seither in ihrem Anwendungsbereich ausgedehnt und der Kreis der Vortaten erweitert. Auch die Schwere Steuerhinterziehung (§ 370a AO) gehört inzwischen zu diesen Vortaten
- **Flankierende Maßnahmen des Strafverfahrensrechts.** Durch den kriminalistischen Ansatz der Verfolgung vom Geld zur Tat erhofften sich die nationalen Gesetzgeber insbesondere durch Einziehung der finanziellen Grundlagen die Netzwerke an ihrem ökonomischen Nerv zu treffen, um dadurch den Verbrechensgewinn verkehrsunfähig zu machen und um damit gleichzeitig die künftige Investitionsbasis für weitere illegale Aktivitäten zu entziehen. Bei der Frage der geeigneten Instrumente zur Erreichung dieser Ziele wurde - neben einer Verbesserung der internationalen Rechtshilfe - die Informations- und Kooperationspflicht Privater („Verdachtsanzeigepflicht“) gegenüber den für die Geldwäschebekämpfung zuständigen Behörden angesehen. Die damit verbundene Zielsetzung stellt sich als Trias dar: Sie besteht aus der Aufspürung deliktisch erlangter Gewinne, aus der Sicherstellung und Einziehung von illegalem Vermögen, etwa über den Verfall, und aus der Bestrafung des Geldwäschers.

Der Missbrauch der Finanzmärkte bei der Generierung und Verschleierung illegaler Gewinne ist gleichzeitig auch die „Achillesferse“ des organisierten Verbrechens. Damit diese verwundbare Stelle so effektiv wie in der griechischen Mythologie getroffen werden kann, sind zwei Voraussetzungen, die wiederum miteinander verknüpft sind, unabdingbar. Erstens sind Polizei und Ermittlungsbehörden auf eine enge Kooperation mit den auf den Finanzmärkten tätigen Unternehmen angewiesen, da diese bei der Geldwäsche - in der Regel unfreiwillig - die wichtigste Anlaufstelle sind und von dort aus Hinweise in der Form von Verdachtsanzeigen an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden können. Dies bedingt aber, und das ist die zweite Voraussetzung, dass alle in den verschiedenen Bereichen der Kreditwirtschaft tätigen Personen genügend sensibilisiert sind, um Geldwäsche erkennen zu können und hierfür gleichzeitig im Unternehmen die erforderliche technische Infrastruktur zur Erkennung von ungewöhnlichen bzw. auffälligen Geschäften besitzen.

Geldwäsche kann nur mit einem internationalen Ansatz verhindert werden

Geldwäsche ist ein grenzüberschreitendes, internationales Phänomen. Gegenstrategien und Gesetze gegen Geldwäsche müssen deshalb dieser Tatsache Rechnung tragen. Alleingänge eines nationalen Gesetzgebers wären deshalb zum Scheitern verurteilt. Der deutsche Bekämpfungsansatz ist in das internationale Maßnahmenpaket gegen Geldwäsche eingebettet. Die internationalen Standards gegen die Geldwäsche beruhen auf folgenden Pfeilern:

Die **EU-Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche vom 10. Juni 1991**, die durch die Richtlinie 2001/97/EWG vom 4.12.2001 („2. EU-Geldwäscherichtlinie“) erweitert worden ist, verpflichtet die EU-Staaten zur Schaffung eines Anti-Geldwäschegesetzes und stellt hierdurch die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäsche sicher. Der Inhalt der EU-Geldwäscherichtlinie orientiert sich an diversen internationalen politischen Initiativen zur Eindämmung der Geldwäsche. Dabei leisteten die **40 Empfehlungen** vom 19.4.1990 der von den G 7-Staaten ins Leben gerufenen und heute wichtigsten internationalen politischen „Anti-Geldwäsche-Institution“, der bei der OECD domizilierenden und 29 Mitgliedsstaaten umfassenden **„Financial Action Task Force On Money Laundering**, wichtige Vorarbeiten. Gegenwärtig werden diese Empfehlungen unter

deutscher Präsidentschaft überarbeitet, modernisiert und neuen Geldwäscherisiken angepasst. (Als Präsident der FATF amtiert bis Juli 2003 der Präsident der BaFin, Jochen Sanio). Diese Empfehlungen beeinflussten auch die Aktivitäten des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht auf dem Gebiet der Geldwäsche. Die in der Folgezeit mehrfach aktualisierten 40 Empfehlungen stellen weltweit den wichtigsten, multidisziplinären Standard gegen Geldwäsche im repressiven und präventiven Bereich dar.

Obwohl es sich nur um „soft law“ der wichtigsten Industrieländer ohne unmittelbare rechtliche Bindungswirkung handelt, ist der FATF-Standard mit einem politischen Sanktionsmechanismus („Schwarze Listen“) auch gegenüber Nicht-Mitgliedsstaaten ausgestattet und damit im Ergebnis für den einzelnen Nationalstaat genauso verpflichtend wie eine Konvention mit rechtlicher Bindung.

Die FATF hat mehrfach einen Bericht mit einer Liste von „nicht-kooperierenden“ Ländern und Territorien bei der Geldwäschebekämpfung veröffentlicht. Anhand von 25 Kriterien untersuchte die FATF eine Anzahl von Staaten und Territorien und stellte eine Bewertung an, ob diese mit einer unzureichenden Gesetzgebung bzw. Praxis gegen Geldwäsche die Durchsetzung der FATF-Standards gegen Geldwäsche behinderten. Als unmittelbare Folge dieser Bewertung wandte die FATF eine Empfehlung an, aufgrund derer die Institute in den FATF-Staaten gehalten sind, bei Transaktionen mit Instituten aus den auf der Liste aufgeführten Ländern besondere Vorsicht walten zu lassen und gegen diese Länder Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen. Folgende Länder und Territorien wurden im Hinblick auf festgestellte Defizite zunächst als „nicht-kooperierend“ qualifiziert:

Bahamas, Cayman Inseln, Cook Inseln, Dominika, Israel, Libanon, Liechtenstein, Marshall Inseln, Nauru, Niue, Panama, Philippinen, Russland, St. Kitts und Newis, St. Vincent und die Grenadinen.

Diese Liste wurde in der Folgezeit mehrfach aktualisiert. Diejenigen Länder, die durch die Schaffung eines rechtlichen Anti-Geldwäschestandards und dessen Implementierung Fortschritte erzielt haben, wurden von der Liste genommen. Andere Staaten, deren Evaluierung ähnliche Defizite ergab, wurden auf die „Schwarze Liste“ gesetzt (Ägypten, Myanmar (Burma), Nigeria, Ungarn und die Ukraine.

Diese „Name and Shame-Politik“ der FATF hat sich zur Durchsetzung der Standards als sehr erfolgreich erwiesen. Die Mehrzahl der gelisteten Länder hat inzwischen ein Anti-Geldwäscherecht, das den Anforderungen der FATF entspricht.

Der Standard der FATF gegen Geldwäsche wurde am 30. Oktober 2001 im Gefolge des 11. September durch **8 Sonderempfehlungen der FATF gegen die Finanzierung des Terrorismus** ergänzt, die in Deutschland durch das **Geldwäschebekämpfungsgesetz vom 8.8.2002** und das seit 1.7.2002 wirksame 4. Finanzmarktförderungsgesetz umgesetzt worden sind.

Umsetzung des internationalen Standards in Deutschland

Der Standard der FATF und die EU-Geldwäscherichtlinie werden durch ein multidisziplinäres Maßnahmenpaket Deutschlands gegen die Geldwäsche implementiert, das - wiederum in Reaktion auf internationale Vorgaben und erkannte nationale Regelungsdefizite - mehrfach erweitert und aktualisiert worden ist. Diese miteinander verzahnten Maßnahmen bestehen aus folgenden rechtlichen Elementen:

Schaffung eines Straftatbestands der Geldwäsche. Dieser Straftatbestand (§ 261 StGB) wurde durch Art. 1 Nr. 19 des Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrGKG) vom 15. Juli 1992 in das StGB eingefügt und inzwischen mehrfach erweitert. Die kriminologische Definition der Geldwäsche wäre für das Strafrecht zu unbestimmt. Geldwäsche gem. § 261 StGB ist deshalb nicht bei jedweder Herkunft anzunehmen, sondern nur dann, wenn der Gegenstand aus einer der **Vortaten** des Abs. 1 stammt. Als Vortaten der Geldwäsche kommen alle rechtswidrigen Taten in Betracht, die in Absatz 1 normiert sind. Sie umfassen nicht nur die sog. Drogengeldwäsche, sondern alle relevanten Delikte der organisierten Kriminalität und Wirtschaftskriminalität. Seit dem 28.12.2001 ist auch die Schwere Steuerhinterziehung gem. § 370a Vortat i.S.d. § 261 StGB. Gleiches gilt inzwischen für die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung. Auch der Vortäter bzw. Mittäter der Vortat können wegen § 261 StGB bestraft werden.

Das **Geldwäschegesetz (GwG)** steht zwar mit § 261 StGB in einem funktionalen Zusammenhang, da es den Geldwäschestraftatbestand und einschlägige Ermittlungen unmittelbar (durch die Verdachtsanzeigepflicht gem. § 11 I GwG) bzw. mittelbar (durch das Vorhalten von Identifikationsunterlagen zur Sicherstellung der Papierspur der einzelnen Finanztransaktionen - Dokumentationspflicht gem. § 9 GwG -) „flankiert“.

Das **GwG** hat jedoch **keinen repressiven, sondern einen gewerberechtlichen Charakter**. Es dient der **Strukturprävention gegen Geldwäsche** primär im Finanzsektor **durch Maßnahmen des Wirtschaftsverwaltungsrechts**. Das GwG begründet die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Schaffung einer adäquaten Aufbau- und Ablauforganisation, um einem Missbrauch der Institute durch Geldwäsche entgegenzutreten. Das GwG besitzt einen **eigenständigen Regelungskreis**, der eine verhaltensregulierende und risikominimierende Wirkung mit dem Ziel der Verhinderung der Geldwäsche im Finanzsektor und - durch das Geldwäschebekämpfungsgesetz vom 8.8.2002 - inzwischen auch in anderen Unternehmensbereichen sowie bei den freien Berufen entfalten soll. Für die Umsetzung des GwG im Finanzsektor ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zuständig.

Die einzelnen **institutsbezogenen Pflichten des GwG** lassen sich - den internationalen Vorgaben folgend - in drei Kategorien einteilen:

Verdachtsanzeigepflicht. Ermittler sind auf die Kooperation mit den Finanzmarktaufsichtsbehörden und mit den privaten Kredit- und Finanzinstituten angewiesen. Durch § 11 I 1 GwG soll diesen von privaten Unternehmen Anhaltspunkte für Geldwäschetransaktionen verfügbar gemacht werden. Dieses Ziel wird durch die im GwG als gewerberechtliche Meldepflicht ausgestaltete „Verdachtsanzeigepflicht“ für Institute sowie für andere Unternehmen und Freie Berufe gem. § 11 I GwG sichergestellt. Die Erstattung einer Verdachtsanzeige führt gem. § 12 GwG nicht zur Verletzung des Bankgeheimnisses und stellt die Anzeigenden von zivilrechtlicher bzw. strafrechtlicher Verantwortung frei. § 11 GwG beruht nicht auf einem zwingenden, „automatischen“ Melden von behördlich vorgegebenen „Sachverhalten“ an die Strafverfolger. Die Norm räumt den Adressaten einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der verdachtsindiziellen Tatsachen ein, der bei den Instituten von der (externen und internen) Revision der BaFin auf Beurteilungsfehler zu überprüfen ist. Die Pflicht zur Erstattung von Verdachtsanzeigen wurde durch das Geldwäschebekämpfungsgesetz auf Sachverhalte, die der Finanzierung einer terroristischen Vereinigung dienen oder dienen würden, ausgedehnt. Verdächtige Tatsachen sind gem. § 13 GwG auch von den für die Implementierung des GwG zuständigen Behörden und - durch das 4. Finanzmarktsförderungsgesetz - auch durch die Finanzbehörden, vornehmlich durch die Finanzämter (§ 31b AO), zu erstatten.

Verdachtsanzeigen sind bei den jeweils zuständigen Ermittlungsbehörden der Länder, vornehmlich den Landeskriminalämtern und Staatsanwaltschaften, zu erstatten. Eine Kopie der Verdachtsanzeige ist gem. § 5 I an die „Zentrale Analyse und Informationsstelle für

Verdachtsanzeigen“ im Bundeskriminalamt (§ 5 I) zu senden. Diese neue Stelle, die die Funktion einer deutschen „Financial Intelligence Unit“ hat, soll für einen besseren Informationsaustausch zwischen den administrativ und polizeilich tätigen Anti-Geldwäschebehörden national und international sorgen sowie Typologien und Methoden der Geldwäsche analysieren.

Identifizierungspflichten und Dokumentationspflicht. Die Identifizierungspflichten haben zunächst einen präventiven Effekt. Solide Verfahren für die Feststellung der Kundenidentität sind Voraussetzung für ein wirksames institutsinternes Risikomanagement. Durch die Einhaltung des „Know your customer“-Prinzips soll die Aufnahme der Geschäftsbeziehung sowie die laufende Geschäftsbeziehung sorgfältig nach bestimmten Risikokriterien überwacht werden. Keine Transaktion soll anonym durchgeführt werden können, sondern einem bestimmten bekannten Kunden zuordenbar bleiben. Die Identifizierungspflichten sollen mittelbar auch die Rückverfolgung der Papierspur für die Ermittlungsbehörden und den Zugriff auf Unterlagen über Identifikationsvorgänge ermöglichen.

Gem. § 8 I GwG sind die **wirtschaftlich Berechtigten einer Transaktion bzw. einer auf Dauer angelegten Geschäftsbeziehung** festzustellen. Die Aufdeckung von Strohmangeschäften und das Erkennen des „wahren wirtschaftlich Berechtigten“ (Hintermannes) einer verdächtigten Finanztransaktion wurde durch die gesetzliche Festschreibung einer aktiven Aufklärungspflicht in Zweifelsfällen im Geldwäschebekämpfungsgesetz (§ 8 I Satz 2 GwG) erheblich verbessert.

Präventive Sicherungsmaßnahmen gegen Geldwäsche und gegen die Finanzierung terroristischer Vereinigungen (§ 14 II GwG). § 14 II Nr. 2 GwG stellt die Generalklausel des gesamten Pflichtenkatalogs im GwG dar. Die vier darin statuierten allgemein gehaltenen Organisationspflichten entsprechen wörtlich der EU-Geldwäscherichtlinie (Art. 11). Sie werden durch die BaFin durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert, die darüber hinaus den von der FATF und dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht fortgeschriebenen, internationalen Standards bei technischen Abwehrdispositiven gegen Geldwäsche laufend Rechnung tragen.

Ziel der Bestimmung soll es sein, den Missbrauch von Unternehmen, vornehmlich Banken, durch geeignete Präventionsmaßnahmen zu verhindern. Instrumente hierfür sind neben einer effektiven Personalpolitik die Etablierung technischer Sicherungssysteme und

operationelle Vorgaben für den Geschäftsablauf der einzelnen Bankgeschäfte. Effektive Präventionsmaßnahmen auch bei der Geldwäschebekämpfung sind heute Voraussetzung für internationale Wettbewerbsfähigkeit, für die Vertrauenswürdigkeit eines nationalen Bankensystems und für die Sicherung des Finanzplatzes. „Compliance“ in diesem Bereich ist im Wettbewerb um Geschäft und Standing unverzichtbar. Ein funktionierendes Sicherungssystem schützt gleichermaßen Mitarbeiter vor unberechtigten Anschuldigungen von außen, vor Fehlhandlungen, und es nutzt den Interessen der legal handelnden Kunden.

Institute haben kompetentes und weisungsbefugtes Fachpersonal zur Verhinderung der Geldwäsche einzusetzen und einen unmittelbar der Geschäftsleitung nachgeordneten Geldwäschebeauftragten zu bestellen, der nicht nur als Ansprechpartner für die Ermittlungsbehörden fungiert, sondern in diesem Bereich auch die Kommunikation zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sicherstellt (vgl. § 14 II Nr. 1 GwG). Banken haben darüber hinaus die Entwicklung interner Grundsätze, Verfahren und Kontrollen zur Verhinderung der Geldwäsche (§ 14 II Nr. 2 GwG) sowie die Überprüfung der Zuverlässigkeit von Mitarbeitern (§ 14 II Nr. 3 GwG) sicherzustellen bzw. die Beschäftigten der Institute über die Methoden der Geldwäsche regelmäßig zu schulen (§ 14 II Nr. 4 GwG).

Inhalt der bewusst unbestimmt gehaltenen Organisationspflichten ist die „Entwicklung interner Grundsätze, angemessener geschäfts- und kundenbezogener Sicherungssysteme und Kontrollen zur Verhinderung der Geldwäsche und der Finanzierung terroristischer Vereinigungen“ (§ 14 II Nr. 2 GwG). Das interne Kontroll- und Überwachungssystem beruht in Deutschland auf der Innenrevision, die die Einhaltung der GwG-Pflichten in ihren internen Prüfungen zu kontrollieren hat, und dem Vorstand des Instituts, der die Gesamtverantwortung der Geschäftsleitung für die organisatorischen und administrativen Vorkehrungen und deren Weiterentwicklung unabhängig von der jeweiligen Ressortzuständigkeit trägt. Organisationsstruktur, Verfahren, Abläufe und technische Mittel zur Realisierung eines effektiven Abwehrsystems sind vor dem Hintergrund der eigenen Geschäftsstruktur und damit der Bedrohungssituation institutsintern festzulegen.

Die Schaffung eines effektiven Kontrollsystems darf nicht allein von der mehr oder weniger „zufälligen“ Wahrnehmung von unter Geldwäschesichtspunkten auffälligen Transaktionen durch einzelne Mitarbeiter abhängen. Selbst unter der Voraussetzung, dass alle Mitarbeiter mitdenken, beobachten und richtige Entscheidungen treffen bzw. sich für ihre Kunden und deren Geschäfte unter diesem Blickwinkel interessieren, hat die Mehrzahl der heute banktäglich im Massengeschäft abgewickelten (unbaren) Transaktionen von vornherein

keinen Auffälligkeitswert mehr, weil diese automatisiert und elektronisch abgewickelt werden, ohne dass es hierfür noch der Einschaltung von Personal oder der Anwesenheit des Kunden bedarf. Durch die aktuellen Änderungen in der Struktur und Abwicklung des Bankgeschäfts, wobei insbesondere das sog. „relationship banking“ durch das „technology banking“ verdrängt wird, sind deshalb neue technische Verfahren des Risikomanagements erforderlich. Eine eigenständige, EDV-gestützte Recherchetätigkeit des in der Bank hierfür existenten Fachpersonals („Geldwäschebeauftragte“) zur Erkennung auffälliger und ungewöhnlicher Sachverhalte bezüglich einzelner Transaktionen und Kundenbeziehungen hat hier Priorität (vgl. § 25a Abs. 1 Nr. 4 KWG). Hinzutreten muss die verbesserte Auswertung und Verknüpfung des im Institut vorhandenen Datenbestands.

Zuständige Behörde für die Umsetzung des GwG bei Banken sowie für Finanzdienstleistungsinstitute und Versicherungsunternehmen ist gem. § 16 Nr. 2 GwG die **Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht** mit Sitz in Bonn, die aus der zum 1.5.2002 erfolgten Zusammenlegung der Bundesaufsichtsämter für das Kreditwesen mit den Bundesaufsichtsämtern für das Versicherungswesen und dem für den Wertpapierhandel hervorgegangen ist. Der BaFin wurde im GwG eine aktive Rolle zur Eindämmung der Geldwäsche übertragen.

Der Rückgriff des GwG auf die Bankenaufsicht liegt auch auf der Hand. Durch das Kreditwesengesetz (KWG) und dessen weite Definition des Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituts (§§ 1 I, Ia KWG) ist bereits heute ein weiter Bereich von Finanzaktivitäten und von Unternehmen, die solche Geschäfte tätigen, einer staatlichen Aufsicht unterworfen. Wer Bankgeschäfte bzw. Finanzdienstleistungsgeschäfte betreibt, bedarf der Erlaubnis (§§ 32 ff. KWG) und unterliegt einer laufenden Aufsicht. Die Aufsicht über Kreditinstitute ist dabei bekanntlich umfassender und mit größeren Eingriffsbefugnissen ausgestattet als die Gewerbeaufsicht in anderen Bereichen der Wirtschaft.

Sie nimmt als Aufsichtsinstanz durch Verlautbarungen und Rundschreiben normenkonkretisierende, praxis- und risikogerechte Auslegungen zu den oftmals generalklauselartig ausgestalteten Pflichten des GwG vor und stellt so eine einheitliche Verwaltungspraxis sicher. Diese unterliegt einer Überprüfung der Verwaltungsgerichte. Da die BaFin die Institute beaufsichtigt, diese einem Prüfungsregime auch bezüglich der Einhaltung der Pflichten des GwG unterwirft und die Institute durch Bußgelder (vgl. § 17 GwG) sanktionieren bzw. Anordnungen nach dem KWG gegen das Institut (§ 6 III) bzw. gegen die Geschäfts-

leitung (§ 36 KWG) sowie nach dem GwG (§ 14 IV) mit den Mitteln des Verwaltungszwangs treffen kann, orientieren sich die Institute und die externe Revision in der Praxis bei der Auslegung des GwG primär an den Verlautbarungen der BaFin. Neben der Einhaltung der den Instituten nach dem GwG obliegenden Pflichten stellt die BaFin eine praxisorientierte Auslegung des GwG durch Handlungsempfehlungen sicher und informiert die Institute regelmäßig über aktuelle Methoden der Geldwäsche durch sog. Typologienpapiere.

Eine Überprüfung der dem Institut nach dem GwG obliegenden Pflichten hat in regelmäßigen Abständen durch die Innenrevision eines Instituts zu erfolgen. Abgesehen davon gehören diese Pflichten, besonders die Pflicht, bankinterne Sicherungsmaßnahmen gem. § 14 Abs. 2 GwG getroffen zu haben, zur **Jahresabschlussprüfung** bei Instituten (§ 29 I KWG). Der Prüfer des Jahresabschlusses hat festzustellen, ob das Institut seinen ihm nach dem GwG obliegenden Verpflichtungen nachgekommen ist; über das Ergebnis hat er im Prüfungsbericht, der auch der BaFin zur Auswertung zugeht, Ausführungen zu machen. Was den in diesem Zusammenhang anzulegenden Prüfungsmaßstab und den Prüfungsumfang anbelangt, hat die BaFin in der Prüfungsberichtsverordnung vom 17.12.1998 detaillierte Regelungen getroffen.

Die Jahresabschlussprüfung besteht auch bei Pflichten des GwG aus einer System- und Stichprobenprüfung. Prüfungsgegenstand ist auch das gesamte betriebsinterne Verdachtsmeldesystem gem. § 11 GwG. Nicht nur die tatsächlich den Ermittlungsbehörden gem. § 11 GwG angezeigten Sachverhalte sind zu dokumentieren, sondern jeder im Institut entstandene und dem Geldwäschebeauftragten schriftlich zu meldende „Verdachtsfall“. Bei Transaktionen, die zwar nach der Beurteilung des Kreditinstituts die Verdachtsschwelle noch nicht überschritten haben, die aber nach wie vor Zweifel begründen, ob eine Geldwäschebehandlung vorliegt, sollte das Institut nach Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten und nach erfolgloser Überwachung der Geschäftsbeziehung (Monitoring) aus Gründen des Selbstschutzes den Abbruch der Geschäftsbeziehung in Erwägung ziehen.

Abgesehen von den Prüfungen des GwG-Katalogs durch die Innenrevision und im Rahmen der Jahresabschlussprüfung führen Mitarbeiter der BaFin bzw. von dieser beauftragte Wirtschaftsprüfer zahlreiche, speziell zu diesem Zweck vorgesehene **Sonderprüfungen gem. § 44 Abs. 1 KWG** (ohne Anlass bzw. aufgrund eines besonderen Anlasses) durch. In diesem Zusammenhang besteht für die Aufsicht eine uneingeschränkte Auskunfts- und Prüfungsbefugnis.

Nexus zwischen GwG und KWG. Das Pflichtenprogramm des GwG ist nicht nur hinsichtlich der Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten bei den konzessionierten Instituten eng vernetzt mit dem Bankenaufsichtsrecht. GwG und KWG stehen, wie bereits ausgeführt, hinsichtlich der materiellen Normen gegen Geldwäsche in einem engen, funktionalen Zusammenhang. Auch das KWG kennt spezifische Regelungen gegen die Geldwäsche. Dies gilt in besonderem Maße seit dem Inkrafttreten des 4. Finanzmarktförderungsgesetzes und des Geldwäschebekämpfungsgesetzes.

Eine direkte Verbindung besteht bei der **Inhaberkontrolle gem. § 2b KWG**, die durch die 2. EG-Richtlinie zur Harmonisierung des Bankenaufsichtsrechts im Gefolge des gravierenden Geldwäschefalls Bank of Credit and Commerce - BCCI -) im KWG für Anteilseigner geschaffen worden ist, die mittelbar oder unmittelbar mit mindestens 10 % an der Bank beteiligt sind oder mindestens 10 % der Stimmrechte ausüben können (§§ 1 IX, 2b, 32 I 1 Satz 2 Nr. 6c KWG). Durch diese Regelung soll verhindert werden, dass Banken oder Anteile mit illegalen Geldern gekauft und damit diese Institute für Geldwäschewecke leichter missbraucht werden können. Durch das 4. Finanzmarktförderungsgesetz wurde § 2b KWG verschärft: Die BaFin kann den Erwerb bereits dann untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die vom Erwerber aufgebrauchten Mittel aus einer Straftat herrühren. Lässt sich die Zuverlässigkeit des Inhabers der Beteiligung nicht zweifelsfrei klären, gehen die Zweifel zu seinen Lasten.

Seit dem 1.7.2002 müssen Institute gem. § 25a I Nr. 4 KWG über **angemessene, geschäft- und kundenbezogene Sicherungssysteme gegen Geldwäsche und gegen Finanzbetrug** verfügen; bei Sachverhalten, die auf Grund des Erfahrungswissens über die Methoden der Geldwäsche zweifelhaft oder ungewöhnlich sind, hat es diesen nachzugehen. In Ergänzung zu § 14 II Nr. 4 GwG werden Institute nun kraft Gesetzes durch eine aktive Aufklärungspflicht angehalten, mittels eines verdachtsunabhängigen, EDV-gestützten Systems Transaktionen und Geschäftsbeziehungen nach Risikogruppen und Auffälligkeiten zu überprüfen („Research“), um so das Erkennungsproblem für geldwäscherelevante Sachverhalte im automatisierten Massengeschäft zu lösen.

Die **Transparenz des Zahlungsverkehrs** wird durch neue organisatorische Pflichten von Instituten in § 25b KWG sichergestellt. Danach haben Institute bei Überweisungen im Auslandszahlungsverkehr außerhalb der Europäischen Union sicherzustellen, dass

Transaktionsdaten des Auftraggebers vollständig aufgezeichnet, weitergeleitet und unvollständige Transaktionsdaten erkannt bzw. vervollständigt werden können. Mit § 25b KWG wird ermöglicht, dass eine Transaktion vom Auftraggeber bis zum Empfänger hinsichtlich der Kundendaten (Name, Adresse, Kontonummer) für die Ermittlungsbehörden transparent bleibt und gleichzeitig für die Empfängerbank die Einhaltung des „Know your customer-Prinzips“ möglich ist.

Gem. § 24c KWG wurde bei der BaFin zum 1.4.2003 ein **Online-Datenabrufsystem** eingerichtet, das den automatisierten Abruf von allen Kontenstammdaten bei den Banken ermöglicht. Die Institute müssen deshalb die Daten (Name und Kontonummer des Kontoinhabers, des Verfügungsberechtigten und des abweichend wirtschaftlich Berechtigten) für den elektronischen Zugriff in einer zentralen Datei zur Verfügung stellen. Dadurch wird die BaFin in die Lage versetzt, u.a. Maßnahmen gegen die Geldwäsche und die Finanzierung des Terrorismus sowie das unerlaubte Betreiben von Bankgeschäften sowie das Schattenbankwesen schnell treffen zu können.

Ausblick

Das Abwehrnetz gegen die Geldwäsche ist wie dargestellt durch zahlreiche Gesetzesänderungen, die im internationalen Kontext ergangen sind, immer enger geworden. Die Vorschriften gegen die Geldwäsche werden jedoch seit ihrem Inkrafttreten in schöner Regelmäßigkeit von vielen Stimmen als „Flop“ bezeichnet.

Es hat den Anschein, dass die Fundamentalkritiker nicht hinreichend zwischen den Problemen differenzieren, die die einzelnen Teile des nationalen und internationalen Maßnahmbündels gegen Geldwäsche aufwerfen und denen, die das Phänomen Geldwäsche selbst mit sich bringt. Zu leicht wird übersehen, dass das Waschen von Geldern ähnlich wie andere Formen der Wirtschaftskriminalität ein technisch höchst komplexer Vorgang unter Nutzung der Dienstleistungen des Finanzsystems sein kann. Aufklärungs- und Beweisprobleme, die für jedes Delikt der Wirtschaftskriminalität ebenfalls zum Alltag gehören (nur in den seltensten Fällen kommt es zur Verurteilung der Täter), liegen damit auf der Hand.

Das Maßnahmbündel, das für die Verfolgung der Geldwäsche auf internationaler Ebene entwickelt worden war und das für das deutsche Rechtssystem verbindlich ist, ist sicherlich

nicht der Königsweg, als der es ursprünglich konzipiert worden war. Während die gerade im Bereich der Finanzmarktaufsicht getroffenen präventiv-gewerberechtlichen Maßnahmen unzweifelhaft eine positive Wirkung mit dem Ziel der Verhinderung bzw. Zurückdrängung von Geldwäscheaktivitäten im Bereich des nationalen Finanzmarkts (zulasten anderer Bereiche wirtschaftlicher Betätigung außerhalb des Finanzsektors und zulasten weniger regulierter Finanzmärkte) entfaltet haben, stoßen die Ermittlung, die strafrechtliche Verfolgung und der damit auch bezweckte Zugriff auf die involvierten Vermögenswerte in der Praxis der meisten Staaten noch auf vielfältige Probleme.

Fest steht, dass infolge der gesetzlichen Maßnahmen und der Sensibilisierung der Kreditwirtschaft einfachere Methoden der Geldwäsche leichter aufgedeckt werden konnten und die Institute mit zweifelhaften Kunden und mit Geldern dubioser Herkunft „anders“, d.h. vorsichtiger, umgehen. Geldwäsche und die Finanzierung des Terrorismus sind jedoch dadurch nicht verschwunden. Professionell handelnde Geldwäscher haben sich zum Teil auf neue Bekämpfungskonzepte dadurch einstellen können, dass die angewandten Methoden perfekter geworden und dadurch schwieriger zu erkennen sind.

Vorrangige Aufgabe von Finanzinstitutionen muss es in diesem Zusammenhang auch in Zukunft sein, den Missbrauch des eigenen Instituts zur Geldwäsche mit geeigneten, den Risiken angepassten Instrumenten technischer Prävention zu unterbinden, um so Tatgelegenheiten zu reduzieren und das Risiko der Infiltration legaler Märkte durch illegales Kapital zu minimieren. Dieses von internationalen Standards, dem Geldwäschergesetz und dem Kreditwesengesetz und von den Verwaltungsvorschriften der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht formulierte eigenständige Aufsichtsziel hat sich zwar im Detail als verbesserungswürdig, aber von seiner Grundkonzeption als richtig erwiesen.

WORKING PAPERS

- 1 Andreas Cahn Verwaltungsbefugnisse der Bundesanstalt für
Finanzdienstleistungsaufsicht im Übernahmerecht und
Rechtsschutz Betroffener
- 2 Axel Nawrath Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Deutschland: Ziele
und Aufgaben der Politik, insbesondere des
Bundesministeriums der Finanzen
- 3 Michael Senger Die Begrenzung von qualifizierten Beteiligungen nach § 12
Abs. 1 KWG
- 4 Georg Dreyling Bedeutung internationaler Gremien für die Fortentwicklung
des Finanzplatzes Deutschland
- 5 Matthias Berger Das Vierte Finanzmarktförderungsgesetz – Schwerpunkt
Börsen- und Wertpapierrecht
- 6 Felicitas Linden Die europäische Wertpapierdienstleistungsrichtlinie-
Herausforderungen bei der Gestaltung der Richtlinie

ILF



INSTITUTE FOR LAW AND FINANCE
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT