

Eine Zauberformel, die den Terrorismus bannt?

*Die Anschläge am 11. September in den USA haben auch in Deutschland die Diskussion um die Geldwäsche neu belebt. Ließen sich die illegalen Geldströme eindämmen oder gar austrocknen, wäre dem internationalen Terrorismus der Boden entzogen – so die von Politikern und Medien vertretene Meinung. Etwas anders sieht das der Fachmann: **MICHAEL KILCHLING**, Geschäftsführer der Referent am Freiburger **MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES STRAFRECHT** (Forschungsgruppe Kriminologie), ist überzeugt, dass allein mit den Rechtsinstrumenten im Bereich Geldwäsche das Problem des internationalen Terrorismus nicht in den Griff zu kriegen ist.*

Die Kontrolle von Geldströmen und der Zugriff auf unrechtmäßige oder verdächtige Vermögenswerte stehen im Zentrum der unmittelbar nach den terroristischen Anschlägen von New York und Washington vom 11. September auch hier zu Lande neu entfachten (rechts-)politischen Diskussion. Damit wird ein Ansatz aufgegriffen, der bereits seit 15 Jahren einen Kernpunkt der internationalen Bemühungen um den Kampf gegen die so genannte Organisierte Kriminalität (OK) bildet. Es geht bei dieser strafrechtlichen (oder besser: kriminalstrategischen) Konzeption, die maßgeblich von den Vereinigten Staaten ausging und seitdem von allen wichtigen internationalen Gremien (UNO, Europarat, Europäische Union) adaptiert und in einer Vielzahl multilateraler

Rechtsakte, Verträge und Übereinkünfte auch praktisch umgesetzt wurde, um Gesetze zur Bekämpfung von Geldwäsche. Der Begriff Geldwäsche gilt – das zeigt auch die jüngste Diskussion in Politik und Medien in Deutschland – als eine Art Zauberformel: Konsequenterweise angewendet, so die Meinung, wäre die erfolgreiche Bekämpfung des internationalen Terrorismus allenfalls eine Frage der Zeit.

Doch hier ist Skepsis angebracht. Das belegt eine wissenschaftliche Analyse des Freiburger Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht zu den bislang in der Bundesrepublik bis zur rechtskräftigen Verurteilung gelangten Geldwäsche-Verfahren: Mit den entsprechenden Strafvorschriften (vor allem

§ 261 StGB) werden keinesfalls die „großen“ OK-Fälle erfasst, an die der Gesetzgeber bei der Implementierung der Geldwäschegesetzgebung gedacht hatte.

Was verbirgt sich überhaupt hinter dem Begriff der Geldwäsche? Vereinfacht gesprochen soll mit diesem Delikt jegliche Anlage oder (Weiter-)Verwertung deliktisch erworbener Vermögenswerte unter Strafe gestellt und damit erschwert oder möglichst ganz unterbunden werden. Demnach wäre Geldwäsche als eine Nachfolgetat zu einer bereits begangenen Vortat zu sehen, bei der Gewinne angefallen sind. Fraglich bleibt allerdings, worin der spezifische Unwert der Geldwäsche liegen soll. Denn: Sieht man von der unrechtmäßigen Herkunft der fraglichen Gelder einmal ab, so umschreibt der Straftatbestand des § 261 Handlungen, die auch als ganz normales Finanzmanagement erscheinen können. Was macht also den besonderen, den strafwürdigen Gehalt der Geldwäsche aus?

Was ist Geldwäsche?

Dass Straftäter aus ihrem kriminellen Tun nicht zusätzlich Gewinne ziehen, mag moralisch wünschenswert sein. Dies rechtfertigt in einem Rechtsstaat freilich nicht hinreichend, ein solches Verhalten unter Strafe zu stellen. Das gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass der § 261 StGB vergleichsweise hohe Strafen vorsieht: Geldwäsche stellt einen der relativ wenigen Straftatbestände im deutschen Strafgesetzbuch dar, auf die als Mindeststrafe regelmäßig eine Freiheitsstrafe steht. Eine Geldstrafe – wie sonst zumeist möglich – ist hier ausgeschlossen; damit ist Geldwäsche sogar schärfer bedroht als manche ihrer Vortaten.

Gerade im Hinblick auf den Ultima-Ratio-Charakter des Strafrechts ist es nach unserem Rechtsverständnis unerlässlich, mit einer Strafnorm ein spezifisches Rechtsgut zu schützen. Doch bis heute ist nicht geklärt, welches Rechtsgut oder welche Rechtsgüter durch den Straftatbestand der Geldwäsche eigentlich geschützt werden. Kritiker sagen, solche Rechtsgüter seien auch bei bestem Willen nicht ersichtlich; einige Befürworter meinen, der legale Wirtschafts- und Finanzkreislauf müsse vor der Infizierung durch „schmutziges Geld“ geschützt werden.

Fraglich ist allerdings zum einen, ob Geld als grundsätzlich neutraler Wertträger überhaupt durch kriminelle Einzelvermögen „infizierbar“ ist. Dann nämlich wären innerhalb kürzester Zeit sämtliche Geldwerte der Erde, die ständig im weltweiten Finanzkreislauf fließen und in Millionen täglicher Transaktionen neu vermischt werden, „angesteckt“ – eine höchst absurde Vorstellung.

Zum anderen erscheint die Idee, dass das (weltweite) Finanzsystem als technische Service-Infrastruktur von der legalen oder illegalen Herkunft der darin bewegten

Gelder berührt werden könnte, in gleicher Weise naiv. Wirklich betroffen wird hingegen der Ruf der einzelnen Finanzinstitute – und seriöse Banken unternehmen deshalb große Anstrengungen, Geldwäsche über ihre Häuser möglichst noch über das im Geldwäschegesetz vorgegebene Maß hinaus vor der Inanspruchnahme durch Straftäter zu schützen.

Wenn überhaupt ein konkretes Rechtsgut für die Geldwäsche zutreffend erscheint, so ist es das staatliche Interesse – zum einen an Strafverfolgung, zum anderen an Gewinnabschöpfung entweder zugunsten des Staates oder betroffener Dritter, insbesondere der Opfer.

Diese Interpretation entspricht am ehesten dem eigentlichen (originären) Charakter der Geldwäsche als Verschleierungs- und Verwertungsdelikt. Erkennbar wird dabei auch die kriminalstrategische Zielrichtung des Geldwäschekonzepts: Über die Bestrafung einzelner Täter hinaus soll der Straftatbestand der Geldwäsche – durch Rückverfolgung so genannter Papierspuren – möglichst viele weitergehende Erkenntnisse über weitere Tatbeteiligte sowie den Zugang zu deren Vermögen eröffnen, um diese abzuschöpfen.

Es ist deshalb schon geäußert worden, dass man mit dem Geldwäsche-Tatbestand eigentlich gar nicht die Geldwäsche als solche bestrafen wolle. Daran ist viel Wahres. Dies zeigt sich gerade in den nach den Attacken vom 11. September angelaufenen Bemühungen, durch Rückverfolgung von Geldströmen – auch der mutmaßlichen Börsentransaktionen im Vorfeld der Anschläge – verwertbare Spuren zu Osama bin Ladens Netzwerk Al Qaida zu finden: Schwer vorstellbar, dass daran Beteiligte, würde man ihrer habhaft, wegen Geldwäsche vor Gericht kämen. Es handelt sich also tatsächlich um einen weit gehend technischen (Hilfs-)Tatbestand, der die Basis für strafrechtliche Ermittlungen bilden kann und soll, solange keine weiter gehenden, konkreten Vortatnachweise verfügbar sind.

Dies wurde in einzelnen Fällen auch in der Vergangenheit genutzt. So hat der Bundesgerichtshof, die höchste deutsche Instanz in Strafsachen, im Jahr 1995 die Verurteilung eines Mannes zur Höchststrafe von fünf Jahren für rechtens erklärt, weil er einen Betrag von 20.000 Mark „gewaschen“ hatte; bei der fraglichen Summe handelte es sich um den Bruchteil von einem Prozent aus dem Lösegeld einer Entführung. Die Beteiligung des Verurteilten an der Entführung wurde vermutet, war aber nicht nachzuweisen. Da liegt die Annahme nahe, dass das für deutsche Verhältnisse sehr hohe Strafmaß nicht nur die Geldwäsche, sondern auch die – nicht beweisbare – Vortatbeteiligung des (noch dazu nicht vorbestraften) Verurteilten widerspiegelt. Dieses Phänomen ist übrigens aus dem Bereich des Verkehrsstrafrechts bestens bekannt; dort wird beim Strafmaß für Fahrerflucht regelmäßig ein (fiktiver) Trunkenheits-

aufschlag angesetzt – in der Annahme, dass das Motiv für Fahrerflucht regelmäßig in einer Alkoholisierung der Täter zu suchen ist, die man später nicht mehr nachweisen kann.

Darüber hinaus ist der Tatbestand der Geldwäsche für die Strafverfolgungsbehörden auch im Frühstadium der Ermittlungen von nicht unerheblicher Bedeutung. Solange nämlich noch keine konkreten Anhaltspunkte für bestimmte Vortaten vorliegen, bedarf es des Geldwäscheverdachts, um überhaupt ein Ermittlungsverfahren eröffnen und besondere Ermittlungsmaßnahmen anordnen zu können. Insoweit darf man sich von der Übertragung des Geldwäschekonzepts auf die Terrorismusbekämpfung tatsächlich einen gewissen Gewinn versprechen, insbesondere mit Blick auf die Ermittlung und Verfolgung verwertbarer Spuren.

Dennoch gilt es, weitere Missverständnisse aufzuklären, die in der öffentlichen Diskussion um eine geldwäschebezogene Terrorismusbekämpfung mitunter auftauchen. So ist festzustellen, dass die Finanztransaktionen, die im Vorfeld der September-Anschläge mutmaßlich getätigt wurden, wohl zu einem Gutteil legal waren. Jedenfalls ist Gegenteiliges nicht bekannt: Bin Laden soll sein Vermögen geerbt, beziehungsweise im Straßenaufbau redlich verdient haben. Anders als bei der RAF, deren Geldbeschaffung auf Straftaten wie Banküberfällen basierte, oder im Fall der PKK, deren Spendensammelpraxis nach Erkenntnissen des Bundeskriminalamts mitunter Schutzgelderpressungen nach italienischer Mafia-Manier ähnelt, wurde also ganz offenbar nicht mit Geldern gearbeitet, die aus Straftaten herrühren; zum damaligen Zeitpunkt handelte es sich also zunächst nicht um „schmutziges Geld“.

Auch die Gleichsetzung von Al-Qaida-Geldern mit Staatsvermögen der Taliban, das teilweise aus Drogengeldern gespeist sein soll, erscheint ohne nähere Erkenntnisse nicht a priori möglich. Der Eindruck, eine strengere Geldwäschegesetzgebung und –kontrolle hätten die September-Anschläge eventuell verhindern können, führt deshalb in die Irre. Geldwäsche ist ein repressiver, kein präventiver Ansatz. Und Vorfelderermittlungen unter dem allgemeinen Gesichtspunkt terroristischer Betätigung waren zum damaligen Zeitpunkt überdies noch gar nicht möglich: Es gab noch gar kein auf ausländische Organisationen zugeschnittenes Organisationsdelikt – übrigens eine Lücke, auf die bereits unser Forschungsbericht ausdrücklich hinweist. Der entsprechende Paragraph (§ 129b StGB) wird erst mit dem ersten Sicherheitspaket eingeführt, womit zugleich eine



entsprechende europarechtliche Verpflichtung umgesetzt wurde.

Dass bislang konkrete Anlasstaten für einen substanziellen Geldwäscheverdacht (insbesondere durch eine illegale Geldbeschaffung bin Ladens) fehlen, zeigt außerdem, dass ein Zugriff auf die fraglichen Gelder nicht so problemlos sein kann wie das mitunter dargestellt wird – jedenfalls nicht mit strafrechtlichen oder strafprozessualen Mitteln. Die Fälle, in denen bisher in Deutschland Konten aus dem Umfeld bin Ladens eingefroren wurden, erfolgten denn auch auf der

Grundlage der EU-Verordnungen, die interessanterweise bereits im März und Juli 2001 erlassen wurden und auf Artikel 60 beziehungsweise 301 des EU-Vertrages (GASP) basieren. Sie wurzeln also in außenwirtschaftsrechtlichen Boykottmaßnahmen gegen den Staat Afghanistan, stellen aber keine strafrechtlichen Maßnahmen gegen konkrete Personen dar. Eine rein präventive Vermögenssicherung ist in Deutschland nicht möglich.

Mythos Bankgeheimnis

Auf der anderen Seite bieten die schon entwickelten und erprobten Instrumente durchaus Ansatzpunkte für die nach dem 11. September angelaufenen Strafverfolgungsbemühungen (die gegenwärtig zunächst freilich reine Ermittlungsbemühungen darstellen). Als nützlich könnte sich die Rückverfolgung der verdächtigen Finanzströme erweisen. Dies ist schon seit längerem möglich und wird im Rahmen von Finanzermittlungen bereits heute praktiziert – mit zunehmendem Erfolg: 1999 stellte die Polizei in Deutschland verdächtige Vermögenswerte in Höhe von etwa 430 Millionen Mark vorläufig sicher; im Jahr 2000 lag der Betrag in der Größenordnung von rund einer Milliarde Mark, und im Jahr 2001 werden nach vorläufigen Schätzungen bis zu zwei Milliarden Mark „eingefroren“. Der Mythos eines umfassenden Bankgeheimnisses entspricht somit schon lange nicht mehr der Realität.

Allerdings ist nachhaltig daran zu erinnern, dass die Verfolgung verdächtiger Gelder nur eine – zusätzliche – Ermittlungskomponente sein kann. Bereits bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hat sich gezeigt, dass die Verfolgung der Geldwäsche keineswegs den Königsweg bietet, als der sie ursprünglich konzipiert worden war. Dies wird sich im Rahmen der neu einsetzenden Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung vermutlich bestätigen. Die Ermittlung, die strafrechtliche Verfolgung und der damit zugleich intendierte konfiska-

torische Zugriff auf die fraglichen Vermögenswerte stoßen in der Praxis auf vielfältige Probleme. Das haben unsere Forschungen im Bereich der Geldwäsche deutlich gezeigt.

Ein großes Problem, wenn auch erst in zweiter Linie, ist dabei die Zuordnung verdächtiger Vermögenswerte zu bestimmten Personen. Hintermänner von Strohmännkonten (ein gängiges Vorgehen im kriminellen Milieu) lassen sich mit entsprechendem ermittlungstechnischem Aufwand durchaus identifizieren: Das haben zuletzt die Ermittlungen der Genfer Strafverfolgungsbehörden im Leuna-Komplex deutlich gemacht, deren Ergebnisse in dem „Tapete“ genannten Schema, das im Sommer 2001 in der Presse abgedruckt war, sehr schön sichtbar gemacht wurden. Weit schwieriger ist es hingegen, die verdächtigen Vermögenswerte jeweils konkreten Straftaten zuzuordnen – was die unabdingbare Voraussetzung für einen strafrechtlichen Zugriff ist.



Komplexität als Hauptproblem

Allerdings liegen die Probleme nicht etwa in Schwächen der Gesetzgebung, sondern in der Komplexität der Materie. Die Vorstellung, die dem Gesetzgeber bei der Konzeption der Geldwäschestrategie vor Augen stand – dass nämlich von verdächtigen Vermögenswerten aus problemlos in Richtung der zu Grunde liegenden Straftaten ermittelt werden könne („verdachtsunabhängige Finanzermittlungen“) – hat sich als etwas zu optimistisch erwiesen. Von allen 78 im Rahmen unseres Forschungsprojekts untersuchten Geldwäscheverfahren hatten nur sieben ihren Ermittlungsursprung in einer Verdachtsmeldung nach dem Geldwäschegesetz; fast alle anderen gingen auf vortatbezogene Ermittlungen zurück, wurden also mit der „herkömmlichen“ Ermittlungsrichtung (das heißt von einer konkreten Straftat zu den dazugehörigen Geldern) erzielt.

Kaum überraschend erscheinen vor einem solchen Hintergrund auch die bislang europaweit sehr niedrigen Verurteilungszahlen. So gab es 1999 in der Bundesrepublik 604 der Geldwäsche Verdächtige. Tatsächlich verurteilt werden jährlich allenfalls 20 bis 25 Personen. Von der Einführung des Geldwäschetatbestands im Jahr 1993 bis Ende 1999 wurden gerade 143 Verurteilungen registriert – und nur bei 26 dieser Personen auch die entsprechenden Gelder eingezogen. Mit diesen niedrigen Verurteilungsquoten bei Geldwäsche liegt Deutschland übrigens durchaus im europäischen Trend. Lediglich in

der Schweiz sind erheblich höhere Zahlen zu verzeichnen; allein zwischen 1991 und 1997 wurden dort 243 Personen einschlägig verurteilt, davon viele Fälle nach Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland. Dies zeigt sehr schön die Sonderstellung des internationalen Bankenplatzes Schweiz.

In einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit wird daher auch im Bereich der Geldwäschekämpfung das mögliche weitere Erfolgspotenzial zu suchen sein. So haben denn die Justiz- und Innenminister der EU bereits wenige Wo-

chen nach den September-Anschlägen die Intensivierung entsprechender Maßnahmen verabredet. Die Ergänzung der bisher zumeist nur national ausgerichteten Geldwäschebehörden um eine europäische Institution – sei es als Unterabteilung oder als Schwesterbehörde von Europol – erscheint durchaus folgerichtig. Wobei es in der Bundesrepublik in der Vergangenheit aus Gründen des Föderalismus nicht einmal gelungen war, eine nationale Geldwäschemeldestelle nach ausländischem Vorbild zu etablieren. Erst jetzt wird ein neuer Anlauf unternommen.

Bei allem, jedenfalls vom Grundsatz her nicht ganz unberechtigt erscheinenden Optimismus über die Tauglichkeit der Geldwäschekontrollstrategie auch im Bereich des Terrorismus, darf man freilich nicht vergessen, dass diese bislang nur auf dem Gebiet der Organisierten Kriminalität zum Einsatz kam. Bis auf ganz wenige Länder, wie Spanien, wurde Terrorismus nämlich (aus definitorischer Perspektive mit guten Gründen) als nicht mit der OK vergleichbares Phänomen verstanden. Denn der Terrorismus ist, anders als die OK, nicht darauf ausgerichtet, Gewinne zu erzielen. Dies ist *raison d'être* der Organisierten Kriminalität, die ohne Rückgriff auf ihre Gewinne und ohne Nutzbarkeit der weltweiten Finanzkreisläufe ihrer entscheidenden Antriebsfeder beraubt und nicht lebensfähig wäre.

Für den Terrorismus ist Geld hingegen nur Mittel zum Zweck: Erschließung von Geldquellen zur Finanzierung von Anschlägen. Der bloße Entzug von Finanzmitteln oder von bestimmten Finanzierungskanälen kann die originäre Gefahr, nämlich die Begehung weiterer Terrorakte, nicht bannen. Die präventive Komponente, die dem Geldwäsche- und Gewinnabschöpfungskonzept auch zu Grunde liegt, läuft beim Terrorismus wohl zu einem Gutteil leer. Geldwäschekämpfung wird somit traditionelle kriminalistische Ansätze sinnvoll ergänzen, aber keinesfalls ersetzen können. ●