

Entwicklungen im Bargeldkreislauf – Bargeld im Zusammenhang mit illegalen Aktivitäten

Das Thema Bargeld hat die Politik in den letzten Monaten unter einem Aspekt besonders beschäftigt: Einspeisen von Geldern aus illegalen Aktivitäten in den legalen Bargeldkreislauf und in umgekehrter Richtung. Zu diesem Komplex werden hier im Folgenden vier konkrete Themen kurz aufgegriffen.

Bargeld in der öffentlichen Diskussion

Warum ist dieses Thema überhaupt in dieser Form in die öffentliche Diskussion gekommen? Warum ist es auf der Agenda? Es waren und sind vor allen Dingen zwei Ereignisse, die das Thema Bargeld in den Fokus gerückt haben. Zum einen läuft bis Mitte 2017 die Umsetzungsfrist der 4. Europäischen Geldwäscherichtlinie. Diese Richtlinie sieht vor, dass alle EU-Mitgliedsstaaten sogenannte Risikoanalysen anfertigen müssen. Der Zweck dieser Analysen ist, dass die Mitgliedsstaaten die speziellen Risiken identifizieren, die sich bei ihnen im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stellen.

Auch Deutschland ist dieser Pflicht nachgekommen. Es wurde eine Dunkelfeldstudie in Auftrag gegeben, die den Nichtfinanzsektor in Deutschland in den Blick genommen hat. Sie hat sich insbesondere mit dem Thema Barzahlung beschäftigt und diese als anfällig für das Thema Geldwäsche charakterisiert.

Daneben waren die fürchterlichen Terroranschläge Ende des vergangenen Jahres in Paris ein ganz wesentlicher Anstoß: In Paris war dieser Anschlag nicht nur eine Sache der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern auch eine Thematik, der sich das dortige Finanzministerium und der Finanzminister sehr zu eigen gemacht haben. Der französische Finanzminister Sapin hat bei seinem Besuch in Berlin die Frage aufge-

worfen: Welche Maßnahmen in Europa noch ergriffen werden können, um das Risiko von Anschlägen zu reduzieren?

Wer solche Anschläge vorbereitet und durchführt, braucht Geld: Geld für die Unterhaltung eines Netzwerks und für die Anschläge selbst. Maßnahmen gegen die Finanzierung von Terroristen sind deshalb international ein ganz wesentlicher Baustein in der Strategie gegen den Terrorismus. Die EU-Kommission hat einen Ak-

tionsplan zur besseren Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung erarbeitet und im Februar dieses Jahres vorgelegt.

Was die Finanzierung von Straftaten angeht, so teilen verschiedene Formen der Finanzkriminalität gewisse Gemeinsamkeiten. Besonders anfällig sind die Finanzierungswege, die anonym und intransparent sind. Es ist daher auch kein Zufall, dass die Kommission in ihrem Aktionsplan in Aussicht stellt, anonyme Zahlungsmittel wie Prepaidkarten und Umtauschplattformen für virtuelle Währungen strenger zu regulieren, das heißt, sie nimmt vor allen Dingen moderne Technologien, auch Entwicklungen im digitalen Bereich, in den Fokus.

Bargeld: das am meisten genutzte anonyme Zahlungsmittel

Bargeld ist allerdings heute auch das am meisten genutzte anonyme Zahlungsmittel. Deshalb prüft die Kommission, inwiefern Veränderungen in der Bargeldregulierung ein effektives Mittel für die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche sein können. Es wäre wenig konsistent, wenn man Prepaidkarten und Cyberwährungen reguliert, sich das Thema Bargeld aber überhaupt nicht anschaut. Dabei ist eines ganz deutlich festzuhalten: Es geht in keiner Weise um die Abschaffung von Bargeld.

Wenn Deutschland sich dazu entschließen sollte, einen Vorschlag im Zusammenhang mit dem Bargeldverkehr zu machen, dann sollte dieser wohlgedacht sein, gut mit Daten fundiert und auch einem wichtigen Zweck des Gemeinwohls zur Rechtfertigung dienen. Es muss also ein verhältnismäßiger Vorschlag sein. Insofern ist es auch vernünftig, die Erkenntnisse der Prüfung der Kommission abzuwarten, die sich

Dr. Levin Holle, Abteilungsleiter Finanzmarktpolitik, Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Die Umsetzungsfrist der 4. Europäischen Geldwäscherichtlinie in Kombination mit den Pariser Terroranschlägen im vergangenen Herbst nennt der Autor als wichtige Auslöser der Diskussion um die Zusammenhänge zwischen Bargeldkreislauf und Terrorismusfinanzierungs- beziehungsweise Geldwäschebekämpfung. Moderne Zahlungsmittel wie zum Beispiel Prepaidkarten und Cyberwährungen sind reguliert, jedoch sollte auch das am meisten genutzte anonyme Zahlungsmittel Bargeld genauer betrachtet werden. Dabei hebt er auch das Dilemma von Bargeld hervor: Die empfundene Freiheit durch eine unbegrenzte Bargeldnutzung steht der Sicherheit der Bürger gegenüber. Mit Blick auf die Bekämpfung der verschiedenen Formen der Finanzkriminalität will er eine harmonisierte europäische Lösung im europäischen Binnenmarkt eindeutig einer nationalen Lösung vorgezogen wissen. Bei aller Komplexität und allem Bemühen um eine kluge Abwägung der Maßnahmen sieht er den Staat beziehungsweise die Staatengemeinschaft in der Pflicht, den Bürgern eine Antwort zum Umgang mit Risiken aus Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu geben. (Red.)

sehr breit die Situation in allen Mitgliedsstaaten in der EU anschaut.

Bargeld ist ein verlässliches Zahlungsmittel und genießt Vertrauen. Gerade in Zeiten, wo die Finanzkrise den Bürgern noch präsent ist – und auch in Zeiten der Niedrigzinspolitik. Bargeld hat damit ganz klar sehr viele große Vorzüge, derer sich alle Seiten sehr bewusst sind. Ein Dilemma entsteht allerdings aufgrund der Anonymität von Bargeldzahlungen.

Missbrauch von Bargeld zu kriminellen Zwecken

Diese Anonymität wird einerseits als ein Stück Freiheit wahrgenommen. Geld kann zu beliebigen Zwecken eingesetzt werden, ohne dass die Nachvollziehbarkeit gegeben ist, die eine Papier- oder – heute häufiger – eine elektronische Spur ermöglichen. Es ist aber auch genau diese Anonymität, die Missbrauch ermöglicht. Bargeld kann eben nicht nur zu legalen, sondern auch zu kriminellen Zwecken eingesetzt werden. Im letzteren Fall ist die mangelnde Nachvollziehbarkeit von Zahlungen sowohl bei der Aufklärung als auch bei der Prävention von Straftaten äußerst hinderlich.

Da häufig nach Studien zu diesem Thema gefragt wird, sei an dieser Stelle kurz aus einer Studie von Europol mit dem Titel „Why cash is still king“ aus dem Jahr 2015 zitiert. Dort heißt es: „Fast alle Arten der Kriminalität nutzen Bargeld dafür, um das Waschen der inkriminierten Gelder zu vereinfachen. [...] Zwar ist nicht jede Nutzung von Bargeld kriminell, aber alle Kriminellen nutzen Bargeld zu einem gewissen Zeitpunkt im Prozess der Geldwäsche.“ Weiter heißt es: „Trotz der sich schnell wandelnden Formen der Kriminalität und des Anstiegs von Cyberkriminalität, Online-Betrug und illegalen Online-Handelsplätzen bleiben Geldwäschartechniken vornehmlich traditionell und Bargeld ist immer noch eines der vorherrschenden Mittel für Geldwäsche über alle Formen der Kriminalität hinweg.“

Natürlich muss man sich den modernen Formen, zum Beispiel der Cyberkriminalität, entschlossen entgegenstellen. Aber auch der Befund zum Thema Bargeld – und hier wurde Europol als Quelle zitiert, es gibt andere – darf nicht einfach ignoriert werden, sondern es bedarf des

Umgangs und der Auseinandersetzung damit.

Verlagerungen von Bargeldströmen

Dabei ist ein weiterer Aspekt wichtig. Deutschland lebt nicht isoliert auf einer Insel, sondern in einem gemeinsamen Binnenmarkt. In 13 Mitgliedsstaaten gibt es heute Beschränkungen für Barzahlungen. Es liegen verschiedene Erkenntnisse vor, dass es aufgrund dieser Beschränkungen innerhalb der EU zu Verlagerungen von Bargeldströmen kommt: Nämlich aus solchen Ländern, die Obergrenzen für Barzahlungen eingeführt haben, zum Beispiel Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und Belgien, in Länder, in denen es solche Obergrenzen nicht gibt, darunter Deutschland.

So verweisen zum Beispiel die holländischen Kollegen darauf, dass eine solche Verlagerung von Bargeldströmen zwischen Belgien und den Niederlanden stattfindet: In Belgien gibt es eine Obergrenze, in Holland gibt es sie nicht. Auch von den französischen Ermittlungsbehörden ist bekannt, dass diese regelmäßig in Fällen ermitteln, in denen Gelder aus illegalen Geschäften, insbesondere dem Drogenhandel, nach Deutschland geleitet werden, um hier insbesondere Fahrzeuge in bar zu kaufen. Vertreter der deutschen Industrie wissen von Fällen zu berichten, wo beispielsweise Personen französischer Herkunft Fahrzeuge in Deutschland in bar angekauft haben, ohne dass ein ersichtlicher Grund für einen Kauf in Deutschland vorlag.

Das Zollkriminalamt hat Erkenntnisse, dass sich Kriminelle in der EU sogenannter Bargeldkurier bedienen, um Bargeldbeträge

von einem Staat in den anderen zu bewegen. Das fällt dann bei Stichproben an den europäischen Innengrenzen auf. Die im Rahmen dieser Kontrollen festgestellten Bargeldsummen stellen teilweise das zehnfache der durch die Betroffenen angemeldeten Jahresumsätze ihrer Geschäfte dar. Nochmal: Das sind Einzelfälle, das sind Beispiele. Gleichzeitig gibt es Studien, die ein Gefühl dafür geben sollen, warum man sich mit dieser Frage auseinandersetzen muss.

Die Ermittlungsbehörden stoßen immer wieder auf Bargeldfunde bei Unterstützern oder Sympathisanten von Terrorzellen. Auch Europol und die internationale Financial Action Task Force – die Dachorganisation bei der OECD, die international den Kampf gegen Geldwäsche koordiniert – berichten von solchen Fällen.

Gängige Einwände gegen eine Beschränkung von Bargeldzahlungen

Wohin führen diese Erkenntnisse? Sie zeigen ein Dilemma auf zwischen der als ein Stück Freiheit empfundenen Möglichkeit, unbeschränkt mit Bargeld zahlen zu können, und dem Schutz der Sicherheit der Bürger. Mit diesem Dilemma ist umzugehen. Das erfordert eine schwierige Abwägung. Das führt zu einem dritten Punkt: zwei Vorurteile, die immer wieder in der Diskussion zu Bargeldbeschränkungen auftauchen.

Erstens wird gerne als Einwand angeführt, dass die Anschläge in Frankreich und Belgien zeigten, dass Begrenzungen von Bargeldzahlungen nicht zur erfolgreichen Bekämpfung von Terrorismus beigetragen

Rechtssichere Kaufverträge

Vertragsgestaltung im Auslandsgeschäft

Von Christoph Graf von Bernstorff.
7., aktualisierte Auflage 2013. 344 Seiten,
gebunden, mit CD-ROM. 49,00 Euro.
ISBN 978-3-8314-0849-8.

Fritz Knapp Verlag | 60553 Frankfurt/Main

Postfach 70 03 62 | Tel. (069) 97 08 33-21 | Fax (069) 707 84 00
E-Mail: vertrieb@kreditwesen.de | www.kreditwesen.de



hätten. In beiden Ländern gibt es heute Beschränkungen für Bargeldzahlungen. Das ist ein verkürztes Argument: Mit keinem gesetzlichen Verbot lässt sich eine 100-prozentige Sicherheit erreichen, dass bestimmtes Verhalten gar nicht mehr auftritt. Trotzdem wird man als solches nicht die Diskussion über die Instrumente beerdigen können.

Hierzu ein Blick auf das Beispiel Flughafenkontrollen: Auch nach dem 11. September 2001 ist man nicht zu dem Schluss gekommen, dass man jetzt besser gar keine Flughafenkontrollen mehr macht und sie komplett abschafft, weil sie die Anschläge dort nicht verhindern konnten. Mitnichten. Die Diskussion geht in eine andere Richtung. Welches Ausmaß an Kontrolle ist geeignet, ist notwendig, um diese Ziele zu erreichen, um bestimmte Risiken zu adressieren? Es kommt darauf an, ob eine Maßnahme geeignet ist, ein Risiko zu reduzieren, und ob sie verhältnismäßig ist.

Zweitens kommt oft der Einwand, dass Bargeldobergrenzen den Bürger schutzlos der Niedrigzinspolitik ausliefern würden. Nun ist die Niedrigzinspolitik ein völlig anderes Thema – darauf soll hier auch nicht eingegangen werden –, aber eines bleibt doch klarzustellen: Alles, worüber maximal in Europa derzeit diskutiert wird, sind Beschränkungen von Barzahlungen im Handel. Selbst wenn man diese einführen würde – also selbst wenn man das weitreichendste Modell einführen würde, was es heute in irgendeinem Mitgliedsstaat der Europäischen Union gibt – stünde es jedem Bürger weiterhin frei, zu jeder Bank zu gehen und jeden beliebigen Betrag in Bargeld abzuheben und zu Hause zu verwahren.

Es geht nicht darum: Wie viel Bargeld dürfen die Bürger haben? Das soll in jeder Weise völlig unbeschränkt bleiben. Es geht vielmehr darum: Welche Risiken aus dem Handel mit Bargeld lassen sich durch eine veränderte Regulierung adressieren?

Konkrete Maßnahmen: Blick auf andere Länder

Das führt zum letzten Punkt: Wie adressieren andere Länder diese Problematik? Es gibt mittlerweile in 13 Mitgliedsstaaten verschiedene Begrenzungen von Bargeldzahlungen. Dabei ist meistens über Schwellen von mehreren Tausend Euro zu

reden. In Deutschland hat die Bundesbank im Jahr 2015 eine Konsumentenbefragung zum Gebrauch von Bargeld veröffentlicht. Der deutsche Durchschnittskonsument hat für Geschäfte des täglichen Lebens gerade einmal 103 Euro im Geldbeutel. Bereits ab 50 Euro dominiert in Deutschland die Kartenzahlung. Es ist also fraglich, inwiefern beziehungsweise inwieweit Bargeldgrenzen in höheren vierstelligen oder noch höheren Bereichen wirklich für viele Bürger zu einer spürbaren Beeinträchtigung im täglichen Leben führen würden. Es ist nicht die breite Masse.

Zu erwähnen ist noch folgender Effekt von Bargeldobergrenzen: Der Zoll und die europäischen Partnerbehörden führen an den EU-Innengrenzen stichprobenartig Bargeldkontrollen durch. Der Deckmantel des legalen Geschäfts in Deutschland oder einem anderen Land ohne Begrenzung liefert derzeit ein sehr gutes Alibi für solche grenzüberschreitenden Bargeldtransaktionen. Man kann an der Grenze sagen: „Ich habe das Bargeld dabei, weil ich in Deutschland mehrere Lkws kaufen möchte.“ Das ist im Moment als Geschäft völlig legal und vor allem die Bargeldbezahlung ist völlig legal. Auch der Immobilienerwerb in sechs- bis siebenstelliger Höhe ist unbegrenzt möglich. Wenn heute dieses Argument an den Grenzen vorgetragen werden kann, dann behindert das die Ermittlungsarbeit der Behörden.

Deshalb ist es noch nicht klar, ob eine geeignete Lösung darin bestehen könnte, Beschränkungen nur für bestimmte, besonders riskante Handelszweige einzuführen. Auch das muss man sich sehr genau anschauen, weil man dann wiederum das Risiko von Verlagerungseffekten hat.

Welche anderen Lösungsansätze gibt es in Europa und zum Teil auch außerhalb von Europa? Das ist im Wesentlichen der Ansatz einer umfassenderen Meldepflicht als die heutige. Heute besteht eine Verdachtsmeldepflicht. In den Niederlanden als Beispiel gibt es heute Registrierungspflichten für alle Bargeldzahlungen im Handel ab einer bestimmten Schwelle. Sobald diese Schwelle überschritten wird, wird eine Meldung an die zuständige Stelle, die sogenannte Financial Intelligence Unit, erstattet. Das ist auf den ersten Blick weniger einschneidend. Den Bürgern bleibt die völlig freie Wahl ihrer Zahlungsmittel. Die Anonymität der Zahlung wird aber trotz-

dem aufgedeckt. Es wird dann an jedem Fall eine Meldung ergehen und dieses System führt zu einem verhältnismäßig hohen Aufwand an Bürokratie für die betroffenen Händler. Diese beiden Nachteile muss man auch im Blick haben, wenn man über eine solche Variante nachdenkt.

Plädoyer für eine europäische Lösung

Das sind in Kurzform zwei Optionen von mehreren gewesen, die denkbar sind, um auf die Bargeldproblematik zu reagieren. Es würde den Rahmen sprengen, noch weitere Modelle mit Vor- und Nachteilen vorzustellen. Eines ist aber ganz klar: Eine harmonisierte europäische Lösung im europäischen Binnenmarkt ist eindeutig einer nationalen Lösung vorzuziehen. Vielleicht wird man auch zu dem Schluss kommen, eine Beschränkung von Barzahlungen für unverhältnismäßig zu erachten. Hier ist noch nichts entschieden, sondern es bedarf wirklich dieser sorgfältigen Prüfung: Welches Risiko ist wie hoch? Welche Maßnahme ist angemessen? Zu welchen Einschränkungen führt das und ist das im Ergebnis verhältnismäßig?

Schon diese kurzen Einblicke mögen verdeutlichen, wie komplex das Thema „Bargeld“ im Kontext Geldwäschebekämpfung und Terrorismusfinanzierung zu betrachten ist. Das BMF wird sich die Ergebnisse der Untersuchung der Kommission sehr genau ansehen. Hier, wie im Übrigen auch bei anderen Themen, ist ein gründliches Impact Assessment der Kommission von zentraler Bedeutung. Am Ende kommt es auf eine kluge Abwägung an. Egal, wie sie ausfällt, wird sie es wahrscheinlich nicht allen recht machen können. Es wird wahrscheinlich keine für alle perfekte Lösung geben. Aber dieser Abwägung und den möglicherweise daraus zu treffenden Entscheidungen darf man sich nicht entziehen, weil den Bürgern eine Antwort aus dem Umgang mit Risiken aus Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geschuldet ist.

Dieser Beitrag basiert auf einer Rede des Autors beim Bargeldsymposium 2016 der Deutschen Bundesbank am 13. Juni 2016 in Frankfurt am Main. Der Vortragsstil wurde beibehalten. Zwischenüberschriften sind teilweise von der Redaktion eingefügt.