

Schriften zum Strafrecht

---

Band 331

# Der risikoorientierte Ansatz zur Geldwäscheprävention und seine Folgen

Geldwäschegesetz und Kreditwesengesetz im Lichte von  
Rechtsdogmatik und Rechtsökonomie

Von

David Gürkan



Duncker & Humblot · Berlin

DAVID GÜRKAN

Der risikoorientierte Ansatz zur Geldwäscheprävention  
und seine Folgen

Schriften zum Strafrecht

Band 331

# Der risikoorientierte Ansatz zur Geldwäscheprävention und seine Folgen

Geldwäschegesetz und Kreditwesengesetz im Lichte von  
Rechtsdogmatik und Rechtsökonomie

Von

David Gürkan



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg  
hat diese Arbeit im Jahre 2017 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany  
ISSN 0558-9126  
ISBN 978-3-428-15598-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-55598-7 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85598-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg als Dissertation angenommen. Die mündliche Doktorprüfung fand am 6. November 2017 statt. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Anfang 2017 berücksichtigt, nach Möglichkeit auch darüber hinaus. Zudem wurde die Arbeit vor Drucklegung auf den aktuellen Stand der Gesetzgebung gebracht.

Meinen besonderen Dank richte ich an meinen geschätzten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Christoph Safferling, LL.M. (LSE), für die hervorragende und engagierte Betreuung während der gesamten Dauer der Arbeit. Besonders in Erinnerung geblieben sind mir sein stetiges Interesse an der Arbeit, die vielen inspirierenden Gespräche, wertvollen Kommentare und Anregungen sowie die Begleitung und der aufmerksame Zuspruch über mehrere Jahre hinweg. Er nahm sich immer die Zeit, mich an seinem Lehrstuhl zu empfangen und gab mir stets zur richtigen Zeit die richtigen Fragen mit auf den Weg. Zugleich konnte ich von vielen Freiheiten profitieren.

Herrn Prof. Dr. Jens Puschke, LL.M. (KCL), bin ich für die gründliche und freundliche Erstellung des Zweitgutachtens und für die hilfreichen Hinweise verbunden.

Ich bedanke mich bei Herrn Prof. Dr. Lars Klöhn, LL.M. (Harvard), der sich die Zeit genommen hat, um zentrale Stellen der Arbeit mit mir zu reflektieren und wichtige Anregungen zu geben. Ich schätze mich glücklich, dass er mich an vielen wertvollen Überlegungen teilhaben ließ.

Die vorliegende Arbeit entstand in Teilen während meines Postgraduiertenstudiums an der University of Edinburgh sowie im Rahmen meiner Tätigkeit bei der Europäischen Kommission. Mit Dank beziehe ich mich auf Frau Prof. Dr. Anne Weyembergh, die mich als Visiting Researcher aufnahm, wodurch ich am Institute for European Studies der ULB in Brüssel zu Gast sein konnte und von sehr guten Arbeits- und Recherchemöglichkeiten profitierte. Darüber hinaus richtet sich mein Dank an Dozenten, Kollegen und Freunde für die freundliche Aufnahme sowie vielfältige Unterstützung und fachlichen Austausch während meiner Auslandsaufenthalte. Auch vielen Nichtgenannten bin ich zu Dank für eine glückliche akademische Zeit verpflichtet, die mir große Freude bereitet hat und zu schnell vorbeigegangen ist.



Für das sorgfältige, zuverlässige und zügige Korrekturlesen der Arbeit danke ich herzlich meiner Tante Ulrike Zeller. Die Arbeit ist in Dankbarkeit und enger Verbundenheit meinen lieben Eltern gewidmet, ohne deren Unterstützung mir vieles nicht möglich gewesen wäre.

Nach Fertigstellung und Abgabe der Dissertation haben sich mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (GwGEG 2017) zwischenzeitlich noch Gesetzesänderungen ergeben. Die hier vorgelegte Arbeit konnte vor der Drucklegung an die aktuelle Rechtslage angepasst werden. Die meisten der behandelten Normen sind in ihrem Wortlaut nahezu identisch geblieben und im Gesetz lediglich an anderer Stelle platziert worden. Die Arbeit macht dies nunmehr bei den zitierten Normen entsprechend kenntlich. Auch etwaige inhaltliche Änderungen sind eingearbeitet. Insgesamt haben die in der Arbeit thematisierten Problemfelder ihre Aktualität beibehalten und auch das risikoorientierte Paradigma besteht unverändert fort.

Frankfurt am Main, im April 2018

*David Gürkan*

# Inhaltsverzeichnis

## Teil I

<b>Einführung in die Thematik und Problemaufriss</b>	25
<b>A. Einleitung</b>	25
<b>B. Hypothese und Erkenntnisziel</b>	33
<b>C. Gang der Untersuchung und wissenschaftliche Methoden</b>	34
<b>D. Begriffsbestimmung der Geldwäsche</b>	40
I. Vorüberlegung: Vortatenkataloge als Teil der Geldwäschedefinition	40
II. Erste Definitionsversuche	41
III. Völkerrechtliche und unionsrechtliche Definitionen	42
1. Völkerrecht	42
a) Definition in der Straßburger Konvention des Europarats	42
b) Definition im Wiener Übereinkommen der Vereinten Nationen	42
c) Hintergrund und dogmatische Einordnung	43
2. Unionsrecht (Geldwäscherichtlinien)	43
a) Grunddefinition und dogmatische Einordnung	43
b) Umfasste Vortaten	44
3. Definition der FATF	45
a) Die FATF	45
b) Grunddefinition	46
c) Vortaten	46
d) Hintergrund und dogmatische Einordnung	47
IV. Kriminologische Geldwäschedefinitionen	49
1. Definition	49
2. Hintergrund und dogmatische Einordnung	50
V. Der Geldwäschebegriff in Deutschland: Normative Entwicklung und status quo	51
1. Definitionen von Bundesregierung und Bundesrat	51
2. Definition und Vortatenkatalog in deutschen Gesetzen	51
VI. Zwischenergebnis und Stellungnahme	53
1. Problematik einer allgemeingültigen Definition	53
2. Arbeitsgrundlage	53
<b>E. Funktionsweise der Geldwäsche und verpflichtete Institute</b>	54
I. Einleitung	54
II. Erste Phase: Platzierung von Vermögenswerten (Placement Stage)	55

1. Notwendigkeit der Umwandlung illegal erwirtschafteter Vermögenswerte in transferierbare Formen . . . . .	55
2. Placement bei Kreditinstituten . . . . .	57
a) Begriffsbestimmung . . . . .	57
b) Platzierungsmethoden . . . . .	57
3. Placement bei Finanzdienstleistungsinstituten . . . . .	58
a) Begriffsbestimmung . . . . .	58
b) Platzierungsmethoden . . . . .	59
4. Placement im Wertpapierhandel . . . . .	59
5. Placement mittels Frontgesellschaften . . . . .	60
6. Geldwäschebekämpfung in der Placement-Phase . . . . .	62
III. Zweite Phase: Verschleierung (Layering) . . . . .	63
1. Technik und Zielsetzung . . . . .	63
2. Spezifische Verschleierungstechniken . . . . .	64
a) Layering auf den offiziellen Finanzmärkten . . . . .	65
aa) Ausgangspunkt: Verlagerung krimineller Aktivitäten auf zentrale Finanzplätze . . . . .	65
bb) Verschleierungstechniken im Einzelnen . . . . .	66
(1) Verschleierung im Bereich des Online-Banking . . . . .	66
(2) Verschleierung im Wertpapierhandel . . . . .	66
(3) Verschleierung durch Sortengeschäfte . . . . .	66
(4) Verschleierung durch Vermischung und Barabhebung . . . . .	67
b) Verschleierung in Offshore-Staaten . . . . .	67
c) Weitere Techniken zur Verschleierung in der Layering-Phase . . . . .	69
aa) Verschleierung mittels inoffizieller Geld- und Werttransfersysteme des Schattenbanksektors . . . . .	69
bb) Verschleierung mittels physischen Geldtransfers . . . . .	71
cc) Verschleierung im virtuellen Raum . . . . .	71
IV. Dritte Phase: Integration . . . . .	72
V. Zum Problemfeld der modellhaften Systematisierbarkeit von Geldwäschemechanismen . . . . .	73

### *Teil 2*

<b>Dogmatische und ökonomische Einordnung des Paradigmenwechsels</b> . . . . .	76
<b>A. Ausgangspunkt: Regelbasierte Geldwäschebekämpfung vor dem Paradigmenwechsel</b> . . . . .	76
I. Das Grundprinzip des regelbasierten Ansatzes . . . . .	76
II. Terminologischer Hintergrund . . . . .	77
III. Rechtliche Verankerung des regelbasierten Ansatzes . . . . .	78
1. Ausgangspunkt . . . . .	78
2. Völkerrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen . . . . .	78

3. Die 40 Empfehlungen der FATF .....	79
4. Weitere normative Grundlagen .....	80
a) Bank Secrecy Act .....	80
b) Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht .....	80
5. Gesetzliche Grundlagen in Deutschland .....	81
a) Der regelbasierte Ansatz im Geldwäschegesetz .....	81
b) Der regelbasierte Ansatz im Kreditwesengesetz .....	82
IV. Kritik am regelbasierten Ansatz .....	84
1. Aufkommen der Kritik .....	84
2. Vorwurf des ineffektiven und ökonomisch nachteiligen Selbstzwecks .....	84
3. Vorwurf der Einbindung verpflichteter Privater als Erfüllungsgehilfen .....	87
4. Vorwurf der Sanktionsgefahr trotz ausgebliebener Schäden .....	88
5. Diskussion und Bewertung .....	89
6. Fazit zum regelbasierten Ansatz .....	94
<b>B. Paradigmenwechsel zum risikoorientierten Ansatz .....</b>	<b>95</b>
I. Versuch einer Begriffsbestimmung des risikoorientierten Ansatzes .....	95
II. Folgen für die Sorgfaltspflichten zur Geldwäscheprävention .....	97
III. Umfang und Grenzen des risikoorientierten Ansatzes .....	100
IV. Eingrenzung des Risikos .....	101
1. Vorfrage: Abgrenzung der Risikoebenen .....	101
2. Probleme einer abstrakten Begriffsbestimmung .....	102
a) Eingrenzung eines allgemeinen Risikobegriffs .....	102
b) Versuch der Annäherung an einen geldwäschebezogenen Risikobegriff .....	103
3. Risikobestimmung anhand von Risikoanalysen und Risikokategorien .....	104
a) Ausgestaltung der Risikoanalyse und Know Your Customer-Prinzip .....	104
b) Risikokategorien .....	106
aa) Differenzierung zwischen gesetzlich vorgegebenen und individuell zu bestimmenden Risikokategorien .....	106
bb) Risikokategorien im Einzelnen .....	107
(1) Vertragspartnerisiko .....	107
(2) Branchen-, Produkt- und Dienstleistungsrisiko .....	108
(3) Länderspezifisches Risiko .....	108
c) Risikostufen .....	109
V. Entwicklung und rechtliche Grundlagen risikoorientierter Geldwäscheprävention .....	111
1. Ausgangssituation vor dem Erlass der 3. EG-Geldwäscherichtlinie .....	111
2. Umsetzung auf europäischer Ebene .....	112
3. Umsetzung in innerstaatliches Recht durch den deutschen Gesetzgeber .....	114

a)	Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (GwBekErgG) . . . . .	114
aa)	Geldwäschegesetz . . . . .	115
bb)	Kreditwesengesetz . . . . .	116
b)	Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention (GwPräOptG) . . . . .	117
c)	Gesetz zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes . . . . .	118
<b>C.</b>	<b>Abhandlung des risikoorientierten Ansatzes aus der Perspektive der Rechtsökonomie</b> . . . . .	<b>118</b>
I.	Ausgangspunkt . . . . .	118
II.	Rezeption rechtsökonomischer Regulierungsansätze . . . . .	120
1.	Regelbezogene versus standardbezogene Regulierung . . . . .	120
a)	Regeln in Abgrenzung zu Standards . . . . .	120
b)	Standards in Abgrenzung zu Regeln . . . . .	122
2.	Das Spannungsverhältnis zwischen regelbasierter und risikoorientierter Geldwäscheprävention im Lichte ökonomischer Regulierungsansätze . . . . .	123
a)	Regelbasierter Ansatz als Rule . . . . .	123
b)	Perspektive des risikoorientierten Ansatzes . . . . .	124
aa)	Der risikoorientierte Ansatz als (prinzipienbasierter) Standard . . . . .	124
bb)	Zu erwartende Vorteile einer risikoorientierten Geldwäscheprävention . . . . .	125
(1)	Effektivität . . . . .	126
(2)	Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen . . . . .	128
cc)	Herausforderungen im Kontext des risikoorientierten Ansatzes . . . . .	131
3.	Ergebnis und Ausblick . . . . .	133
III.	Die ökonomische Analyse des Rechts als Instrument zur Normenkontrolle . . . . .	134
1.	Problemaufriss . . . . .	134
2.	Methodologische Vorüberlegung zur Notwendigkeit der Anwendung der ökonomischen Analyse des Rechts . . . . .	134
3.	Von positiven Analysen und normativen Bewertungen . . . . .	136
4.	Verhältnis und Kompatibilität von Rechtsdogmatik und ökonomischer Analyse des Rechts . . . . .	138
IV.	Herleitung eines geeigneten Maßstabs zur Beurteilung des risikoorientierten Ansatzes aus rechtsökonomischer Perspektive . . . . .	141
1.	Zielsetzung des Kapitels . . . . .	141
2.	Ökonomischer Maßstab . . . . .	142
3.	Folgenermittlung (Verhaltensanalyse) . . . . .	143
a)	Das ökonomische Verhaltensmodell des rationalen Individuums . . . . .	143

b)	Eine kritische Analyse . . . . .	144
c)	Bedeutung und Einfluss der Verhaltensökonomik (Behavioral Economics) . . . . .	147
d)	Übertragung auf die vorliegende Arbeit . . . . .	148
e)	Spieltheoretische Erwägungen . . . . .	154
f)	Konsequenzen für das weitere Vorgehen . . . . .	155
4.	Bewertung der Folgen . . . . .	156
a)	Zum Maßstab der Allokationseffizienz und dessen Messinstrumente . . . . .	156
b)	Das Pareto-Kriterium und der „Preis“ des Rechts . . . . .	157
aa)	Definition . . . . .	157
bb)	Kritik im Schrifttum . . . . .	158
cc)	Übertragung auf den Untersuchungsgegenstand . . . . .	158
c)	Kaldor/Hicks-Kriterium . . . . .	161
aa)	Definition . . . . .	161
bb)	Problemfelder bei der Übertragung auf den Untersuchungsgegenstand . . . . .	162
d)	Kosten/Nutzen-Variante des Kaldor/Hicks-Kriteriums . . . . .	163
aa)	Definition . . . . .	163
bb)	Praktische Umsetzung und Überwindung der sich hierbei aufwerfenden Probleme . . . . .	164
cc)	Bezug zum Untersuchungsgegenstand: Kosten und Nutzen der Geldwäscheprävention . . . . .	165
V.	Anwendung der Kosten/Nutzen-Analyse und Herleitung eines Allokationsansatzes . . . . .	168
1.	Ausgangspunkt und Zielsetzung . . . . .	168
2.	Problem der Bestimmung von Schadenskosten . . . . .	169
3.	Präventions- und Schadenskosten . . . . .	171
a)	Begriffsbestimmung . . . . .	171
b)	Präventionskosten . . . . .	171
aa)	Begriffsbestimmung . . . . .	171
bb)	Umfang der aufzuwendenden Präventionskosten . . . . .	172
cc)	Bezug zum risikoorientierten Ansatz . . . . .	173
c)	Schadenskosten infolge negativer Auswirkungen von Geldwäsche . . . . .	175
aa)	Begriffsbestimmung und Hintergrund . . . . .	175
bb)	Kriterien zur Bemessung ökonomischer Schadensereignisse und die Abgrenzung zwischen der Umverteilung und Vernichtung von Ressourcen . . . . .	176
cc)	Makroökonomische Schadenskosten . . . . .	180
(1)	Begriffsbestimmung und Abgrenzung . . . . .	180
(2)	Geldwäscheaktivitäten im Untergrund . . . . .	181
(a)	Ausgangspunkt . . . . .	181

(b)	Schadenskosten durch die fortgesetzte Begehung vor- und nachgelagerter Straftaten . . . . .	181
(c)	Schadenskosten durch die Entstehung krimineller Schattenwirtschaften . . . . .	186
(aa)	Auswirkungen krimineller Schattenwirtschaften . . . . .	186
(bb)	Ökonomische Schadensqualität . . . . .	188
(3)	Publikwerden von Geldwäsche und die Schadensqualität der damit einhergehenden Reputationsverluste für die Volkswirtschaft . . . . .	190
dd)	Mikroökonomische Schadenskosten . . . . .	191
(1)	Begriffsbestimmung und Abgrenzung . . . . .	191
(2)	Schadenskosten durch Sanktionen . . . . .	192
(a)	Begriffsbestimmung und Rechtsfolgen . . . . .	192
(aa)	Rechtsrisiko im Präventivbereich . . . . .	192
(bb)	Sanktionen gemäß § 17 GwG (nunmehr § 56 GwG) . . . . .	192
(cc)	Sanktionen gemäß §§ 30 Abs. 1, Abs. 2, 17 OWiG . . . . .	194
(b)	Ökonomische Schadensqualität der Sanktionen . . . . .	194
(c)	Fazit . . . . .	196
(3)	Schadenskosten durch Reputationsverluste . . . . .	197
(a)	Begriffsbestimmung und Darstellung wesentlicher Voraussetzungen . . . . .	197
(b)	Umfang von Reputationsverlusten und Entstehung privater Schadenskosten . . . . .	198
(c)	Schadensqualität aus gesamtwirtschaftlicher und normativer Sicht . . . . .	200
(d)	Bezug zum risikoorientierten Ansatz und Auswirkungen des Paradigmenwechsels auf die Reputations- und Sanktionsrisiken . . . . .	202
(e)	Ausblick auf die Konsequenzen für die ökonomische Analyse des Rechts . . . . .	203
4.	Risikostreuung . . . . .	203
5.	Kosten der Schadensabwicklung . . . . .	205
6.	Nutzen . . . . .	206
a)	Begriffsbestimmung und Verhältnis zur Effektivität . . . . .	206
b)	Problemfeld der Interessenskonflikte zwischen dem Gesetzgeber und der Industrie . . . . .	207
aa)	Auswirkungen auf den neuralgischen Punkt zwischen Präventions- und Schadenskosten . . . . .	207
bb)	Interessen verpflichteter Institute . . . . .	208

cc) Interessen des Gesetzgebers und Perspektive der Volkswirtschaft .....	211
dd) Umgang mit dem Interessenskonflikt und Bezug zum risikoorientierten Ansatz .....	212
7. Resümee und Annäherung an einen risikoorientierten Allokationsansatz .....	213
8. Grafische Darstellung .....	216
9. Ausblick .....	218

*Teil 3*

**Rechtsdogmatische und rechtsökonomische Untersuchung der konkreten normativen Auswirkungen und Problemfelder** 220

<b>A. Die allgemeinen Sorgfaltspflichten</b> .....	220
I. Normstruktur und Systematik allgemeiner Sorgfaltspflichten und pflichtauslösender Handlungen .....	220
II. Problemfelder bei der Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes ....	222
1. Kritik im Schrifttum .....	222
2. Ermittlung des risikoorientierten Ansatzes innerhalb der Normstruktur .....	222
3. Bewertung .....	226
4. Vergleich mit der 3. EG-Geldwäscherichtlinie .....	227
a) Vergleich hinsichtlich der Identifizierung .....	227
b) Vergleich hinsichtlich der Verifizierung .....	228
5. Ergebnis .....	228
6. Rechtsökonomische Analyse .....	229
III. Problemfeld der Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes bei der Identifizierung und Überprüfung des wirtschaftlich Berechtigten ....	230
1. Begriffsbestimmung des wirtschaftlich Berechtigten .....	230
2. Problemfeld der Beeinträchtigung des risikoorientierten Ansatzes durch Schwellenwerte und antizipierte Risikobewertungen .....	231
a) Hintergrund und Fragestellung .....	231
b) Risikoorientierter Ansatz innerhalb der Norm .....	232
aa) Herleitung des Problems anhand des Inhalts der Normstruktur .....	232
(1) Umfasster Personenkreis und damit verbundene Pflichten .....	232
(2) Schwellenwerte .....	235
bb) Folge für den risikoorientierten Ansatz: Keine Abwägung bei Konstellationen oberhalb des Schwellenwerts .....	236
cc) Verbleibende risikoabhängige Ermessensspielräume .....	237
(1) Ermessensspielräume bei Risikolagen unterhalb des Schwellenwerts .....	237



(2) Risikospiele bei Gesellschaften mit besonders hohen oder geringen Risiken . . . . .	239
(3) Berücksichtigung von Kontrollstrukturen jenseits der Primärebene zwischen einem verpflichteten Institut und dessen direktem Vertragspartner . . . . .	241
dd) Neue Fallgruppen seit Einführung des GwPräOptG . . . . .	241
c) Auffassung im Schrifttum und in der Praxis . . . . .	243
aa) Kritik an der Entstehung umfangreicher, unabdingbarer Pflichten . . . . .	243
bb) Bewertungen der Schwellenwertregelung . . . . .	244
cc) Kritik hinsichtlich der Umsetzbarkeit, speziell für kleinere Institute . . . . .	244
dd) Spezielle Probleme bei bestimmten Gesellschaftsformen . . . . .	244
ee) Kritik hinsichtlich gesetzgeberisch vorgegebener Risikobewertungen . . . . .	245
d) Eigene Bewertung der Folgen für den risikoorientierten Ansatz beim wirtschaftlich Berechtigten . . . . .	246
aa) Stellungnahme zum Spannungsverhältnis zwischen gesetzlichen Mindeststandards und dem risikoorientierten Ansatz . . . . .	246
(1) Erfassung der Begriffsbestimmung des wirtschaftlich Berechtigten durch den risikoorientierten Ansatz? . . . . .	246
(2) Mittelbare Folgen des Schwellenwerts für die Sorgfaltspflichten . . . . .	249
(a) Natürliche Personen . . . . .	249
(b) Juristische Personen . . . . .	251
bb) Stellungnahme zur Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes bei der antizipierten Risikoklassifizierung . . . . .	253
cc) Stellungnahme zu den weiteren vorgegebenen Fallgruppen . . . . .	255
e) Ergebnis . . . . .	258
f) Rechtsökonomische Analyse . . . . .	258
aa) Ausgangspunkt und Fragestellung . . . . .	258
bb) Präventionskosten . . . . .	259
(1) Auswirkung der Kombination regelbasierter und risikoorientierter Elemente auf die Präventionskosten . . . . .	259
(2) Präventionskosten aus § 11 Abs. 5 GwG . . . . .	259
(3) Präventionskosten aus § 10 Abs. 1 Nr. 2 GwG . . . . .	261
(4) Auswirkung der antizipierten Risikoklassifizierung einzelner Fallgruppen mit zusätzlicher Risikobewertung (insbesondere der GbR) auf die Präventionskosten . . . . .	262
(5) Auswirkung der antizipierten Risikoklassifizierung einzelner Fallgruppen ohne zusätzliche Risikobewertung . . . . .	264
(6) Zwischenergebnis . . . . .	265

cc) Nutzen	266
(1) Problemaufriss	266
(2) Nutzenaspekte hinsichtlich der Technik einer Rückverfolgung von Eigentums- und Kontrollverhältnissen bei juristischen Personen	266
(3) Problemkreis der Auswirkungen vorgegebener Fallgruppen ohne Risikobewertungsmöglichkeit auf den Nutzen	268
(a) Risikoantizipierung als scheinbarer Effektivitätsgewinn	268
(b) Effektivitätsdefizite	268
(aa) Fehlleitung von Ressourcen	269
(bb) Gefahr der Umgehung festgelegter Fallgruppen	271
(cc) Eingeengter Blickwinkel für Risikokonstellationen durch ungleiche Ressourcenallokation im Spannungsverhältnis zwischen regelbasierten und risikoorientierten Elementen	271
(4) Zum Nutzen bei antizipierten Gesellschaftsformen mit risikoorientierter Bewertungsmöglichkeit	272
(a) Höherer Nutzen (Effektivität) durch die Möglichkeit individueller Risikobewertung	272
(b) Ineffektivität infolge fehlgeleiteter Ressourcen und Begründungsaufwand als strategisch-ökonomischer Nachteil	273
(5) Ergebnis	274
dd) Kosten/Nutzen-Verhältnis	274
ee) Fazit zur ökonomischen Analyse von §§ 3, 10 Abs. 1 Nr. 2, 11 Abs. 5 GwG	275
g) Gesamtresümee zum Regelungskonstrukt für den Umgang mit wirtschaftlich Berechtigten	276
h) Stärkere Risikoausrichtung als Alternative?	277
3. Der risikoorientierte Ansatz bei den Identifizierungs- und Verifizierungspflichten	278
a) Ausgangspunkt	278
b) Hintergrund	279
c) Änderungen durch das Gesetz zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes	279
d) Stellungnahme	281
aa) Risikoorientierter Ansatz in § 11 Abs. 5 S. 1 und § 11 Abs. 5 S. 3 GwG	281
(1) Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes	281
(2) Zur „stets“ erforderlichen Verifizierung erhobener Daten	281

bb)	Stellungnahme zum risikoorientierten Ansatz in § 11 Abs. 5 S. 2 GwG: Eine überflüssige Gesetzesänderung? . . . . .	282
(1)	Ausgangspunkt . . . . .	282
(2)	Entbehrlichkeit . . . . .	283
(3)	Zwischenergebnis . . . . .	284
e)	Rechtsökonomische Analyse . . . . .	284
aa)	Zu § 11 Abs. 5 S. 1 GwG . . . . .	285
bb)	Zu § 11 Abs. 5 S. 2 GwG . . . . .	286
cc)	Zu § 11 Abs. 5 S. 3 GwG . . . . .	287
f)	Ergebnis . . . . .	289
4.	Mitwirkungspflichten von Vertragspartnern . . . . .	289
a)	Erweiterung der Mitwirkungspflichten mit dem Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention . . . . .	289
b)	Risikoorientierter Ansatz . . . . .	290
c)	Ökonomische Bewertung . . . . .	290
d)	Fazit . . . . .	292
IV.	Problemfeld der Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes beim Monitoring . . . . .	292
1.	Norminhalt . . . . .	292
2.	Kritik an der Aktualisierungsverpflichtung . . . . .	292
3.	Stellungnahme aus der Perspektive des risikoorientierten Ansatzes	293
a)	Aktualisierungsverpflichtung . . . . .	293
b)	Stellungnahme zum Terminus „Kundenprofil“ . . . . .	294
4.	Ökonomische Bewertung . . . . .	295
V.	Festgelegte Zeitpunkte zur Vornahme der Sorgfaltspflichten . . . . .	295
1.	Norminhalt . . . . .	295
2.	Risikoorientierter Ansatz . . . . .	295
3.	Ökonomische Erwägungen . . . . .	297
VI.	Auswirkungen auf Spielbanken . . . . .	298
1.	Norminhalt . . . . .	298
2.	Hintergrund . . . . .	298
3.	Risikoorientierter Ansatz . . . . .	299
4.	Rechtsökonomische Analyse . . . . .	299
a)	Kosten und Nutzen . . . . .	299
b)	Ergebnis und Alternative . . . . .	301
VII.	Problemfeld der Beendigungsverpflichtung . . . . .	301
1.	Hintergrund und Inhalt der Norm . . . . .	301
a)	Umfang der Pflicht . . . . .	301
b)	Erfordernis der Verhältnismäßigkeit . . . . .	302
2.	Kritik und Kompensationsansätze in der Literatur . . . . .	303
3.	Diskussion und Stellungnahme . . . . .	306
a)	Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes . . . . .	306

aa) Eingrenzung des Umfangs des risikoorientierten Ansatzes in der Norm .....	306
bb) Vergleich mit der 3. EG-Geldwäscherichtlinie .....	307
cc) Bewertung .....	308
b) Spannungsverhältnis zwischen Verhältnismäßigkeit und risiko- orientiertem Ansatz .....	311
4. Ergebnis .....	312
5. Rechtsökonomische Analyse .....	313
a) Präventionskosten .....	313
b) Effektivität und Kosten/Nutzen-Verhältnis .....	314
aa) Effektivität der Beendigungsvoraussetzungen .....	314
bb) Effektivität der Beendigungsverpflichtung als Präventiv- maßnahme .....	315
cc) Auswirkungen der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf die Effektivität .....	316
dd) Verhältnis von Kosten und Nutzen .....	317
6. Resümee .....	318
<b>B. Vereinfachte Sorgfaltspflichten .....</b>	<b>319</b>
I. Normstruktur und Inhalt .....	319
1. Eingrenzung der vereinfachten Sorgfaltspflichten .....	319
2. Voraussetzungen zur Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflich- ten .....	319
a) § 14 GwG .....	319
b) § 25i KWG .....	320
c) Auswirkungen des GwPräOptG .....	321
3. Risikoarme Fallgruppen im Speziellen .....	322
a) Kundengruppen .....	322
b) Produktgruppen .....	323
II. Problemfelder bei der Implementierung des risikoorientierten Ansatzes	325
1. Meinungsstand .....	325
a) Zu § 14 GwG .....	325
b) Zu § 25i KWG .....	327
2. Stellungnahme zur Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes ....	330
a) Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes in § 14 GwG .....	330
aa) Änderungen seit der Umsetzung des Gesetzes zur Opti- mierung der Geldwäscheprävention – Klarstellung ohne Mehrwert, statt Ausweitung des Paradigmenwechsels? ....	330
bb) Das Problem der Normierung von Kundengruppen .....	333
(1) Kernproblem der Normstruktur .....	333
(2) Inhalt .....	333
(a) Abstrakte Risikoantizipierung durch den Gesetzge- ber .....	333
(b) Behörden .....	334

(c) Mitarbeiter verpflichteter Institute . . . . .	335
(3) Vergleich mit den Richtlinien und den 40 Empfehlungen der FATF . . . . .	335
(4) Auswirkung auf den risikoorientierten Ansatz . . . . .	337
b) Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes in § 25i KWG . . . . .	339
aa) Negative Folgen für die Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes aus der Normstruktur . . . . .	339
bb) Folgeprobleme . . . . .	340
cc) Ergebnis . . . . .	341
3. Rechtsökonomische Analyse . . . . .	341
a) § 14 i. V. m. Anlage 1 zum GwG . . . . .	341
aa) Ausgangspunkt und ökonomische Zielsetzung vereinfachter Sorgfaltspflichten . . . . .	341
bb) Präventionskosten . . . . .	342
(1) Auswirkung der antizipierten Risikoszenarien auf die Präventionskosten . . . . .	342
(2) Auswirkungen des Spannungsverhältnisses zwischen regelbasierten und risikoorientierten Elementen . . . . .	343
cc) Nutzen . . . . .	345
(1) Effektivität der Norm bei der Senkung potentieller Schadenskosten . . . . .	345
(2) Wirkung der Sorgfaltspflichten und der Verwertbarkeit der Risikoanalyse . . . . .	346
dd) Institutsspezifische Risikoverteilung . . . . .	347
ee) Zwischenergebnis . . . . .	348
b) § 25i KWG . . . . .	348
aa) Präventionskosten . . . . .	348
bb) Nutzen . . . . .	349
(1) Effektivität der Norm zur Senkung potentieller Schadenskosten . . . . .	349
(a) Effektivitätsdefizite aus der Normstruktur . . . . .	349
(b) Auswirkungen der drohenden privaten Schadenskosten und möglicher Verzicht auf die Anwendung vereinfachter Sorgfalt . . . . .	350
(2) Kosten/Nutzen-Relation . . . . .	352
cc) Ergebnis zu § 25i KWG . . . . .	352
4. Gesamtergebnis für die vereinfachten Sorgfaltspflichten . . . . .	353
<b>C. Verstärkte Sorgfaltspflichten . . . . .</b>	<b>354</b>
I. Inhalte und risikoorientierte Entwicklung der Normen . . . . .	354
1. Normstruktur . . . . .	354
2. Hochrisikogruppen im Einzelnen . . . . .	355
a) Politisch exponierte Personen („PEP“) . . . . .	355
aa) Ausgangspunkt und Hintergrund . . . . .	355

bb) Begriffsbestimmung und umfasste Personengruppe . . . . .	355
cc) Weitere Personengruppen . . . . .	356
dd) Risikoantizipierung und Anwendung verstärkter Sorgfaltspflichten . . . . .	356
ee) Praktische Anforderungen an die Organisation der Pflichtenigen . . . . .	357
b) Fernidentifizierung physisch nicht anwesender Vertragspartner . . . . .	359
c) Korrespondenz(bank)beziehungen . . . . .	359
aa) Begriffsbestimmung . . . . .	359
bb) Risikoantizipierung . . . . .	360
cc) Rechtsfolgen und praktische Anforderungen . . . . .	360
3. Risikoorientierte Änderungen verstärkter Sorgfaltspflichten infolge des Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention sowie des Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes . . . . .	361
4. Risikoorientierte Änderungen mit dem Gesetz zur Umsetzung der zweiten E-Geld-Richtlinie . . . . .	363
II. Problemfelder . . . . .	364
1. Kritik/Meinungsstand . . . . .	364
a) Zu § 15 GwG . . . . .	364
aa) Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes . . . . .	364
bb) Kritik aus ökonomischer Perspektive . . . . .	366
b) Zu § 25k KWG (nunmehr § 15 GwG) und § 25m KWG . . . . .	369
2. Diskussion und Stellungnahme vor dem Hintergrund der Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes bei den verstärkten Sorgfaltspflichten . . . . .	371
a) Ausgangspunkt . . . . .	371
b) Positive Auswirkungen für die risikoorientierte Geldwäscheprävention . . . . .	371
c) Problemfelder . . . . .	372
aa) Vorgabe von Fallgruppen politisch exponierter Personen und der Umgang mit risikoarmen Konstellationen . . . . .	372
(1) Implementierung des risikoorientierten Ansatzes innerhalb der Normstruktur . . . . .	372
(2) Risikoantizipierung und mangelnde Berücksichtigung der tatsächlichen Risikolage . . . . .	373
(3) Zwischenfazit . . . . .	375
bb) Politisch exponierte Personen und ihre Angehörigen . . . . .	375
cc) Fernidentifizierung . . . . .	377
dd) Ergebnis und Ausblick . . . . .	377
3. Rechtsökonomische Analyse . . . . .	378
a) Präventionskosten . . . . .	378
aa) Vorliegen normativer Voraussetzungen . . . . .	378
bb) Sorgfaltspflichten . . . . .	379

cc)	Präventionskosten infolge mehrfacher Überwachung . . . . .	380
dd)	Mitwirkungspflichten beteiligter Vertragspartner . . . . .	380
ee)	Mögliche Reduzierung der Präventionskosten . . . . .	380
ff)	Zwischenergebnis . . . . .	381
b)	Nutzen . . . . .	382
aa)	Ausgangspunkt . . . . .	382
bb)	Problemfeld der Effektivitätsrisiken infolge einer abstrakten Risikoantizipierung politisch exponierter Personen . . . . .	382
	(1) Die Eigenschaft politischer Exponiertheit als Risiko . . . . .	382
	(2) Folgen für die Effektivität . . . . .	384
cc)	Problemfeld der Vorhersehbarkeit ergriffener Maßnahmen . . . . .	385
dd)	Problemfeld der Konzentration auf standardisierte Hochrisi- ko-Fallgruppen . . . . .	386
ee)	Grad der politischen Exponiertheit . . . . .	386
ff)	Problemfeld der Behandlung ehemaliger politisch exponier- ter Personen . . . . .	387
gg)	Gefahr einer zunehmenden Verlagerung illegaler Aktivitäten in den Untergrund . . . . .	388
c)	Verhältnis Kosten und Nutzen . . . . .	389
d)	Ergebnis der ökonomischen Analyse und mögliche Alternativen . . . . .	390
4.	Stellungnahme zum risikoorientierten Ansatz in § 15 Abs. 3 GwG . . . . .	392
a)	Risikobewertung und Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten . . . . .	392
aa)	Beurteilung des Umfangs der Sorgfaltspflichten . . . . .	392
bb)	Vorgabe einer Methodik zur Risikobewertung . . . . .	393
b)	Behandlung von Korrespondenzbeziehungen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes und in Drittstaaten . . . . .	394
aa)	Respondenten (Korrespondenzinstitute) mit Sitz innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes . . . . .	394
bb)	Respondenten (Korrespondenzinstitute) mit Sitz außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes . . . . .	395
cc)	Durchlaufkonten . . . . .	396
dd)	Zwischenergebnis . . . . .	396
5.	Rechtsökonomische Analyse des § 15 Abs. 3 Nr. 3 GwG . . . . .	396
a)	Präventionskosten . . . . .	396
b)	Schadenskosten . . . . .	397
c)	Kosten/Nutzen-Verhältnis . . . . .	399
d)	Ergebnis . . . . .	399

*Teil 4*

**Schlussteil** 400

**A. Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse** . . . . . 400

    I. Normative Perspektive – Der risikoorientierte Ansatz zwischen Regeln und Freiheiten . . . . . 400

    II. Rechtsökonomische Perspektive – Effektivität und Kosten/Nutzen-Verhältnis des risikoorientierten Ansatzes im GwG und KWG . . . . . 404

**B. Der risikoorientierte Ansatz im Lichte der 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie** . . . . . 408

    I. Gesetzgebungsverfahren . . . . . 408

    II. Zielsetzung der Ausweitung des risikoorientierten Ansatzes . . . . . 409

    III. Entwicklungen im Bereich der risikoorientierten Sorgfaltspflichten . . . 410

    IV. Weitere Einflüsse auf den risikoorientierten Ansatz . . . . . 413

        1. Schwellenwertvorgaben . . . . . 413

        2. Ausweitung der Pflichten im Umgang mit wirtschaftlichen Eigentümern . . . . . 414

        3. Regulierung des Glücksspielsektors . . . . . 415

        4. Erweiterung des Pflichtenkreises bei Strategien, Verfahren und Aufsicht . . . . . 416

        5. Umgang mit Drittstaaten . . . . . 416

        6. Risikobewertungen durch Mitgliedstaaten und Aufsichtsbehörden . . 417

        7. E-Geld . . . . . 417

    V. Ausweitung verwaltungsrechtlicher Sanktionsinstrumente . . . . . 417

**C. Resümee: Über das Risiko regelbasierter Elemente und die Regelbarkeit risikoorientierter Geldwäscherävention** . . . . . 419

**D. Wenn mehr weniger ist – Versuch der Formulierung von Verbesserungsansätzen** . . . . . 423

**Literaturverzeichnis** . . . . . 429

**Stichwortverzeichnis** . . . . . 440





## Teil 1

# Einführung in die Thematik und Problemaufriss

## A. Einleitung

Wer die mutmaßlichen Anfänge von Geldwäsche ergründen möchte, muss den Blick rund 100 Jahre in die Vergangenheit richten. Hierbei wird er unweigerlich auf Vorgänge und Beobachtungen stoßen, die sich im Amerika der 1920er Jahre zugetragen haben. Im Kontext der *roaring twenties*<sup>1</sup> mutet Geldwäsche geradezu anachronistisch an und scheint einer anderen, lange vergangenen Ära zu entspringen. Damals standen in Chicago diverse Verbrechersyndikate in ihrer Blütezeit: Al Capone war in diesen Jahren der wohl berühmteste Pate jener kriminellen Organisationen und gilt gleichsam bis heute als eine Symbolfigur der ersten Geldwäscheaktivitäten innerhalb der Epoche. Aus dieser Zeit stammen diverse Taktiken zur Verschleierung krimineller Aktivitäten. Die in der Unterwelt agierenden Banden wahrten nach außen hin den Schein des Legalen, indem sich ihre Mitglieder als unbescholtene Geschäftstreibende gerierten und etwa öffentliche Waschsaloons betrieben, bei denen Waschmaschinen durch die Kunden anonym per Münzeinwurf betätigt wurden.<sup>2</sup> Getragen von dem Motiv einer effektiven Verschleierung ihrer zuvor begangenen Verbrechen, vermischten die Akteure Organisierter Kriminalität<sup>3</sup> das aus Straftaten erworbene Bargeld mit den legal erlangten

---

<sup>1</sup> Dem nordamerikanischen Pendant der *Goldenen Zwanziger* in Deutschland.

<sup>2</sup> Vgl. statt vieler König, Geldwäsche (2003), S. 99; Schneider/Dreer/Riegler, Geldwäsche (2006), S. 15.

<sup>3</sup> Der Begriff der Organisierten Kriminalität ist inhaltlich umstritten und wird unterschiedlich definiert. Als weitgehend anerkannt kann wohl die folgende, allgemeine Definition erachtet werden: „Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- und Machtstreben getragene, planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, sofern sie von mehr als zwei Beteiligten verübt werden, die hierzu auf längere Zeit oder für eine unbestimmte Dauer arbeitsteilig, unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflussnahme auf Politik, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“ [entnommen aus Schneider/Dreer/Riegler, Geldwäsche (2006), S. 23 m. w. Nachw.; vgl. auch Ehlscheid/Pfeiffer, Handbuch Geldwäscheprävention (2012), S. 41; Hoyer/Klos, Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und ihre Anwendung in der Praxis (1998), S. 1].

Einnahmen ihrer nebenher betriebenen Geschäftsaktivitäten. Infolge der Vermischung legal und illegal generierter Einnahmen, sollte die Herkunft des illegalen Teils für Außenstehende sukzessive aus dem Blickfeld geraten. Unter dem Deckmantel der unbescholtenen Gewerbetätigkeit versuchten die Verbrecher sodann, die vermischten Gelder möglichst unauffällig in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf zurück zu überführen. Das Geld war nunmehr *gewaschen*.<sup>4</sup>

Von diesem Vorgehen versprachen sich die Bandenchefs einen effektiven Schutz vor den Strafverfolgungsbehörden. Diese hätten bei einem Zugriff umfangreiche Bargeldreserven gefunden, ohne aber deren rechtswidrigen Ursprung nachweisen zu können. Hinzu kam, dass sich die Höhe der Bargeldeinnahmen ohnehin schwer beziffern ließ. Mithin war auch das Auffinden hoher Bargeldbeträge ohne entsprechende Quittungen bei einem Betreiber mehrerer Waschsalons kein per se unübliches Szenario.

Inmitten dieser historischen Strukturen der Organisierten Kriminalität ist der Ursprung des Geldwäschebegriffs zu verorten.<sup>5</sup> Vor dem Hintergrund des sinngemäßen *Waschens* illegal generierter Vermögenswerte entstand der Begriff *money laundering*, der später wörtlich in viele Sprachen übersetzt wurde, auch ins Deutsche.<sup>6</sup> Die zweideutige Terminologie wurde zunächst eher umgangssprachlich verwendet und erst später normativ definiert.

Obwohl sich die ersten Geldwäschefälle bis ins eingehende 20. Jahrhundert zurückverfolgen lassen, kamen die normativen Regulierungsbemühungen des amerikanischen Gesetzgebers zur Geldwäschebekämpfung erst Jahrzehnte später auf. Auch in Europa benötigten die ersten Reaktionen eine lange Vorlaufzeit. Hier war Geldwäsche bis in die frühen 1980er Jahre sogar noch nahezu unbekannt.<sup>7</sup> Wenngleich auch in Europa diverse Verschleierungstaktiken als Vorläufer der Geldwäsche bereits wesentlich früher im Verborgenen existiert haben dürften,<sup>8</sup> scheint es, als ob erst nahezu ein halbes

---

<sup>4</sup> Die Zielsetzungen der Vermischung und Verschleierung bemakelter Gelder vor den Strafverfolgungsbehörden sowie der unauffälligen Wiedereinführung in den Finanzkreislauf bestehen bis heute fort. Zur Darstellung dieser und weiterer Geldwäschemechanismen im Einzelnen siehe Teil 1, Kapitel E.

<sup>5</sup> Vgl. zum Ursprung des Begriffs statt vieler *Herzog/Achtelik*, in: Herzog (Hrsg.), GwG (2014), Einl. Rn. 1 f., 58.

<sup>6</sup> *Schneider/Dreer/Riegler*, Geldwäsche (2006), S. 15.

<sup>7</sup> Im Schrifttum finden sich allerdings auch schon aus der Zeit vor den 1980er Jahren vereinzelt erste Quellen, die sich mit der Thematik beschäftigen. Siehe etwa *Clarke/Tigue*, *Schmutziges Geld und wie man es reinwäscht* (1976) [Originalausgabe: *Dirty Money* (1975)].

<sup>8</sup> Etwa im Schwarzmarktmilieu der Nachkriegszeit, siehe *Herzog/Achtelik*, in: Herzog (Hrsg.), GwG (2014), Einl. Rn. 2; vgl. auch *Wahl*, in: Müller-Gugenberger (Hrsg.), *Wirtschaftsstrafrecht* (2015), § 51 Rn. 11.

Jahrhundert vergehen musste, bis das Bewusstsein über Techniken und Gefahren der Geldwäsche von Amerika aus den Weg nach Europa gefunden hatte. Eine allmähliche Sensibilisierung für diese Kriminalitätsform und die daraus resultierenden Probleme trat erst gegen Mitte bis Ende der 1980er Jahre ein, in jener Zeit also, zu der in den USA schon ein eigener Geldwäschestraftatbestand verabschiedet wurde.<sup>9</sup> Inzwischen war bereits das Computerzeitalter angebrochen.

Nachdem Geldwäsche hierzulande in nennenswertem Umfang wahrgenommen worden war, erfasste der deutsche Gesetzgeber schließlich auch normativ den Vorgang des Waschens als Straftat, um unabhängig vom Vortäter eine Ahndung und Bekämpfung des Geldwäschers zu ermöglichen. In Umsetzung des OrgKG<sup>10</sup> erließ der Gesetzgeber am 15.07.1992 den Straftatbestand des § 261 StGB. Die Norm trat am 22.09.1992 in Kraft.

Neben dem repressiven Straftatbestand basiert die Geldwäschebekämpfung hierzulande auf einer präventiven, aufsichtsrechtlichen Säule.<sup>11</sup> Kaum ein Jahr nach dem Straftatbestand wurde das Geldwäschegesetz erlassen.<sup>12</sup> Damit schuf der Gesetzgeber ein normatives Instrumentarium, um der Geldwäsche auch um den Straftatbestand herum mittels regulatorischer Maßnahmen zu begegnen. Hierbei wurde zunehmend auf die Einbeziehung privater Marktakteure zum Zwecke der Geldwäschebekämpfung gesetzt. Die Anti-Geldwäsche-Maßnahmen erstreckten sich somit bereits auf das Stadium vor der polizeilichen Ermittlungstätigkeit.

Schon damals war die Geldwäschebekämpfung nicht exklusiv den drei Staatsgewalten vorbehalten, insbesondere der Exekutive, sondern in wesentlichen Teilen auch auf Erkenntnisse privater Akteure angewiesen. Den nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten, etwa Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, wurden verschiedene Prüfungs-, Dokumentations- und An-

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu beispielsweise *Herzog/Achtelik*, in: Herzog (Hrsg.), GwG (2014), Einl. Rn. 2 m.w.Nachw.; *Arzt*, Das schweizerische Geldwäschereiverbot im Lichte amerikanischer Erfahrungen, in: Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 1989, S. 160–201 (162, 166 f., 175 ff., 178 ff.); *Arzt*, Geldwäscherei – Eine neue Masche zwischen Hehlerei, Strafvereitelung und Begünstigung, in: NSTZ 1990, S. 1–9 (1); *Schneider/Dreer/Riegler*, Geldwäsche (2006), S. 15; *Gilmore*, Dirty Money (2011), S. 263; *Frank*, Die Bekämpfung der Geldwäsche in den USA (2002), S. 20 f.; *Fort-hauser*, Geldwäscherei de lege lata et ferenda (1992), S. 98 ff.

<sup>10</sup> „Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität“ (BGBl. I S. 1302).

<sup>11</sup> *Wahl*, in: Müller-Gugenberger/Bieneck (Hrsg.), Wirtschaftsstrafrecht (2011), § 51 Rn. 23 f.

<sup>12</sup> „Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten“ (BGBl. I S. 1770), im Folgenden auch als „GwG“ bezeichnet. Erlassen am 25.10.1993, in Kraft getreten am 19.11.1993.

zeigepflichten auferlegt. Darüber hinaus enthielt das Geldwäschegesetz repressive Elemente, die etwa im Falle einer unzureichenden Umsetzung der Pflichten greifen sollten.

Neben dem Geldwäschegesetz erließ der Gesetzgeber auch im Kreditwesengesetz<sup>13</sup> aufsichtsrechtliche Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung. Zunächst von eher indirektem Einfluss,<sup>14</sup> erlangte das Kreditwesengesetz schließlich eine zunehmend breitere Bedeutung, mit einer Reihe eigener, umfangreicher Sorgfaltspflichten, die über den Regelungsgehalt des GwG hinausgingen.<sup>15</sup>

Die aufsichtsrechtlichen Normen zur Geldwäschebekämpfung haben insgesamt eine erstaunlich dynamische Entwicklung durchlaufen, die in dieser Form vor 25 Jahren kaum zu erwarten gewesen wäre. In seinem ursprünglichen Zustand war das Normengerüst an einem klassischen regelbasierten Ansatz ausgerichtet. Unter einem regelbasierten Ansatz ist im Wesentlichen zu verstehen, dass das Umsetzen von Sorgfaltspflichten entlang normativ fest vorgegebener Kriterien erfolgt.<sup>16</sup> Weitgehend losgelöst von der Möglichkeit zur Berücksichtigung von Einzelfallrisiken, normierte der Gesetzgeber verschiedene Szenarien und Pflichten, die von verpflichteten Instituten abzuarbeiten waren. Den einzelnen Szenarien legte der Gesetzgeber jeweils Merkmale zugrunde, die er abstrakt als besonders risikoreich bewertete. Aus diesem Vorgehen resultierte eine rasterhafte Durchleuchtung und Überwachung von Kunden und Transaktionen. Die Institute hatten bestimmte Informationen zu erheben und gegebenenfalls den Behörden zu melden. Mit einer solchen Rasterfahndung<sup>17</sup> – so dachte man – sei der Geldwäsche hinreichend beizukommen.

Doch bereits nach wenigen Jahren festigte sich die Erkenntnis, dass der regelbasierte Ansatz weniger Erfolg hatte als zunächst erwartet worden war

---

<sup>13</sup> Gesetz über das Kreditwesen vom 10.07.1961 (BGBl. I 1961 S. 881); Änderungsgesetz zum KWG vom 28.09.1994 (BGBl. I 1994, S. 2735).

<sup>14</sup> In Umsetzung der ersten Geldwäscherichtlinie wurden keine neuen Vorschriften im KWG erlassen, sondern bestehende Vorschriften auf die Geldwäschebekämpfung erstreckt, wodurch sich der Anwendungsbereich des KWG erweiterte und die Sorgfaltspflichten auch auf die Finanzwirtschaft ausgedehnt wurden. Beispielsweise konnten die auf der Grundlage von § 25 KWG a. F. erhobenen Angaben nunmehr auch bei der Geldwäschebekämpfung eine Rolle spielen. Sie konnten etwa hinzugezogen werden, um einen Geldwäscheverdacht zu begründen.

<sup>15</sup> Insbesondere kann hierbei auf die §§ 25a–n KWG verwiesen werden, die seit 1997 sukzessiv in das Kreditwesengesetz integriert wurden. Vgl. zur Entwicklung im KWG auch Teil 2, Kapitel A., Abschnitt III. 5. b).

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Teil 2, Kapitel A.

<sup>17</sup> Zur kritischen Bewertung der mit einer solchen Rasterfahndung verbundenen massiven Grundrechtseingriffe siehe Teil 2, Kapitel A., Abschnitt IV.