

Rede von Herrn Dr. Holle beim 3. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank am 13. Juni 2016

„Entwicklungen im Bargeldkreislauf unter besonderer Berücksichtigung von Münzen“¹

Lieber Herr Otto, lieber Herr Thiele,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

Sie haben uns als Vortragstitel die "Entwicklungen im Bargeldkreislauf unter besonderer Berücksichtigung von Münzen" vorgegeben. Zunächst einmal bin ich dankbar, dass Sie nicht einen so hohen philosophischen Anspruch an uns wie an meinen Vorredner gerichtet haben. Vielleicht noch eine zweite Anmerkung: Sie haben etwas zu den Zuständigkeiten gesagt. Ich weiß nicht, wie viele Münzsammler hier im Raum sind: Für Gedenkmünzen im BMF bin ich nicht zuständig. Das ist eine andere Abteilung, die auch die Postwertzeichen macht. Insofern werde ich dazu nichts weiter beitragen. Ich will Ihrer Anregung folgend zum Thema Kleinmünzen nur einen Satz sagen und noch einmal sehr deutlich klarstellen, was wir auch im Monatsbericht des BMF gesagt haben: Dass – aus Sicht des BMF – wir an den kleinen Münzen in Deutschland und in Europa festhalten sollten.

Damit bleibt uns der andere Teil des Titels übrig: "Entwicklungen im Bargeldkreislauf". Sie wissen, dass uns das Thema Bargeld in den letzten Monaten in der Politik unter einem Aspekt besonders beschäftigt hat, nämlich unter der Frage: Einspeisen von Geldern aus illegalen Aktivitäten in den legalen Bargeldkreislauf und in umgekehrter Richtung. Und ich meine – hier beim zentralen Symposium in Deutschland zum Thema "Bargeld" –; dass es auch angebracht ist, aus Sicht der Politik etwas dazu zu sagen. Deshalb möchte ich zu diesem Komplex vier konkrete Themen kurz ansprechen.

Bargeld in der öffentlichen Diskussion

Der erste Punkt: Warum ist dieses Thema überhaupt in dieser Form in die öffentliche Diskussion gekommen, warum ist es bei uns auf die Agenda gekommen? Das waren und sind für uns 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-Mitgliedstaaten sogenannte Risikoanalysen anfertigen müssen. Der Zweck dieser Analysen ist, dass die Mitgliedstaaten die speziellen Risiken identifizieren, die sich bei ihnen im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stellen.

Auch Deutschland ist dieser Pflicht nachgekommen. Wir haben eine Dunkelfeldstudie in Auftrag gegeben, die den Nichtfinanzsektor in Deutschland in den Blick genommen hat. Sie

¹ Der Vortragstitel wurde beibehalten.

hat sich insbesondere mit dem Thema Barzahlung beschäftigt und diese als anfällig für das Thema Geldwäsche charakterisiert. Daneben waren für uns, weil wir sehr unmittelbar nach diesen Ereignissen Besuch aus Paris hatten, die fürchterlichen Terroranschläge, die wir Ende des vergangenen Jahres in Paris erleben mussten, 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 aufgeworfen: Welche Maßnahmen können wir in Europa noch ergreifen, 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 Aktionsplan 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 Prepaid-Karten und Umtauschplattformen für virtuelle Währungen strenger zu regulieren, d.h. sie nimmt vor allen Dingen moderne Technologien, auch Entwicklungen im digitalen Bereich, in den Fokus.

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

Wenn wir uns in Deutschland dazu entschließen sollten, einen Vorschlag im Zusammenhang mit dem Bargeldverkehr zu machen, dann sollte dieser wohl durchdacht 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 aus unserer Sicht auch vernünftig, die Erkenntnisse der Prüfung der Kommission abzuwarten, die sich sehr breit die Situation in allen Mitgliedstaaten in der EU anschaut.

Missbrauch von Bargeld zu kriminellen Zwecken

Ich möchte nun zu meinem zweiten Punkt kommen. 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 wir uns und derer Sie sich sehr bewusst sind. Ein Dilemma entsteht allerdings aufgrund der Anonymität von Bargeldzahlungen. Diese Anonymität wird einerseits als ein Stück Freiheit wahrgenommen. Sie können das Geld zu beliebigen Zwecken einsetzen, 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. Sie können Bargeld eben nicht nur zu legalen, sondern auch zu kriminellen Zwecken einsetzen. 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, möchte ich an dieser Stelle gerne kurz aus einer Studie von Europol mit dem Titel „Why cash is still king“ aus dem Jahr 2015 zitieren. 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 Geldwäschetechniken vornehmlich traditionell und Bargeld ist immer noch eines der vorherrschenden Mittel für Geldwäsche über alle Formen der Kriminalität hinweg.“* Natürlich müssen wir uns den modernen Formen, z.B. der Cyber-Kriminalität, entschlossen entgegenstellen. Aber wir können auch den Befund zum Thema Bargeld – und ich habe hier Europol als Quelle zitiert, es gibt andere – auch nicht einfach ignorieren, sondern wir müssen damit umgehen und uns damit auseinandersetzen.

Dabei ist ein weiterer Aspekt wichtig. Wir leben nicht isoliert auf einer Insel. Wir leben in einem gemeinsamen Binnenmarkt. In 13 Mitgliedstaaten gibt es heute Beschränkungen für Barzahlungen. Es liegen uns 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 wissen wir zum Beispiel von unseren holländischen Kollegen, dass eine solche Verlagerung von Bargeldströmen zwischen Belgien und den Niederlanden stattfindet: In Belgien gibt es eine Obergrenze, in Holland gibt es sie nicht.

Wir wissen auch von den französischen Ermittlungsbehörden, 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.

Vom Zollkriminalamt wissen wir, 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 10fache der durch die Betroffenen angemeldeten Jahresumsätze ihrer Geschäfte dar.

Nochmal: Das sind Einzelfälle, das sind Beispiele. Gleichzeitig gibt es Studien, die Ihnen ein Gefühl dafür geben sollen, warum wir glauben, dass 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

Was tun wir mit diesen Erkenntnissen? Wir befinden uns in einem Dilemma zwischen der als ein Stück Freiheit empfundenen Möglichkeit, unbeschränkt mit Bargeld zahlen zu können, und dem Schutz der Sicherheit unserer Bürger. Mit diesem Dilemma müssen wir umgehen. Das erfordert eine schwierige Abwägung. Deshalb möchte ich zu meinem dritten Punkt kommen: zwei Vorurteile, die immer wieder in der Diskussion zu Bargeldbeschränkungen auftauchen.

Ersten wird gerne als Einwand angeführt, dass die Anschläge in Frankreich und Belgien zeigten, dass Begrenzungen von Bargeldzahlungen nicht zur erfolgreichen Bekämpfung von Terrorismus beigetragen hätten. In beiden Ländern gibt es heute Beschränkungen für Bargeldzahlungen.

Das ist aus unserer Sicht ein verkürztes Argument: Sie können mit keinem gesetzlichen Verbot eine 100%ige Sicherheit erreichen, dass bestimmtes Verhalten gar nicht mehr auftritt. Trotzdem wird man als solches nicht die Diskussion über die Instrumente beerdigen können. Denken Sie zum Beispiel an das Thema 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 möchte ich hier auch nicht eingehen – aber ich möchte doch eines klarstellen: 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 Mitgliedstaat der Europäischen Union gibt – stünde es jedem Bürger weiterhin frei, zu jeder Bank zu gehen und jeden beliebigen Betrag in Bargeld abzuheben und Zuhause zu verwahren. Es geht nicht darum: Wieviel Bargeld dürfen die Bürger haben? Das soll in jeder Weise völlig unbeschränkt bleiben. Es geht vielmehr darum: Welche Risiken aus dem Handel mit Bargeld können wir durch eine veränderte Regulierung adressieren?

Konkrete Maßnahmen: Blick auf andere Länder

Damit möchte ich zum letzten Punkt kommen: Wie adressieren andere Länder diese Problematik? Wir haben mittlerweile in 13 Mitgliedstaaten verschiedene Begrenzungen von Bargeldzahlungen. Dabei reden wir meistens über Schwellen von mehreren tausend Euro. 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 aus unserer Sicht fraglich, inwiefern bzw. 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.

Was ich noch erwähnen möchte, ist 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 aus unserer Sicht 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 sehen wir in Europa und zum Teil auch außerhalb von Europa? Das ist im Wesentlichen der Ansatz einer umfassenderen Meldepflicht als die, die wir heute haben. Heute haben wir eine Verdachtsmeldepflicht. In den Niederlanden als Beispiel ist es heute so, dass es Registrierungspflichten für alle Bargeldzahlungen im Handel ab einer bestimmten Schwelle gibt. Sobald Sie diese Schwelle überschreiten, wird eine Meldung an die zuständige Stelle, die sogenannte Financial Intelligence Unit, erstattet. Das ist

auf den ersten Blick weniger einschneidend. Ihnen bleibt als Bürger die völlig freie Wahl Ihrer Zahlungsmittel. Die Anonymität der Zahlung wird aber trotzdem 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.

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 aus unserer Sicht 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. Aus unserer Sicht ist hier 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?

Ich hoffe, dass Sie einen Einblick bekommen haben, wie komplex aus unserer Sicht das Thema "Bargeld" im Kontext Geldwäschebekämpfung und Terrorismusfinanzierung zu betrachten ist. Wir werden uns die Ergebnisse der Untersuchung der Kommission sehr genau ansehen. Hier, wie im übrigen auch in 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 aus unserer Sicht dürfen wir uns dieser Abwägung und den möglicherweise daraus zu treffenden Entscheidungen nicht entziehen, weil wir den Bürgern eine Antwort aus dem Umgang mit Risiken aus Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung schulden.
