

REGEM Analysis 17**Volksrepublik China: Neue Aufsichts- und
Regulierungsmaßnahmen zur Geldwäschebe-
kämpfung nach dem FATF-Beitritt****Sebastian Heilmann und Nicole Schulte-Kulmann**

Abstract

In June, 2008, the People's Republic of China has been admitted to the FATF (Financial Action Task Force on Anti-Money Laundering) as a full member. The FATF has been established in 1989 and is an intergovernmental organization committed to the fight against money laundering and the financing of terrorism with currently 34 members. Prior to the admission to the FATF, China has substantially reformed its national anti-money legislation. The paper analyses and evaluates the recent changes to the Chinese national anti-money laundering regime, thereby relying mainly on Chinese sources.

Please cite as:**Autor: Heilmann, Sebastian/Schulte-Kulmann, Nicole****Titel: Volksrepublik China: Neue Aufsichts- und Regulierungsmaßnahmen zur Geldwäschebe-
kämpfung nach dem FATF-Beitritt****REGEM Analysis No. 17, June 2008, Trier University****<http://www.regem.org>**

Prof. Dr. Sebastian Heilmann, Trier, und Dr. Nicole Schulte-Kulkmann, Wiss. Mitarbeiterin, Trier*

Volksrepublik China: Neue Aufsichts- und Regulierungsmaßnahmen zur Geldwäschebekämpfung nach dem FATF-Beitritt

Im Juni 2007 ist die Volksrepublik China als Vollmitglied in die FATF (Financial Action Task Force on Anti-Money Laundering) aufgenommen worden. Die FATF ist ein im Jahr 1989 gegründetes intergouvernementales Gremium zur internationalen Bekämpfung der Geldwäsche und hat zurzeit 34 Mitglieder. Im Vorfeld des Beitritts hatte China seine interne Gesetzgebung den Anforderungen der FATF angepasst. Der folgende Beitrag stellt die neuen gesetzlichen Entwicklungen in China zur Bekämpfung der Geldwäsche dar. Da viele der einschlägigen Regelungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in Übersetzung vorliegen, soll auf diese Weise dem interessierten westlichen Publikum eine kompakte Einführung in das chinesische Geldwäschebekämpfungsregime zugänglich gemacht werden. Dabei finden die wichtigsten Verbesserungen ebenso Erwähnung wie die weiter bestehenden Defizite bei Aufsicht und Regulierung.

tutionellen Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus.⁶ Gleichzeitig strebte die VRC auch einen baldigen Beitritt zur FATF als Vollmitglied an, nachdem bereits im Jahr 2005 Beobachterstatus erreicht worden war. Wichtige Voraussetzung für eine FATF-Mitgliedschaft stellte jedoch eine Ausweitung und Verbesserung des nationalen Regulierungssystems zur Geldwäschebekämpfung dar. Daher kam es im Laufe der Jahre 2006 und 2007 zum Erlass einer großen Anzahl gesetzlicher Vorschriften durch die zuständigen chinesischen Behörden, so dass in überaus kurzer Zeit das chinesische rechtliche System zur Bekämpfung der Geldwäsche in vielen Punkten substantiell ergänzt wurde. Auch wenn Defizite bestehen bleiben, konnte eine Vor-Ort-Evaluation der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus durch die FATF im November 2006 erfolgreich abgeschlossen werden, so dass die VRC im Juni 2007 als Vollmitglied der FATF aufgenommen wurde.⁷

I. Einleitung: Vorgeschichte des Beitritts der Volksrepublik China zur FATF

Der Kampf gegen die Geldwäsche¹ und gegen die sich aus der Geldwäsche ergebenden Gefährdungen für die Sicherheit von Finanzmärkten und – im Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus durch Geldwäsche – sogar für die nationale Sicherheit von Staaten stellt seit Jahren eine große Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft dar. Die Financial Action Task Force on Anti-Money Laundering (FATF)² nimmt seit ihrer Gründung im Jahr 1989 eine Vorreiterrolle bei der Ausarbeitung von Richtlinien und Empfehlungen für die Geldwäschebekämpfung ein. Da der internationale Kampf gegen die Geldwäsche jedoch auf die Kooperation möglichst vieler Staaten angewiesen ist, ist die Umsetzung des Empfehlungskataloges – der „40 Recommendations on Anti-Money Laundering“³ und der „9 Special Recommendations on Terrorist Financing“⁴ – der FATF in seiner aktuellen Form auf möglichst breiter Basis nötig.

Insbesondere die Integration der Volksrepublik China (nachfolgend: VRC) als bedeutender Wirtschafts- und Finanzplatz in das internationale Geldwäschebekämpfungssystem wird als besonders dringlich angesehen, da sich die VRC im Zuge der durch den WTO-Beitritt beschleunigten Öffnung des chinesischen Finanzmarktes bei gleichzeitig weiter bestehender weitgehender Intransparenz des einheimischen Finanzwesens und fehlender Verfolgbarkeit finanzieller Transaktionen zunehmend zu einem „Magnet“ für Geldwäscheaktivitäten entwickelt.⁵ Auch die chinesische Regierung erkannte Handlungsbedarf und verstärkte bereits ab 2003 ihre Bemühungen um den Aufbau eines rechtlichen und insti-

II. Neue gesetzliche Regelungen im Bereich der Geldwäschebekämpfung

1. Revision des chinesischen Strafgesetzes

Als Vertragsstaat zahlreicher internationaler Konventionen, die sich mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus befassen,⁸ ist die VRC verpflichtet, na-

* Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des DFG-finanzierten Forschungsprojektes „Formen der Geldwäsche und deren Bekämpfung in der Volksrepublik China“ (siehe auch: <http://www.chinapolitik.de/regem/aml/index.html>).

1 Die Definition von Geldwäsche z. B. der Deutschen Zentralstelle für (Geldwäsche-)Verdachtsanzeigen lautet: „Geldwäsche ist das Einschleusen von Vermögenswerten aus Straftaten in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf. Die wahre Herkunft des Geldes soll dabei verschleiert werden.“ (<http://www.bka.de/profil/zentralstellen/geldwaesche/neuverpflichtete/fiu2.html> [Zugriff: 16. 1. 2008]).

2 Ausführlich zu Organisation und Arbeitsweise der FATF siehe *Kremer*, Die FATF und der internationale Kampf gegen die Geldwäsche, REGEM Analysis No. 10, Mai 2004, abrufbar unter: http://www.chinapolitik.de/studien/regem/regem_no10.pdf (Zugriff: 30. 1. 2008); *Krämer*, Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – Die Tätigkeit der FATF als internationaler Standardsetter, 2008.

3 Abrufbar unter: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF> (Zugriff: 16. 1. 2008).

4 Abrufbar unter: http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,3343,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html (Zugriff: 16. 1. 2008).

5 *Yang*, Money Laundering in China. A Policy Analysis, *Journal of Contemporary Criminal Justice* 2002 (vol. 18), 370, 371.

6 Siehe hierzu *Obst*, Der Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche in China, *Zeitschrift für chinesisches Recht (ZchinR)* 2005, 101; *Schulte-Kulkmann*, Geldwäsche und Geldwäschebekämpfung in der Volksrepublik China. Ein Überblick, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft (ZBB)* 2006, 221.

7 FATF Chairman's Summary, Paris Plenary, 27–29 June 2007 (<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/31/38877832.pdf> [Zugriff: 16. 1. 2008]).

8 Die VRC hat die folgenden internationalen Konventionen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus unterzeichnet

tionales (Straf-)Recht mit den Vorgaben dieser Regelwerke zu harmonisieren. Dementsprechend wurde im Dezember 1990 § 349 in das chinesische Strafgesetz⁹ (im Folgenden: StrafG) aufgenommen, der die Wäsche von illegalen Einnahmen, die aus dem Drogenhandel stammen, unter Strafe stellt. Weiterhin gab es in den Jahren 1997 und 2001 Revisionen des StrafG, welche den Straftatbestand der Geldwäsche explizit typisierten und auch Vortaten der Geldwäsche beschreiben (§ 191 StrafG). Allerdings umfasste der bisherige Vortatenkatalog des § 191 StrafG nur die Straftaten Drogenhandel, organisierte Mafia-ähnliche Kriminalität, Schmuggel sowie Terrorismus und fiel damit hinter internationale Vorgaben zur Geldwäschebekämpfung zurück; insbesondere die Empfehlung Nr. 1 der FATF fordert, die Vortaten der Geldwäsche auf alle schwerwiegenden Straftaten auszuweiten und eine möglichst große Anzahl an Straftaten zu erfassen. Chinesische Rechtsexperten betrachteten den Vortatenkatalog des § 191 StrafG ebenfalls als zu eng gefasst und drangen daher auf eine Ausweitung.¹⁰ Im Zuge der Sechsten Revision des chinesischen StrafG am 29. 6. 2006 wurde schließlich eine entsprechende Ergänzung des Vortatenkataloges um die Straftaten Korruption und Bestechlichkeit, Straftaten zum Schaden der Finanzordnung bzw. Finanzbetrug vorgenommen,¹¹ wobei Korruption die in der Praxis bei weitem bedeutendste Vortat darstellt.¹²

Aber auch diese abschließende Aufzählung von nunmehr insgesamt sieben Vortaten entspricht noch nicht den internationalen Standards. Daher wurde auch § 312 StrafG revidiert. Ursprünglich stellte § 312 „das Verbergen, den Transfer, den Handel mit oder die Beihilfe zum Verkauf illegal erworbener Güter“ unter Strafe; nach der Revision erhält § 312 StrafG einen Bezug zur Geldwäsche, indem sich nun strafbar macht, wer „Gelder und Einkünfte aus diesen Geldern, von denen er sicher weiß, dass sie illegalen Ursprungs sind, durch Verbergen, Transfer, Handel oder Beihilfe zum Verkauf verschleiert.“ Damit deckt § 312 StrafG nach Aussage chinesischer Rechtsexperten alle *geringfügigen* Straftaten als Vortaten der Geldwäsche ab, während § 191 StrafG sich auf die *schwerwiegenden* Straftaten bezieht, die als Vortaten in Frage kommen.¹³

Insofern wählt die VRC also einen kombinierten Ansatz bei der Festlegung der Vortaten der Geldwäsche: § 349 StrafG nennt nur eine einzige spezifische Vortat, die des Drogenhandels; § 191 StrafG folgt dem Ansatz der Aufzählung und benennt eine fixe Anzahl an Vortaten; § 312 StrafG schließlich stellt allgemein die Wäsche illegaler Gelder – unabhängig, aus welchen Straftaten sie resultieren – unter Strafe.¹⁴ Auch wenn auf diese Weise schließlich alle Straftaten als Vortaten der Geldwäsche, wie von den internationalen Standards gefordert, erfasst werden, besteht hier aufgrund der Aufteilung des Geldwäschestraftatbestandes auf drei verschiedene Normen sowie der Überlappung zwischen § 349 und § 191 StrafG hinsichtlich des Drogenhandels als Vortat die Gefahr einer uneinheitlichen Rechtsanwendung, die der praktischen Strafverfolgung in Geldwäschefällen nicht dienlich ist.¹⁵

Weiterhin ist problematisch, dass in der Praxis bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum Anklagen wegen Geldwäsche als Hauptstraftat, sondern in der Regel nur wegen Vortaten erhoben werden.¹⁶ So kam es erst im Oktober 2007 zur landesweit ersten Verurteilung wegen Geldwäsche seit Inkrafttreten der Sechsten Revision des StrafG bzw. des neuen Geldwäschebekämpfungsgesetzes.¹⁷ Insgesamt manifestiert

sich hier die nur sehr geringe Effizienz des chinesischen Strafrechtssystems bei der Verfolgung von Geldwäschekriminalität.¹⁸

Neben dem Strafrecht wurden auch die entsprechenden Normen aus dem Bereich der Finanzregulierung im Laufe der Jahre 2006 und 2007 revidiert bzw. neue gesetzliche Regelungen erlassen, um so die FATF-Anforderungen zu erfüllen. Die ausführliche Darstellung dieser Entwicklungen ist Gegenstand der folgenden Abschnitte.

2. Das Geldwäschebekämpfungsgesetz und flankierende Rechtsverordnungen

Das im Oktober 2006 verabschiedete und am 1. 1. 2007 in Kraft getretene „Gesetz der Volksrepublik China zur Bekämpfung der Geldwäsche“ (im Folgenden: GWB-G) bildet das zentrale Element des chinesischen gesetzlichen Systems zur Bekämpfung der Geldwäsche. Bis zu diesem Zeitpunkt verfügte die VRC über kein separates Geldwäschebekämpfungsgesetz, was generell ein großes Defizit des Geldwäschebekämpfungssystems darstellte und auch den eigentlich bereits für August 2005 geplanten Beitritt der VRC zur FATF immer wieder verzögert hatte.¹⁹

Das GWB-G wird als Rahmengesetz flankiert von einigen neuen Rechtsverordnungen, die die Bestimmungen des Gesetzes konkretisieren und die Umsetzung erleichtern sollen. Dies sind im Einzelnen: „Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten“ (in Kraft getreten am 1. 1. 2007), „Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute“ (in Kraft getreten am 1. 3. 2007), „Verwaltungsmethode

und ratifiziert: Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. 12. 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (Wiener Konvention), in deutsches Recht umgesetzt durch Gesetz vom 22. 7. 1993, BGBl. 1993 II, 1137; Internationales Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. 12. 1999, in deutsches Recht umgesetzt durch Gesetz vom 19. 12. 2003, BGBl. 2003 II, 1923; Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. 11. 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Konvention), in deutsches Recht umgesetzt durch Gesetz vom 1. 9. 2005, BGBl. 2005 II, 954; UN-Konvention gegen Korruption vom 31. 10. 2003.

- 9 Eine englische Fassung des chinesischen StrafG ist abrufbar unter: <http://www.cecc.gov/pages/newLaws/criminalLawENG.php> (Zugriff: 16. 1. 2007).
- 10 „China sieht sich drei Herausforderungen im Bereich der Geldwäschebekämpfung gegenüber“ (chin.), in: Fazhi Ribao v. 29. 11. 2005.
- 11 Der chinesische Text ist abrufbar unter: http://www.chinacourt.org/flwk/show1.php?file_id=111195 (Zugriff: 30. 1. 2008). In der aktuellen Fassung nennt § 191 StrafG nunmehr die folgenden Vortaten der Geldwäsche: Drogenhandel, organisierte Mafia-ähnliche Kriminalität, Schmuggel, Terrorismus, Korruption und Bestechlichkeit, Straftaten zum Schaden der Finanzordnung sowie Finanzbetrug.
- 12 FATF, First Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – People's Republic of China, 2007, S. 7; abrufbar unter: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/33/11/39148196.pdf> (Zugriff: 28. 1. 2008).
- 13 „Insider-Informationen zum Entwurf des Geldwäschebekämpfungsgesetzes“ (chin.), in: Liaowang Xinwen Zhoukan v. 8. 5. 2006.
- 14 FATF (Fn. 12), S. 26.
- 15 FATF (Fn. 12), S. 29.
- 16 Seit der Ausweitung des Vortatenkataloges des § 191 StrafG im Jahr 1997 wurde nur in drei Fällen Anklage wegen Geldwäsche erhoben (FATF [Fn. 12], S. 30).
- 17 „Landesweit erstes Urteil in einem Gerichtsverfahren zur Geldwäsche seit Inkrafttreten des Geldwäschebekämpfungsgesetzes“ (chin.), in: Fazhi Ribao v. 23. 10. 2007.
- 18 Siehe auch „Lax enforcement over money laundering decried“; in: South China Morning Post v. 27. 7. 2007.
- 19 Schulte-Kulkmann, How China fights money laundering. Recent developments in regulation and supervision, China Analysis Nr. 56, Febr. 2007, S. 6; abrufbar unter: http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/no_56.pdf (Zugriff: 28. 1. 2008).

de zur Meldung von Transaktionen, bei denen Verdacht auf Finanzierung des Terrorismus besteht, durch Finanzinstitute“ (in Kraft getreten am 11. 6. 2007) sowie „Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen“ (in Kraft getreten am 1. 8. 2007). Beide Regelungsebenen, das GWB-G sowie die ergänzenden Rechtsverordnungen, sollen im Folgenden gemeinsam betrachtet werden.

a) Definition der Geldwäsche

In der Entwurfsphase des GWB-G gab es unter den Mitgliedern der zuständigen Beratungsgremien erhebliche Meinungsverschiedenheiten dahin gehend, wie „Geldwäsche“ zu definieren sei,²⁰ so dass im GWB-G schließlich keine Definition von „Geldwäsche“ selbst enthalten ist, sondern von „Geldwäschekämpfung“ (§ 2). Dies wurde von chinesischen Experten während der verschiedenen Lesungen des Gesetzesentwurfs heftig kritisiert,²¹ da auf diese Weise die genaue Bedeutung sowie die Elemente des Straftatbestandes „Geldwäsche“ erst aus dieser Definition von „Geldwäschekämpfung“ abgeleitet werden müssen. Die Liste der Vortaten der Geldwäsche, die in dieser Definition enthalten ist, lehnt sich an die Aufzählung in § 191 StrafG an, jedoch mit dem Unterschied, dass das GWB-G die abgeschlossene Liste des § 191 StrafG durch die Formulierung „und andere Straftaten“ ergänzt.²² Während der Arbeiten am Entwurf des GWB-G plädierten einige chinesische Rechtswissenschaftler für eine deutliche Ausweitung des Vortatenkataloges; diese konnten sich im Gesetzgebungsprozess aber nicht durchsetzen. Insofern ist die Formulierung „und andere Straftaten“ als ein Kompromiss anzusehen: Für die Zukunft wurde eine sukzessive Ergänzung des in § 2 GWB-G enthaltenen Kataloges in Aussicht gestellt; bis zu diesem Zeitpunkt soll die gewählte offene Formulierung in Anknüpfung an die Vorschrift des § 312 StrafG alle weiteren Straftaten abdecken und so die Konformität des GWB-G mit internationalen Vorgaben sicherstellen.²³

b) Kreis der Verpflichteten

§ 3 GWB-G benennt „alle auf dem Territorium der VRC gegründeten Finanzinstitute sowie designierte Nicht-Finanzinstitute“ als Verpflichtete. Vor Erlass des GWB-G und der entsprechenden Rechtsverordnungen waren unter „Finanzinstituten“ ausschließlich Kreditinstitute aus dem Bankensektor zu verstehen. Die neuen Regelungen erweitern den Kreis der verpflichteten Finanzinstitute wesentlich, indem nun neben Banken²⁴ auch Finanzinstitute aus der Versicherungsbranche²⁵ sowie aus dem Wertpapierbereich²⁶ erfasst werden. Dieser Adressatenkreis kann durch die chinesische Zentralbank (People's Bank of China – PBoC) bei Bedarf noch erweitert werden.²⁷

Auch wenn das GWB-G sie ausdrücklich als Verpflichtete benennt, fehlen bisher noch die entsprechenden Regelungen, die die Geldwäschekämpfung durch „designierte Nicht-Finanzinstitute“ betreffen, so dass gefährdete Branchen und Berufszweige wie Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer, Immobilienhändler, Edelmetall- und Edelsteinhändler und Casinos²⁸ gegenwärtig noch keine Geldwäschekämpfungsmaßnahmen durchführen. Hier sollen nach Aussage der chinesischen Zentralbank, welche für die Aufsicht im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus verantwortlich ist, zunächst einschlägige Erfahrungen mit dem GWB-G und den neuen

Rechtsverordnungen gesammelt werden, bevor deren Verpflichtungen auf die Nicht-Finanzinstitute ausgedehnt werden.²⁹ Bis dahin bleibt die Praxis der Geldwäschekämpfung in der VRC hinsichtlich dieses Adressatenkreises noch hinter den internationalen Vorgaben zurück.

c) Aufsichtsbehörde im Bereich der Geldwäschekämpfung

§ 4 GWB-G weist der „für die Geldwäschekämpfung zuständigen Abteilung des Staatsrates“ die Kompetenz für die Aufsicht im Bereich der Geldwäschekämpfung zu, ohne jedoch zu spezifizieren, welche Behörde darunter zu verstehen ist. Diese unklare Aussage ist zum einen darauf zurückzuführen, dass sich der chinesische Gesetzgeber angesichts bevorstehender umfangreicher Regierungsumstrukturierungen³⁰ nicht auf die Nennung einer spezifischen Behörde festlegen wollte, welche ggf. von der Restrukturierung betroffen sein könnte, so dass eine Anpassung des Textes des GWB-G kurz nach Inkrafttreten hätte erforderlich werden können.³¹ Weiterhin gab es im Zuge der Beratungen über das GWB-G erhebliche Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen beteiligten Behörden hinsichtlich der Organisation der nationalen Aufsicht im Bereich der Geldwäschekämpfung.³² Insbesondere war strittig, ob diese Aufgabe dem

20 „Vorlage des Geldwäschekämpfungsgesetzes zur zweiten Lesung im Juni stößt auf Schwierigkeiten“ (chin.), in: Zhongguo Zhengquan Bao v. 12. 6. 2006.

21 „Auszug aus der Debatte über den Entwurf des Geldwäschekämpfungsgesetzes“ (chin.), in: Zhongguo Rendawang v. 29. 4. 2006; „Auszug aus der Debatte: Gruppendiskussion über den Entwurf des Geldwäschekämpfungsgesetzes“ (chin.), in: Zhongguo Rendawang v. 26. 8. 2006.

22 § 2 GWB-G nennt die folgenden Vortaten: Drogenhandel, organisierte Mafia-ähnliche Kriminalität, Terrorismus, Schmuggel, Korruption und Bestechlichkeit, Straftaten zum Schaden der Finanzordnung, Finanzbetrug und andere Straftaten.

23 „Sonderbericht: Prof. Yu Guangyuan, Vorsitzender der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Geldwäschekämpfungsgesetzes spricht über den Kampf gegen Geldwäsche und Korruption“ (chin.), Internet-Diskussion auf „Justice Net“ (zhengyiwang) v. 28. 4. 2006; abrufbar unter: <http://www.jcrb.com/bbs/honour/index1.php?tid=68> (Zugriff: 18. 1. 2008).

24 Hierzu zählen Geschäftsbanken, städtische Kreditkooperativen, ländliche Kreditkooperativen, Postsparkassen sowie die sog. „Policy-Banken“ (§ 2 Nr. 1 Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten).

25 Adressaten aus diesem Bereich sind Versicherungsgesellschaften und Versicherungsmaklerfirmen (§ 2 Nr. 3 Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten).

26 Adressaten aus diesem Bereich sind Wertpapierfirmen, Terminhandels-gesellschaften und Fonds-Managementgesellschaften (§ 2 Nr. 2 Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten) sowie Investmentfondsgesellschaften, Kapitalmanagementgesellschaften, die Investmentgesellschaften chinesischer Unternehmenseinheiten, Finanzierungsleasingunternehmen, Auto-Finanzierungsgesellschaften und Währungsmaklerfirmen (§ 2 Nr. 4 Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten).

27 § 2 Nr. 5 Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten.

28 Vgl. FATF, Empfehlung Nr. 12.

29 Siehe die Stellungnahme von Chen Xiaoyun, Direktor der Abteilung Gesetze und Verordnungen der Rechtsabteilung in der Zentralbank: „Das Geldwäschekämpfungsgesetz darf die Privatsphäre und das Geschäftsgeheimnis nicht verletzen“ (chin.), in: Zhongguo Qingnian Bao v. 2. 11. 2006.

30 Eine solche weitreichende Umstrukturierung wurde im März 2008 beschlossen (siehe „State Council shake-up plan unveiled“; in: South China Morning Post v. 12. 3. 2008). Die für Regulierung und Aufsicht im Bereich der Geldwäschekämpfung zuständigen Organe waren hiervon aber noch nicht betroffen.

31 „Entwurf des Geldwäschekämpfungsgesetzes zur Lesung vorgelegt“ (chin.), in: Caijing, Nr. 158, v. 1. 5. 2006.

32 Siehe „Sonderbericht: Prof. Yu Guangyuan, Vorsitzender der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Geldwäschekämpfungsgesetzes spricht über den Kampf gegen Geldwäsche und Korruption“ (chin.) (Fn. 23);

Staatsrat selbst (= der chinesischen Regierung) oder einer dem Staatsrat untergeordneten Behörde übertragen werden sollte.³³ Da dieses Problem bis zur Verabschiedung nicht gelöst werden konnte, entschied sich der Gesetzgeber für die allgemeine Bezeichnung.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nach verbreiteter Einschätzung chinesischer Rechtsexperten die chinesische Zentralbank (PBoC) für die Aufsicht im Bereich der Geldwäschebekämpfung zuständig.³⁴ Dies deckt sich auch mit den Bestimmungen des „Gesetzes über die People's Bank of China“, das der Zentralbank die Aufgabe überträgt, „die nationale Geldwäschebekämpfungsarbeit im Finanzsektor an[zu]leiten und [zu] organisieren sowie Finanzbewegungen zum Zwecke der Geldwäschebekämpfung [zu] beobachten.“³⁵ Auch die neu erlassenen Rechtsverordnungen weisen die PBoC als zuständige Aufsichtsbehörde aus³⁶ und tragen damit erheblich zur Klärung der Rechtslage bei.

Der PBoC werden umfangreiche Aufsichtsaufgaben zugewiesen. So ist sie zuständig für Organisation und Koordination der nationalen Geldwäschebekämpfungsarbeit, Kapitalaufsicht zum Zwecke der Geldwäschebekämpfung, Überwachung und Kontrolle der Umsetzung der Geldwäschebekämpfungsaufgaben durch die Finanzinstitute, Kontrolle verdächtiger Transaktionen und Aktivitäten sowie Erlass von Rechtsverordnungen, die die Geldwäschebekämpfungsarbeit der Finanzinstitute regeln.³⁷ Diese zuletzt genannte Zuständigkeit teilt sich die PBoC jedoch mit den jeweiligen Fachaufsichtsbehörden des Finanzbereiches, der China Banking Regulatory Commission (CBRC), China Insurance Regulatory Commission (CIRC) und der China Securities Regulatory Commission (CSRC). Da insbesondere die CIRC und die CSRC noch über keine ausreichende Erfahrung im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus verfügen und daher die Verantwortung für die Geldwäscheaufsicht in ihren jeweiligen Branchen noch nicht allein wahrnehmen können,³⁸ ist die Beteiligung der PBoC an der Aufsicht auch auf dem Gebiet der Fachbehörden für eine Übergangszeit sinnvoll; langfristig besteht hier jedoch die Gefahr, dass sich Kompetenzstreitigkeiten entwickeln.

Die Erledigung der konkreten Arbeiten zur Ausführung der Aufgaben der Zentralbank bei der Geldwäscheaufsicht obliegt dem „Geldwäschebekämpfungsbüro“ (GWB-Büro) der PBoC. Dieses wurde bereits im September 2003 eingerichtet und ist aus dem früheren „Sicherheitsbüro“ der Zentralbank hervorgegangen.³⁹ Neben den Aufgaben im Bereich der Geldwäscheaufsicht nimmt das GWB-Büro auch Aufgaben einer Financial Intelligence Unit wahr.

d) Financial Intelligence Unit

§ 10 GWB-G sieht vor, dass „die für die Geldwäschebekämpfung zuständige Abteilung des Staatsrates eine Financial Intelligence Unit [aufbaut], die für die Entgegennahme und Analyse von Meldungen über großvolumige und verdächtige Transaktionen zuständig [ist...].“ In der VRC gibt es gegenwärtig zwei Institutionen, die die beschriebenen Aufgaben der FIU wahrnehmen.

Zuständig ist zum einen das bereits oben erwähnte GWB-Büro der PBoC für die für eine FIU typischen Aufgaben der Sammlung und Analyse von Informationen über verdächtige Renminbi (RMB)- und Devisentransaktionen, für die Weiterleitung dieser Informationen an die Strafverfolgungsbehörden, falls Verdacht auf eine Straftat besteht sowie für die

Unterstützung der Arbeit der Justizbehörden in Fällen, in denen Verdacht auf Geldwäsche besteht.⁴⁰ Gleichzeitig übernimmt auch die „Zentralstelle für das Monitoring und die Analyse von Geldwäscheaktivitäten“ (China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Centre – CAMLMAC), die im April 2004 als der PBoC unterstehende, aber eigenständige Einheit gegründet wurde, Aufgaben einer FIU. Gemäß § 6 der „Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten“ ist CAMLMAC zuständig für

- (1) die Entgegennahme und Analyse von Meldungen über großvolumige und verdächtige RMB-Transaktionen und Devisentransaktionen;⁴¹
- (2) den Aufbau einer nationalen Geldwäschebekämpfungsdatenbank, in der die von den Finanzinstituten übermittelten Transaktionsreports gespeichert werden;
- (3) die Übermittlung der Ergebnisse der Analyse der Transaktionsreports an die PBoC;
- (4) die Kontrolle der von den Finanzinstituten übermittelten Transaktionsreports auf Vollständigkeit und Korrektheit und ggf. die Anweisung an die Institute, die Reports zu ergänzen bzw. zu berichtigen;
- (5) den Austausch von Informationen und Materialien mit zuständigen ausländischen Organisationen auf Ermächtigung durch die PBoC.

Diese Funktionen können durch Entscheidung der PBoC noch erweitert werden.

Auch wenn die einschlägigen Rechtsverordnungen eindeutig CAMLMAC als chinesische FIU ausweisen,⁴² fällt bei genauerer Betrachtung auf, dass die drei grundlegenden Funktionen einer FIU – Entgegennahme der von den Finanzinstituten übermittelten Meldungen über großvolumige und verdächtige Transaktionen; Analyse von Transaktionsrepor-

„Strittige Punkte des Geldwäschebekämpfungsgesetzes“ (chin.), in: 21 Shiji Jingji Baodao v. 15. 9. 2005.

33 „Strittige Punkte des Geldwäschebekämpfungsgesetzes“ (chin.) (Fn. 32).

34 „Sonderbericht: Prof. Yu Guangyuan, Vorsitzender der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Geldwäschebekämpfungsgesetzes spricht über den Kampf gegen Geldwäsche und Korruption“ (chin.) (Fn. 23).

35 § 4 Nr. 10 Gesetz über die PBoC (Ergänzungen der Verfasser).

36 „Die PBoC ist die für die Geldwäschebekämpfung zuständige Abteilung des Staatsrates, gemäß dem Gesetz überwacht und kontrolliert sie die Geldwäschebekämpfungsarbeit der Finanzinstitute“ (§ 3 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten); „Die PBoC und deren Zweigstellen überwachen und kontrollieren den Stand der Umsetzung der Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch die Finanzinstitute“ (§ 3 Verwaltungsmethode zur Meldung großvolumiger und verdächtiger Transaktionen durch Finanzinstitute).

37 § 8 GWB-G.

38 FATF (Fn. 12), S. 8.

39 „Strittige Punkte des Geldwäschebekämpfungsgesetzes“ (chin.) (Fn. 32); siehe auch „Geldwäschebekämpfungsbüro (Sicherheitsbüro)“ (chin.), abrufbar unter: <http://www.pbc.gov.cn/re nhangjianjie/jigousheji/neishejigou/fanxiqianju.asp> (Zugriff: 18. 1. 2008).

40 Siehe oben Fn. 39.

41 Bis zum Inkrafttreten des GWB-G, der Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten sowie der Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute im Januar bzw. März 2007 war die State Administration for Foreign Exchange (SAFE) seit September 2004 für die Entgegennahme von Meldungen der Finanzinstitute über großvolumige und verdächtige Devisentransaktionen sowie für deren Weiterleitung an CAMLMAC zuständig. Mit Inkrafttreten der genannten gesetzlichen Regelungen ist die SAFE nunmehr nicht länger an der Sammlung von Transaktionsreports beteiligt.

42 § 6 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten; § 4 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute; § 5 Verwaltungsmethode zur Meldung von Transaktionen, bei denen Verdacht auf Finanzierung des Terrorismus besteht, durch Finanzinstitute.

ten; Weitergabe von Informationen an die zuständigen (nationalen und internationalen) Ermittlungs- und Justizbehörden⁴³ – nicht bei CAMLMAC allein vereinigt, sondern im Gegenteil auf das GWB-Büro der PBoC und auf CAMLMAC aufgeteilt sind.⁴⁴

CAMLMAC und das GWB-Büro teilen sich insofern die Aufgaben einer FIU, indem CAMLMAC sich auf die Entgegennahme und Analyse von Meldungen über großvolumige und verdächtige Devisen- und RMB-Transaktionen konzentriert;⁴⁵ die Ergebnisse dieser Analysen werden an das GWB-Büro weitergeleitet.⁴⁶ Bei bestehendem Verdacht auf Geldwäsche oder auf eine Straftat aus dem Vortatenkatalog leitet das GWB-Büro die fraglichen Reports nach nochmaliger Prüfung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiter,⁴⁷ nimmt also die dritte der oben genannten Funktionen einer FIU wahr.⁴⁸ Darüber hinaus übt das GWB-Büro noch weitere Funktionen aus, die in der Regel dem Aufgabenkreis einer FIU zuzuordnen sind:⁴⁹ Zum einen überwacht das GWB-Büro die Umsetzung der Geldwäschebekämpfungsvorgaben durch die Finanzinstitute⁵⁰ und ist bei Verstößen berechtigt, Verwaltungsstrafen und Geldstrafen gegen die entsprechenden Institute zu verhängen.⁵¹ Das GWB-Büro ist an der Ausarbeitung von Geldwäschebekämpfungsvorschriften beteiligt⁵² und kooperiert weiterhin eng mit dem Ministerium für öffentliche Sicherheit (MföS) bei der Geldwäschebekämpfung. Bereits im März 2005 haben die PBoC und das MföS gemeinsam die „Bestimmung über die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für öffentliche Sicherheit und der People’s Bank of China bei der Untersuchung verdächtiger Transaktionen“⁵³ verabschiedet. Auf Grundlage dieser Bestimmung entsandte das MföS ab Ende 2005 Verbindungsbeamte an die PBoC. Deren Aufgabe besteht darin,

- die Arbeit des MföS und der PBoC im Bereich der Geldwäschebekämpfung zu koordinieren;
- das GWB-Büro hinsichtlich der Analyse von Meldungen über verdächtige Transaktionen sowie hinsichtlich der Durchführung von Vor-Ort-Inspektionen⁵⁴ zur Klärung von Sachverhalten im Zusammenhang mit verdächtigen Transaktionen zu beraten;
- Ermittlungen in Fällen von verdächtigen Transaktionen durch die Strafverfolgungsbehörden vorzubereiten und zu planen sowie die PBoC über die Ergebnisse dieser Ermittlungen zu unterrichten;
- die PBoC auf Personen und Organisationen, die der Geldwäsche verdächtig werden, hinzuweisen;
- regelmäßige Konsultationen zwischen dem Economic Crime Investigation Department (ECID) des MföS und dem GWB-Büro der PBoC zum gegenseitigen Austausch über Erfahrungen bei der Geldwäschebekämpfung zu organisieren.⁵⁵

Angesichts dieser engen Kooperation zwischen dem MföS und dem GWB-Büro der PBoC wird deutlich, dass Letzteres deutliche Züge einer „polizeilichen“ FIU trägt. Solche FIU sind typischerweise eng an die Strafverfolgungsbehörden – wie im Fall der VRC das MföS und dessen ECID – angelehnt und profitieren von deren Erfahrungen sowie Informationsbeschaffungsmöglichkeiten. Umgekehrt können Informationen, die die FIU in Gestalt von Transaktionsreporten sammelt, schnell an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden und so die polizeiliche Ermittlungsarbeit bei der Geldwäschebekämpfung beschleunigen und erleichtern. Außerdem verfügen „polizeiliche“ FIU ihrerseits über einige polizeiliche Kompetenzen, wie z.B. das Einfrieren von

Geldern, die Durchführung von Befragungen und Durchsuchungen.⁵⁶ Wie weiter unten dargelegt werden wird, verfügen auch die PBoC sowie deren lokale Zweigstellen über derartige Kompetenzen, so dass auch das GWB-Büro der PBoC – neben CAMLMAC, das mit der Entgegennahme und Auswertung von Transaktionsreports allerdings nur die grundlegenden Aufgaben einer FIU erfüllt – als eine solche „polizeiliche“ FIU mit umfassenden Kompetenzen angesehen werden kann.

e) Pflichten der Finanzinstitute bei der Geldwäschebekämpfung

Bereits vor Erlass des GWB-G und der flankierenden Rechtsverordnungen waren die Finanzinstitute bestimmten Verpflichtungen im Rahmen der Geldwäschebekämpfung unterworfen.⁵⁷ Die neuen gesetzlichen Regelungen erweitern und konkretisieren diese im Folgenden darzustellenden Aufgaben.

aa) Aufbau eines internen Kontrollsystems zur Geldwäschebekämpfung

Gemäß § 15 GWB-G, § 8 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten müssen Finanzinstitute ein internes Kontrollsystem zur Bekämpfung der Geld-

43 Im Juni 2004 veröffentlichte die Egmont Group, ein Zusammenschluss von FIU aus verschiedenen Staaten, die folgende Definition einer FIU: „A central, national agency responsible for receiving (and, as permitted, requesting), analyzing and disseminating to the competent authorities, disclosures of financial information: (i) concerning suspected proceeds of crime and potential financing of terrorism, or (ii) required by national legislation or regulation, in order to counter money laundering and terrorism financing“ (Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group, 2004, S. 3; abrufbar unter: http://egmontgroup.org/info_paper_final_oct_2004.pdf [Zugriff: 28. 1. 2008]).

44 FATF (Fn. 12), S. 46.

45 § 10 GWB-G; § 6 Nr. 1 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten.

46 § 10 GWB-G; § 6 Nr. 3 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten.

47 § 13 GWB-G; § 5 Nr. 5 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten; „Das Geldwäschebekämpfungsgesetz wird diesen Monat beraten“ (chin.), in: Jingji Guangchabao v. 11. 4. 2006. Die „zuständige Strafverfolgungsbehörde“ ist in diesem Fall das Economic Crime Investigation Department (ECID) des chinesischen Ministeriums für öffentliche Sicherheit.

48 In der Praxis verhält es sich allerdings so, dass nach gemeinsamen Beratungen zwischen dem GWB-Büro, CAMLMAC und ECID CAMLMAC vom GWB-Büro damit beauftragt wurde, die relevanten Informationen zusammenzustellen und an das ECID weiterzuleiten (FATF [Fn. 12], S. 49).

49 Vgl. Schott, Reference guide to anti-money laundering and combating the financing of terrorism. A manual for countries to establish and improve their institutional framework, Worldbank, Washington D.C. 2002, S. VII-14–VII-17; abrufbar unter: http://www.worldbank.org/finance/html/comprehensive_reference_guide_0.html (Zugriff: 8. 1. 2008).

50 § 8 GWB-G; § 5 Nr. 3 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten; § 3 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute.

51 § 25 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten; § 18 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute.

52 § 8 GWB-G; § 5 Nr. 1, § 12 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten.

53 „Das MföS und die PBoC werden gemeinsam gegen die Geldwäsche kämpfen“ (chin.), in: Renmin Ribao v. 25. 3. 2005; abrufbar unter: <http://legal.people.com.cn/GB/42735/3271349.html> (Zugriff: 25. 1. 2008).

54 Zu den Vor-Ort-Inspektionen siehe ausführlich unten III. 1

55 PBoC, Geldwäschejahresbericht 2005, 2006, S. 43, abrufbar unter: <http://www.pbc.gov.cn/fanxiqian/report2.pdf> (Zugriff: 28. 1. 2008).

56 IMF/Worldbank, Financial Intelligence Units. An overview, 2004, S. 13 f., abrufbar unter: <http://www.internationalmonetaryfund.org/external/pubs/ft/FIU/fiu.pdf> (Zugriff: 10. 1. 2008).

57 Siehe Obst, ZchinR 2005, 101; Schulte-Kulkmann, ZBB 2006, 221.

wäsche aufbauen. Dazu zählt insbesondere die Etablierung der Stelle eines Compliance Officers⁵⁸ sowie die Aufstellung von Verhaltensregeln für die Geldwäschebekämpfung, deren Einhaltung für alle Angestellten eines Instituts verbindlich ist. Um hier die Kompetenz der Angestellten zu erhöhen und so die Effektivität der Geldwäschebekämpfungsarbeit zu verbessern, müssen weiterhin regelmäßig Schulungsmaßnahmen zur Geldwäschebekämpfung stattfinden.⁵⁹ Das Führungspersonal eines Finanzinstituts ist für die Umsetzung der Vorgaben zum Aufbau des internen Kontrollsystems verantwortlich.

bb) Identifizierungspflichten

Ein zentrales Element der Geldwäschebekämpfung ist die Erhebung von umfassenden Informationen zur Identität sowie zum allgemeinen geschäftlichen Hintergrund und üblichen geschäftlichen Verhalten von Kunden (*Customer Due Diligence* bzw. *Know-Your-Customer*). Neben dem GWB-G enthält insbesondere die „Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen“, die am 21. 6. 2007 von der PBoC gemeinsam mit der CBRC, CSRC und der CIRC erlassen wurde und am 1. 8. 2007 in Kraft getreten ist, konkrete Vorschriften für die Durchführung der Identifizierung von Kunden.

Mit Inkrafttreten dieser zuletzt genannten Vorschrift sind die Finanzinstitute verpflichtet, ein umfassendes Customer Due Diligence-Verfahren anzuwenden. D. h., zum einen müssen die Finanzinstitute, wenn sie erstmals eine Geschäftsbeziehung mit einem Kunden eingehen oder eine einmalige Finanztransaktion abwickeln, die Identität des Kunden anhand von dessen Ausweisdokumenten, die dieser im Original vorlegen muss, überprüfen (§ 18 GWB-G).⁶⁰ Hierzu zählen bei natürlichen Personen der volle Name, das Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Beruf, Wohnsitz oder Anschrift der Arbeitseinheit, Kontaktdaten, sowie Art, Nummer und Gültigkeitsdauer der Ausweisdokumente. Bei juristischen Personen sind die Bezeichnung, der Sitz, Geschäftsfeld, Registrierungs- und Steuernummer, die Namen von kontrollierenden Anteilshabern oder tatsächlich kontrollierenden Personen, von gesetzlichen Vertretern, verantwortlichen Personen sowie der Mitarbeiter, die für das operative Geschäft verantwortlich sind, zu registrieren.⁶¹ Die Feststellung der Identität von Kunden kann prinzipiell auch Dritten überlassen werden; hier muss das Finanzinstitut jedoch sicherstellen, dass die erforderlichen Maßnahmen gemäß dem GWB-G getroffen wurden und ggf. noch ausstehende Maßnahmen selbst nachholen.⁶² Weiterhin können die Finanzinstitute, falls nötig, zur Feststellung der Kundenidentität zusätzliche Maßnahmen treffen, wie eine Aufforderung an den Kunden, ergänzende Ausweisdokumente vorzulegen, Aufsuchen des Kunden, Durchführung einer Vor-Ort-Inspektion sowie Durchführung eines Abgleichs der Kundendaten mit den Polizeibehörden und der Gewerbeaufsicht.⁶³ Verdächtige Vorkommnisse bei der Identitätsprüfung – z.B. die Weigerung des Kunden, gültige Ausweisdokumente vorzulegen oder diese zu aktualisieren, Fortbestehen von Zweifeln an der Identität des Kunden auch nach Abschluss aller vorgeschriebenen Customer Due Diligence-Maßnahmen oder wenn ein ausländisches Finanzinstitut, über das Gelder in die VRC überwiesen wurden, trotz Aufforderung keine Daten zur Identität des Kunden an das entsprechende chinesische Finanzinstitut übermittelt – müssen vom Finanzinstitut an CAMLMAC sowie an die örtliche

Zweigstelle der PBoC gemeldet werden.⁶⁴ Schließlich sind die Finanzinstitute verpflichtet, ihre Aufzeichnungen bei Änderungen dieser Daten zur Identität des Kunden sofort zu aktualisieren; versäumt ein Kunde ohne plausiblen Grund die rechtzeitige Bekanntgabe derartiger Änderungen gegenüber dem Finanzinstitut, muss dieses die Geschäftsbeziehung beenden.⁶⁵

Neben der Erhebung der genannten Kundeninformationen sind die Finanzinstitute auch verpflichtet, sich umfassende Kenntnisse über das alltägliche Geschäftsverhalten der Kunden, über deren wirtschaftliche Lage und Managementsituation, über die Herkunft und Verwendung von deren Finanzmitteln sowie über deren Transaktionsziele und -charakteristika anzueignen.⁶⁶ Auf diese Weise können Finanzinstitute leichter Abweichungen vom „normalen“ Verhalten ihrer Kunden erkennen und dementsprechend schneller und mit größerer Sicherheit Meldungen über verdächtige Transaktionen an CAMLMAC leiten. Weiterhin erlauben es die umfassenden Informationen den Finanzinstituten, ein Risikoprofil für jeden Kunden zu erstellen, welches dann auch für die weitere Überprüfung des jeweiligen Kunden maßgeblich ist. So müssen Kunden oder Konten, die den höchsten Risikograd aufweisen, mindestens halbjährlich einer Kontrolle unterzogen werden.⁶⁷

Im Wesentlichen entsprechen die gesetzlichen Vorschriften über die Durchführung von Customer Due Diligence-Maßnahmen den Vorgaben der FATF-Empfehlungen 5 bis 9, wenn auch in zwei wesentlichen Punkten nach wie vor Ab-

58 Yu, Koordination als Prinzip. Der Geist des Geldwäschebekämpfungsgesetzes (chin.), in: 21 shiji jingji baodao v. 18. 2. 2006, abrufbar unter: <http://cn.biz.yahoo.com/060218/12/fzkk.html> (Zugriff: 10. 1. 2008).

59 § 22 GWB-G; § 8 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten.

60 Eine Identitätsprüfung durch Banken ist im Einzelnen erforderlich, wenn erstmals eine Geschäftsbeziehung mit einem Kunden eingegangen wird, eine einmalige Transaktion in ihrer Gesamtsumme 10 000 RMB Yuan oder in Devisen das Äquivalent von 1 000 US\$ übersteigt, einmalige Bargeldein- und -auszahlungen 50 000 RMB Yuan oder in Devisen das Äquivalent von 10 000 US\$ übersteigen (§§ 7, 8 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen); § 11 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen benennt die Situationen, in denen Finanzinstitute aus der Wertpapierbranche (gem. § 2 Nr. 2 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten) eine Identifikation des Kunden vornehmen müssen, §§ 12–14 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen regeln diese Frage im Hinblick auf Versicherungsunternehmen, und § 16 bezieht sich auf sonstige Finanzinstitute i. S. d. § 4 Nr. 4 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten.

61 § 33 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

62 § 17 GWB-G; § 25 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

63 § 23 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen; § 18 GWB-G.

64 § 26 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

65 § 19 Abs. 3 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

66 §§ 3, 19 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

67 § 18 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

weichungen bestehen. Zum einen beziehen sich die Regelungen zur Feststellung der Identität von Kunden nur auf Finanzinstitute; spezifische Nicht-Finanzinstitute wie Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer, Edelmetall- und Edelmetallhändler, Immobilienhändler sowie Casinos werden nicht erfasst. Weiterhin schreiben die gesetzlichen Regelungen auch keine intensivierten Customer Due Diligence-Maßnahmen mit Blick auf politisch exponierte Persönlichkeiten vor, wie dies in Empfehlung 6 der FATF gefordert wird. Grundsätzlich deckt sich Empfehlung 6 mit dem Bestreben der chinesischen Regierung, die Wäsche von illegalen Geldern, die durch Korruption erlangt wurden, zu bekämpfen.⁶⁸ Dementsprechend enthielt auch der erste Entwurf des GWB-G eine Vorschrift, die die enge Kontrolle von Konten politisch exponierter Persönlichkeiten vorsah.⁶⁹ Ein zweiter Entwurf, der im August 2006 beraten wurde, beinhaltete eine abgeschwächte Version dieser Vorschrift, die eine Kontrolle der Konten nur noch von Beamten, gegen die Disziplinar- oder Strafverfahren anhängig waren, vorsah. Auch wenn chinesische Rechtswissenschaftler diese Regelung als unerlässlich für eine effektive Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche ansahen, wurde sie aus der Endfassung des Entwurfes gestrichen.⁷⁰

Gleichzeitig veröffentlichte die Kommunistische Partei Chinas (KPC) im Juni 2006 überarbeitete Richtlinien, die Parteimitglieder in leitenden Positionen (sog. „Führungskader“) verpflichten, ihre finanzielle Situation sowie ihre Investitionstätigkeit Parteigremien offenzulegen.⁷¹ Auch diese Vorschrift soll der Verhinderung der Wäsche von Korruptionsgeldern dienen. Vor dem Hintergrund der Streichung der entsprechenden Regelung des GWB-G weist die geschilderte Entwicklung jedoch darauf hin, dass die politische Führung der VRC nach wie vor nicht bereit ist, sensible Fragen wie Korruption und Geldwäsche unter hohen Beamten und politisch Verantwortlichen staatlichen Gesetzen und einer Sanktionierung durch die Polizei- und Justizorgane zu unterwerfen, sondern diese Probleme nur parteiintern regelt. Insofern wurde mit dem Erlass des GWB-G in seiner aktuellen Form eine Möglichkeit zur effektiveren Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption verspielt.

cc) Überwachungs- und Berichtspflichten

Finanzinstitute sind verpflichtet, großvolumige und verdächtige Transaktionen zu melden; wie oben bereits dargelegt, sind alle Transaktionsreports an CAMLMAC zu richten.⁷² Für die korrekte Ausführung der gesetzlich vorgeschriebenen Meldeverfahren ist ein Compliance Officer verantwortlich.⁷³

Meldepflichtig sind zum einen *großvolumige Transaktionen*. Hierzu zählen

- Bargeldtransaktionen, die als einmalige Transaktion oder in der Summe mehrerer zusammenhängender Transaktionen innerhalb eines Tages 200 000 RMB Yuan oder in Devisen das Äquivalent von 10 000 US\$ übersteigen;
- einmalige Überweisungen oder mehrere zusammenhängende Überweisungen zwischen juristischen Personen innerhalb eines Tages, die zwei Millionen RMB Yuan oder in Devisen das Äquivalent von 200 000 US\$ übersteigen;
- Überweisungen zwischen privaten Verrechnungskonten bzw. zwischen privaten und geschäftlichen Verrechnungskonten, die als einmalige Überweisung oder als kumulierte Überweisungen innerhalb eines Tages 500 000 RMB Yuan oder in Devisen das Äquivalent von 100 000 US\$ übersteigen;
- grenzüberschreitende Transaktionen, die von einer natürlichen Person veranlasst werden und als einmalige Transaktion

oder in der Summe mehrerer zusammenhängender Transaktionen innerhalb eines Tages in Devisen das Äquivalent von 10 000 US\$ übersteigen.⁷⁴

Wenn ein Kunde mit Finanzinstituten aus der Wertpapier- und Versicherungsbranche oder mit anderen Finanzinstituten (gemäß § 2 Nr. 2–4 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten) Finanztransaktionen abwickelt und dabei Gelder über ein Bankkonto transferiert, so muss dies von den entsprechenden Banken analog als großvolumige Transaktion gemeldet werden.⁷⁵

Hinsichtlich der meldepflichtigen *verdächtigen Transaktionen* zählt die Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute Beispiele für Transaktionen auf, die von Finanzinstituten des Banken-, Wertpapier- und Versicherungssektors als verdächtig anzusehen sind (§§ 11, 12, 13). Diese Aufzählungen sind nicht abschließend und sollen in erster Linie den für die Meldungen verantwortlichen Mitarbeitern in den Finanzinstituten als Orientierungshilfe dienen. Erfüllt eine Transaktion sowohl das Merkmal „großvolumig“ als auch „verdächtig“, so muss das Finanzinstitut zwei Meldungen abgeben. Erfüllt eine Transaktion mehrere Merkmale einer verdächtigen Transaktion, so ist das Finanzinstitut verpflichtet, für jedes dieser Merkmale eine gesonderte Verdachtsmeldung abzugeben (§ 16).

Im Zuge der Vor-Ort-Evaluation des chinesischen Geldwäschebekämpfungssystems durch die FATF im November 2006 wurde stark kritisiert, dass es zu diesem Zeitpunkt noch keinerlei Regelungen gab, die eine Meldung von Transaktionen vorsahen, bei denen Verdacht auf Finanzierung des Terrorismus bestand, und dass damit die Vorgaben der Sonder-Empfehlung IV nicht erfüllt waren.⁷⁶ Da die VRC an einem reibungslosen Beitritt zur FATF, avisiert für Juni 2007, interessiert war, wurde diese Regelungslücke durch den Erlass der „Verwaltungsmethode zur Meldung von Transaktionen, bei denen Verdacht auf Finanzierung des Terrorismus besteht, durch Finanzinstitute“, die genau am Tag des FATF-Beitritts der VRC, am 28. 6. 2007, in Kraft trat, geschlossen.

Auch diese Rechtsverordnung bezieht sich auf alle Finanzinstitute, wie sie in § 2 der Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten aufgezählt sind (§ 3). Besteht der Verdacht, dass eine Transaktion der Finanzierung des Terrorismus dient, sind diese Finanzinstitute verpflichtet, eine Verdachtsmeldung an CAMLMAC zu sen-

68 „China attaches great importance to anti-corruption: senior CPC official“; in: People's Daily v. 16. 3. 2004; abrufbar unter: http://english.people.com.cn/200403/16/eng20040316_137615.shtml (Zugriff: 29. 1. 2008).

69 „Das Geldwäschebekämpfungsgesetz etabliert strikte Kontrollen über die Konten von Beamten“ (chin.), in: Xinhua v. 20. 12. 2005.

70 „Vorschrift zur Überwachung der Konten von Beamten, gegen die Verfahren anhängig sind, aus Entwurf des Geldwäschebekämpfungsgesetzes gestrichen“ (chin.), in: Xinhua v. 22. 8. 2006; abrufbar unter: <http://npc.people.com.cn/GB/28320/69550/69690/4730937.html> (Zugriff: 11. 1. 2008).

71 „Party resurrects rule book for cadres“, in: South China Morning Post v. 30. 6. 2006.

72 § 20 GWB-G; § 11 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten; § 4 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute.

73 § 5 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute.

74 § 9 Nr. 1–4 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute.

75 § 9 Abs. 3 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute.

76 Vgl. FATF (Fn. 12), S. 97.

den.⁷⁷ Dabei ist es unerheblich, ob die fragliche Transaktion auch die Merkmale einer großvolumigen und/oder verdächtigen Transaktion erfüllt (§ 8). Um den Finanzinstituten diese Einschätzung zu erleichtern, enthält die Rechtsverordnung eine nicht abschließende Aufzählung von beispielhaften Situationen, in denen von Transaktionen zum Zwecke der Terrorismusfinanzierung auszugehen ist (§ 8). Weiterhin sind die Finanzinstitute verpflichtet, Transaktionen, die von Personen oder Organisationen, die auf einer nationalen oder internationalen Liste⁷⁸ als der Finanzierung von Terrorismus verdächtig ausgewiesen sind, durchgeführt werden, an CAMLMAC zu melden (§ 9). In der Praxis allerdings verläuft die Verbreitung derartiger Listen durch die zuständigen chinesischen Behörden nur sehr schleppend, so dass die Informationen viele Finanzinstitute gar nicht erreichen.⁷⁹ Doch auch wenn die Institute über die jeweils aktuellen Listen in Kenntnis gesetzt werden, schenken diese der Aufdeckung von Transaktionen zur Finanzierung des Terrorismus häufig kaum Beachtung.⁸⁰ Hier zeigen sich somit noch große Defizite bei der Umsetzung der Vorgaben der FATF.

Der Meldefluss für die Reports über großvolumige, verdächtige und der Finanzierung des Terrorismus verdächtige Transaktionen verläuft ähnlich. Finanzinstitute müssen *großvolumige RMB- und Devisentransaktionen* innerhalb von fünf Werktagen, nachdem eine solche Transaktion stattgefunden hat, an ihre Zentrale melden; die Zentrale leitet diese Reports nach Erhalt an CAMLMAC weiter.⁸¹ *Verdächtige RMB- und Devisentransaktionen sowie Transaktionen, bei denen Verdacht auf die Finanzierung von Terrorismus besteht*, werden von den Finanzinstituten sofort an deren Zentralen gemeldet; die Zentrale leitet die erhaltenen Reports innerhalb von zehn Werktagen, nachdem die fragliche Transaktion stattgefunden hat, an CAMLMAC weiter.⁸² Dieses System der Meldung „von Zentrale zu Zentrale“ ist seit November 2007 etabliert.⁸³ CAMLMAC analysiert die erhaltenen Meldungen und leitet die Analyseergebnisse an das GWB-Büro der PBoC weiter. Dieses unterzieht die Ergebnisse nochmals einer Überprüfung, und für den Fall, dass ein Verdacht auf Geldwäsche oder auf eine andere Straftat besteht, veranlasst das GWB-Büro – in der Regel durch die lokale Zweigstelle der PBoC, in deren Zuständigkeitsbereich die fragliche Transaktion stattfand – eine Vor-Ort-Inspektion⁸⁴ zur Klärung des Sachverhalts.⁸⁵ Bestätigt sich der Verdacht auf Geldwäsche, so muss der Fall sofort an die zuständigen Polizeibehörden (d. h. das ECID des MföS) übergeben werden.⁸⁶ Weiterhin etablieren die Rechtsvorschriften einen Mechanismus für Meldungen in „Notfällen“. Sehen die Finanzinstitute plausible Anhaltspunkte dafür, dass eine Transaktion oder ein Kunde im Zusammenhang mit Geldwäsche, terroristischen Aktivitäten oder mit anderen Straftaten stehen, müssen sie – zusätzlich zu der regulären Meldung an die Zentrale – gleichzeitig eine Meldung an die Polizeibehörden vor Ort sowie an die lokale Zweigstelle der PBoC senden.⁸⁷ Diese führt dann sofort – ohne den „Umweg“ der oben beschriebenen Analyse durch CAMLMAC und das GWB-Büro der PBoC – eine Vor-Ort-Inspektion durch und übergibt den Fall bei fortbestehendem Verdacht den zuständigen Polizeibehörden.⁸⁸ Auf diese Weise werden in dringenden Verdachtsfällen die Polizeibehörden schneller in die Ermittlungen einbezogen.

Versucht ein Kunde, dessen Konto von den oben beschriebenen Untersuchungen in Geldwäscheverdachtsfällen berührt ist, Gelder von diesem Konto ins Ausland zu transferieren, so muss das betreffende Finanzinstitut dies umgehend der

zuständigen lokalen Zweigstelle der PBoC melden. Daraufhin hat das GWB-Büro der PBoC die Möglichkeit, ein vorläufiges Einfrieren dieser Gelder für zunächst nicht länger als 48 Stunden zu veranlassen.⁸⁹ Weiterhin sind die Polizeibehörden über die Maßnahme des GWB-Büro der PBoC zu informieren; im weiteren Verlauf entscheiden die Polizeibehörden, ob das Einfrieren der fraglichen Gelder auch über die ersten 48 Stunden hinaus aufrechterhalten bleiben soll.

Insgesamt stellt die Möglichkeit zum temporären Einfrieren jedoch nur ein relativ schwaches Schwert im Kampf gegen Geldwäscheaktivitäten dar. So ist zum einen ein Einfrieren nur dann möglich, wenn Gelder ins Ausland transferiert werden sollen; ein Transfer auf ein anderes inländisches Konto – und damit ein weiteres Verwischen der Spur des Geldes bzw. ein Entziehen des *corpus delicti* – kann auf diese Weise nicht verhindert werden.⁹⁰ Weiterhin, und das ist schwerwiegender, fehlen bisher Vorschriften, die sich explizit auf das Einfrieren terroristischer Gelder beziehen. Insbesondere ist es Finanzinstituten nicht gestattet, aus eigener Initiative Transaktionen oder Konten, bei denen ihrer Ansicht nach der Verdacht auf Finanzierung von Terrorismus besteht, zu blockieren bzw. zu sperren, sondern sie müssen neben der Meldung an CAMLMAC die zuständige lokale Zweigstelle der PBoC informieren und deren Instruktionen abwarten.⁹¹ Auf diese Weise geht viel Zeit verloren, innerhalb derer die Spur des Geldes erfolgreich verwischt und so den Geldwäschebekämpfungsmaßnahmen jeglicher Ansatzpunkt entzogen werden kann. Insofern kritisierte die FATF in ihrem Evaluationsbericht die Umsetzung der Sonder-Empfehlung III zum Einfrieren terroristischer Gelder sowie der Verpflichtungen, die aus den entsprechenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrates 1267 und 1373 resultieren.⁹² Die VRC ist allerdings bemüht, die hier existierenden Versäumnisse zu beheben, und arbeitet am Entwurf eines Anti-Terrorismus-Gesetzes, welches explizit auch die Vorgehensweisen zum Einfrieren terroristischer Gelder klären soll.⁹³

77 § 5 Verwaltungsmethode zur Meldung von Transaktionen, bei denen Verdacht auf Finanzierung des Terrorismus besteht, durch Finanzinstitute.

78 Gem. den Resolutionen 1267 und 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

79 FATF (Fn. 12), S. 42.

80 FATF (Fn. 12), S. 44.

81 § 7 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute.

82 § 8 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute; § 7 Verwaltungsmethode zur Meldung von Transaktionen, bei denen Verdacht auf Finanzierung des Terrorismus besteht, durch Finanzinstitute.

83 „Zhou Xiaochuan: Entschlossen und beharrlich – das nationale System der Geldwäschebekämpfung Schritt für Schritt vervollständigen“ (chin.), in: Jinrong Shibao v. 12. 11. 2007.

84 Zu den Vor-Ort-Inspektionen siehe weiter unten III. 1.

85 § 23 Abs. 1 GWB-G.

86 § 26 Abs. 1 GWB-G; Liu/Zhang/Feng/Zhang, Eine Untersuchung über den Einfluss des Geldwäschebekämpfungsgesetzes auf den Regulierungsprozess im Finanzwesen (chin.), Shanghai Jinrong 2007, Nr. 2, 45, 47.

87 Liu/Zhang/Feng/Zhang (Fn. 86), S. 47.

88 § 15 Verwaltungsmethode zur Meldung von großvolumigen und verdächtigen Transaktionen durch Finanzinstitute; § 26 Abs. 1 GWB-G; Liu/Zhang/Feng/Zhang (Fn. 86), S. 47.

89 § 26 Abs. 1 GWB-G; § 23 Abs. 1 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten.

90 FATF (Fn. 12), S. 38.

91 § 9 Verwaltungsmethode zur Meldung von Transaktionen, bei denen Verdacht auf Finanzierung des Terrorismus besteht, durch Finanzinstitute; FATF (Fn. 12), S. 42.

92 FATF (Fn. 12), S. 44.

93 „Experts: Anti-terrorism law on cards“; in: China Daily v. 31. 5. 2007; FATF (Fn. 12), S. 44, Fn. 29.

dd) Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten

Finanzinstitute sind verpflichtet, alle Materialien, die zum Zwecke der Bestimmung der Identität von Kunden gesammelt wurden, sowie alle Aufzeichnungen über Transaktionen aufzubewahren.⁹⁴ Die Aufbewahrungsfrist beträgt fünf Jahre ab dem Zeitpunkt der Beendigung einer Geschäftsbeziehung mit dem Kunden bzw. nach Abwicklung der Transaktion.⁹⁵ Stehen die Materialien mit Kundeninformationen oder die Transaktionsaufzeichnungen im Zusammenhang mit Geldwäscheverdachtsfällen, in denen polizeiliche Ermittlungen durchgeführt werden, und dauern die Ermittlungen länger als fünf Jahre an, so sind diese Unterlagen mindestens bis zum Abschluss dieser Ermittlungen aufzubewahren.⁹⁶ Stellt ein Finanzinstitut seine Geschäftstätigkeit ein, so muss es die Materialien über die Identität von Kunden sowie die Transaktionsaufzeichnungen an ein Institut übergeben, das von den zuständigen Fachaufsichtsorganen (CBRC, CSRC, CIRC) benannt wird.⁹⁷

Hinsichtlich der vom Meldesystem erfassten Finanzinstitute kritisierte die FATF in ihrer Evaluation, dass keine Meldeverpflichtungen für Finanzinstitute aus dem Wertpapier- und Versicherungswesen bestehen,⁹⁸ während Finanzinstitute aus dem Bankensektor bereits seit 2004, seit der Einrichtung von CAMLMAC, verdächtige und großvolumige RMB- und Devisentransaktionen melden. Diese Schwachstelle des Geldwäschebekämpfungsregimes wurde zwischenzeitlich behoben, da seit dem 1. 10. 2007 nun auch Finanzinstitute aus dem Wertpapier- und Versicherungsbe- reich verpflichtet sind, großvolumige und verdächtige Transaktionen an ihre jeweiligen Zentralen zu melden, welche diese Reports dann analog dem oben beschriebenen Verfahren an CAMLMAC weiterleiten.⁹⁹

Alle Meldungen erfolgen seit 2005 auf elektronischem Wege, entweder über das Intranet der PBoC (Meldungen über verdächtige RMB-Transaktionen) oder über die Internet- working Platform of the Financial Industry (Reports über alle anderen Arten von Transaktionen).¹⁰⁰

Das Meldeaufkommen (bisher liegen allerdings nur Zahlen für den Bankensektor vor) ist sehr hoch und zeigt eine steigende Tendenz. Die folgende Übersicht verdeutlicht die Entwicklung der Meldungen von großvolumigen und verdächtigen RMB- und Devisentransaktionen in den Jahren 2004 bis 2006.

Tabelle: Meldungen über großvolumige und verdächtige RMB- und Devisentransaktionen 2004–2006¹⁰¹

Jahr	Großvolumige RMB-Transaktionsreports	Großvolumige Devisentransaktionen	Verdächtige RMB-Transaktionsreports	Verdächtige Devisentransaktionen
2004	4 600 000	4 200 000	36 100	166 300
2005	102 100 000	9 400 000	283 400	1 990 000
2006	124 300 000	10 200 000	1 500 000	4 200 000
Gesamt	231 000 000	23 800 000	1 800 000	6 400 000

Quelle: PBoC, Geldwäschejahresbericht 2006 (chin.), 2007, S. 41 ff. (Angaben gerundet)

Die große Anzahl der Meldungen resultiert nicht allein aus einer vermeintlich hohen Anzahl an tatsächlichen Geldwäschevorkommnissen im chinesischen Bankensystem. Viel-

mehr besteht auf Seiten der Mitarbeiter von Finanzinstituten nach wie vor eine große Unsicherheit hinsichtlich der Einordnung vor allem von verdächtigen Transaktionen. Dies führt dazu, dass Finanzinstitute aus Sorge, ihren Geldwäschebekämpfungspflichten nicht vollständig nachzukommen, in der Vergangenheit zunehmend ein präventives, „wildes“ Meldeverhalten entwickelt haben. D. h., jegliche Transaktion, bei der auch nur der geringste Verdacht auf Geldwäsche oder Finanzierung des Terrorismus besteht, wird vorsorglich gemeldet.¹⁰² Je mehr Reports jedoch CAMLMAC erreichen, desto schwieriger wird es für die dort tätigen Analysten, die tatsächlich geldwäscheverdächtigen Fälle herauszufiltern. Da CAMLMAC über insgesamt nur 60 Mitarbeiter verfügt,¹⁰³ ist eine effiziente Verarbeitung der eingehenden Reports zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum mehr möglich.

Erschwerend kommt hinzu, dass bisher technisch die Vernetzung von CAMLMAC mit den Datenbanken anderer Behörden, z. B. des MföS, der staatlichen Aufsicht für Industrie und Handel, der Allgemeinen Zollverwaltung und der Allgemeinen Steuerverwaltung, noch nicht umgesetzt wurde, so dass der Zugriff von CAMLMAC auf Informationen über Personen und Organisationen, die der Aufsicht der genannten Organe unterstehen, erschwert ist, was wiederum die effektive Analyse, Differenzierung und Entscheidung, ob die von den Finanzinstituten übermittelten Meldungen großvolumiger und verdächtiger Transaktionen tatsächlich Hinweise auf Geldwäsche oder andere Straftaten darstellen, sehr erschwert.¹⁰⁴ Neben dem Fehlen einer direkten Vernetzung wird die Arbeit von CAMLMAC weiterhin dadurch behindert, dass CAMLMAC auch nicht in eigenem Namen Informationen von den oben genannten Aufsichtsorganen anfordern kann, sondern dies von Fall zu Fall jeweils einzeln über die PBoC geschehen muss.¹⁰⁵ Insgesamt muss die Effektivität

94 § 19 Abs. 1 GWB-G; § 10 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten; §§ 27–29 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

95 § 29 Nr. 1 und 2 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

96 § 29 Abs. 2 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

97 § 30 Verwaltungsmethode über die Feststellung der Identität von Kunden und über die Aufbewahrung von Kundeninformationen und Transaktionsaufzeichnungen.

98 FATF (Fn. 12), S. 97.

99 „Tang Xu: Ab 1. 10. müssen Wertpapier- und Versicherungsunternehmen verdächtige Daten übermitteln“ (chin.), in: Shanghai Zhengquan Bao v. 27. 7. 2007. Siehe auch „Mitteilung der CIRC über die Umsetzung des Geldwäschebekämpfungsgesetzes und zur Vorbeugung des Geldwäscherisikos im Versicherungswesen“ (chin.) v. 13. 2. 2007 (abrufbar unter: http://www.circ.gov.cn/Portal0/InfoModule_7267/42692.htm [Zugriff: 23. 1. 2008]).

100 FATF (Fn. 12), S. 47.

101 Die Zählung der Meldungen ist bei den verdächtigen Transaktionen uneinheitlich: Im RMB-Bereich wird die Anzahl der von den Finanzinstituten übermittelten Reports gezählt, wobei ein Report zahlreiche Transaktionen beinhalten kann; im Devisenbereich dagegen wird die Anzahl der von den Finanzinstituten übermittelten (Einzel-)Transaktionen gemeldet. Die angegebenen Zahlen sind also nicht direkt vergleichbar (FATF [Fn. 12], S. 55).

102 „Das Geldwäschebekämpfungsgesetz wird diesen Monat beraten“ (chin.) (Fn. 47). Auch der Geldwäschejahresbericht 2005 der PBoC weist auf das Problem des „defensiven“ Meldens hin (PBoC [Fn. 55], S. 21).

103 FATF (Fn. 12), S. 52.

104 Wang, Gedanken über den Aufbau einer Financial Intelligence Unit (chin.), Xi'an Jinrong 2006, Nr. 8, 68.

105 Qiu, Aufbau eines Geldwäschebekämpfungssystems im Versicherungswesen, das den nationalen Gegebenheiten entspricht (chin.), Jinrong Jingji 2006, Nr. 8, 14, 15; FATF (Fn. 12), S. 51.

tät der Arbeit von CAMLMAC hinsichtlich der Möglichkeit, tatsächliche Geldwäscheverdachtsfälle aus der Flut von Meldungen, die das Zentrum erreichen, herauszufiltern, noch verbessert werden.

ee) Verpflichtung zur Personalschulung

Die Wirksamkeit der Geldwäschebekämpfung hängt wesentlich auch von der Fähigkeit der Mitarbeiter in den Finanzinstituten ab, großvolumige und vor allem verdächtige Transaktionen sicher identifizieren zu können; weiterhin sind die Informationen, die die zuständigen Mitarbeiter mit den Transaktionsreports an CAMLMAC senden, wichtig für die weitere Analyse der Fälle. Daher verpflichtet das GWB-G alle Finanzinstitute, regelmäßig Schulungsmaßnahmen für die Mitarbeiter durchzuführen (§ 22 GWB-G). Die Organisation dieser Schulungen obliegt der PBoC, welche hier auch häufig mit internationalen Organisationen (z. B. Weltbank, IMF) und internationalen Experten im Rahmen von Symposien, Diskussionsveranstaltungen und Trainingskursen kooperiert sowie eigene Mitarbeiter zur Weiterbildung ins Ausland schickt.¹⁰⁶

Allerdings sind der Stand der Kenntnisse und damit die Fähigkeit, die geltenden Geldwäschebekämpfungsvorschriften effektiv umzusetzen, gerade bei den vielen Banken auf unteren lokalen Ebenen in hohem Maße prekär. Hieraus resultiert häufig ein Meldeverhalten, das sich rein an schematischen Kriterien orientiert und die oben bereits beschriebenen enormen Mengen an Reports hervorbringt, deren Qualität und Informationsgehalt jedoch sehr begrenzt sind. Auch die anspruchsvollen Vorgaben hinsichtlich der Erstellung von Kundenprofilen und der darauf aufbauenden Risikobewertung können mangels qualifizierten Personals vielfach noch nicht umgesetzt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass auch auf der Führungsebene der Finanzinstitute oft nur wenig Verständnis für die Bedeutung der Geldwäschebekämpfungsarbeit gegeben ist, da die Befürchtung besteht, hierdurch könnten Kunden abgeschreckt und zusätzliche Kosten verursacht werden.¹⁰⁷ Hier besteht somit noch ein starker Verbesserungsbedarf, damit zukünftig die umfassende Umsetzung der Geldwäschebekämpfungsvorschriften gewährleistet wird.

III. Neue Regelungen zur Verbesserung der Aufsichtspraxis im Bereich der Geldwäschebekämpfung

Durch das GWB-G und die flankierenden Rechtsverordnungen wurde die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, die Einhaltung der Geldwäschebekämpfungsvorschriften durch die Finanzinstitute – also Aufbau eines internen Kontrollsystems, Customer Due Diligence, Überwachungs- und Berichtspflichten, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten, Verpflichtung zur Personalschulung – sowohl vor Ort durch Inspektionen als auch im Zuge der Außenaufsicht zu überprüfen. Während die PBoC bzw. deren GWB-Büro für die übergeordnete Aufsicht und Kontrolle zuständig ist, fällt die Überprüfung speziell der internen Kontrollsysteme der Finanzinstitute in die Zuständigkeit der jeweiligen Fachaufsichtsbehörden (CBRC, CIRC, CSRC).¹⁰⁸ Da die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften jedoch noch nicht sehr lange in Kraft sind, haben diese Aufsichtsbehörden bislang noch keine spezifischen Kontrollen zum Zweck der Geldwäschebekämpfung durchgeführt;¹⁰⁹ auch die einschlägigen Durchführungsbestimmungen fehlen noch. Daher konzen-

trieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Kontrolltätigkeit der PBoC.

1. Vor-Ort-Inspektionen

Vor-Ort-Inspektionen werden vom GWB-Büro der PBoC bzw. von den entsprechenden Abteilungen der Zweigstellen der PBoC auf lokaler Ebene einerseits durchgeführt, um die allgemeine Umsetzung der Geldwäschebekämpfungsvorschriften durch die Finanzinstitute zu überprüfen. Dies ergibt sich insbesondere aus der „Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten“ sowie aus zusätzlichen Bestimmungen, die von der PBoC zu Vor-Ort-Inspektionen erlassen wurden; dies sind die „Verwaltungsmaßnahme zu Vor-Ort-Inspektionen zum Zwecke der Geldwäschebekämpfung (zur probeweisen Durchführung)“, in Kraft getreten am 4. 6. 2007, sowie die entsprechenden „Ausführungsvorschriften der PBoC für Vor-Ort-Inspektionen (zur probeweisen Durchführung)“, in Kraft getreten am 21. 5. 2007.¹¹⁰ Weiterhin können, wie oben bereits erwähnt, Vor-Ort-Inspektionen durchgeführt werden, um in Verdachtsfällen auf Geldwäsche oder andere Straftaten weitere Erkenntnisse zu sammeln.¹¹¹

Derartige Inspektionen zur Kontrolle der Finanzinstitute fanden bereits in der Vergangenheit statt. So überprüfte das damals neu gegründete GWB-Büro der PBoC von April bis Juli 2004 insgesamt 182 Banken;¹¹² 2005 wurden 3351 Banken¹¹³ und im Jahr 2006 insgesamt 3378 Institute inspiziert.¹¹⁴ Auf diese Weise gelang es der PBoC, innerhalb des Dreijahreszeitraums von 2004 bis 2006 alle Banken mindestens einmal einer Vor-Ort-Inspektion zu unterziehen.¹¹⁵ Durch den Erlass des GWB-G bzw. der flankierenden Rechtsverordnungen werden die Vor-Ort-Inspektionen nun erstmals auf eine eindeutige rechtliche Grundlage gestellt, welche das genaue Vorgehen bei einer Inspektion sowie insbesondere die Rechte und Pflichten der Finanzinstitute, bei denen eine solche durchgeführt wird, festlegt.

Die Zuständigkeit für die Durchführung der Inspektionen richtet sich nach Verwaltungsebenen und den jeweiligen Umständen des Falles. So ist die Ermittlungsabteilung des GWB-Büro der PBoC mit sieben Mitarbeitern zuständig für

- Inspektionen bei Zentralen von Finanzinstituten sowie bei verdächtigen Transaktionen, die komplex und von nationalem Ausmaß sind;
- sich über Provinzgrenzen hinaus erstrecken;
- einen Auslandsbezug haben, aus dem sich wiederum bedeutende politische, gesellschaftliche oder internationale Auswirkungen ergeben könnten;

¹⁰⁶ PBoC (Fn. 55), S. 60–64.

¹⁰⁷ Qiao, Gedanken über die Probleme von Banken auf unteren lokalen Ebenen bei der Geldwäschebekämpfung (chin.), Da Qing Shehui Kexue 2007, vol. 140, Nr. 1, 124, 125.

¹⁰⁸ FATF (Fn. 12), S. 110.

¹⁰⁹ FATF (Fn. 12), S. 113.

¹¹⁰ Siehe § 18 Satz 1 Bestimmung über die Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten; §§ 7, 8 Verwaltungsmethode zu Vor-Ort-Inspektionen zum Zwecke der Geldwäschebekämpfung benennt ausdrücklich „die Ausführung der Geldwäschebekämpfungsvorschriften durch [...] Finanzinstitute“ als Gegenstand der Vor-Ort-Inspektionen.

¹¹¹ § 23 GWB-G.

¹¹² „Ein Besuch beim Direktor des GWB-Büros der Zentralbank“ (chin.), in: Caijing v. 13. 7. 2005; „Wichtige Ereignisse in der Geldwäschebekämpfung im Jahr 2004“ (chin.), in: Yahu Caijing v. 13. 7. 2005.

¹¹³ PBoC (Fn. 55), S. 15.

¹¹⁴ „Geldwäschejahresbericht 2006 veröffentlicht“ (chin.), abrufbar unter: http://bank.money.hexun.com/4286_2575117C.shtml (Zugriff: 23. 1. 2008).

¹¹⁵ Siehe oben Fn. 114.

– oder in den Fällen, in denen die PBoC die Zuständigkeit aus anderen Gründen an sich zieht.¹¹⁶

Die lokalen Zweigstellen der PBoC sind zuständig für Vor-Ort-Inspektionen bei Finanzinstituten, die sich innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches befinden, oder in den Fällen, in denen übergeordnete Zweigstellen die Durchführung der Inspektion an sie abtreten.¹¹⁷

Inspektionen werden von einem Inspektorenteam, mindestens aber von zwei Inspektoren durchgeführt und können zur Überprüfung des Sachverhaltes

- Mitarbeiter sowie die leitenden Direktoren und Manager des betreffenden Finanzinstituts befragen;
- Informationen über Konten, Transaktionsaufzeichnungen und andere Materialien, die mit der fraglichen Transaktion im Zusammenhang stehen, einsehen und vervielfältigen;
- Dokumente und Materialien, bei denen die Gefahr besteht, dass sie an einen anderen Ort verbracht, manipuliert oder beschädigt bzw. zerstört werden könnten, versiegeln;
- die EDV-Systeme der Finanzinstitute begutachten.¹¹⁸

Im Anschluss an die Vor-Ort-Inspektion wird ein Abschlussbericht verfasst, in dem festgestellt wird, ob und inwieweit das Finanzinstitut die Geldwäschekämpfungspflichten erfüllt und welche Verbesserungen bzw. Sanktionen ggf. anzuwenden sind.¹¹⁹

Grundsätzlich sind die Finanzinstitute verpflichtet, mit den Inspektoren zu kooperieren und z. B. alle verlangten Dokumente und Materialien auszuhändigen (§ 23 Abs. 1 GWB-G). Wird eine Vor-Ort-Inspektion nicht gemäß den Vorschriften durchgeführt, hat das Finanzinstitut das Recht, die Inspektion zu verweigern (§ 23 Abs. 2 GWB-G). Ebenso hat das Finanzinstitut das Recht, gegen Ergebnisse der Inspektion Einspruch zu erheben und durch die Beibringung weiterer Unterlagen, Informationen etc. nach erneuter Prüfung durch die PBoC oder die zuständige lokale Zweigstelle der PBoC eine Revision der Inspektionsergebnisse zu erwirken.¹²⁰

Werden im Verlauf einer Vor-Ort-Inspektion, die zur Kontrolle der Geldwäschekämpfungsarbeit des Finanzinstituts durchgeführt wurde, Mängel in dieser Hinsicht aufgedeckt, stehen der PBoC verschiedene Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Bei Defiziten im Bereich der strukturellen Geldwäschekämpfungsmechanismen (Existenz eines internen Kontrollsystems, Einrichtung eines Systems zur Feststellung der Identität von Kunden, Schulung von Mitarbeitern) wird das Finanzinstitut zur Korrektur der Defizite bei der Geldwäschekämpfung aufgefordert, und gegenüber den direkt verantwortlichen Direktoren, führenden Managern und direkt verantwortlichen Mitarbeitern können auf Vorschlag der PBoC durch die zuständigen Fachaufsichtsbehörden Disziplinarmaßnahmen verhängt werden (§ 31 GWB-G). Bei Defiziten bei der Umsetzung von Meldeverfahren, Kundenidentifikationsroutinen, Aufbewahrungsvorschriften sowie bei der Behinderung von Inspektionen werden Geldstrafen zwischen 200 000 und 500 000 RMB Yuan gegen das Finanzinstitut sowie zwischen 10 000 und 50 000 RMB Yuan gegen die direkt verantwortlichen Direktoren, führende Manager und direkt verantwortliche Mitarbeiter verhängt (§ 32 Abs. 1 GWB-G). Hat die Nachlässigkeit des Finanzinstituts dazu geführt, dass Gelder tatsächlich erfolgreich gewaschen werden konnten, so erhöhen sich die Geldstrafen auf 500 000 bis fünf Mio. RMB Yuan (gegen das Finanzinstitut) bzw. auf 50 000 bis 500 000 RMB Yuan (gegen die direkt

verantwortlichen Direktoren, führenden Manager und direkt verantwortlichen Mitarbeiter). Weiterhin kann die PBoC den zuständigen Fachaufsichtsbehörden vorschlagen, dem Finanzinstitut die Lizenz zu entziehen (§ 32 Abs. 2 GWB-G). Schließlich kann die PBoC in derartigen schwerwiegenden Fällen den zuständigen Fachaufsichtsbehörden vorschlagen, gegen die direkt verantwortlichen Direktoren, führenden Manager und direkt verantwortlichen Mitarbeiter Disziplinarstrafen zu verhängen oder diese ihrer Ämter zu entheben. Im letztgenannten Fall ist es den betreffenden Personen für die Zukunft untersagt, wieder in der entsprechenden Finanzbranche eine Tätigkeit aufzunehmen (§ 32 Abs. 3 GWB-G).

Im Jahr 2005 wurden im Zuge von Vor-Ort-Inspektionen bei rund 600 Banken Verstöße gegen die Geldwäschekämpfungsvorschriften festgestellt; die Höhe der daraufhin verhängten Geldstrafen belief sich auf insgesamt 56,29 Mio. RMB Yuan.¹²¹ Im Jahr 2006 wurden gegen 662 Banken (20% der inspizierten Institute) Geldstrafen und andere Sanktionen verhängt; die Geldstrafen beliefen sich auf insgesamt 40,52 Mio. RMB Yuan.¹²²

Generell muss sich die Effizienz des oben vorgestellten Sanktionssystems noch bewähren. Ein großes Problem ist aber generell darin zu sehen, dass Defizite im Bereich der strukturellen Voraussetzungen zur erfolgreichen Geldwäschekämpfung (Existenz eines internen Kontrollsystems, eines Systems zur Identifikation von Kunden, Mitarbeiter-schulung) mit vergleichsweise geringen Strafen – Aufforderung zur Korrektur der Defizite und ggf. Disziplinarmaßnahmen gegen leitende bzw. direkt verantwortliche Mitarbeiter – bedroht sind, während jeder einzelne „handwerkliche“ Fehler, wie z. B. eine falsch ausgefüllte Transaktionsmeldung, Geldstrafen nach sich zieht. Hierdurch fehlt es den Finanzinstituten an Anreizen, ihre strukturellen Defizite zu beheben und sich stattdessen auf eine Vielzahl kleinster Details zu konzentrieren.¹²³ Für den Erfolg der Geldwäschekämpfungsarbeit insgesamt wäre es jedoch von großer Bedeutung, diese Anreizstruktur umzukehren und durch das Sanktionsregime dazu beizutragen, dass eine Verbesserung der grundlegenden Strukturen der Geldwäschekämpfungsarbeit in den Finanzinstituten an Priorität gewinnt.

2. Außenaufsicht

Neben den Vor-Ort-Inspektionen üben die PBoC sowie deren lokale Zweigstellen zur Überprüfung des Standes der Umsetzung der Geldwäschekämpfungsvorschriften durch die Finanzinstitute eine „Außenaufsicht“, d. h. eine auf Datenanalyse gestützte Aufsicht, aus. Die rechtliche Grundlage hierfür stellt die „Verwaltungsmaßnahme über die Außenaufsicht zum Zweck der Geldwäschekämpfung (zur pro-

116 § 7 Verwaltungsmethode zu Vor-Ort-Inspektionen zum Zwecke der Geldwäschekämpfung; § 7 Ausführungsvorschriften der PBoC für Vor-Ort-Inspektionen; FATF (Fn. 12), S. 48.

117 §§ 8, 9 Verwaltungsmethode zu Vor-Ort-Inspektionen zum Zwecke der Geldwäschekämpfung.

118 § 19 GWB-G; §§ 20, 22, 23 Ausführungsvorschriften der PBoC für Vor-Ort-Inspektionen; § 18 Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten.

119 §§ 30, 31 Verwaltungsmethode zu Vor-Ort-Inspektionen zum Zwecke der Geldwäschekämpfung.

120 § 32 Verwaltungsmethode zu Vor-Ort-Inspektionen zum Zwecke der Geldwäschekämpfung.

121 „Zentralbank schließt Arbeit am Entwurf des Geldwäschekämpfungsgesetzes ab“ (chin.); in: Dongfang Zaobao v. 23. 3. 2006.

122 „Geldwäschjahresbericht 2006 veröffentlicht“ (chin.) (Fn. 114).

123 FATF (Fn. 12), S. 115.

beweisen Durchführung“) dar, die am 27. 7. 2007 in Kraft trat und § 17 der Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten konkretisiert.¹²⁴

Im Rahmen der Außenaufsicht überprüfen und bewerten die PBoC und deren Zweigstellen die Erfüllung der Geldwäschekämpfungsvorschriften durch die Finanzinstitute (§ 3);¹²⁵ zuständig sind hier ebenfalls wieder das GWB-Büro der PBoC bzw. die GWB-Abteilungen der lokalen Zweigstellen der PBoC. Zu diesem Zweck müssen die Finanzinstitute einmal jährlich Informationen über das interne Kontrollsystem zur Geldwäschekämpfung, die Einrichtung von spezifischen Verfahren und die Benennung von Verantwortlichen für die Geldwäschekämpfung, über den Stand der Mitarbeiterfortbildung, den internen Audit-Bericht sowie andere Informationen nach Maßgabe der PBoC durch eine bestimmte dafür verantwortliche Person (§ 6) an die PBoC bzw. an deren lokale Zweigstellen übermitteln (§ 9). Weiterhin sind die Finanzinstitute verpflichtet, vierteljährlich Informationen über die Umsetzung des Customer Due Diligence Systems, die geleistete Unterstützung der Polizeibehörden bei der Geldwäschekämpfung und den Umfang der Übermittlung von Hinweisen auf Straftaten an die Polizeibehörden zu melden (§ 10). Weiterhin ist es in das Ermessen der PBoC bzw. der lokalen Zweigstellen gestellt, vierteljährlich Statistiken über die Meldung verdächtiger Transaktionen, Kooperation im Zuge von Vor-Ort-Inspektionen und Umsetzung der durch die PBoC und deren Zweigstellen übermittelten Anweisungen zum vorläufigen Einfrieren von Geldern von den Finanzinstituten anzufordern (§ 11). Anders als bei den Vorschriften der §§ 9 und 10 handelt es sich bei § 11 um eine Kann-Vorschrift, die allerdings keine Hinweise enthält, woran sich die Ermessensausübung durch die PBoC bzw. deren Zweigstellen orientieren könnte. Auch Zweigstellen und Tochtergesellschaften ausländischer Finanzinstitute werden von den Vorschriften zur Außenaufsicht erfasst. Diese müssen halbjährlich Informationen über den Stand der Umsetzung derjenigen Geldwäschekämpfungsvorschriften, wie sie am Sitz der Gesellschaft gelten, Bericht erstatten und auch eventuell durchgeführte Inspektionen und Sanktionen durch ausländische Regulierungsbehörden an die PBoC bzw. an deren lokale Zweigstellen melden (§ 12). Alle Informationen, die die PBoC und deren lokale Zweigstellen auf diese Weise sammeln, müssen jährlich bzw. vierteljährlich an das GWB-Büro der PBoC übermittelt werden (§ 14).

Auf Grundlage der erhaltenen Informationen führen die PBoC bzw. deren lokale Zweigstellen eine Bewertung des Standes der Umsetzung der Geldwäschekämpfungsvorschriften bei den jeweiligen Finanzinstituten aus (§ 22). Reichen die oben genannten schriftlichen Informationen für eine solche Bewertung nicht aus, so können die PBoC und deren lokale Zweigstellen telefonisch oder schriftlich weitere Anfragen an das Finanzinstitut richten, dieses persönlich aufsuchen oder die jeweiligen verantwortlichen hochrangigen Manager des Instituts zu einer Unterredung einbestellen (§ 17). Bleibt der Verdacht auf Mängel bei der Umsetzung der Geldwäschekämpfungsvorschriften bestehen, ist eine Vor-Ort-Inspektion zur Klärung des Sachverhaltes durchzuführen. Bei offensichtlichen Mängeln wird eine Verwaltungsstrafe gegen das betreffende Institut bzw. gegen die direkt verantwortlichen Mitarbeiter verhängt (§ 23). Das Finanzinstitut kann gegen das Ergebnis der Bewertung Einspruch erheben und eine eigene Stellungnahme sowie weitere Informationen zur Sachlage beibringen. Sind die vorge-

brachten Fakten, Argumente und Beweise stichhaltig, so sind sie von der PBoC bzw. von deren lokaler Zweigstelle zu akzeptieren, und die Sanktionierung ist zurückzunehmen (§ 24).

Schließlich müssen die lokalen Zweigstellen der PBoC vierteljährlich bzw. jährlich Berichte zur Außenaufsicht für die Zentrale verfassen, die Auskunft geben über den allgemeinen Stand der Umsetzung der Geldwäschekämpfungsvorschriften, über durchgeführte Vor-Ort-Inspektionen und verhängte Sanktionen sowie über die grundsätzlichen Ergebnisse und die Effizienz der Außenaufsicht (§ 25). Aus diesen Berichten können dann Vorschläge für eine Verbesserung der Außenaufsicht abgeleitet werden.

Da die „Verwaltungsmaßnahme über die Außenaufsicht zum Zweck der Geldwäschekämpfung (zur probeweisen Durchführung)“ erst Ende Juli 2007 in Kraft getreten ist, gibt es bisher noch keine ausreichenden Erfahrungen bei der Umsetzung, die Rückschlüsse auf die Effektivität der Außenaufsicht zuließen. Generell lässt sich jedoch sagen, dass eine große Herausforderung darin besteht, neben der PBoC auch die Fachaufsichtsbehörden in das System einzubinden und die nötige Kooperation zwischen den einzelnen Behörden sowie zwischen deren jeweiligen lokalen Zweigstellen zu gewährleisten. Das GWB-G unterwirft bisher allerdings nur die PBoC der Verpflichtung, den anderen Aufsichtsorganen regelmäßig über ihre Geldwäschekämpfungsanstrengungen Bericht zu erstatten (§ 11). Diese Verpflichtung sollte auf die anderen zuständigen Behörden ausgeweitet werden, da ein reibungsloser Kommunikationsfluss für eine effektive Aufsicht unerlässlich ist.¹²⁶

IV. Internationale Zusammenarbeit

Der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Geldwäschekämpfung wird seitens der chinesischen Regierung eine große Bedeutung beigemessen. Dementsprechend legt § 27 GWB-G fest, dass sich die VRC auf Grundlage der von ihr unterzeichneten bzw. ratifizierten internationalen Übereinkommen an der internationalen Zusammenarbeit zur Geldwäschekämpfung beteiligt. Hierbei wird die VRC in der Zusammenarbeit mit anderen Staaten durch die PBoC repräsentiert, welche auch für den Austausch von Informationen und Materialien zur Geldwäschekämpfung mit den zuständigen ausländischen Behörden primär zuständig ist (§ 28 GWB-G). Diese Aufgabe kann jedoch auf dem Wege einer Ermächtigung durch die PBoC auch von CAMLMAC wahrgenommen werden.¹²⁷

Der Informationsaustausch basiert auf Memoranda of Understanding (MoU) zwischen der PBoC bzw. CAMLMAC und deren ausländischen Partnern. Bisher wurden mit den FIU folgender Staaten Memoranden geschlossen: Südkorea

124 § 17 Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten legt fest, dass Finanzinstitute „Inhalte aus statistischen Erhebungen zur Geldwäschekämpfung, Materialien und Informationen sowie Audit-Berichte, die im Zusammenhang mit der Geldwäschekämpfung stehen, weiterleiten“ müssen.

125 Zu den Adressaten der Verwaltungsmethode zählen Finanzinstitute aus dem Banken-, Wertpapier- und Versicherungssektor (§ 2). Analog zu den Bestimmungen über die Vor-Ort-Inspektionen ist die PBoC für die Außenaufsicht bei den Zentralen der Finanzinstitute zuständig, während die jeweiligen lokalen Zweigstellen der PBoC die Außenaufsicht über die Zweigstellen der Finanzinstitute in ihrem Zuständigkeitsbereich ausüben (§ 4).

126 FATF (Fn. 12), S. 113 f.

127 § 6 Nr. 5 Bestimmung über die Geldwäschekämpfung bei Finanzinstituten.

(15. 11. 2005), Georgien (7. 3. 2006), Russische Föderation (21. 3. 2006), Ukraine (26. 6. 2006), Indonesien (29. 5. 2006), Malaysia (30. 6. 2006), Weißrussland (21. 9. 2006), Mexiko (27. 11. 2006), Kirgisistan (13. 12. 2007) sowie Hongkong (28. 1. 2008).¹²⁸ Aufgrund dieser geringen Anzahl an MoU ist der Informationsaustausch und damit der Nutzen für die grenzüberschreitende Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus bisher noch sehr eingeschränkt. So erhielt CAMLMAC im Jahr 2006 nur 12 Anfragen auf Datenaustausch, von denen 11 bewilligt wurden.¹²⁹ Hier ist eine Ausweitung der Abkommen und damit eine bessere Integration von CAMLMAC/PBoC in die internationalen Netzwerke zur Geldwäschebekämpfung dringend erforderlich. Mit dem Beitritt der VRC zur FATF ist aber davon auszugehen, dass diese Integration in Zukunft rascher voranschreiten wird.

V. Schlussbetrachtung

Die VRC hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die nationalen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus den internationalen Standards anzugleichen. Erklärtes Ziel war hierbei auch immer ein Beitritt zur FATF, bei der die VRC seit 2005 einen Beobachterstatus innehatte. Um die Vollmitgliedschaft zu erlangen, intensivierte die VRC ihre Bemühungen um den Ausbau des nationalen Geldwäschebekämpfungssystems in den Jahren 2006 und 2007 nochmals beachtlich, so dass sich schließlich die Vollversammlung der FATF im Juni 2007 für eine Aufnahme der VRC als Vollmitglied aussprach. Hierin spiegelt sich hauptsächlich die Anerkennung der FATF-Mitglieder wider hinsichtlich der Anstrengungen, die die VRC innerhalb kürzester Zeit beim Aufbau des nationalen Systems zur Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus unternommen hat.¹³⁰ Insofern ist die Gewährung der Vollmitgliedschaft vor allem auch als ein Anreiz für die chinesische Regierung zu sehen, die Geldwäschebekämpfungsmaßnahmen möglichst rasch zu vervollkommen und damit ein wichtiges „Schlupfloch“ vor allem auch für internationale Geldwäscheaktivitäten zu stoppen.

Die chinesische Regierung hatte aus verschiedenen Gründen ein großes Interesse an einem Beitritt zur FATF und war zur Erreichung dieses Ziels auch bereit, in bemerkenswerter Konsequenz internationale Vorgaben zu übernehmen und die nationalen gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen an diesen auszurichten. So symbolisiert der FATF-Beitritt zum einen, dass das chinesische Geldwäschebekämpfungssystem – wenigstens in Teilen – bereits zu internationalen Standards aufgeschlossen hat;¹³¹ dies ist insbesondere für chinesische Großbanken, die zunehmend nach Expansion auch auf ausländischen Finanzplätzen streben, von großer Bedeutung, um dort gegenüber Instituten aus anderen FATF-Mitgliedstaaten keine Wettbewerbsnachteile zu erfahren.¹³² Weiterhin stellen die FATF-Mitgliedschaft und die daraus erwachsenden Verpflichtungen zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen eine wichtige Ressource für Befürworter einer Ausweitung und Intensivierung der Geldwäschebekämpfung in der VRC dar, mit deren Hilfe sie einzelne Behörden, Verbände oder auch Personen, welche weiter reichenden Maßnahmen kritisch gegenüberstehen, wirksam unter Druck setzen können, um unter Hinweis auf die internationalen Vorgaben die eigenen Interessen an einer

Verstärkung der Geldwäschebekämpfungsarbeit durchzusetzen.¹³³ Hier reicht die Autorität der Befürworter intensivierter Geldwäschebekämpfung allein häufig nicht aus, so dass deren Forderungen vor dem Hintergrund der zu erfüllenden FATF-Vorgaben mehr Gewicht erhalten.

Neben diesen finanz- und aufsichtspolitischen Erwägungen verfolgt die chinesische Regierung auch übergeordnete außenpolitische Zielsetzungen, welche durch den Beitritt zur FATF gefördert werden sollen. Zum einen betrachtet die chinesische Führung die Aufnahme in die FATF als eine Konsequenz, die sich aus der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung der VRC in den letzten drei Jahrzehnten und aus der somit erreichten Bedeutung Chinas als Knotenpunkt für den Austausch von Kapital, Technologie, Informationen und Personen ergibt; vor diesem Hintergrund sieht sich die VRC in der Lage, die Schlagkraft der FATF beim Kampf gegen Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus deutlich zu erhöhen.¹³⁴ Gleichzeitig möchte die VRC mit ihrem Beitritt zur FATF aber auch ihre Entschlossenheit unter Beweis stellen, im Bereich der internationalen Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus die Verantwortung zu übernehmen, die dem Land als aufstrebender verantwortungsvoller Großmacht zukommt.¹³⁵ D. h., auch die FATF-Mitgliedschaft fügt sich ein in eine Tendenz der chinesischen Außenpolitik, die sich multilateralen Formen der Zusammenarbeit gegenüber zunehmend aufgeschlossen zeigt, um auf diese Weise das „Image“ einer am friedlichen Aufstieg interessierten Macht zu pflegen und damit das Misstrauen vor allem der benachbarten Staaten in Südost- und Nordostasien, welches einen solchen Aufstieg der VRC behindern könnte, zu zerstreuen.¹³⁶ Im Bereich der Geldwäschebekämpfung dient auch die sich vertiefende Kooperation zwischen der VRC und Russland sowie den nordostasiatischen Mitgliedstaaten der „Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism“ (EAG) diesem Zweck.¹³⁷

128 PBoC, Geldwäschejahresbericht 2006, 2007, S. 65, abrufbar unter: <http://www.pbc.gov.cn/fanxiqian/AMLREPORT2006.pdf> (Zugriff: 28. 1. 2008).

129 FATF (Fn. 12), S. 147 f.

130 „Su Ning: China misst der Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus großes Gewicht bei“ (chin.), Rede des stellvertretenden Präsidenten der PBoC, *Su Ning*, anlässlich der Eröffnungszereemonie der 7. Plenarsitzung der Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism (EAG) am 13. 12. 2007; abrufbar unter: <http://news.hexun.com/2007-12-13/102283485.html> (Zugriff: 29. 1. 2008).

131 Gegenwärtig weist der Evaluationsbericht der FATF vom November 2006 noch erhebliche Mängel des chinesischen Geldwäschebekämpfungssystems aus; von den „40 Empfehlungen“ und „9 Sonder-Empfehlungen“ der FATF waren zum Zeitpunkt der Evaluation 8 vollständig, 16 überwiegend, 16 teilweise und 9 nicht umgesetzt (FATF [Fn. 12], S. 150-156).

132 „Zhou Xiaochuan: Entschlossen und beharrlich – das nationale System der Geldwäschebekämpfung Schritt für Schritt vervollständigen“ (chin.) (Fn. 83).

133 Vgl. Fn. 132.

134 „China wird Vollmitglied der FATF“ (chin.), in: *Jinrongjie* v. 29. 6. 2007.

135 „Zhou Xiaochuan: Entschlossen und beharrlich – das nationale System der Geldwäschebekämpfung Schritt für Schritt vervollständigen“ (chin.) (Fn. 83).

136 *Shirk*, China. Fragile Superpower, Oxford 2007, S. 107 ff.

137 „Su Ning: China misst der Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus großes Gewicht bei“ (chin.) (Fn. 130). Die EAG wurde im Oktober 2004 von der VRC gemeinsam mit der Russischen Föderation, Kirgisistan, Weißrussland, Kasachstan, und Tadschikistan gegründet. Die EAG ist eine Regionalorganisation nach dem Muster der FATF und hat gegenwärtig 7 Mitglieder sowie 25 Beobachter (siehe im Einzelnen: <http://www.eurasiangroup.org/index-4.htm> [Zugriff: 10. 1. 2008]).

Schließlich ist die VRC bestrebt, als FATF-Mitglied aktiv auf den weiteren Verlauf des Prozesses der Normsetzung im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus Einfluss zu nehmen. Da diese Normen zukünftig auch für China Verbindlichkeit entfalten werden, ist es für die chinesische Regierung sehr wichtig, frühzeitig ihre Einschätzungen und Sichtweisen in den Normsetzungsprozess einzubringen, um auf diese Weise die eigenen nationalen Interessen besser wahren zu können.¹³⁸

Insgesamt hat die VRC mit der Demonstration ihrer Entschlossenheit, den nationalen rechtlichen und institutionellen Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus im Vorfeld der Aufnahme als FATF-Vollmitglied sehr rasch auszubauen, hohe Erwartungen hinsichtlich ihrer zukünftigen Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft bei der internationalen Geldwäschebekämpfung geweckt. Für die Zukunft wird es entscheidend darauf ankommen, mit dem gleichen Nachdruck die weiter bestehenden Regulierungslücken – vor allem hinsichtlich der Geldwäschebekämpfung im Bereich der Nicht-Finanzinstitute und gefährdeten Berufsgruppen – zu schließen und gleichzeitig die immer noch unzureichende Implementierung bestehender Vorschriften deutlich zu verbessern. Auf diese Weise kann die VRC das von der FATF in sie gesetzte Vertrauen rechtfertigen und tatsächlich einen erkennbaren Beitrag zur Steigerung der Effektivität des internationalen Kampfes gegen Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus leisten.



Prof. Dr. Sebastian Heilmann

seit 1999 Inhaber des Lehrstuhls für Regierungslehre/Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier, beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Forschungen zu den Themen Politisches System und Wirtschaftsreformen in der VR China, Wirtschaftspolitik und Regulierungsfragen sowie Politikinnovation durch Experimentallprogramme in China. Er ist Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für Asienkunde und Herausgeber der Studienserie „China Analysis“ zu aktuellen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im chinesischen Raum (www.chinapolitik.de).



Dr. Nicole Schulte-Kulkmann

ist seit 2003 als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Regierungslehre/Politik und Wirtschaft Chinas tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Rechtsreformen in der VR China sowie in der Untersuchung des Einflusses transnationaler Beziehungen auf die chinesische Politik. Seit 2007 bearbeitet sie im Rahmen eines von der DFG geförderten Projektes gemeinsam mit Prof. Heilmann Fragen der Finanzmarktregulierung zur Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus in der VR China.

138 „Zhou Xiaochuan: Entschlossen und beharrlich – das nationale System der Geldwäschebekämpfung Schritt für Schritt vervollständigen“ (chin.) (Fn. 83).

Dr. Klaus Ulrich Schmolke, LL.M. (NYU), Wiss. Assistent, Bonn

Geschäftsleiterpflicht zur Offenlegung begangenen Fehlverhaltens?

Eine vergleichende Studie des deutschen und englischen Kapitalgesellschaftsrechts

Trifft die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans einer Kapitalgesellschaft die Pflicht, der Gesellschaft gegenüber ein begangenes Fehlverhalten offenzulegen? Diese Frage hat im deutschen Gesellschaftsrecht bisher kaum Aufmerksamkeit erfahren. Das Gleiche galt lange Zeit auch für das englische Recht. Dort hatte das House of Lords in der altherwürdigen Entscheidung *Bell v. Lever Brothers Ltd.* ([1932] A. C. 161) eine solche Pflicht für den Arbeitnehmer einer Gesellschaft im Zusammenhang mit der Verhandlung und Vereinbarung einer Abfindung verneint. Inzwischen hat jedoch ein neueres Urteil des Court of Appeal der Debatte (frisches) Leben eingehaucht: In *Item Software (UK) Ltd. v. Fassihi* ([2004] B. C. C. 994) bejahte das Gericht eine Schadensersatzbewehrte Pflicht des Direktors einer *limited*, begangenes Fehlverhalten gegenüber der Gesellschaft zu offenbaren. Der vorliegende Beitrag beschreibt die Entscheidung des Court of Appeal, ihr präjudizielles Umfeld sowie die ihr folgende De-

batte, bevor im Anschluss die Frage erörtert wird, wie sich das deutsche Recht zu einer organschaftlichen Selbstbeziehungspflicht verhält.

I. Die Diskussion im Vereinigten Königreich und im Commonwealth

1. *Item Software (UK) Ltd. v. Fassihi* – Sachverhalt und Entscheidung der Vorinstanz

Der Entscheidung des Court of Appeal lag folgender Sachverhalt zugrunde: Die klagende Gesellschaft („Item“) verhandelte mit ihrem Geschäftspartner *Isograph Ltd.* („Isograph“), für den sie Softwareprodukte vertrieb, um günstigere Konditionen. *Item* besaß zu dieser Zeit zwei Direktoren: einen *managing director* und den beklagten *sales and marketing director* namens *Fassihi*. Während Ersterer für *Item* die Verhandlungen mit *Isograph* führte, wurde er von *Fassihi* darin bestärkt, gegenüber *Isograph* auf verbesserten Konditionen zu bestehen. Gleichzeitig nahm Letzterer heimlich