



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Hawala-Banking

Hawala-Banking

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 059/24
Abschluss der Arbeit: 06.08.2024
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Hawala-Banking in Deutschland	4
3.	Geltung deutschen Rechts im Ausland	5
4.	Pflege der auswärtigen Beziehungen	6

1. Fragestellung

Es wird um die Beantwortung der Frage gebeten, wie die Transferierung staatlicher Mittel aus Deutschland in das Ausland rechtlich zu beurteilen sei, wenn dabei geförderte Zuwendungsempfänger und Durchführungsorganisationen, denen Finanzmittel für die Umsetzung von Vorhaben im Rahmen des internationalen Engagements der Bundesregierung zugewiesen wurden, als ultima ratio im Ausland ein Hawala-System nutzen und dafür Gebühren zahlen, die im Rahmen der Projektkosten abgerechnet werden. Hierzu wird zunächst die Rechtslage zu Hawala-Banking in Deutschland dargestellt (dazu nachfolgend 2.). Anschließend werden die Frage der Geltung deutschen Rechts im Ausland (dazu nachfolgend 3.) und die Vorgaben bei der Pflege der auswärtigen Beziehungen erörtert (dazu nachfolgend 4.).

2. Hawala-Banking in Deutschland

Die Übermittlung von Geldbeträgen im Rahmen eines betriebenen Hawala-Systems stellt ein Finanztransfergeschäft nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 des Gesetzes über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten (ZAG)¹ dar. Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 ZAG bedarf einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), wer im Inland gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Zahlungsdienste erbringen will, ohne Zahlungsdienstleister im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 5 ZAG zu sein.² Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird gemäß § 63 Abs. 1 Nr. 4 ZAG bestraft, wer ohne Erlaubnis nach § 10 Abs. 1 Satz 1 ZAG oder ohne Registrierung nach § 34 Abs. 1 Satz 1 ZAG Zahlungsdienste erbringt.³

Bei einer ein Hawala-System betreibenden Organisation kann es sich darüber hinaus um eine kriminelle Vereinigung im Sinne des § 129 Abs. 2 des Strafgesetzbuches (StGB)⁴ handeln, da der Zweck und die Tätigkeit einer solchen Vereinigung gemäß § 129 Abs. 1 Satz 1 StGB auf die Begehung von Straftaten in Gestalt des unerlaubten Erbringens von Zahlungsdiensten gerichtet ist, die im Höchstmaß mit Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren bedroht sind. Der strafbewehrte Verstoß gegen die Anforderungen der Zahlungsdiensteaufsicht bedeutet wegen der Umgehung jeglicher Kontrollmöglichkeiten eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und ist insofern von einigem Gewicht.⁵ Ein Hawala-Geschäft ist als solches deshalb auch nicht erlaubnisfähig. Die beleglose Durchführung von Zahlungstransfers ohne die jeweilige umfangreiche Kundenidentifizierung ist ein eklatanter Verstoß gegen Geldwäscherichtlinien. Derartige

1 Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446; 2019 I S. 1113), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist.

2 BGH, Beschluss vom 2. Juni 2021 – 3 StR 61/21 –, juris Rn. 16.

3 BGH, Beschluss vom 2. Juni 2021 – 3 StR 61/21 –, juris Rn. 15.

4 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 213) geändert worden ist.

5 BGH, Beschluss vom 28. Juni 2022 – 3 StR 403/20 –, juris Rn. 8, 16.

Geschäftsmodellen könnte daher weder in Deutschland noch in der Europäischen Union (EU) eine Erlaubnis erteilt werden.⁶

Finanztransfergeschäfte stehen damit in Deutschland unter Erlaubnisvorbehalt. Hawala-Banking ist jedoch nicht erlaubnisfähig und wird aufsichtsrechtlich als auch strafrechtlich verfolgt.⁷

3. Geltung deutschen Rechts im Ausland

Nach dem völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip erstreckt sich die territoriale Souveränität eines Staates auf sein Staatsgebiet. Auf seinem Gebiet hat ein Staat die umfassende Regelungsgewalt und die grundsätzlich ausschließliche Befugnis zur Vornahme von Hoheitsakten. Im Rahmen der Gebietshoheit eines Staates dürfen fremde Staaten Hoheitsgewalt nur mit dessen Zustimmung vornehmen.⁸ Auch wenn Art. 1 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG)⁹ eine umfassende Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte des Grundgesetzes begründet und keine Beschränkung auf das Staatsgebiet enthält,¹⁰ setzt das Völkergewohnheitsrecht der Inanspruchnahme staatlicher Regelungsgewalt bei Sachverhalten mit Auslandsberührung gewisse Grenzen. Für die Ausübung von Regelungsgewalt mit extraterritorialer Wirkung bedarf es eines hinreichenden Inlandsbezuges oder eines sonstigen legitimierenden Anknüpfungsmoments. Eine legitime Anknüpfung vermitteln dabei vor allem die Staatsangehörigkeit (aktives und passives Personalitätsprinzip) und das Territorialitätsprinzip. Das Territorialitätsprinzip deckt weiter auch die Regelung der Auswirkung extraterritorialen Handelns auf das eigene Staatsgebiet, beispielsweise bei wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen auf inländische Märkte.¹¹

Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 ZAG bedarf deshalb der schriftlichen Erlaubnis der BaFin, wer **im Inland** gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Zahlungsdienste erbringen will, ohne Zahlungsdienstleister im Sinne

6 So die Verlautbarung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unter https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/Geldwaeschepraevention/Hawala_Banking/HawalaBanking_artikel.html, abgerufen am 06.08.2024.

7 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Hawala-Banking“ – Strafrechtliche Regelungen, Sachstand vom 03.12.2019, WD 7 - 3000 - 188/19 mit Hawala-Banking – Funktionsweise und aufsichtsrechtliche Bestimmungen, Sachstand vom 28.11.2019, WD 4 - 3000 - 154/19.

8 So Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, GG Art. 25 Rn. 50 f.

9 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

10 BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 – 1 BvR 2835/17 –, juris Rn. 88 f.

11 So Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, GG Art. 25 Rn. 54.

des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 5 ZAG zu sein.¹² Zahlungsdienstleistungen im Ausland werden davon nicht erfasst.

4. Pflege der auswärtigen Beziehungen

Die Pflege der auswärtigen Beziehungen ist ein Teil der auswärtigen Gewalt nach Art. 32 GG. Dazu gehören auch unverbindliche Akte der Außenpolitik in Form von Erklärungen, Verlautbarungen, Reden und sonstige Handlungen. Mit dem Begriff wird in umfassender Weise diejenige staatliche Funktion bezeichnet, die die Gestaltung der Beziehungen „nach außen“ zum Gegenstand hat.¹³ Art. 32 GG weist damit die Kompetenz zu und ermächtigt die für einen Verband handelnden Organe und Stellen, im Rahmen der grundgesetzlich eröffneten Möglichkeiten Maßnahmen zu ergreifen. Bei den in diesem Zusammenhang erforderlichen Abwägungsentscheidungen sind die jeweils kollidierenden Individual- und Gemeinwohlbelange miteinander zum Ausgleich zu bringen. Dabei ist das jeweils handelnde Organ dazu berufen, die einzustellenden Gemeinwohlbelange zu formulieren. Die Norm des Art. 32 GG verteilt diesbezüglich nur Zuständigkeiten, trifft aber in der Sache weder eine entsprechende (Vor-)Entscheidung, noch erhöht sie das Gewicht der vom handelnden Organ verfolgten Interessen.¹⁴

Im Ergebnis unterliegen zwar auch Entscheidungen im Bereich der auswärtigen Gewalt materiellen Verfassungsbindungen und dabei vor allem den Grundrechten. Aber im Hinblick auf die hochpolitische Natur und die Dimension der politischen Bedeutung solcher Entscheidungen, muss hierbei der Einschätzungsspielraum der Politik betont werden.¹⁵

12 Allgayer, in: Ellenberger/Bunte, Bankrechts-Handbuch, 6. Auflage 2022, § 11. Geldwäsche – Kriminalpolitischer Hintergrund Rn. 804.

13 So Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, GG Art. 32, Rn. 11.

14 So Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, GG Art. 32, Rn. 27.

15 Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, GG Art. 32, Rn. 28.