

**REGEM Analysis 10****Die FATF und der internationale Kampf  
gegen die Geldwäsche****Carsten Kremer**

---

**Abstract**

Beginning in the late 1980s the global initiative against money laundering has in significant ways changed the ways in which financial business is being conducted. In the course of this fight against “dirty money” the financial sector has been burdened with regulations that inter alia oblige it to actively cooperate with law enforcement agencies in the fight against criminal money flows. The relevant standards have been continuously broadened – both regarding their content and geographical reach.

A main driving force in this development has been the Financial Action Task Force against Money Laundering (FATF). This paper sets out to shed some light on the workings of this international body which for most of the time remains outside the spotlight of public attention.

---

**Please cite as:****Autor: Kremer, Carsten****Titel: Die FATF und der internationale Kampf gegen die Geldwäsche.****REGEM Analysis No. 10, May 2004, Trier University****<http://www.regem.org>**

**Carsten Kremer**

## **Die FATF und der internationale Kampf gegen die Geldwäsche**

### **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Die Financial Action Task Force – Organisation .....</b>	<b>6</b>
2.1 Mitgliedschaft .....	6
2.2 Arbeitsweise .....	8
2.3 Fazit .....	10
<b>3. Die „40 Empfehlungen“ .....</b>	<b>10</b>
3.1 Die Empfehlungen von 1990 .....	10
3.2 Weiterentwicklung der Empfehlungen .....	14
3.3 Finanzierung des Terrorismus .....	16
3.4 Die Umsetzung der Empfehlungen – der Review-Mechanismus .....	17
3.5 Fazit .....	19
<b>4. Die „Name und Shame“-Initiative .....</b>	<b>19</b>
4.1 FATF Außenpolitik .....	19
4.2 Die NCCT-Initiative .....	20
<b>5. Fazit .....</b>	<b>24</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>27</b>

## 1. Einleitung

Die Geschichte des internationalen Kampfs gegen die Geldwäsche - *die Verschleierung der illegalen Ursprünge von Vermögenswerten*<sup>1</sup> - beginnt in den USA. Es war im Zuge des „Kriegs gegen die Drogen“ - und damit gegen die Organisierte Kriminalität<sup>2</sup> - dass die Strafverfolgungsbehörden sich für das Phänomen zu interessieren begannen. Frustriert vom geringen Erfolg herkömmlicher Methoden der Strafverfolgung, mit denen meist nur die unteren Reihen der Verbrechersyndikate erreicht werden konnten, ersann man in den USA einen neuen Ermittlungsansatz, der vor allem auf die Einkünfte aus den strafbaren Handlungen zielte.

Die damit verbundenen Hoffnungen waren vielfältig. Zum einen *Abschreckung*: Geld, so die Überlegung, ist das Lebenselixier der Organisierten Kriminalität. Geld finanziert nicht nur die laufenden Operationen, sondern ist, als Reingewinn, auch der primäre Antrieb für die Begehung weiterer Straftaten. Zum zweiten sollte das „*Management*“ der OK-Gruppen getroffen werden. Diesem war eine direkte Beteiligung an den Straftaten in der Regel nicht nachzuweisen. Allein durch die Verfolgung der Geldströme ließ sich eine Verbindung zwischen Verbrechen und den Drahtziehern im Hintergrund nachweisen. Ein drittes Motiv war die Idee, *durch die beschlagnahmten Vermögenswerte die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden zu finanzieren*<sup>3</sup>. Diese elegante Möglichkeit, das Budget der eigenen Behörde zu erhöhen, trug sicherlich nicht

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa die Definition der *Australian National Crime Authority*: „Money laundering is the process of converting or ‚cleansing‘ property knowing that such property is derived from serious crime for the purpose of disguising its origin. The concept of money laundering generally covers those who assist that process and ought reasonably to be aware that they are assisting such a process.“ (Zitiert nach Gilmore 1999: 20). Stärker den Prozesscharakter unterstreicht die ebenfalls häufig zitierte Definition der amerikanischen *President’s Commission on Organized Crime* von 1985: „Money laundering is the process by which one conceals the existence, illegal source, or illegal application of income, and then disguises that income to make it appear legitimate.“ (S. 7). Diese Definition ist insofern breiter, als sie auch die Verschleierung der bloßen Existenz von Einkommen (egal welchen Ursprungs) unter den Begriff der Geldwäsche fasst. Die Abgrenzung zwischen Steuerhinterziehung und Geldwäsche ist nicht trennscharf, was immer wieder zu Missverständnissen führt.

<sup>2</sup> Die offizielle Definition des BKA lautet: „Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.

Der Begriff umfasst nicht Straftaten des Terrorismus.“ (Definition der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei, Mai 1990, zitiert nach BKA 2003: 6).

<sup>3</sup> Diese Option ist nicht auf Gelder beschränkt. Auch sonstige Vermögenswerte, wie etwa Autos, können konfisziert werden, so dass in der Folge die Sportwagen der lokalen Drogenbosse den Ermittlern als Dienstwagen dienen.

unwesentlich zum Siegeszug der Strategie bei (vgl. Naylor 2001)<sup>4</sup>.

Um das Auffinden der Gelder möglichst einfach zu gestalten, musste das Verbergen der Gelder möglichst schwer gemacht werden. Mit dem *Bank Secrecy Act* von 1970 wurde zu diesem Zweck ein umfangreiches System von Kontrollmitteilungen durch die Banken eingerichtet, die für Bargeldtransaktionen oberhalb eines Schwellenwertes von 10.000 Dollar einen sog. *Currency Transaction Report* (CTR) ausfüllen und einreichen mussten. Erst 1986, mit dem *Money Laundering Control Act*, wurde jedoch erstmals auch der Vorgang der Geldwäsche selbst unter Strafe gestellt<sup>5</sup>.

Vor allem auf Betreiben der USA verlagerte sich das Geschehen schon bald darauf auf die internationale Ebene – eine Entwicklung die zwangsläufig war: Die US-Ermittler hatten in der täglichen Praxis festgestellt, dass der neue Ansatz versagte, sobald die Gelder auf ausländische Konten flossen, über die die USA keine Gerichtsbarkeit besaßen. Ohne Zugang zu den Kontodaten im Ausland verlor sich aber die Papierspur des Geldes und die Ermittlungen versandeten<sup>6</sup>. Ziel musste es daher sein, ein internationales Kontrollregime zu entwickeln, ein Kontrollregime, das nicht nur internationale Rechtszusammenarbeit erleichterte, sondern auch außerhalb der USA das Einschleusen der Gelder in den Finanzkreislauf erschwerte. Beginnend mit dem *Wiener Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen* der Vereinten Nationen vom Dezember 1988 wurde in der Folgezeit ein zunehmend dichtes Netz internationaler Normen – des „Hard Law“ sowie des „Soft Law“<sup>7</sup> – gesponnen.

---

<sup>4</sup> Ethan Nadelmann stellte 1986 fest: „Virtually every law enforcement agency in the United States has accepted the view that ‚going after the money‘ is the most effective way to catch and hurt organized crime.“ (Nadelmann 1986: 34).

<sup>5</sup> Das Vereinigte Königreich zog noch im gleichen Jahr mit dem *Drug Trafficking Offences Act* nach, der allerdings nur die Wäsche von Drogengeldern unter Strafe stellte.

<sup>6</sup> Was die USA nicht davon abhielt, zu versuchen, diese Schwierigkeiten mittels diplomatischem „Zuckerbrot und Peitsche“ sowie einigen unter Gesichtspunkten des internationalen Rechts zweifelhaften Interpretationen der territorialen Reichweite der amerikanischen Gerichtsbarkeit zu überwinden (vgl. Nadelmann 1986; Stessens 2000: 311-351).

<sup>7</sup> Unter „Hard Law“ versteht man (internationale) Regeln, die sich durch einen hohen Grad an (rechtlicher) *Verpflichtung* (im Rahmen des internationalen Rechts), einem hohen Grad an *Präzision* hinsichtlich des Regelgehalts und der *Delegation* von Kompetenzen zur Implementierung, Interpretation und Anwendung der Regeln an Dritte auszeichnen. Der Bereich des „Soft Law“ beginnt da, wo eine oder mehrere dieser Bedingungen nicht mehr voll erfüllt sind. Die klassische Form des internationalen Hard Laws sind Übereinkünfte (Konventionen), denen ein detaillierter Vertrag zugrunde liegt und die durch Unterzeichnung und anschließende Ratifikation der Vertragspartner umgesetzt werden. Soft Law materialisiert sich eher in sogenannten Empfehlungen (Recommendations), die ihre Verbindlichkeit nicht über formal-rechtliche Mechanismen erlangen sondern eher durch „Gruppen-Druck“ (Peer-Pressure) oder politische Einflussnahme (vgl. Abbott u.a. 2000).

Innerhalb dieses Netzes lassen sich ein *strafrechtlich-repressiver* Strang und ein *regulativ-präventiver* Strang unterscheiden (vgl. u.a. Savona/de Feo 1997; Stessens 2000). Ersterer betrifft das (Straf-)Rechtssystem und befasst sich mit Punkten wie der Kriminalisierung der Geldwäsche und der internationalen Rechtszusammenarbeit. Der regulativ-präventive Strang hat dagegen eher den Finanzsektor im Blick, den er durch verschiedene regulatorische Auflagen aktiv in die Geldwäschebekämpfung einbezieht. Maßnahmen innerhalb dieses zweiten Strangs dienen dabei zum einen der Unterstützung der Ermittlungsbehörden, indem sie diese mit den erforderlichen Daten (Kundendaten, Kontoinformationen, Verdachtsfälle) versorgen. Sie sollen aber auch die allgemeine Integrität des Finanzsektors sicherstellen und eine Verquickung der legalen mit der illegalen Wirtschaft verhindern (vgl. Werner 1996: 81-86; Stessens 2000: 86).

Das wohl wichtigste Gremium in diesem Bereich war in der Vergangenheit die *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), die auf dem Pariser Wirtschaftsgipfel der G7 im Juli 1989 einberufen worden war<sup>8</sup>, der ganz im Zeichen der Sorge über das internationale Drogenproblem stand<sup>9</sup>. Ihr ursprüngliches Mandat sah die Analyse der Ergebnisse der bisherigen internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Geldwäschebekämpfung und die Formulierung zusätzlicher Empfehlungen vor (FATF 1990: 3). Das Mandat der FATF wurde in der Folgezeit immer wieder verlängert, und sie hat im Laufe der Zeit nicht nur den relevanten internationalen Standard in diesem Feld gesetzt, sondern sie hat sich auch nachdrücklich um dessen Umsetzung in die Praxis – durch Mitglieder und Nichtmitglieder – bemüht.

Das vorliegende Paper versucht, einen Einblick in Organisation (Kapitel 2) und Arbeit (Kapitel 3 und 4) der Task Force zu geben. Die Darstellung und Analyse beschränken sich dabei v.a. auf den regulativ-präventiven Aspekt des Geldwäschebekämpfungs-Regimes.

---

<sup>8</sup> Der entsprechende Vorschlag kam offenbar von Französischer Seite (Vgl. „A Change: Ideas Not Made in U.S.A.“, NYT, 17. Juli 1989, A6)

<sup>9</sup> Die Regierungschefs gaben ihrer Überzeugung Ausdruck, das Drogenproblem habe „verheerende Ausmaße“ (devastating proportions) erreicht und es gäbe einen „dringenden Bedarf für entschlossenes Handeln“ (urgent need for decisive action) (vgl. FATF 1990: 3).

## 2. Die Financial Action Task Force – Organisation

Die FATF war ursprünglich nicht als dauerhafte Einrichtung geplant. Dies spiegelte sich auch in ihrer losen Struktur wider, die ohne Gründungscharta oder einen eigenständigen organisatorischen Unterbau auskam. Die Arbeit wurde ursprünglich von drei Arbeitsgruppen geleistet – *statistics and methods* (Vorsitz UK), *legal questions* (Vorsitz USA) und *administrative and financial cooperation* (Vorsitz Italien) – in deren Rahmen wiederholte Expertentreffen in Paris und Washington stattfanden. Im ersten Jahr arbeiteten insgesamt mehr als 130 Experten aus Ministerien, Aufsichts- und Regulierungsbehörden sowie Strafverfolgungsbehörden zusammen (FATF 1990: 3).

Als in der Folgezeit das Mandat der Task Force immer wieder verlängert und der Kreis der Mitglieder erweitert wurde, hielt man dennoch weitestgehend an den ursprünglichen Grundstrukturen fest, die Informalität und Flexibilität ermöglichen sollen. So hat die FATF bis heute keine Charta und kaum festes Personal – in den Anfangsjahren arbeiteten im Pariser Sekretariat drei, später fünf Personen. Das Jahresbudget belief sich auf zuerst 4 Millionen Francs und wurde später um 1 Millionen Francs erhöht (Assemblée Nationale 2002: 43)<sup>10</sup>.

### 2.1 Mitgliedschaft

Um die Expertise der FATF zu erweitern, wie es hieß, baten die ursprünglichen acht Gipfelteilnehmer Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, die USA und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften bereits unmittelbar nach dem Pariser Gipfel von 1989 zusätzlich acht weitere Länder um Mitarbeit in der Gruppe: Australien, Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Schweden, die Schweiz und Spanien.

In den beiden darauf folgenden Jahren wurden weitere Länder zur Zusammenarbeit eingeladen: 1990 die OECD-Staaten Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Neuseeland, Norwegen, Portugal und die Türkei sowie zusätzlich Hongkong und der Golf-Kooperationsrat, 1991 Island und Singapur<sup>11</sup>. Anschließend entschied man, fürs

---

<sup>10</sup> Angaben darüber, wer für die entsprechenden Ausgaben aufkommt, werden nicht gemacht.

<sup>11</sup> Singapur scheint der Einladung zur Teilnahme aber nur widerwillig gefolgt zu sein. Andelman (1994: 105) spricht von einer „intensive campaign that may at times have bordered on coercion“. Vgl. auch FATF (1991: 13): „Singapore has yet to endorse the FATF-1 recommendations, and formally accept the invitation. [...] It is, of course, appropriate that a country which has such eminence as a financial centre should join in the international effort against money laundering which membership of the Task

erste keine neuen Mitglieder aufzunehmen, um weiterhin eine gewisse Informalität der Zusammenarbeit und die Fähigkeit zu Entscheidungen im Konsens wahren zu können (FATF 1992: 18f.). Seither sind nur fünf weitere Mitglieder neu beigetreten: Argentinien, Brasilien und Mexiko im Jahre 2000 sowie Russland und Südafrika in 2003.

Die FATF hat in ihrem Jahresbericht von 1999 ihre diesbezügliche Politik klargestellt. Neben einer sichtbaren politischen Verpflichtung, aktiv gegen die Geldwäsche vorzugehen und der entsprechenden Umsetzung der FATF-Empfehlungen, müssen Länder „strategisch bedeutsam“ (strategically important) sein, um sich für die Mitgliedschaft zu qualifizieren (FATF 1999: 34). Der Grad wirtschaftlicher Entwicklung, darauf wurde im Jahresbericht 2001 ausdrücklich hingewiesen, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle (FATF 2001: 4 (Fn.1)).

Die gesonderte Erwähnung eines Workshops in Peking im März 2003 und der Hinweis auf das Interesse der FATF, in einen Dialog mit China einzutreten (FATF 2003: 25), deuten darauf hin, dass in absehbarer Zeit auch die Volksrepublik der FATF beitreten wird<sup>12</sup>.

---

Force provides.“

<sup>12</sup> Vgl. auch „China dämpft Hoffnung auf Kurswechsel in Währungspolitik“ (FTD, 2. April 2004, S.18): In dem Artikel wird berichtet, Bundesfinanzminister Hans Eichel wolle sich für eine Aufnahme Chinas in die FATF starkmachen.

Übersicht 1 – FATF Mitglieder (Stand: April 2004)			
Land	Mitglied seit	Land	Mitglied seit
Argentinien	2000	Kanada	1989
Australien	1989	Luxemburg	1989
Belgien	1989	Mexiko	2000
Brasilien	2000	Neuseeland	1990
Dänemark	1990	Niederlande	1989
Deutschland	1989	Norwegen	1990
EU-Kommission	1989	Österreich	1989
Finnland	1990	Portugal	1990
Frankreich	1989	Russland	2003
Golf Kooperationsrat (GCC)	1990	Schweden	1989
Griechenland	1990	Schweiz	1989
Großbritannien	1989	Singapur	1991
Hongkong	1990	Spanien	1989
Irland	1990	Südafrika	2003
Island	1991	Türkei	1990
Italien	1989	USA	1989
Japan	1989		

© Carsten Kremer 2004

## 2.2 Arbeitsweise

Bei der Selbstbeschreibung der Arbeitsweise wird wiederholt auf die Flexibilität der Struktur hingewiesen, ein Faktor, der als Stärke begriffen wird (vgl. FATF 1992: 20) und der Effektivität der Arbeit keineswegs im Wege stehe (FATF 1994: 24). Nachdem Frankreich in den Jahren 1989 und 1990 den Vorsitz innegehabt hatte, wurde 1991 eine rotierende Präsidentschaft eingeführt. Ein kleines Sekretariat bei der OECD<sup>13</sup> und eine Steuerungsgruppe bestehend aus den Vorsitzenden der Arbeitsgruppen (s.o.) sowie Delegierten der vorherigen und der zukünftigen Präsidentschaft boten Unterstützung für die laufenden Aufgaben.

Unter der Präsidentschaft Großbritanniens (1993/94) ließ man diese Struktur, in der *working groups* die Hauptarbeit leisteten, fallen und stärkte stattdessen die Rolle der Plenarsitzungen, zu denen sich Vertreter der Mitgliedstaaten und externe Beobachter

<sup>13</sup> Diese Ansiedlung des Sekretariats bei der OECD sowie die Tatsache, dass auch die FATF-Website lange Zeit über die OECD-Domäne erreichbar war ([www.oecd.org/fatf](http://www.oecd.org/fatf)), führten wiederholt zu dem Missverständnis, die FATF sei eine Initiative der OECD selbst.

in der Regel dreimal jährlich versammeln (zweimal in Paris, einmal in dem Land, das jeweils die Präsidentschaft innehat). Zusätzlich gibt es aber weiterhin spezialisierte Arbeitsgruppen, die etwa mit der Erstellung der jährlichen Geldwäschetypologien befasst sind.

<b>FATF Präsidentschaft</b>		
<b>Jahr</b>	<b>Land</b>	<b>Vorsitzender</b>
1989/90	Frankreich	N.N.
1990/91	Frankreich	N.N.
1991/92	Schweiz	Alexis Lautenberg (Leiter der Finanz- und Wirtschaftsabteilung des Schweizerischen Außenministeriums)
1992/93	Australien	Tom Sherman (Chairman der Australian National Crime Authority)
1993/94	Vereinigtes Königreich	John Gieve (Under Secretary Treasury)
1994/95	Niederlande	Leo Verwoerd, (Finanzministerium)
1995/96	USA	Ronald K. Noble (Treasury Under Secretary for Enforcement)
1996/97	Italien	Fernando Carpentieri (Finanzministerium)
1997/98	Belgien	Jean Spreutels (Präsident der belgischen Financial Intelligence Unit)
1998/99	Japan	Jun Yokota (Stellvertretender Generaldirektor des Büros für Wirtschaftliche Angelegenheiten, Außenministerium)
1999/2000	Portugal	Gil Galvão (Vice Chairman der portugiesischen Wertpapiermarkt Behörde)
2000/01	Spanien	José María Roldán Alegre (Generaldirektor Finanzinstitute (Regulierung), Spanische Zentralbank)
2001/02	Hongkong	Clarie Lo (Commissioner for Narcotics der Regierung der Sonderverwaltungsregion Hongkong)
2002/03	Deutschland	Jochen Sanio (Präsident BAFin)
2003/04	Schweden	Claes Norgren (Generaldirektor Finanzministerium)
2004/05	Frankreich	N.N.

© Carsten Kremer 2004

Ogleich hierzu keine näheren Angaben gemacht werden, ist davon auszugehen, dass die Treffen eher von Fachleuten als von Politikern in leitender Position besucht werden. Darauf deutet zum einen die Selbstwahrnehmung des FATF als „forum in which policy makers, regulators, and law enforcement agencies can discuss emerg-

ing developments freely and frankly.” (FATF 1992: 20) hin. Darauf deutet zum anderen auch die Zusammenstellung der bisherigen FATF-Präsidenten (s. Übersicht 2) hin, die zusätzlich einen guten Überblick über die professionellen Hintergründe der nationalen Delegierten gibt.

### **2.3 Fazit**

Die FATF lässt sich typologisch wohl am besten als *transgouvernementale Reguli-  
rungsorganisation* (Transgovernmental Regulatory Organization – TRO) fassen (zu dem Begriff vgl. Slaughter 2000, 178ff.). Anders als die klassischen internationalen Organisationen der Nachkriegszeit kommt sie beinahe ohne eigene organisatorische Infrastruktur aus, die Hauptarbeit wird von nationalen Beamten geleistet, die innerhalb relativ loser Strukturen zusammenarbeiten. Dies geschieht nicht nur um den Preis einer geringen Transparenz – für Außenstehende ist es kaum möglich, die Verhandlungen und Beratungen im Einzelnen nachzuvollziehen. Es geschieht auch um den Preis einer gewissen Exklusivität, da die Teilnahme nichtstaatlicher Akteure nicht institutionalisiert bzw. als Regelfall auch gar nicht vorgesehen ist. Dies ist aufgrund der Bedeutung und Reichweite, die die Arbeit der FATF im Laufe der Zeit gewonnen hat (siehe nächste Kapitel) und unter Gesichtspunkten der Legitimität und Effektivität durchaus problematisch (vgl. die Diskussion im Schlusskapitel).

## **3. Die „40 Empfehlungen“**

Die FATF sieht ihren Schwerpunkt im „policy development“ (u.a. FATF 1992: 18). Die Formulierung, Etablierung und Fortentwicklung von Standards steht im Zentrum ihrer Arbeit. Ihre „Forty Recommendations“ bilden daher auch die umfassendste Sammlung von Normen zur Bekämpfung der Geldwäsche und haben etwa als Vorlage für die relevanten Richtlinien der EU gedient. Dieser Abschnitt soll einen Überblick über den ursprünglichen Inhalt der Empfehlungen, ihre Weiterentwicklung sowie die Mechanismen zur Kontrolle ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene geben.

### **3.1 Die Empfehlungen von 1990**

Die *40 Empfehlungen* bildeten das Herzstück des ersten FATF-Berichts von 1990. Die FATF begründete ihr Tätigwerden damit, dass nationale Maßnahmen einer gewissen Harmonisierung bedürften. Es gelte zu verhindern, dass Geldwäscher Unter-

schiede in den nationalen Kontrollsystemen zu ihrem Vorteil ausnutzen. Die 40 Empfehlungen würden vor diesem Hintergrund einen Minimalstandard bilden, es sei den Mitgliedsstaaten daher zugestanden, darüber hinausgehende Schritte zu unternehmen. Um einen Eindruck von dem materiellen Gehalt der Normen zu bekommen, sollen die Empfehlungen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Übersicht 3 – Struktur der 40 Empfehlungen von 1990	
Nr.	Titel
1. - 3.	General Framework of the Recommendations
4. - 8.	Improvement of National Legal Systems to Combat Money Laundering
9. - 29.	Enhancement of the Role of the Financial System
30. - 40.	Strengthening of International Cooperation

© Carsten Kremer 2004

Die Empfehlungen 1-3, unter der Überschrift „General Framework of the Recommendations“, fordern dazu auf, das Wiener Übereinkommen zu unterzeichnen und zu ratifizieren (**Nr. 1**), dafür zu sorgen, dass nationale Bestimmungen, die das Bankgeheimnis betreffen, der Umsetzung der Empfehlungen nicht im Wege stehen (**Nr. 2**) und mahnen verbesserte Mechanismen der internationalen Rechtshilfe in dem Gebiet an (**Nr. 3**).

Unter dem Titel „Improvement of National Legal Systems to Combat Money Laundering“ beinhalteten die Empfehlungen Nr. 4-8 die Aufforderung die Wäsche von Drogengeldern unter Strafe zu stellen (**Nr. 4**) sowie die Reichweite des Geldwäschetatbestandes möglichst auch auf andere Straftaten auszudehnen (**Nr. 5**), über den Vorsatz hinaus auch die (grobe) Fahrlässigkeit zu bestrafen (**Nr. 6**) und die Strafbarkeit juristischer Personen im Zusammenhang mit Geldwäsche ins Auge zu fassen (**Nr. 7**). Es solle ferner die Konfiszierung von gewaschenen Vermögenswerten ermöglicht werden (**Nr. 8**).

Das Kernstück bildeten aber die Empfehlungen Nr. 9-29 („Enhancement of the Role of the Financial System“), die freilich unter dem Vorbehalt standen, dass sie die Effizienz des jeweiligen nationalen und des internationalen Finanzsystems nicht negativ beeinflussen durften. Empfehlung **Nr. 9** schlug vor, dass die folgenden Punkte nicht nur für Finanzinstitute im eigentlichen Sinne, sondern auch für Nicht-Bank-

Finanzinstitute gelten sollen, die Bargeld annehmen. Man hatte sich auf keine feste Liste von Unternehmen einigen können, die unter diese Rubrik fallen sollten und riet daher nur an, die Empfehlungen auf einer möglichst breiten Basis umzusetzen (**Nr. 10**). Eine Arbeitsgruppe sollte sich dem Problem annehmen und versuchen, eine Liste von in Frage kommenden Instituten zusammenzustellen (**Nr. 11**).

Zu den substanziellen Empfehlungen: Die Länder wurden aufgefordert, die Nutzung anonymer Bankkonten zu verbieten und dafür Sorge zu tragen, dass Finanzinstitute ihre Kunden identifizieren, bevor sie Einlagen von ihnen annehmen oder Gelder transferieren (**Nr. 12**). Bei Verdacht, dass der Kunde im Auftrag einer dritten Person handelt, sind vom Finanzinstitut angemessene Maßnahmen (reasonable measures) zu ergreifen, den eigentlichen wirtschaftlichen Berechtigten festzustellen (**Nr. 13**). Aufzeichnungen über Transaktionen sowie über die Identität der Kunden sind für einen Zeitraum von fünf Jahren in einer Form aufzubewahren, die es den dazu befugten Behörden erlaubt, darauf ohne Probleme zuzugreifen (**Nr. 14**).

Von größter Bedeutung waren die nun folgenden Empfehlungen, welche die Finanzinstitute aktiv in den Kampf gegen die Geldwäsche einbanden. So sollten die Institute nicht nur bei „komplexen, unüblichen und großen sowie bei allen ungewöhnlichen Mustern von Transaktionen, die keinem offensichtlichen wirtschaftlichen oder sichtbar legalen Zweck dienen“ besonders acht geben und nach Möglichkeit den Hintergrund dieser Transaktionen aufklären sowie entsprechende Aufzeichnungen anfertigen (**Nr. 15**). Den Instituten sollte auch erlaubt werden bzw. sie sollten dazu verpflichtet werden, bei Verdacht auf Geldwäsche eine entsprechende Meldung an die zuständigen Behörden zu erstatten. Aus diesen Meldungen sollten keine negativen Folgen für die Institute, etwa durch zivilrechtliche Schadenersatzansprüche erwachsen (**Nr. 16**). Darüber, ob diese Verdachtsanzeigen lediglich erlaubt oder verpflichtend sein sollten, bestand in der Gruppe kein Konsens<sup>14</sup>. Den Instituten sollte es ferner untersagt werden, die betreffenden Kunden von einer Verdachtsanzeige in Kenntnis zu setzen (sog. „tipping-off“) (**Nr. 17**); bei erfolgter Anzeige sollten sie den Instruktionen der verantwortlichen Behörde Folge leisten (**Nr. 18**). In dem Fall, dass ein Institut sich dazu entschloss, trotz Verdachts keine Anzeige zu erstatten, sollte zumindest die Geschäftsbeziehung zum Kunden abgebrochen werden (**Nr. 19**).

---

<sup>14</sup> Ein freiwilliges Meldesystem unterhielt zum damaligen Zeitpunkt die Schweiz. Im Vereinigten Königreich gab es keine unmittelbare Verpflichtung der Banken. Bei Unterlassung einer Verdachtsanzeige lief das Institut aber Gefahr, selbst der Geldwäsche angeklagt zu werden.

Damit sie diesen erweiterten Anforderungen auch gerecht werden konnten, wurde den Instituten die Entwicklung interner Programme zur Geldwäschebekämpfung aufgetragen. Sie sollten ferner für eine entsprechende Weiterbildung der Mitarbeiter und eine externe Prüfung dieser Programme sorgen (**Nr. 20**). In dem Wissen, dass die FATF-Initiative ein Ausweichen der Geldwäscher auf Institute in weniger streng regulierten Gebieten nach sich ziehen würde, wurde den Finanzinstituten empfohlen, bei Geschäftsbeziehungen zu Personen, Unternehmen oder Finanzinstituten aus Staaten, welche die Empfehlungen nur unzureichend durchsetzen, besondere Sorgfalt walten zu lassen (**Nr. 21**). Die Institute wurden ferner dazu angehalten, die Empfehlungen auch auf Zweigstellen und Tochterbanken im Ausland anzuwenden, soweit dies nicht mit den lokalen Gesetzen in Konflikt stünde (**Nr. 22**).

Empfehlungen **Nr. 23** und **Nr. 24** schlagen vor, die Einrichtung eines automatischen Meldesystems bei Bargeldtransaktionen oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes bzw. bei der Bargeldausfuhr ins Ausland zu prüfen. Bei der Einrichtung eines Meldesystems bei grenzüberschreitenden (Bargeld-)transaktionen solle darauf geachtet werden, dass dieses die Kapitalverkehrsfreiheit nicht einschränkt. Empfehlung **Nr. 25** forderte dazu auf, den Anteil von Bargeldtransaktionen zugunsten „moderner und sicherer Techniken des Geldmanagements“ einzuschränken.

Empfehlung **Nr. 26** brachte die Aufsichtsbehörden ins Spiel, denen in der überwiegenden Zahl der Länder bis dahin keine Rolle im nationalen Geldwäsche-Bekämpfungsregime zukam - soweit ein solches überhaupt vorhanden war. Den Behörden sollte nunmehr die Aufsicht darüber zugeteilt werden, ob die ihnen unterstellten Institute ihre Pflichten im Kampf gegen die Geldwäsche auch erfüllen. Nicht-Banken, die bislang keiner Aufsicht unterlagen, da sie keine Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems darstellen – Üblicherweise ist das die Bedingung und Begründung für die Überwachung von Finanzinstituten – sollten ebenfalls Behörden zur Überwachung zugeteilt werden (**Nr. 27**). Die Aufsichtsbehörden sollten Leitlinien erarbeiten, um die Finanzinstitute bei der Erfüllung ihrer neuen Pflichten zu unterstützen (**Nr. 28**) und Sorge tragen, dass kriminellen Elementen nicht die Möglichkeit gewährt wird, die Kontrolle über ein Finanzinstitut zu übernehmen (**Nr.29**)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Die Empfehlungen **Nr. 30–40** (Strengthening of International Cooperation) befassen sich mit Modalitäten der internationalen Rechtszusammenarbeit und sind in diesem Zusammenhang nicht weiter von Interesse.

Die FATF-Empfehlungen griffen die zum damaligen Zeitpunkt vorhandenen Instrumente auf – v.a. das Wiener Übereinkommen und die Baseler Grundsatzserklärung<sup>16</sup> (beide von 1988) – gingen in entscheidenden Punkten aber auch darüber hinaus. Besonders augenfällig ist dies dort, wo die Pflichten des Finanzsektors festgeschrieben werden. Wo die *Baseler Grundsatzserklärung* nur unbestimmt zu einer Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden aufforderte, wiesen die Empfehlungen in die Richtung eines aktiven Tätigwerdens der Banken in Verdachtsfällen. Es ist aber nicht zu übersehen und war angesichts der behandelten Materie auch nicht anders zu erwarten, dass sich die FATF in diesem Bereich auf keine einheitliche Linie einigen konnte. So konnte man sich nicht verständigen, ob die Banken zur Mitteilung von Verdachtsfällen verpflichtet werden sollten oder ob ihnen dieses bloß gestattet werden sollte – wie es zum damaligen Zeitpunkt in der Schweiz Praxis war. Auch die Empfehlung Nr. 19 – Beendigung der Geschäftsbeziehung ohne Meldung des Verdachts – wirkt wenig konsequent.

Empfehlungen Nr. 23 und 24 schließlich geben Zeugnis davon ab, dass es den USA nicht gelang, ihr heimisches Regulierungskonzept, das diverse Meldepflichten vorsah, auf internationaler Ebene durchzusetzen: Dieses System fand keine Mehrheit, da sein Nutzen und seine Kosteneffizienz bezweifelt wurden<sup>17</sup>. Daher gehen die entsprechenden Empfehlungen über den Vorschlag, die Durchführbarkeit solcher Systeme zu prüfen nicht hinaus.

### **3.2 Weiterentwicklung der Empfehlungen**

Die 40 Empfehlungen sind kein statisches Regelwerk, sondern unterliegen einem steten Anpassungsprozess, mit dem Ziel, auf neue Entwicklungen zu reagieren und die Erfahrungen aus ihrer Anwendung zu verarbeiten<sup>18</sup>. Diese Adaption geschieht mittels zweier Mechanismen: durch *offizielle Revisionen* und *interpretative Anmerkungen*.

---

<sup>16</sup> Die *Grundsatzserklärung des Baseler Ausschusses für Bankbestimmungen und –überwachung zur Verhütung des Mißbrauchs des Bankensystems für die Geldwäscherei vom 12. Dezember 1988* forderte die Banken auf, von Transaktionen mit kriminellern Hintergrund abzusehen und zur Aufklärung von Geldwäsche beizutragen.

<sup>17</sup> Neben den USA unterhielt zum damaligen Zeitpunkt allein Australien ein solches Meldesystem (seit 1988). In Großbritannien war ein entsprechendes Vorhaben am Widerstand der Banken gescheitert (Rider 1996: 20).

<sup>18</sup> „The forty recommendations of 1990 represent the best possible result that could be achieved at that time. Nevertheless, it is clear that these recommendations do not represent the end of the task but that the FATF should periodically adapt them in the light of experience gained.“ (FATF 1992: 14).

1994 unternahm man eine Bestandsaufnahme der bislang gewonnenen Erfahrungen aus der Umsetzung der Empfehlungen. Mitglieder wurden befragt, in welchen Bereichen sie eine Aktualisierung für nötig hielten und zwei Jahre später konnte eine überarbeitete Fassung des Regelwerks präsentiert werden. Die wichtigsten Änderungen bestanden in der Erweiterung des Geldwäschetatbestands über die Wäsche der Erträge aus dem Drogenhandel hinaus, der Verpflichtung, die Präventiv-Maßnahmen auch auf bestimmte Nicht-Banken (v.a. Wechselstuben) auszudehnen, der Einführung der Pflicht (statt der Option) zur Meldung verdächtiger Transaktionen durch Finanzinstitute (FATF 1996: 7f.)<sup>19</sup>.

Eine weitere grundlegende Überarbeitung fand 2003 statt. Vor dem Hintergrund (vermeintlich) neuer Techniken der Geldwäsche (v.a. der Nutzung juristischer Personen und professioneller Helfer (Anwälte, Wirtschaftsprüfer etc.)) sowie den Erfahrungen, die man durch die NCCT-Initiative gewonnen hatte (s.u.), entschloss man sich zu einer umfassenden Revision der Empfehlungen.

In einem für die FATF neuen Verfahren veröffentlichte man im Mai 2002 ein Konsultationspapier, zu dem mehr als 150 schriftliche Kommentare interessierter Parteien (Bankenverbände etc.) eingingen. Eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz Kanadas traf sich beinahe monatlich, um die Empfehlungen auszuarbeiten. Zusätzlich wurde im Oktober 2002 ein Forum ausgerichtet, zu dem Vertreter nationaler und internationaler Verbände des Finanzsektors eingeladen wurden. Eine weitere, informelle, Beratung mit Vertretern der Finanzindustrie fand im April 2003 statt. Im Vergleich zur Praxis der Vergangenheit hat sich die FATF somit dem Finanzsektor gegenüber deutlich geöffnet.

Die Empfehlungen, auf die man sich bei einem Treffen in Paris (7.-9. Mai 2003) schließlich einigen konnte, weisen gegenüber der Vorgängerversion einige signifikante Änderungen auf:

- der Geldwäschetatbestand solle sich *zumindest* auf eine von der FATF explizit vorgegebene Liste von Straftaten erstrecken;
- die Empfehlungen zum Bereich der Kundenidentifizierung wurden grundlegend überarbeitet und spezifiziert;

---

<sup>19</sup> Der volle Text der überarbeiteten Empfehlungen findet sich in FATF 1996: 24-30.

- für „politisch exponierte Personen“ (*politically exposed persons* (PEPs)) gelten nunmehr besondere Sorgfaltspflichten<sup>20</sup>;
- besondere Sorgfaltspflichten gelten auch für das Korrespondenzbankgeschäft<sup>21</sup>;
- die Bestimmungen zur Meldung verdächtiger Transaktionen wurden präzisiert;
- die Bestimmungen wurden über den Finanzsektor hinaus auf Spielcasinos, Immobilienmakler, Edelmetall- und Edelsteinhändler, Rechtsanwälte, Notare und Wirtschaftsprüfer sowie Treuhänder ausgedehnt; die Einhaltung dieser Pflichten muss auf nationaler Ebene kontrolliert werden, entweder durch Aufsichtsbehörden oder durch entsprechende Selbstregulierungsorgane;
- Briefkastenbanken (Shellbanks) werden verboten;
- Wechselstuben und Geldtransferunternehmen müssen registriert oder lizenziert werden;
- es müssen Vorkehrungen zur Sicherstellung der Transparenz juristischer Personen (Feststellung der Besitzer/ wirtschaftlich Berechtigten) getroffen werden.

### 3.3 Finanzierung des Terrorismus

Als Folge der Ereignisse des 11. September 2001 erweiterte sich das Tätigkeitsfeld der FATF um die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (*Countering the Financing of Terrorism* (CFT)). Auf Drängen der USA traf sich die FATF vom 29.-30. Oktober desselben Jahres zu einer Sondersitzung in Washington und erarbeitete acht *Special Recommendations Against Terrorist Financing* (s. Übersicht 4).

---

<sup>20</sup> Dies ist wohl auch eine Lehre aus dem Abacha-Fall, in dem Freunde und Familienmitglieder des ehemaligen nigerianischen Diktators Sani Abacha etwa 1,3 Mrd. US-Dollar durch Londoner Banken gewaschen hatten.

<sup>21</sup> Ausländische Banken, die in einem bestimmten Land keine Niederlassung haben, nutzen dort tätige Institute zur Abwicklung ihres Kundenverkehrs. Für die ansässige Bank (Korrespondenzbank) ist die ausländische Bank eine Korrespondenzbank. In der Regel unterhält die Korrespondenzbank bei der ansässigen Bank ein Konto, auf das ihre Kunden für eigene Geschäfte Zugriff haben.

Übersicht 4 – Die acht Sonderempfehlungen gegen die Finanzierung des Terrorismus	
1	Ratifizierung der entsprechenden Instrumente der Vereinten Nationen
2	Kriminalisierung der Finanzierung des Terrorismus
3	Vorkehrungen zur Festsetzung und Beschlagnahme der Gelder von Terroristen
4	Pflicht, verdächtige Transaktionen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus zu melden
5	Größtmögliche internationale Rechtszusammenarbeit
6	Auflagen zur Geldwäschebekämpfung auch für alternative Geldtransfersysteme
7	Stärkung der Maßnahmen zur Kundenidentifizierung bei Wire-Transfers
8	Verhinderung der Nutzung von Non-Profit Organisationen zur Finanzierung des Terrorismus

© Carsten Kremer 2004

Die FATF erstellte zusammen mit den acht Spezialempfehlungen einen Fragebogen, anhand dessen die Mitglieder eine Selbsteinschätzung der Qualität ihres Präventionssystems durchführen sollten. Neben den FATF-Mitgliedern wurde dieser Fragebogen im Februar 2002 auch Nichtmitgliedern zugesandt, von denen ihn mehr als einhundert beantwortet haben. Die FATF gab aber zu, dass „quite a few jurisdictions face the double challenge of establishing effective anti-money laundering programmes at the same time as attempting to put measures in place for countering terrorist financing.“ (FATF 2003: 9). Die in diesem Feld tätigen Geberorganisationen (v.a. VN, IWF und Weltbank) sollten daher die Priorität ihrer technischen Programme auf Grundlage der beantworteten Fragebögen festlegen.

### 3.4 Die Umsetzung der Empfehlungen – der Review-Mechanismus

Die FATF hat keinerlei Rechtsmittel, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen einzuklagen. Die Implementierung der Anti-Geldwäsche Maßnahmen muss aber ein zentrales Ziel sein, da allein durch die Aufstellung von Standards wenig erreicht wird. Hinsichtlich der Durchsetzung ihrer Empfehlungen kam der FATF zugute, dass die USA als einer der Initiatoren der Initiative bei Bedarf ihr gesamtes diplomatisches Gewicht einsetzen können, um Länder zur Befolgung der Standards zu bewegen. Auch die prompte Umsetzung eines Großteils der Maßnahmen durch eine Richtlinie der EG im Jahre 1991<sup>22</sup> trug zur relativ raschen Verbreitung der Standards bei.

Grundsätzlich wird die Prüfung der Umsetzung durch zwei Mechanismen geleistet –

<sup>22</sup> Richtlinie „Zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystem zum Zwecke der Geldwäsche“ vom 10. Juni 1991.

einer Selbsteinschätzung der Mitglieder mittels eines standardisierten Fragebogens einerseits und andererseits durch einen Prozess des „Peer-Review“, also einer „Überprüfung durch Gleiche“ – in diesem Fall durch die anderen Mitgliedsstaaten. Der jeweilige Vorsitzende der FATF wählt dabei die Länder aus, die evaluiert werden und ernennt drei Prüfer, die aus mindestens zwei unterschiedlichen Ländern stammen müssen und Sachverstand in Fragen der Finanzaufsicht, der Strafverfolgung und des Rechtswesens besitzen. Auf der Grundlage von Informationen, die der zu untersuchende Staat bereitstellt sowie auf der Grundlage von Interviews, die vor Ort geführt werden, erstellt die Prüfgruppe einen Bericht, der dem evaluierten Staat zum Zwecke der Kommentierung zur Verfügung gestellt wird. Anschließend diskutiert das Plenum den Prüfbericht samt Kommentaren, und es besteht die Möglichkeit, Vertretern des geprüften Staates Fragen zu stellen. Der Text wird vor dem Hintergrund dieser Abschlussdiskussion überarbeitet, und eine Zusammenfassung wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die FATF begründet die Notwendigkeit dieses Prozederes damit, dass somit „a clear and unbiased assessment of where the country stands and of the areas in which further efforts may be warranted“ (FATF 1992: 8) sichergestellt wird.

In zwei Fällen musste der Druck auf Mitglieder merklich erhöht werden: 1996 erklärte die FATF in einer öffentlichen Verlautbarung, dass die Mitgliedstaaten gegenüber der Türkei die Anwendung von Empfehlung Nr. 21 in Erwägung ziehen sollten (besondere Sorgfaltspflicht bei Finanztransaktionen). Grund für diesen Schritt war die Abwesenheit selbst rudimentärer Gesetze gegen die Geldwäsche – nach sechs Jahren FATF-Mitgliedschaft. Im November desselben Jahres kam die Türkei den Forderungen nach (FATF 1997: 10f.).

Der zweite Fall betrifft Österreich. Streitpunkt war die Praxis anonymer Sparbücher für Inländer – eine Praxis die Österreich bereits eine Klage der Europäischen Kommission beim EuGH eingebracht hatte. Zu einer Abschaffung konnte sich die Regierung nicht durchringen und somit verhängte die FATF im Februar 1999 ebenfalls Sanktionen gemäß Empfehlung Nr. 21. Schwierigkeiten bei der Regierungsbildung nach den Nationalratswahlen im Herbst 1999 sorgten dafür, dass Österreich der Forderung im Januar 2000 noch immer nicht nachgekommen war. Die FATF kündigte daraufhin an, die Mitgliedschaft Österreichs zu suspendieren, sollte dieses bis Mai

2000 nicht entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen. Österreich rang sich schließlich zu einer rechtzeitigen Abschaffung seiner anonymen Sparbücher durch und blieb Mitglied (FATF 2000: 20f.).

### **3.5 Fazit**

Die Leistung der 40 Empfehlungen liegt sicherlich in der Integration des repressiven und des regulativen Ansatzes, sowie darin, dass sie vor dem Hintergrund praktischer Erfahrung formuliert und weiterentwickelt werden. Viele Empfehlungen sind im Laufe der Zeit verbindlicher geworden, die Reichweite der Normen hat sich sukzessive erweitert – hinsichtlich der Adressaten (über Banken hinaus auf andere Berufe) und hinsichtlich der Materie (Finanzierung des Terrorismus). Die wiederholte Überarbeitung und Anpassung der Empfehlungen wirft aber die Frage nach ihrer Effektivität auf. Offenbar ist der Mechanismus der regulatorischen Dialektik – die Tatsache, dass Regulierung den Entwicklungen in der zu regulierenden Materie häufig nur hinterherläuft – im Falle der Geldwäschebekämpfung relativ stark ausgeprägt.

## **4. Die „Name und Shame“-Initiative**

Der Umlauf schmutzigen Geldes beschränkt sich nicht auf die Finanzsysteme der Mitgliedstaaten. In einer Periode global mehr oder weniger integrierter Finanzmärkte muss eine Initiative wie die gegen Geldwäsche die größtmögliche geographische Ausdehnung anstreben. Da die FATF den Kreis ihrer Mitglieder nicht unbegrenzt erweitern wollte, galt es, über die naheliegende Möglichkeit einer Kooptation hinaus Wege zu finden, die Empfehlungen weltweit zu verankern.

### **4.1 FATF Außenpolitik**

Im Hinblick auf ihre Außenbeziehungen bestimmten drei Leitprinzipien das Vorgehen der FATF: (1) Die Aktivitäten sollen darauf zielen, Nichtmitglieder zu überzeugen, die Empfehlungen zu übernehmen und die Umsetzung anschließend zu überwachen, statt Routinetraing und technische Hilfe zu leisten. (2) Die FATF soll weitestgehend die vorhandene institutionelle Infrastruktur nutzen und also mit bestehenden internationalen und regionalen Organisationen zusammenarbeiten. (3) Die Strategie muss flexibel sein und den jeweiligen Umständen der Länder und Regionen angepasst werden (FATF 1995: 20).

Ein erster Ansatzpunkt ergab sich über den Einfluss, den Mitglieder wie das Vereinigte Königreich, Frankreich oder die Niederlande über bestimmte Territorien besitzen, die historisch mit ihnen verbunden sind (die Kanalinseln etwa, sowie die Niederländischen Antillen und Monaco).

Übersicht 5 – Regionale Taskforces	Seit
<b>Karibik:</b> Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)	1990
<b>Asien/Pazifik:</b> Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)	1997
<b>Mittel und Ost-Europa:</b> Moneyval-Gruppe (zuvor: Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (PC-R-EV))	1997
<b>Ost- und Südafrika:</b> Eastern and Southern African Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)	1999
<b>Südamerika:</b> Grupo de Acción Financiera de Sudamérica Contra el lavado de Activos (GAFISUD)	2000

© Carsten Kremer 2004

Darüber hinaus wurden regionale Initiativen für Asien, Afrika, (Ost-)Europa, Südamerika und die Karibik gestartet, die schließlich zur Gründung sogenannter FATF-Style Regional Groupings führten: Der Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), dem Moneyval-Komitee des Europarats (zuvor Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (PC-R-EV)), der Asia/Pacific Group on Money Laundering, der Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG (sic!)) sowie GAFISUD für Lateinamerika (Übersicht 5). Diese Gruppen dienen zum einen lediglich dem Informationsaustausch, führen teilweise jedoch auch analog der FATF „Peer-Reviews“ durch.

Im Laufe der Zeit stieß diese kooperative „Außenpolitik“ angesichts einer wachsenden Zahl nicht kooperationswilliger Staaten jedoch an ihre Grenzen, so dass nach neuen Ansätzen gesucht werden musste.

#### 4.2 Die NCCT-Initiative

Der internationale Finanzmarkt wird als öffentliches Gut betrieben<sup>23</sup>. Somit besteht für die Teilnehmer die Option des Trittbrettfahrens, wobei die Kosten auf die kooperierenden Mitglieder abgewälzt werden. Übersetzt auf den Fall der Geldwäschebekämpfung bedeutet das, dass für Länder außerhalb des Regimes der Anreiz be-

<sup>23</sup> Die Option des Marktausschlusses ist theoretisch gegeben, in der Praxis aber offenbar nicht erwünscht. Tanzi (2000: 187-200) schlägt beispielsweise vor, den Finanzmarkt als Clubgut zu organisieren, die Teilnahme also von der Erfüllung bestimmter Standards abhängig zu machen.

stand, durch eine relativ nachlässige Regulierung des Finanzsektors schmutzigen Geldern, denen in den traditionellen Finanzzentren nun eine erhöhten Aufmerksamkeit zuteil wurde, eine neue Heimstatt anzubieten. Man war sich dessen innerhalb der FATF von Beginn an bewusst, konnte sich aber auf keine zwingende Lösung einigen, wie schon die unverbindlich formulierte Empfehlung Nr. 21 zeigt. Schon früh meldeten sich Stimmen, die dafür plädierten, dem Problem entschiedener entgegenzutreten:

The Group observed that one way to facilitate the implementation of recommendation 21 would be to establish an internationally agreed 'black list' of countries which do not or insufficiently apply the recommendations. But the group felt, and law enforcement authorities confirmed, that the FATF should not attempt to produce, *for the time being*, a public common minimal list. (FATF 1991: 10; Hervorh., C.K.)

Neben dieser Idee einer „Schwarzen Liste“ schlug man auch die Alternative einer „Weißen Liste“ vor, auf der die Länder aufgeführt werden sollten, die die Empfehlungen umgesetzt hatten. Auch dieser Vorschlag fand jedoch keine Mehrheit. Gegen entsprechende Maßnahmen wurde angeführt, dass man den betreffenden Ländern mehr Zeit einräumen sollte, die Empfehlungen umzusetzen - das „globale Mobilisierungsprogramm“ hatte ja grade erst begonnen (FATF 1991: 16f.). Eine „Schwarze Liste“ war zum damaligen Zeitpunkt aber auch deshalb eindeutig verfrüht, da selbst in den Mitgliedsstaaten die Empfehlungen noch kaum umgesetzt waren. Es wurde den Mitgliedern jedoch offengelassen, einseitig strengere Gegenmaßnahmen zu ergreifen, vorausgesetzt, die FATF würde davon in Kenntnis gesetzt.

Priorität besaß somit erst einmal, das eigene Haus in Ordnung zu bringen – die Sanktionen gegen die Türkei und Österreich legen hiervon Zeugnis ab. Ende der 1990er Jahre hatte sich das Klima aber gewandelt. Im Zuge der Asienkrise und des Zusammenbruchs von *Long Term Capital Management* erfuhren Fragen der Finanzmarktstabilität eine Konjunktur<sup>24</sup>. Der zunehmend kritische Blick sparte auch die Offshore-Zentren (OFCs) nicht aus<sup>25</sup>. William Wechsler, zum damaligen Zeitpunkt

---

<sup>24</sup> Zusätzlich zum LTCM-Debakel beschäftigte damals ein Skandal die USA, bei dem ein Betrag von 7,5 Mrd. US-Dollar an Fluchtgeldern aus Russland durch die Bank of New York geflossen war – mit Billigung des leitenden Managements.

<sup>25</sup> Das 1999 einberufene Financial Stability Forum etwa, das Vorschläge zur Verbesserung der Stabilität auf den internationalen Finanzmärkten erarbeiten sollte, bildete auch eine *Working Group on Offshore Financial Centres*, deren Auftrag vor allem darin bestand, die Umsetzung internationaler Standards durch OFCs zu untersuchen.

Sonderberater von US-Finanzminister Lawrence Summers, beschrieb die Wahrnehmung der Situation wie folgt: „From the Seychelles in the Indian Ocean to Bahrain in the Persian Gulf, a new breed of underregulated financial centers moved from the fringes of the international banking system to full integration into the global economy.“ (Wechsler 2001: 44).

Im Jahresbericht 1999 kündigte die FATF an, das Problem durch „nichtkooperierende Staaten und Territorien“ (*Non-Cooperative Countries and Territories* – NCCT) einer erneuten Überprüfung unterziehen zu wollen. Es habe sich eine entsprechende Arbeitsgruppe gebildet, die Kriterien zur genaueren Definition des recht unbestimmten Terminus erarbeiten solle. In einem zweiten Schritt würden dann die entsprechenden NCCTs identifiziert und angemessene Gegenmaßnahmen getroffen werden. Der Bericht kündigte an, der Kriterienkatalog werde bis Ende 1999 vorliegen (FATF 1999: 35).

Am 14. Februar 2000 stellte die FATF den Katalog von insgesamt 25 Kriterien in ihrem *Report on Non-Cooperative Countries and Territories* vor (FATF 2000a) (siehe Übersicht 6). Um die Geldwäschebekämpfungssysteme in einer Reihe von Territorien anhand der 25 Kriterien zu überprüfen, bildeten sich vier regionale Gruppen (Amerika, Asien/Pazifik, Europa sowie Afrika/Mittlerer Osten). Die betreffenden Länder wurden von der Prüfung in Kenntnis gesetzt und bekamen die Möglichkeit, sich in den Prüfprozess einzubringen. Bei insgesamt 15 Ländern (die Bahamas, die Cayman Islands, die Cook Islands, Dominica, Israel, der Libanon, Liechtenstein, die Marshall Islands, Nauru, Niue, Panama, die Philippinen, Rußland, St. Kitts und Nevis sowie St. Vincent und die Grenadinen) stellte der Bericht so gravierende Mängel fest, dass sie gesondert als „nichtkooperierend“ aufgeführt wurden und man sie unter Androhung von Sanktionen aufforderte, diese Mängel unverzüglich zu beheben. Eine Streichung von der NCCT-Liste erfolgt erst, nachdem die eingeforderten Gesetze in Kraft getreten sowie umgesetzt sind und sich für eine gewisse Zeit in der Praxis bewährt haben. Zu diesem Zweck findet eine erneute Prüfung vor Ort statt.

Sanktionen gemäß Empfehlung 21 wurden bislang gegen die Ukraine, Nauru und Myanmar verhängt, Nigeria und die Philippinen konnten ein solches Schicksal in quasi letzter Minute und unter erheblichem innenpolitischem Streit abwenden. Ge-

genwärtig befinden sich auf die Liste die Cook Islands, Guatemala, Indonesien, Myanmar (Burma), Nauru, Nigeria und die Philippinen (siehe Übersicht 3).

Aus Sicht der FATF war diese „Name and Shame Initiative“ aber ein voller Erfolg. Der überwiegende Teil der Länder kam den Forderungen nach.

<b>Übersicht 6 - Die 25 Kriterien zur Identifizierung Nicht-Kooperierender Staaten und Territorien</b>		
Nr. 1-11	<b>Lücken in der Regulierung des Finanzsektors</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine oder mangelhafte Regulierung und Überwachung von Finanzinstituten</li> <li>- Mangelhafte Regeln für die Lizenzierung und Gründung von Finanzinstituten</li> <li>- Unzureichende Auflagen zur Identifizierung von Kunden</li> <li>- Überzogene Ausgestaltung der Verschwiegenheitspflicht</li> <li>- Abwesenheit eines effizienten Systems zur Meldung verdächtiger Transaktionen</li> </ul>
Nr. 12-14	<b>Hindernisse durch andere regulatorische Auflagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unzureichende Anforderungen im Handelsrecht für die Registrierung von Unternehmen und juristischen Personen.</li> <li>- Keine Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen</li> </ul>
Nr. 15-22	<b>Hürden bei der internationalen Zusammenarbeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- auf Verwaltungsebene</li> <li>- auf Justizebene</li> </ul>
Nr. 23-25	<b>Unzureichende Ressourcen zur Verhinderung, Aufdeckung und Unterdrückung von Geldwäscheaktivitäten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fehlende Ressourcen im öffentlichen Sektor und in der Privatwirtschaft</li> <li>- Abwesenheit einer zentralen Meldestelle (Financial Intelligence Unit)</li> </ul>

© Carsten Kremer 2004

Kritik an dem NCCT-Verfahren ist nicht ausgeblieben. Zum einen wurde bemängelt, dass der Maßstab, anhand dessen die FATF-Mitglieder bewertet werden – die 40 Empfehlungen – weniger anspruchsvoll und umfassend ist, als der Kriterienkatalog, der der NCCT-Initiative zugrunde gelegt wurde. Zum anderen wurde der FATF die Legitimation abgesprochen, weltweite Standards zu formulieren und unter Androhung von Sanktionen auch durchzusetzen.

<b>Übersicht 7 – Die NCCT-Liste (Stand: April 2004)</b>		
<b>Land</b>	<b>Auf Liste</b>	<b>Sanktionen</b>
Ägypten	Juni 2001 – Feb. 2004	
Bahamas	Juni 2000 – Juni 2001	
Cayman Islands	Juni 2000 – Juni 2001	
<b>Cook Islands</b>	<b>Juni 2000 –</b>	
Dominica	Juni 2000 – Okt. 2002	
Grenada	Sept. 2001 – Feb. 2003	
<b>Guatemala</b>	<b>Juni 2001 –</b>	
<b>Indonesien</b>	<b>Juni 2001 –</b>	
Israel	Juni 2000 – Juni 2002	
Libanon	Juni 2000 – Juni 2002	
Liechtenstein	Juni 2000 – Juni 2001	
Marshall Islands	Juni 2000 – Okt. 2002	
<b>Myanmar</b>	<b>Juni 2001 –</b>	<b>Okt. 2003 –</b>
<b>Nauru</b>	<b>Juni 2000 –</b>	<b>Dez. 2001 –</b>
<b>Nigeria</b>	<b>Juni 2001 –</b>	
Niue	Juni 2000 – Okt. 2002	
Panama	Juni 2000 – Juni 2001	
<b>Philippinen</b>	<b>Juni 2000 –</b>	
Russland	Juni 2000 – Okt. 2002	
St. Kitts and Nevis	Juni 2000 – Juni 2002	
St. Vincent und die Grenadinen	Juni 2000 – Juni 2003	
Ukraine	Sept. 2001 – Feb. 2004	Dez. 2002 – Feb. 2003
Ungarn	Juni 2001 – Juni 2002	

Anm.: Fettgedruckte Länder befinden sich gegenwärtig (April 2004) noch immer auf der Liste

© Carsten Kremer 2004

Diese Vorbehalte wurden auch deutlich, als dem IWF vorgeschlagen wurde, die FATF Empfehlungen in den Kreis der etablierten Finanzmarktstandards aufzunehmen und eine (freiwillige) Überprüfung von deren Einhaltung zu prüfen. Die Kooperation mit der FATF traf auf erheblichen Widerstand der Mitglieder aus den Entwicklungsländern. Man konnte sich auf ein Pilotprojekt nur unter der Bedingung einigen, dass das NCCT-Verfahren für die Dauer des Projektes insofern abgeschwächt würde, dass keine neuen Staaten auf die Liste gesetzt würden.

## 5. Fazit

In den nunmehr knapp 15 Jahren ihres Bestehens hat sich die FATF von einem anfangs eher esoterischen Fachgremium zu einem wichtigen Spieler auf dem Feld der

internationalen Finanzmarktregulierung entwickelt<sup>26</sup>. Vor der Durchführung der NCCT-Initiative hat sie sich größtenteils außerhalb des Blickfelds einer breiteren Öffentlichkeit bewegt. Anschließend ist, vor allem in den Staaten, die sich als nicht-kooperativ an den Pranger gestellt sahen, ihre Legitimation in Zweifel gezogen worden, ist sie in erster Linie als Werkzeug des „Clubs der reichen Länder“ – der G7, wahrgenommen worden.

In den 15 Jahren ihres Bestehens sind auf nationaler und internationaler Ebene zahlreiche Erfahrungen auf dem Gebiet der Geldwäschebekämpfung gesammelt worden. Ein Delikt, das vor 1986 juristisch weltweit nicht geahndet wurde, ist Schrittmacher für eine grundlegende Neuorganisation der Geschäftspraxis im Finanzsektor geworden. Nicht nur das Bankgeheimnis, als strafrechtlich sanktioniertes Verbot, Kundendaten an Dritte weiterzugeben, sondern die Vertraulichkeit des Bankgeschäfts überhaupt hat darunter gelitten, während der Zugriff staatlicher Stellen entsprechend zugenommen hat.

Diese 15 Jahre sind schließlich auch geprägt von dem verzweifelten Bemühen, die Umgehungsstrategien der Geldwäscher zu kontern – geographisch, durch eine territoriale Erweiterung des Regimes und materiell, durch immer neue Vorschriften und die Ausweitung des Kreises regulierter Berufe und Unternehmen. Auf all diesen Feldern war die FATF sicherlich erfolgreich und hat demonstriert, dass beachtliche Re-Regulierungsmaßnahmen auch im Bereich der „globalen Finanzmärkte“ möglich sind (Helleiner 1999).

Es stellt sich aber die Frage nach der Effektivität des internationalen Kampfes gegen die Geldwäsche: Dass in diesen 15 Jahren das Geldwäscheniveau abgenommen habe, hat noch niemand behauptet, auch die FATF nicht<sup>27</sup>. Es wird häufig darauf

---

<sup>26</sup> Die Gründung einer *International Banking Association* wurde von deren designierten Vorsitzenden John Mullen damit begründet, dass die Liste globaler Initiativen, die die kollektive Aufmerksamkeit der Industrie erforderten, in den letzten Jahren ständig zugenommen habe. Zu diesen Initiativen zählte er explizit auch den Kampf gegen die Geldwäsche (vgl. FT, 6. April 2004, *Banking associations join forces*).

<sup>27</sup> Ganz abgesehen davon, dass schon die bloße Schätzung des Geldwäscheniveaus erhebliche Schwierigkeiten aufwirft. Bereits in ihrem ersten Bericht von 1990 berichtete die FATF, dass zwar alle vorhandenen Schätzmethoden erhebliche Mängel aufweisen würden, taxierte den Umfang der jährlichen Erlöse aus dem Drogenverkauf in Europa und den USA aber trotzdem auf ca. 122 Mrd. US-Dollar, von denen jährlich 50% - 70% zur Wäsche anfallen würden (FATF 1990: 6). Die Methoden zur Schätzung des Umfangs der Geldwäscheaktivitäten haben sich seither nicht nennenswert verbessert. R.T. Naylor beschreibt die gängige Praxis wie folgt: „It [die Berechnung, C.K.] then is recycled suffi-

hingewiesen, dass die Kosten für Geldwäscher gestiegen sind. Paradoxerweise könnte dies aber über die Professionalisierung der Geldwäscheaktivitäten lediglich zu einem Crowding-Out weniger qualifizierter Akteure geführt haben. Die Vermischung der legalen mit der illegalen Ökonomie, vor der immer gewarnt wurde und die häufig als Grund für die Einführung präventiver Maßnahmen angeführt wurde, könnte so noch befördert worden sein. Susan Strange sah den Ursprung der Anti-Geldwäscheinitiative in einer Mischung aus symbolischer Politik und Aktionismus (Strange 1998: 126) begründet - ein Vorwurf, der nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist. In einer sehr grundsätzlichen Kritik bemängeln Phil Williams und Gregory Baudin-O'Hayon, der Fokus des Interesses liege ausschließlich „on whether or not the participating states meet FATF standards rather than the far more important question of whether or not these standards are effective in combating money laundering.“ (Williams/Baudin-O'Hayon 2003: 141).

Helleiners optimistische Einschätzung, wonach eine Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte möglich ist, muss insoweit relativiert werden, dass das bloße Vorhandensein von Regeln noch nicht besagt, dass diese auch effektiv sind. Möglicherweise ist unter der Bedingung freier Finanzmärkte eine wirksame Kontrolle der Finanzströme auch gar nicht möglich. Die getroffenen Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung mögen dann im Einzelfall bei polizeilichen Ermittlungen hilfreich sein, zu einer systematischen Prävention aber taugen sie nicht.

---

ciently in the press and in political speeches that the tally takes on an air of received knowledge, when in fact it is based on vague assumptions and pure guesses along with the fond hope that all of the errors are random and will somehow cancel each other out.“ (Naylor 2002: 8).

## Literatur

- Abbott, Kenneth W.; Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik u.a. 2000. „The Concept of Legalization.“, in: *International Organization*, Vol. 54, Nr. 3 (Summer 2000), S. 401-419.
- Andelman, David A. 1994. „The Drug Money Maze.“, in: *Foreign Affairs*, July/August 1994, S. 94-108.
- Assemblée Nationale. 2002. *La lutte contre le blanchiment des capitaux en France: un combat à poursuivre. Volume 2 – Auditions.* (Rapport D'Information par la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe – Tome II). Paris.
- BKA. 2003. *Lagebild Organisierte Kriminalität 2002 Bundesrepublik Deutschland – Kurzfassung* (Juni 2003). [[http://www.bka.de/lageberichte/ok/2002kf/lagebild\\_ok\\_2002\\_kurzlage.pdf](http://www.bka.de/lageberichte/ok/2002kf/lagebild_ok_2002_kurzlage.pdf)]
- FATF. 1990. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Report.* Paris.
- FATF. 1991. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Report 1990-1991.* Paris.
- FATF. 1992. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 1991-1992.* Paris.
- FATF. 1994. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 1993-1994.* Paris.
- FATF. 1995. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 1994-1995.* Paris.
- FATF. 1996. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 1995-1996.* Paris.
- FATF. 1997. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 1996-1997.* Paris.
- FATF. 1999. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 1998-1999.* Paris
- FATF. 2000. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 1999-2000.* Paris.
- FATF. 2000a. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Report on Non-Cooperative Countries and Territories.* Paris.
- FATF. 2001. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 2000-2001.* Paris.
- FATF. 2003. *Financial Action Task Force on Money Laundering – Annual Report 2002-2003.* Paris.

- Financial Stability Forum. 2000. *Report of the Working Group on Offshore Centres* (5. April 2000).  
[[http://www.fsforum.org/publications/OFC\\_Report\\_-\\_5\\_April\\_2000a.pdf](http://www.fsforum.org/publications/OFC_Report_-_5_April_2000a.pdf)]
- Gilmore, William C. 1999. *Dirty Money – The Evolution of Money Laundering Counter Measures*.  
Strasbourg.
- Helleiner, Eric. 1999. "State Power and the Regulation of Illicit Activity in Global Finance.", in: H. Richard Friman und Peter Andreas (Hrsg.): *The Illicit Global Economy and State Power*. London, S. 53-90.
- Nadelmann, Ethan A. 1986. „Unlaundering Dirty Money Abroad: U.S. Foreign Policy and Financial Secrecy Jurisdictions.“, in: *Inter-American Law Review*, Vol .18, Nr. 1, S. 33-81.
- Naylor, R.T. 2001. "Licence to Loot? A critique of follow-the-money methods in crime control policy.", in: *Social Justice*, Vol. 28, No.3, S. 121-152.
- Naylor, R.T. 2002. *Wages of Crime – Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*.  
Ithaca und London.
- President's Commission on Organized Crime. 1985. *The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions, and Money Laundering*. (Interim Report to the President and the Attorney General).  
Washington, D.C.
- Rider, Barry A.K. 1996. "Taking the Profit out of Crime.", in: Ders. und Michael Ashe (Hrsg.): *Money Laundering Control*. Dublin, S. 1-27.
- Savona, Ernesto und Michael A. de Feo. 1997. „International Money Laundering Trends and Prevention/Control Policies.“ in: Ernesto Savona (Hrsg.): *Responding to Money Laundering*. Toronto, S. 9-69.
- Sica, Vincent. 2000. "Cleaning the Laundry: States and the Monitoring of the Financial System.", in: *Millennium*, Vol. 29, Nr. 1, S.47-72.
- Slaughter, Anne-Marie. 2000. "Governing the Global Economy through Government Networks.", in: Michael Byres (Hrsg.): *The role of law in international politics*. Oxford, S. 177-205.
- Stessens, Guy. 2000. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge.
- Strange, Susan. 1998. *Mad Money*. Ann Arbor.
- Tanzi, Vito. 2000. *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Cheltenham u.a.

Wechsler, William F. 2001. „Follow the Money.“, in: *Foreign Affairs*, July/August, S. 40-57.

Werner, Thomas Achim. 1996. *Wachstumsbranche Geldwäsche: Die Ökonomisierung der Organisierten Kriminalität*. Berlin.

Williams, Phil und Gregory Baudin-O'Hayon. 2003. „Global Governance, Transnational Organized Crime and Money Laundering.“, in: David Held und Anthony McGrew (Hrsg.): *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*. Cambridge, S. 127-144.