

FATF/GAFI

Bericht über Geldwäsche-Typologien
und
Typologien der Finanzierung des Terrorismus
2003-2004

(Originaltitel: FATF/GAFI – Report on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2003-2004)

Übersetzung - mit Genehmigung des FATF Secretariats - aus dem Englischen

durch das deutsche Bundessprachenamt

im Auftrag für das

BUNDESKRIMINALAMT in Wiesbaden



**Financial Action Task Force
on Money Laundering**
Groupe d'action financière
sur le blanchiment de capitaux

**Bericht über Geldwäsche-Typologien und Typologien
der Finanzierung des Terrorismus 2003-2004**

1. März 2004

Alle Rechte vorbehalten

Anfragen zur Genehmigung des Nachdrucks dieser Ausgabe,
ganz oder auszugsweise, sind zu richten an:

FATF Secretariat
1, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
FRANKREICH
Contact@fatf-gafi.org

INHALTSVERZEICHNIS

<u>Zusammenfassung</u>	1
<u>EINLEITUNG</u>	3
<u>I: TELEGRAPHISCHE GELDÜBERWEISUNGEN UND IHRE ROLLE BEI DER TERRORFINANZIERUNG</u>	6
<u>Typologien</u>	8
<u>Auswirkungen auf die Vorgehensweise</u>	12
<u>II: GEMEINNÜTZIGE ORGANISATIONEN UND VERBINDUNGEN ZUR TERRORFINANZIERUNG</u>	15
<u>Typologien</u>	16
<u>Auswirkungen auf die Vorgehensweise</u>	26
<u>III: SCHWACHSTELLEN DES VERSICHERUNGSSEKTORS IN BEZUG AUF GELDWÄSCHE</u>	31
<u>Typologien</u>	32
<u>Auswirkungen auf die Vorgehensweise</u>	38
<u>IV: Politisch exponierte Persönlichkeiten</u>	40
<u>Auswirkungen auf die Vorgehensweise</u>	47
<u>V: Torwächter und Geldwäsche</u>	50
<u>Auswirkungen auf die Vorgehensweise</u>	55
<u>Schlussfolgerung</u>	56

LISTE DER FALLBEISPIELE

<u>Fall 1: Gelder zur Terrorfinanzierung werden in Staat A gesammelt und an eine Terrororganisation in Staat B transferiert</u>	9
<u>Fall 2: Eine Terrororganisation nutzt telegraphische Geldüberweisungen zur grenzübergreifenden Unterstützung ihrer Aktivitäten</u>	9
<u>Fall 3: Telegraphische Geldüberweisungen werden als Teil einer von Terroristen durchgeführten Spendenaktion genutzt</u>	10
<u>Fall 4: Zahlungen werden so strukturiert, dass eine Aufdeckung verhindert wird</u>	11
<u>Fall 5: Sammlung von Geldern durch eine gemeinnützige Organisation</u>	17
<u>Fall 6: Nutzung einer NPO zur Überweisung von Geldern an potentielle Terroristen</u>	18
<u>Fall 7: NPOs tätigten in der Vergangenheit illegale Überweisungen</u>	19
<u>Fall 8: Führende Mitglieder einer NPO nutzen diese zur Terrorfinanzierung</u>	20

<u>Fall 9: Nutzung einer Versicherungspolice zur Geldwäsche</u>	33
<u>Fall 10: Geldwäsche nach der Ausschüttung von Versicherungsleistungen</u>	33
<u>Fall 11: Geldwäscher benutzen die Versicherungsindustrie zum Waschen ihrer Gelder</u>	35
<u>Fall 12: Das organisierte Verbrechen wäscht Geld mittels Policen für Lebensversicherungen</u>	36
<u>Fall 13: Ein Berater einer politisch exponierten Persönlichkeit wäscht Gelder aus Korruption im großen Maßstab</u>	41
<u>Fall 14: Ein hochrangiger Regierungsbeamter wäscht unterschlagene öffentliche Gelder mit Hilfe von Familienmitgliedern</u>	43
<u>Fall 15: Ein leitender Angestellter eines Staatsbetriebs ist in Korruptionsschmuckereien auf höchster Ebene verstrickt</u>	44
<u>Fall 16: Das Waschen von aus Unterschlagungen stammenden Geldern</u>	47
<u>Fall 17: Ein Rechnungsprüfer und Rechtsanwälte sind bei einem System zur Geldwäsche behilflich</u>	51
<u>Fall 18: Rechtsanwälte sind bei Geldwäsche behilflich</u>	52
<u>Fall 19: Ein Rechnungsprüfer dient dem organisierten Verbrechen als Finanzberater</u>	52
<u>Fall 20: Ein Rechtsanwalt nutzt ausländische Firmen und Treuhandkonten zur Geldwäsche</u>	53
<u>Fall 21: Ein Anwalt nutzt sein Anderkonto, um Geldwäsche zu begünstigen</u>	54
<u>Fall 22: Ein Treuhandfonds wird für die Einzahlung von Schwarzgeld und zum Immobilienerwerb genutzt</u>	55

Zusammenfassung

1. Sowohl Mitglieder der Finanzaufklärungsgruppe (Financial Action Task Force – FATF) als auch Nicht-Mitglieder und internationale Organisationen nahmen am Typologieprogramm 2003-2004 teil, das eine globale Perspektive über gängige Verfahren der Geldwäsche und der Terrorfinanzierung vermittelte. Dieses Jahr lag der Programmschwerpunkt auf den folgenden Bereichen: Telegraphische Geldüberweisungen und gemeinnützige Organisationen (Non-profit organisations – NPOs) sowie deren Verbindungen zur Terrorfinanzierung, Schwachstellen des Versicherungssektors in Fragen der Geldwäsche, politisch exponierte Persönlichkeiten (politically exposed persons – PEPs) und Torwächter.
2. Telegraphische Geldüberweisungen stellen einen schnellen und effizienten Weg zur Verschiebung von Finanzmitteln dar und können daher auch für terroristische Zwecke genutzt werden. Mittels komplexer Überweisungssysteme können bewusst verwirrende Prüfungspfade angelegt werden, um die Quelle sowie den Verwendungszweck von Geldern zu verschleiern, die für terroristische Zwecke eingesetzt werden sollen. Gegenwärtig gibt es eine begrenzte Anzahl von Indizien, die herangezogen werden können, um potentiell für terroristische Zwecke gedachte telegraphische Geldüberweisungen zu identifizieren, in erster Linie Quelle und Bestimmungsort der besagten Gelder, sowie die Namen der beteiligten Personen, sofern auf diese Informationen zugegriffen werden kann. Im Laufe des diesjährigen Typologieprogramms gelangte man zu dem Erkenntnis, dass weitere Informationen zur Abwicklung potentiell verdächtiger Transaktionen gewonnen werden müssen.
3. Bei der Untersuchung darüber, wie Terroristen gemeinnützige Organisationen für ihre Zwecke missbrauchen, fand man heraus, dass bereits die Umleitung eines sehr geringen Teils der Mittel zur Terrorfinanzierung ein erhebliches potentielles Problem darstellen kann. Es wurden unterschiedliche Kategorien gemeinnütziger Organisationen erarbeitet, und innerhalb jeder Kategorie begann sich eine Anzahl spezifischer Risikoprofile abzuzeichnen. Obwohl die meisten Regierungen über gewisse Regularien und auch über eine grobe Übersicht über den Sektor der gemeinnützigen Organisationen verfügen, müssen wahrscheinlich noch zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um den Missbrauch in diesem Sektor einzudämmen. Die Experten kamen zu dem Schluss, dass Mechanismen und Zugangsmöglichkeiten zur gemeinsamen Informationsnutzung entwickelt und weiter ausgebaut werden müssten, um der Gefahr der Terrorfinanzierung entgegenzuwirken.

4. Für die unterschiedlichen Bereiche des Versicherungssektors wurde eine Reihe von Schwachstellen bestätigt. Uneinheitliche gesetzliche Bestimmungen im Bereich des Versicherungswesens könnten eine Gelegenheit zur Geldwäsche darstellen. Im Allgemeinen jedoch wird der größte Schwachpunkt des Versicherungssektors auf derjenigen Ebene des Geldwäschezklus gesehen, auf welcher die Gelder in den Sektor integriert werden. Es wurde festgestellt, dass, verglichen mit der Größe der Versicherungsbranche insgesamt, nur wenige Fälle von Geldwäsche aufgedeckt werden. Hier muss wahrscheinlich weiter nachgeforscht werden, um zu einem besseren Verständnis der spezifischen Risikofaktoren in Fragen der Geldwäsche in den unterschiedlichen Branchen des Versicherungswesens zu gelangen.

5. Bei politisch exponierten Persönlichkeiten handelt es sich um Individuen, die gegenwärtig oder in der Vergangenheit herausgehobene öffentliche Funktionen in einem bestimmten Land einnehmen bzw. eingenommen haben. In der Presse liest man häufig von neuen Enthüllungen von angeblichen Verstrickungen solcher Personen in die Finanzkriminalität, insbesondere in Verbindung mit Korruption. Wenn politisch exponierte Persönlichkeiten in kriminelle Handlungen verstrickt sind, verschleiern sie oftmals ihr illegal angehäuften Vermögen durch Netzwerke von Briefkastenfirmen oder Offshore-Banken, die sich außerhalb ihres jeweiligen Heimatlandes befinden. Es wurde festgestellt, dass sich solche Personen häufig Mittelsmänner oder Familienangehöriger bedienen, um für sie Vermögenswerte zu verschieben bzw. als Vermögensinhaber zu fungieren. Die Techniken, die solche Personen anwenden, um ihr Vermögen zu verstecken, ähneln denen von Geldwäschern. Daher können Finanzinstitutionen potentiell illegale Aktivitäten politisch exponierter Persönlichkeiten durch die Anwendung verschärfter Methoden zur verkehrsblichen Sorgfalt aufdecken, die sie auch zur Bekämpfung der Geldwäsche anwenden.

6. Geldwäscher bedienen sich in zunehmendem Maße des Rats und der Dienste spezialisierter Profis bei ihren finanziellen Transaktionen. Dieser Trend zur Hinzuziehung unterschiedlicher Rechts- und Finanzexperten oder Torwächter bei der Geldwäsche ist bereits in der Vergangenheit von der FATF dokumentiert worden und scheint sich heute fortzusetzen. Bei den im Rahmen des diesjährigen Programms durchgeführten Arbeiten wurde das Verständnis der FATF von spezifischen Merkmalen dieses Sektors bestätigt und ausgeweitet und auch das Verständnis dessen, was ihn für Geldwäsche anfällig macht. Eine wesentliche Schlussfolgerung der Experten bestand darin, dass viele der festgestellten Risiken und Schwachpunkte, die man im Zusammenhang mit Torwächtern festgestellt hatte, verringert werden könnten, wenn man

Methoden der Standards gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung (anti-money laundering and counter-terrorist financing – AML/CFT) konsequent und sorgfältig anwenden würde.

EINLEITUNG

7. Bei Geldwäsche und Terrorfinanzierung handelt es sich um Vergehen im Finanzsektor mit verheerenden Auswirkungen, die über scheinbar harmlose finanzielle Transaktionen hinausgehen. Von den geringen Profiten, die der kleine Drogendealer einstreicht, bis zu den Vermögenswerten, um welche unehrliche Staatsbeamte die Staatskasse erleichtern, wohnt Profiten, die auf kriminellen Wege erzeugt wurden, die Kraft inne, Gemeinschaften oder ganze Volkswirtschaften zu korrumpieren und letztendlich zu destabilisieren. Terroristische Netzwerke sind aufgrund ihrer unaufgedeckten finanziellen Unterstützungsstrukturen dazu in der Lage, ihre verborgenen Aktivitäten durchzuführen, und zwar weltweit und an Orten, die in der Vergangenheit als gegen solche Phänomene immun angesehen werden konnten. In beiden Fällen sind Kriminelle oder Terroristen dazu in der Lage, Schlupflöcher oder andere Schwachstellen im legalen Finanzsystem zu nutzen, um kriminell erzielte Gewinne zu waschen und terroristische Aktivitäten zu unterstützen.

8. Die Finanzermittlungsgruppe (Financial Action Task Force – FATF) veranstaltet ein jährliches Typologieprogramm, um die Methoden und Trends, also die Typologien der Geldwäsche, und seit dem Jahr 2001 auch die verschiedenen Typologien der Terrorfinanzierung zu erforschen. Hauptziel dieser Arbeit ist es, Material zu erhalten, das es den Strategen der FATF ermöglicht, Standards gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung (anti-money laundering and counter-terrorist financing – AML/CFT) zu entwickeln und weiter zu verfeinern. Überdies dienen die im Verlaufe des jährlich veranstalteten Programms gewonnenen Erkenntnisse als Grundlage für die Informierung eines größeren Personenkreises, wie beispielsweise Regulierungsbehörden, Rechtsvollzugsbehörden und Einheiten zur Finanzaufklärung (financial intelligence units – FIUs) sowie der breiten Öffentlichkeit über Merkmale und Trends im Bereich der Geldwäsche und der Terrorfinanzierung.

9. Das jährliche Typologieprogramm der FATF findet seinen Höhepunkt in einer Expertentagung. Die diesjährige Tagung fand vom 17. - 18.11.2003 in Oaxaca in Mexiko unter

dem Vorsitz von María de la Concepción Patiño Cestafe, Leiterin der mexikanischen Einheit zur Finanzaufklärung, *Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones (DGAIO)*, statt. An der Tagung beteiligten sich 35 Staaten und Rechtssysteme, darunter auch Vertreter der folgenden FATF-Mitglieder: Argentinien, Australien, Österreich, Belgien, Brasilien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Deutschland, der Golfkooperationsrat, Hongkong, China, Italien, Japan, Luxemburg, Mexiko, das Königreich der Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Singapur, Südafrika, Spanien, Schweden, die Schweiz, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Gleichfalls anwesend waren Vertreter regionaler FATF-Gruppen: die Asien-Pazifik-Gruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche (Asia Pacific Group on money laundering – APG), mit Vertretern aus Korea, Indien und dem APG-Sekretariat, die Karibik-Gruppe für internationale Finanzmaßnahmen (Caribbean Financial Transaction Task Force – CFATF), mit Vertretern der Bahamas, El Salvadors, Guatemalas, Honduras, Panamas und Venezuelas, die Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in Südamerika“ (Financial Action Task Force on Money Laundering in South America – (GAFSIUD) und die Anti-Geldwäsche-Arbeitsgruppe des Europarats (Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures – Moneyval) mit Vertretern aus Monaco, Rumänien und der Ukraine. Die folgenden Beobachter-Organisationen entsandten gleichfalls Vertreter: Die Egmont-Gruppe, der Internationale Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF), die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors – IAIS), die International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), Interpol, die Offshore-Gruppe von Bankaufsichtsbehörden (Offshore Group of Banking Supervisors – OGBS), die Organisation der Amerikanischen Staaten (Organisation of American States – OAS) und die Weltbank.

10. Jedes Jahr konzentriert sich das von der FATF durchgeführte Typologieprogramm auf eine Reihe von Schwerpunkten oder Themen, die vom Plenum der FATF beschlossen wurden. Das Plenum ist bestrebt, diese Schwerpunkte je nach laufender Arbeit des Gremiums auszuwählen, bzw. bei der Auswahl Methoden und Trends anzuwenden, die in vorausgehenden Typologieprogrammen erarbeitet worden sind. Dieses Jahr wurden fünf Themenschwerpunkte ausgewählt: die Querverbindungen zwischen telegraphischen Geldüberweisungen und der Terrorfinanzierung und die Rolle dieser Querverbindungen zu NPOs waren zwei Themenschwerpunkte der FATF Typologieübung XV. Sie knüpfen sowohl an frühere Typologearbeit an, liefern aber auch Material zur weiteren Ausarbeitung der von der FATF erarbeiteten Leitlinien für die Acht Sonderempfehlungen zum Thema Terrorfinanzierung. Der dritte Themenschwerpunkt, die Schwachstellen des Versicherungssektors in Bezug auf

Geldwäsche, wurde gewählt, um auf Anfangsergebnisse aufzubauen, die in früheren Typologiearbeiten der FATF erzielt wurden. Schließlich untersuchte die FATF als letzte Themenschwerpunkte die Geldwäscherisiken, die sich bei politisch exponierten Persönlichkeiten (PEPs) und bei besonderen Finanzberatern, sogenannten „Torwächtern“, ergeben. Mit der Veröffentlichung der überarbeiteten Vierzig Empfehlung der FATF im Juni 2003 gibt es nun Maßnahmen, die sowohl auf PEPs als auch auf Torwächter zugeschnitten sind, daher war die diesjährig Typologiearbeit darauf ausgerichtet, zusätzliche Informationen über Art und Umfang der Bedrohung für diese beiden Bereiche zu erarbeiten.

11. Anders als in vorhergehenden Jahren wurde in der Typologieübung für die FATF IX-Tagung eine etwas andere Formel für dieses Expertentreffen angewandt. Bei drei der Themenschwerpunkte, nämlich telegraphische Geldüberweisungen, NPOs und Schwachstellen des Versicherungssektors wurde ein Teil der Arbeit in Kleingruppen vor dem eigentlichen Expertentreffen durchgeführt, um der Diskussion dieser Fragen einen größeren Stellenwert einzuräumen. Im Verlauf des Expertentreffens wurde jeder der drei Themenschwerpunkte in kleineren Gruppen behandelt, an denen ca. 30 Mitglieder des Verwaltungs- und des mit Strategiefragen befassten Personals teilnahmen, um relevante Trends herauszuarbeiten und festzustellen, welche Auswirkungen auf die Vorgehensweise sich aus der daraus anschließenden Diskussion für die herausgearbeiteten Typologien ergeben. Die Ergebnisse der drei Workshops wurden dann im Expertenplenum vorgestellt und weiter diskutiert, ebenso die Themenbereiche PEPs und Torwächter.

12. Der vorliegende Bericht des Typologieprogramms FATF XV fasst wesentliche Ergebnisse für jeden der Themenschwerpunkte zusammen, die aus der Arbeit in den Workshops, dem Plenartreffen der Experten und aus schriftlichem Material entwickelt wurden, das einzelne Delegationen vor Beginn der Tagung zur Verfügung gestellt hatten. Gemäß der gängigen FATF-Praxis beinhaltet der Bericht auch Fallbeispiele aus den schriftlich eingereichten Beiträgen und den im Verlauf der Tagung vorgestellten Präsentationen. Die Texte dieser Beispiele werden hier, sofern möglich, in der Form wiedergegeben, wie sie auch für die Übung eingereicht wurden. Trotzdem wurden Ländernamen, Währungen und andere Einzelheiten abgeändert, um sensible Aspekte der hier zitierten Fälle zu schützen.

I: TELEGRAPHISCHE GELDÜBERWEISUNGEN UND IHRE ROLLE BEI DER TERRORFINANZIERUNG

13. Terroristen bedienen sich telegraphischer Geldüberweisungen, um Gelder zu verschieben, die für die Finanzierung ihrer Aktivitäten vorgesehen sind. Die finanziellen Unterstützungsstrukturen, die nach den Attentaten vom 11. September in Amerika aufgedeckt wurden, zeigen die wichtige Rolle, die telegraphische Geldüberweisungen bei der Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel an die Geiselnahmer spielten, damit diese ihre Angriffe planen und schließlich auch ausführen konnten.¹ Die FATF dachte an diese Art von telegraphischen Geldüberweisungen, als sie im Oktober 2001 ihre Sonderempfehlung VII ausarbeitete. Um die Informationen über Kennzeichen und Rolle der telegraphischen Geldüberweisungen bei der Terrorfinanzierung zu untermauern, wählte die FATF diesen Bereich als Themenschwerpunkt des ersten während der diesjährigen Expertentagung zur Typologie abgehaltenen Workshops.

14. Wenn die FATF die Begriffe „telegraphische Geldüberweisung“- oder „Kapitaltransfer“ verwendet, sind hiermit alle Finanztransaktionen gemeint, die von einer Person auf elektronischem Wege durch eine Finanzinstitution getätigt werden, um einen gewissen Geldbetrag für eine andere Person oder Finanzinstitution verfügbar zu machen. In einigen Fällen kann es sich bei Sender und Empfänger um dieselbe Person handeln². Telegraphische Geldüberweisungen umfassen Transaktionen, die innerhalb der Staatsgrenzen eines Landes getätigt werden, aber auch grenzübergreifende Transaktionen. Da bei telegraphischen Geldüberweisungen keine tatsächlichen Geldbewegungen im eigentlichen Wortsinne vorgenommen werden, sind sie eine schnelle und sichere Methode, um Werte von einem Ort zum anderen zu transferieren.

15. Sowohl Zahlungssysteme zwischen Banken als auch an Privatkunden bieten einen größeren Abdeckungsgrad und auch eine höhere Effizienz, sowohl für Überweisungen innerhalb eines Landes als auch über nationale Grenzen hinweg. Die fortschreitende Entwicklung weltweiter Netzwerke wie z.B. SWIFT hat die Zuverlässigkeit und Effizienz von Zahlungen

¹ Siehe die im letztjährigen FATF-Bericht zitierte Erklärung des Federal Bureau of Investigation (FBI) vor dem [US] Kongress, verfügbar unter: <http://www.fbi.gov/congress/congress02/lormel1021202.htm> . Diese Erklärung enthält die Finanzprofile der Geiselnahmer des 11. September und erwähnt telegraphische Geldüberweisungen für die Bewegung von Geldern.

zwischen Banken erhöht und die Bearbeitung einer großen Anzahl täglicher Transaktionen ermöglicht. Im Privatkundengeschäft gibt es Dienstleistungen wie Telefon- oder Internetbanking, die es Kunden ermöglichen, von jedem Ort mit Telefon- oder Internetanschluss Transaktionen vorzunehmen, ohne dass ein persönlicher Kontakt mit einem Bankangestellten erforderlich wäre.

16. Fortschritte in der Technologie der Zahlungssysteme haben einen doppelten Einfluss auf den möglichen Missbrauch solcher Systeme durch Personen, die Terroraktivitäten finanzieren, und durch Geldwäscher. Einerseits gewähren elektronische Zahlungssysteme eine größere Sicherheit der Transaktionen, da sie eine größere Möglichkeit bieten, einzelne Transaktionen aufgrund elektronischer Aufzeichnungen zu verfolgen, die mit der Überweisung zusammen automatisch erstellt, geführt und/oder übertragen werden können. Andererseits ergeben sich aufgrund dieser Fortschritte auch Merkmale, die für einen potentiellen Geldgeber des Terrors oder Geldwäscher attraktiv sein können. Beispielsweise bilden die erhöhte Schnelligkeit und die größere Zahl telegraphischer Geldüberweisungen bei gleichzeitigem Fehlen eines einheitlichen Registrierungsverfahrens von Schlüsselinformationen zu derartigen Transaktionen, bei der Führung der entsprechenden Aufzeichnungen und bei der Weitergabe dieser Informationen zusammen mit der entsprechenden Transaktion hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit einzelner Transaktionen ein Hindernis für die Ermittlungsbehörden.

17. Eine weitere Schwierigkeit stellen Transfers dar, die durch Finanzinstitutionen vorgenommen werden, die nicht den Status einer Bank haben, wie Geldboten, Wechselstuben oder Ähnliches. In einigen Ländern nehmen diese Stellen telegraphische Geldüberweisungen entweder direkt mit anderen Wechselstuben im gleichen Land oder im Ausland vor, oder sie bedienen sich konventioneller Finanzinstitutionen (d.h. Banken). Auch hier gibt es unterschiedliche Regelungen hinsichtlich des Führens der Aufzeichnung oder der Weitergabe von Informationen hinsichtlich der Person, welche die Überweisung auf diesem Wege vornimmt, und sie können von Terroristen oder anderen Kriminellen ausgenutzt werden, die Gelder verschieben wollen, ohne dabei große Gefahr zu laufen, von den Behörden entdeckt zu werden.

² Siehe Interpretationshilfe für Sonderempfehlung VII: telegraphische Geldüberweisungen.

Typologien

18. Die Experten der FATF kamen zu dem Schluss, dass telegraphische Geldüberweisungen ein schnelles und effizientes Mittel zur Verschiebung von Geldern für terroristische Zwecke darstellen. Beispielsweise kann ein einfaches Netzwerk zur Verschiebung von Geldern zur Terrorfinanzierung einfach dadurch aufgebaut werden, indem man die Unterschiede ausnutzt, die in verschiedenen Ländern bei den Überwachungsbestimmungen existieren. Wenn zu Beginn keine Aufzeichnungen über die Person gemacht werden, welche die telegraphische Geldüberweisung veranlasst, oder die Informationen nicht über einen Mittelsmann weitergegeben werden, haben die Ermittler keinen Zugang zu Informationen, mittels derer sie terroristische Verbindungen aufdecken könnten.

19. Es gibt auch kompliziertere Programme zur telegraphischen Geldüberweisung, bei denen vielfache Überweisungen vorgenommen werden, um die finanziellen Transaktionen bewusst komplex und verwirrend zu gestalten und eine Aufdeckung zu verhindern.

20. Einige gemeinsame Merkmale für die Typologien potentieller Terrorfinanzierung durch telegraphische Geldüberweisungen wurden ebenfalls festgestellt. Ein wichtiges Merkmal ist die Verwendung falscher Identitäten, sogenannter „Strohänner“ oder Briefkastenfirmen bei Transaktionen, die ihren guten Namen hergeben, um so eine Aufdeckung zu vermeiden. Ein weiteres Merkmal besteht darin, Gelder durch die Kanäle unterschiedlicher Institutionen zu leiten, so dass der Anschein entsteht, als kämen die telegraphischen Geldüberweisungen aus unterschiedlichen Quellen, zwischen denen scheinbar keine Verbindung besteht. Es scheint, dass Terroristen telegraphische Geldüberweisungen in gewissem Ausmaß auch bei Finanzinstitutionen einsetzen, die keinen Bankstatus haben, oder bei anderen Dienstleistern für Überweisungen (sogenannte informelle Systeme oder Systeme zum Wertetransfer), geleitet von dem Gedanken, dass bei Meidung der normalerweise genutzten Finanzinstitutionen die Terrorfinanzierung unentdeckt bleibt, wie dies auch bei Vermögen aus anderen kriminellen, nicht terroristischen Aktivitäten der Fall ist.

Fall 1: Gelder zur Terrorfinanzierung werden in Staat A gesammelt und an eine Terrororganisation in Staat B transferiert { INHALT "Fall 1: Gelder zur Terrorfinanzierung werden in Staat A gesammelt und an eine Terrororganisation in Staat B transferiert" \f }

Eine Terrororganisation griff auf ihre Kontakte im Ausland zurück, um bei ihren dort lebenden Landsleuten eine „Steuer“ auf ihre Vermögen und Einkünfte zu erheben. Diese Steuer ging an einen „Spendenfonds“ und wurde dann an das Büro der entsprechenden Vertretung weitergeleitet, die gleichzeitig der politische Flügel der in einem Nachbarstaat angesiedelten Gruppe war.

Zahlreiche Personen einer in Staat B ansässigen ethnischen Gruppe waren auch im Grenzgebiet des „Zielstaates“ ansässig, und über die Grenze wurde Waffenkauf und –schmuggel in die autonome Provinz betrieben, in der die Terrororganisation ihre Attentate ausführte.

Fall 2: Eine Terrororganisation nutzt telegraphische Geldüberweisungen zur grenzübergreifenden Unterstützung ihrer Aktivitäten { INHALT "Fall 2: Eine Terrororganisation nutzt telegraphische Geldüberweisungen zur grenzübergreifenden Unterstützung ihrer Aktivitäten" \f }

Es wurde beobachtet, dass eine Terrororganisation im Staat X telegraphische Geldüberweisungen einsetzte, um Geld in den Staat Y zu verschieben, mit dem dann dort sichere Häuser angemietet, Autos gekauft und verkauft und elektronische Bauteile für die Herstellung von Sprengsätzen gekauft wurden. Die Organisation nutzte „Überbrückungs-“ oder „Überleitungskonten“ im Staat X, um Gelder zwischen den beiden Ländern zu verschieben. Die Konten in beiden Ländern wurden auf den Namen von Personen eröffnet, bei denen keine offensichtliche Verbindung zur Struktur der Terrororganisation bestand, die aber miteinander durch verwandtschaftliche oder ähnliche Bande in Beziehung standen. Es gab also scheinbare familiäre Beziehungen, die gegebenenfalls als Rechtfertigung für die Geldtransfers herangezogen werden konnten.

Die Gelder wurden meist in der Form von Bareinzahlungen durch die Terrororganisation auf Konten eingezahlt, von denen aus die Überweisungen getätigt wurden. Wenn das Geld am Bestimmungsort eingetroffen war, ließ es der Inhaber des dortigen Kontos entweder auf dem Konto stehen oder investierte es in Investmentfonds, wo es der Organisation für eine spätere Verwendung verdeckt zur Verfügung stand. Es gab aber auch die Möglichkeit, das Geld auf andere Konten zu überweisen, die vom jeweiligen Finanzmanager der Organisation geführt wurden. Von diesen Konten wurde es verteilt, und damit wurde Ausrüstung und Material bezahlt oder es wurde für andere Ausgaben verwendet, die bei der Organisation plötzlich für ihre im Untergrund durchgeführten Aktionen anfielen.

Fall 3: Telegraphische Geldüberweisungen werden als Teil einer von Terroristen

durchgeführten Spendenaktion genutzt { INHALT "Fall 3: Telegraphische Geldüberweisungen werden als Teil einer von Terroristen durchgeführten Spendenaktion genutzt" }

Bei den Überprüfungen der im Staat A ansässigen Firma Z, die im Verdacht steht, an Schmuggel und Vermarktung von Pseudoephedrin beteiligt zu sein (es besteht der Verdacht, dass diese Aktivitäten eine Einnahmequelle für Terrororganisationen darstellen), ergab sich, dass Angestellte der Firma eine große Zahl von Orderschecks in den Staat B geschickt hatten. Durch zusätzliche Beweise wurde belegt, dass die Zielfirma als unlizensierter Geldüberweisungsdienst arbeitete. Aufgrund dieser Informationen wurden Durchsuchungsbefehle für die Räumlichkeiten der Firma Z und für zwei Wohnsitze erwirkt. Eine Auswertung der bei der Durchsuchung beschlagnahmten Bankunterlagen ergab, dass die Verdächtigen telegraphische Geldanweisungen an eine Person getätigt hatten, die im Verdacht stand, Beziehungen zu einer Terrorgruppe zu unterhalten. Im weiteren Verlauf des fraglichen Jahres nahmen die Ermittler eine Reihe koordinierter Durchsuchungen vor. Drei Personen wurden verhaftet und verklagt, da sie sich nicht als Finanzdienstleister hatten registrieren lassen, und es wurden ca. 60000US-Dollar in bar und in Schecks beschlagnahmt. Überdies wurde ein Bankkonto entdeckt, auf dem ungefähr 130000 US-Dollar lagen und das verwendet wurde, um illegale telegraphische Geldüberweisungen ins Ausland zu erleichtern. Diese Personen warten gegenwärtig auf ihren Prozess.

21. Zwischen den Experten herrschte bei der diesjährigen Tagung Übereinstimmung, dass abgesehen von der normalerweise geringen Zahl solcher Transaktionen der Wert einzelner Überweisungen im Allgemeinen kein besonderes Kennzeichen darstellte, wenn diese Überweisungen zur Terrorfinanzierung vorgenommen wurden. In der Tat ist der geringe Wert der

Transaktionen im Vergleich mit der großen Gesamtzahl dieser Überweisungen in weiterer Faktor, der es zusätzlich erschwert, die Nutzung dieses Systems zu terroristischen Zwecken aufzudecken. Es war sogar unmöglich, einen Durchschnittswert telegraphischer Geldüberweisungen festzusetzen, die zur Terrorfinanzierung vorgenommen werden, obwohl eine Delegation berichtete, dass sich diese Überweisungen durchschnittlich auf 25 bis 500 US-Dollar beliefen. Einige Experten wiesen jedoch darauf hin, dass telegraphische Geldüberweisungen scheinbar oftmals bewusst in Höhen vorgenommen wurden, die unterhalb von Grenzwerten lagen, ab denen ein Bericht über die Transaktion zwingend vorgeschrieben ist.

Fall 4: Zahlungen werden so strukturiert, dass eine Aufdeckung verhindert wird{ INHALT

"Fall 4: Zahlungen werden so strukturiert, dass eine Aufdeckung verhindert wird"

Während eines Zeitraums von vier Jahren betrieben Herr A und sein Onkel die Firma S, einen Geldüberweisungsservice, als Agent eines größeren Geldüberweisungsbüros, das im Verdacht stand, zur Terrorfinanzierung genutzt zu werden. Später wurden auf der Grundlage eines Berichts über verdächtige Transaktionen Ermittlungen gegen die Firma S eingeleitet.

Die Ermittlungen ergaben, dass in dem von Herrn A geführten Betrieb über einen Zeitraum von vier Jahren Barzahlungen in der Höhe von über 4Mio. US-Dollar von Einzelpersonen eingegangen waren, die Geld in verschiedene Länder überweisen wollten. Wenn Geld von Kunden im Betrieb von Herrn A einging, wurde es auf unterschiedliche Konten bei unterschiedlichen Filialen von Banken im Staat X eingezahlt. Um Bestimmungen im Staat X zur Berichterstattung über diese Gelder zu umgehen, zahlten Herr A und Andere diese Barbeträge immer in Summen auf den Banken ein, die sich unter 10000 US-Dollar beliefen, mitunter machten sie an einem einzigen Tag mehrere Einzahlungen von wenige als 10000 US Dollar.

Herr A wurde der Beihilfe zur „Strukturierung“ von Geldüberweisungen angeklagt, mit dem Ziel, die vorgeschriebene Berichterstattung im Finanzwesen zu umgehen und für schuldig befunden.

22. Trotz dieser Beobachtungen bei telegraphischen Geldüberweisungen, die zur Terrorfinanzierung genutzt wurden, bekräftigten die Experten erneut, dass den Ermittlern und den Finanzinstitutionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur eine begrenzte Zahl nützlicher Hinweise zur Verfügung steht, die es ermöglichen, potentiell für terroristische Zwecke genutzte telegraphische Geldüberweisungen aufzudecken. In Fällen, bei denen Informationen über eine bestimmte

grenzüberschreitende telegraphische Geldüberweisung vorliegen, ist der einzige Faktor, mittels dessen eine Verbindung zwischen der Überweisung und dem Terrorismus hergestellt werden kann, der Name des Überweisenden bzw. des Begünstigten oder das Land, in welchem sich der Überweisende bzw. der Begünstigte aufhält. Die Höhe der Überweisungen folgen anscheinend keinem bestimmten Muster, obwohl die Experten davon ausgingen, dass die fraglichen Transaktionen im Allgemeinen einen niedrigen Wert haben, entweder, weil für einzelne Projekte der Terrorfinanzierung nur geringe Geldsummen erforderlich sind, oder weil bewusst nur eine kleine Summe überwiesen wird, um so Ermittlungen zu entgehen.

Auswirkungen auf die Vorgehensweise

23. Sonderempfehlung VII der FATF und die anschließend von der FATF veröffentlichte Interpretationshilfe leisten Hilfestellung zur Verhinderung des Missbrauchs telegraphischer Geldüberweisungssysteme durch Terroristen und durch andere Kriminelle, die keinen Bezug zum Terrorismus haben, und zur Aufdeckung derartigen Missbrauchs. Die Empfehlung legt nahe, bestimmte Schlüsselinformationen zur Person, welche die Überweisung tätigt, zu erheben, aufzuzeichnen, zu archivieren und auch weiterzuleiten, sofern es sich um eine grenzüberschreitende Überweisung handelt. Stehen diese Informationen erst einmal an dem Ort zur Verfügung, an den die Überweisung gerichtet wurde, können die Finanzinstitutionen eine erste Einschätzung potentieller terroristischer/krimineller Verbindungen vornehmen (also für Berichte über verdächtige Transaktionen), und schließlich sind dadurch auch FIUs und Behörden, die mit dem Rechtsvollzug beauftragt sind, oder andere zuständige Stellen dazu in der Lage (d.h. für erste Schritte ihrer analytischen Arbeit bzw. ihrer Ermittlungen).

24. Durch Erhebung und Archivierung sinnvoller Informationen über die Person, welche die Überweisung vornimmt, kann der Kampf gegen die Finanzierung des Terrors und gegen Geldwäsche auf verschiedene Weise unterstützt werden. Transaktionen, die vollständige Informationen enthalten sind für Finanzinstitutionen, an die sie gerichtet sind, hilfreich, potentiell verdächtige Transaktionen zu identifizieren. Diese müssen dann besonders sorgfältig beobachtet werden, und gegebenenfalls ist ein Bericht an die FIU weiterzuleiten. Wenn eine FIU Berichte über ungewöhnliche oder verdächtige Transaktionen erhält, können bei den Berichten, die vollständige Informationen enthalten, eingehendere Analysen und Ermittlungen vorgenommen

werden. Wenn darauf geachtet wird, dass Informationen über die Person, welche die Überweisung getätigt hat, ohne große Umwege zur Verfügung stehen, so unterstützt dies die für Rechtsvollzug zuständigen Behörden dabei, Terroristen oder andere Kriminelle aufzuspüren, gegen sie zu ermitteln und sie zu verfolgen.

25. Obwohl es nicht Zweck des Workshops war, die Effizienz oder Angemessenheit der in Sonderempfehlung VII geforderten Maßnahmen in ihrer Gesamtheit zu beurteilen, so unterstützten doch die an der Übung beteiligten Fachleute im Allgemeinen diese Maßnahmen. Der Zugriff von Finanzinstitutionen und zuständigen Behörden auf „komplette und sinnvolle“ Informationen über die Person, die eine telegraphische Geldüberweisung vornimmt, wurde als entscheidend dafür angesehen, die terroristische oder kriminelle Nutzung telegraphischer Geldüberweisungen aufzudecken oder zu verhindern.

26. Die im Februar 2003 veröffentlichte Interpretationshilfe zu Sonderempfehlung VII setzt die minimale Höhe, ab der die in der Empfehlung geforderten Maßnahmen greifen, provisorisch auf 3000 US-Dollar fest. Daher sind Länder zwar weiterhin verpflichtet, Informationen über Personen zu erheben und zu archivieren, die Überweisungen unterhalb dieses Grenzwertes vornehmen, eine Weiterleitung der Informationen zusammen mit der Überweisung ist jedoch nicht erforderlich. Die Experten diskutierten die Frage eines Grenzwerts in Zusammenhang mit den in Sonderempfehlung VII enthaltenen Maßnahmen bei telegraphischen Geldüberweisungen. Die meisten Experten wiesen darauf hin, dass telegraphische Transaktionen, bei denen eine potentielle Verbindung zum Terrorismus besteht, im Allgemeinen wohl nur von geringer Höhe wären. Die Fachleute stimmten darin überein, dass - von einer operativen Perspektive aus betrachtet - ein Mindestwert in Verbindung mit den in Sonderempfehlung VII geforderten Maßnahmen sich hinderlich auf die Aufdeckung potentiell relevanter Transaktionen auswirken könnte. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass das Fehlen eines solchen Schwellenwerts sich als Abschreckung gegen die Nutzung telegraphischer Geldüberweisungen durch Terroristen oder Kriminelle auswirken könnte, da so das Risiko erhöht würde, entdeckt zu werden.

27. Die Experten stimmten aber darin überein, dass, solange andere spezifische Indikatoren fehlen, ein fehlender Mindestwert dazu führen könnte, dass die FIUs möglicherweise mit Berichten zu einer übergroßen Zahl an Überweisungen „überflutet“ würden. Berichte über einzelne Transaktionen wären dann möglicherweise ein weniger schlagkräftiges Mittel zur Aufdeckung von Terrorfinanzierung, obwohl ihnen immer noch große Bedeutung dabei zukäme, sich ein Bild über die Finanzstrukturen zur Terrorunterstützung zu machen, wenn diese auf anderem Wege aufgedeckt würden (beispielsweise durch Geheimdienstberichte oder

Ermittlungen, die von anderen Stellen durchgeführt wurden). Wie bereits erwähnt sind gegenwärtig die wichtigsten Faktoren bei der Aufdeckung von telegraphischen Geldüberweisungen zur Terrorfinanzierung die Namen der beteiligten Personen sowie das Ursprungsland, in welchem die Überweisung getätigt wurde, bzw. das Land, in welches das Geld überwiesen wurde. Daher waren die Experten übereinstimmend der Auffassung, dass weitere Arbeit erforderlich ist, um klarere Indikatoren für die Verwendung von telegraphischen Geldüberweisungen zu terroristischen Zwecken zu entwickeln. Diese Indikatoren könnten Finanzinstitutionen dabei unterstützen, diejenigen Transaktionen zu identifizieren, die gegebenenfalls genauer zu überprüfen und letztendlich an die zuständigen Behörden als verdächtig oder ungewöhnlich weiterzuleiten sind.

28. Eine möglicher Weg, zu zusätzlichen Indikatoren zu gelangen, bestünde in der Förderung von Informationstechnologiesystemen, die bei telegraphischen Geldüberweisungen nach objektiven Indikatoren suchen könnten. Eine Delegation schlug den Einsatz eines Systems vor, das solche Indikatoren auf der Grundlage von Schlüsselwörtern ermittelt, die in telegraphischen Geldüberweisungen auftauchen. Die Ausarbeitung eines Schlüssels verschiedener, den Schlüsselwörtern zugewiesener Werte ermöglicht es dem System, eine kleinere Gruppe von Transaktionen auszuwählen, bei denen unter Umständen eine genauere Analyse erforderlich ist.

II: GEMEINNÜTZIGE ORGANISATIONEN UND VERBINDUNGEN ZUR TERRORFINANZIERUNG

29. Die FATF untersuchte im Rahmen ihres letzten Typologieprogramms (2002-2003) die Rolle gemeinnütziger Organisationen bei der Terrorfinanzierung. Damals gelangte die Ermittlungsgruppe zu einigen vorläufigen Ergebnissen hinsichtlich der Art des Risikos in diesem Sektor. Um ihre Arbeit in diesem Bereich zu vertiefen, wurden die gemeinnützigen Organisationen und das Missbrauchspotential zur Terrorfinanzierung erneut auf die Tagesordnung gesetzt, und diese Themenbereiche bildeten den zweiten Workshop im Rahmen der diesjährigen Übung. Wie in der Einleitung erwähnt, wurde in den Workshops zusätzliche Vorbereitungsarbeit vor der Expertentagung geleistet. Die Vorbereitungen für den NPO-Workshop gestalteten sich aber am aufwändigsten im Vergleich zu den beiden anderen Workshops. Sie bestand aus mehreren kleineren Expertentreffen und dem Austausch zahlreicher Analysen und Positionspapiere. Daher konnten im NPO-Workshop detailliertere Ergebnisse erarbeitet werden, die im vorliegenden Bericht wiedergegeben werden.

30. Während manche Staaten über eine vergleichsweise große Erfahrung mit Terrorfinanzierung durch gemeinnützige Organisationen verfügen, haben andere Staaten in diesem Bereich eindeutig weniger Erfahrung. Nur ein Teil des für die diesjährige Übung bereitgestellten Materials beschreibt Fälle *nachweislicher* Terrorfinanzierung. Ein großer Teil des Materials beschäftigte sich daher mit *angenommener* oder *möglicher* Terrorfinanzierung – bei vielen Fällen sind die Ermittlungen noch nicht abgeschlossen – und einige Fälle befassten sich mit anderen Möglichkeiten des Missbrauchs gemeinnütziger Organisationen.

31. Viele Staaten sind besorgt über die Schwierigkeiten, die sich bei der Aufdeckung von Terrorfinanzierung durch den Missbrauch gemeinnütziger Organisationen ergeben. Es wird allgemein anerkannt, dass solche Organisationen bei der sozialen und finanziellen Unterstützung in allen Gesellschaften eine wesentliche Rolle spielen, und selbstredend wird diese Rolle nicht in Frage gestellt. Dennoch bedeutet die schiere Menge an Finanzmitteln und anderen Vermögenswerten, die sich im Besitz gemeinnütziger Organisationen befinden, dass die Abzweigung auch nur eines geringen Prozentsatzes dieser Mittel zur Unterstützung des Terrors ein schwerwiegendes Problem darstellen würde. Daher sollte das begrenzte Wissen darüber, wie

weit Terroristen sich diesen Sektor zu Nutze machen, für die ganze internationale Gemeinschaft Anlass zu ernster Sorge geben.

32. Gemeinnützige Organisationen weisen zahlreiche Eigenschaften auf, die sie besonders anfällig für Missbrauch zur Terrorfinanzierung machen. Sie genießen das Vertrauen der Öffentlichkeit, haben Zugang zu beträchtlichen Mitteln und sind oftmals cash-intensiv. Überdies sind einige dieser Organisationen auf der ganzen Welt vertreten, und das liefert einen Rahmen für nationale und internationale Operationen und Finanztransaktionen, oftmals in den Gebieten, die terroristischen Aktivitäten am meisten ausgesetzt sind, oder in der Nähe dieser Gebiete. Schließlich sind diese Organisationen je nach Land und ihrer juristischen Form nur einer geringen oder keinerlei Regulierung unterworfen (beispielsweise Registrierung, Archivierung, Berichtswesen und Überwachung), oder ihre Gründung wird kaum behindert (beispielsweise sind unter Umständen keine besondere berufliche Eignung oder kein Startkapital erforderlich, keine Überprüfung der Angestellten etc.).

Typologien

33. Die im Verlauf der diesjährigen Typologieübung vorgestellten Fallbeispiele scheinen zu zeigen, dass gemeinnützige Organisationen in vielfältiger Weise und für die verschiedensten Zwecke im Rahmen der Terrorfinanzierung missbraucht werden können. In erster Linie können gemeinnützige Organisationen von Terroristen und Terrororganisationen dazu eingesetzt werden, Gelder zu sammeln, wie dies bei vielen der größeren NPOs der Fall war, deren Gelder auf Grundlage von Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats eingefroren wurden. Oftmals, jedoch nicht immer, haben sich diese Organisationen um den formellen Status einer Wohltätigkeitsorganisation bzw. um eine formelle Steuerbefreiung beworben und dies auch erhalten. Überdies wurde von einigen dieser Organisationen bekannt, dass sie sich zur Sammlung von Geldern relativ aggressiver Methoden bedienten, mitunter die breite Öffentlichkeit um Spenden angingen, mitunter sich aber auch auf gewisse Zielgruppen konzentrierten, insbesondere innerhalb spezifischer ethnischer oder religiöser Gruppen.

34. Einige Experten wiesen auf die Bedeutung hin, die *informellen Geldsammelaktionen* in vielen ethnischen oder religiösen Gruppen zukommt und auf die Schwierigkeit, diese Gelder genau zu überwachen. Obwohl die allermeisten dieser Gelder höchstwahrscheinlich für völlig

legitime und wohltätige Zwecke gesammelt und eingesetzt werden, ist das offensichtliche Missbrauchspotential nichtsdestoweniger problematisch. Durch tatsächliche oder vorgebliche Sammelaktionen können Einnahmen aus kriminellen Aktivitäten, die von Terrorgruppen durchgeführt wurden, leichter ins „legale Finanzsystem“ integriert werden. Diese Mittel werden dann als legitime mildtätige Sammlungen für eine gemeinnützige Organisation ausgegeben, und daher stellt dieser Vorgang eine Art der Geldwäsche für terroristische Zwecke dar.

Fall 5: Sammlung von Geldern durch eine gemeinnützige Organisation { INHALT "Fall 5: Sammlung von Geldern durch eine gemeinnützige Organisation" }
Sammlung von Geldern durch eine gemeinnützige Organisation }

Eine eingetragene Wohlfahrtsorganisation, die sich angeblich um Kinder kümmerte, verwendete Videobänder, die religiöse „Freiheitskämpfer“ in verschiedenen Ländern in Aktion zeigten, ebenso detaillierte Bilder von Gräueltaten, welche gegen Anhänger dieser Religion verübt worden waren. Die Bänder enthielten einen Aufruf, Spenden an ein Postfach zu senden, um den „Kampf“ zu unterstützen. Die Bänder wurden offensichtlich an zahlreiche religiöse Einrichtungen in der Region verteilt. Dasselbe Postfach tauchte in Zusammenhang mit einem Spendenaufruf in Zeitschriften auf, die Artikel bekannter Extremisten veröffentlichten.

35. Gemeinnützige Organisationen können von Terroristen auch genutzt werden, um *Mittel zu verschieben*. In diesem Fall machen sich die Terroristen die Tatsache zunutze, dass Finanztransaktionen, bei denen auf effiziente Art und Weise Mittel von einem Ort zum anderen transferiert werden – oftmals über Staatsgrenzen hinweg – als das normale Geschäft bestimmter Stiftungen und wohltätiger Organisationen gelten. Mitunter scheinen die legale Form und der vorgebliche Zweck der fraglichen Organisation sorgfältig mit dem Ziel ausgewählt worden zu sein, Regulierung und Überwachung zu entgehen (dies trifft beispielsweise auf Kulturorganisationen zu, die in manchen Ländern von einheimischen ethnischen Gruppen ins Leben gerufen wurden.) Einige Delegationen zitierten Fallbeispiele, bei denen offenbar eine diesbezügliche Verbindung bestand. In diesen Fällen werden in verschiedenen Staaten Netzwerke miteinander verbundener Organisationen innerhalb einer bestimmten ethnischen Gemeinschaft gegründet, die dann, wie es scheint, einen Rahmen für illegale Geldüberweisungen auf diesem alternativen Wege bilden. Obwohl nicht klar ist, ob zwischen irgendeinem dieser Systeme und der Terrorfinanzierung eine direkte Verbindung besteht, ist die Struktur dieser Netzwerke wegen ihrer atypischen Merkmale und ihres Potentials interessant, das sie für Missbrauch bieten. Die Beispiele zeigen auch, dass es nur wenige Kriterien gibt, um zwischen Transfers zwischen oder innerhalb von wohltätigen

Organisationen und illegalen Überweisungen zu unterscheiden. Diese „alternativen „Überweisungsdienstleister“ nutzen Bankkonten wohltätiger Organisationen, um Barguthaben anzusammeln und Rechnungen mit ihren Kontakten im Ausland abzuwickeln. In einigen Fällen sahen die zuständigen Behörden diese Transaktionen als verdächtig an, weil ein Widerspruch zwischen den großen Geldsummen bestand, die auf diesen Konten bewegt wurden, und den bescheidenen Lebensumständen derjenigen ethnischen Gemeinschaft, welche die fragliche NPO finanziell unterstützt.

Fall 6: Nutzung einer NPO zur Überweisung von Geldern an potentielle Terroristen { INHALT

"Fall 6: Nutzung einer NPO zur Überweisung von Geldern an potentielle Terroristen "f }

Eine FIU im Staat A erhielt neueste Informationen von der konsolidierten Liste des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über bekannte Personen und Körperschaften. Eine der Organisationen auf der Liste führte ihre Aktionen in verschiedenen Ländern unter mehreren Variationen des gleichen Namens aus. Es handelte sich hierbei laut der Angaben um eine von der Steuer befreite gemeinnützige Organisation, deren vorgebliche Aufgabe die Durchführung humanitärer Hilfsprojekte in der ganzen Welt ist. Die UN-Liste nannte zahlreiche Zweigstellen dieser Organisation, von denen sich mehrere im Staat A befanden.

Die FIU erhielt einen Bericht über verdächtige Transaktionen der NPO in einer ihrer auf der UN-Liste angegebenen Niederlassungen. Der Bericht nannte Bankkonten und drei Personen in dieser Zweigstelle im Staat A, bei denen ein Interesse an Überprüfung bestand. Eine der fraglichen Personen (Herr A) hatte eine Adresse, die mit einer der auf der Liste angegebenen Anschriften übereinstimmte, die beiden anderen Personen hatten Adressen in zwei anderen Staaten. Ermittlungen der FIU ergaben, dass Herr A Beziehungen zu diesen Organisationen und zu vier weiteren internationalen NPOs unterhielt. Die der FIU zugegangenen Berichte geben detaillierte Informationen über telegraphische Geldüberweisungen, die von sensiblen Orten aus an die Zweigstellen der oben genannten NPO und an Herrn A getätigt wurden.

Fall 7: NPOs tätigten in der Vergangenheit illegale Überweisungen{ INHALT"Fall 7: NPOs tätigten in der Vergangenheit illegale Überweisungen" } }

Laufende Ermittlungen über ein Netzwerk von Stiftungen (mindestens 215 NPOs), das von Angehörigen einer bestimmten Migrantengruppe ins Leben gerufen worden war, ergaben, dass dieses Netzwerk in regelmäßigen Abständen große Geldsummen auf einige Konten in einem anderen Land überwies. Die ungewöhnliche Höhe der Transaktionen, verglichen mit dem angeblichen Zweck und den vorgeblichen Aktivitäten der Stiftungen führten zu Berichten über verdächtige Transaktionen seitens der Banken. Nach einer ersten Analyse wurde klar, dass es sich bei einem der von den Transaktionen dieser Organisationen Begünstigten um eine Firma handelte, deren Name auf der konsolidierten Liste des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über bekannte Personen auftaucht. Die FIU leitete den Fall für weitere Ermittlungen an die zuständigen Exekutivorgane weiter.

Obwohl sich diese Organisationen angeblich wohltätigen Zwecken widmen, waren sowohl die Höhe als auch die Häufigkeit der Transaktionen (sowohl durch reguläre Bankkonten als auch durch Geldüberweisungsbüros) nur schwer zu erklären. In einem Zeitraum von drei Jahren überwiesen 35 gemeinnützige Organisationen 160Mio. US-Dollar ins Ausland. Dem Netzwerk gehörte eine beachtliche Zahl von Stiftungen an, die über das ganze Land verteilt waren, sich aber vor allem in Städten konzentrierten, wo es auch große Gruppen jener Einwanderer gab. Die laufenden kriminalpolizeilichen Ermittlungen ergaben, dass die NPOs höchstwahrscheinlich als Tarnung für ein Ausweichsystem für Geldüberweisungen fungierten. Obwohl es noch zu früh ist, eindeutige Schlussfolgerungen hinsichtlich Ursprung und Bestimmungsort der Finanzmittel dieses Netzwerks zu ziehen, besteht zumindest die Möglichkeit, dass die fraglichen Gelder innerhalb der Einwanderergemeinschaft mit dem erklärten Ziel der Unterstützung von Terrorakten gesammelt wurden.

36. Schließlich können NPOs auch zur *direkten logistischen Unterstützung* von Terroristen genutzt werden, oder sie *dienen als Tarnung für ihre Operationen*. Diese Art des terroristischen Missbrauchs ist besonders offensichtlich bei NPOs, die Niederlassungen in verschiedenen Rechtssystemen haben.

Fall 8: Führende Mitglieder einer NPO nutzen diese zur Terrorfinanzierung{ INHALT "Fall 8: Führende Mitglieder einer NPO nutzen diese zur Terrorfinanzierung" }

Eine gemeinnützige Organisation war im Land X als eine von der Steuer befreite wohltätige Organisation registriert, deren vorgeblicher Zweck die Durchführung humanitärer Projekte in der ganzen Welt war.

Obwohl die Organisation im Land X im Handelsregister eingetragen war, arbeitete sie an verschiedenen Orten unter leicht unterschiedlichen Namen.

In der Hauptgeschäftsstelle der NPO und den Privatwohnsitzen des Vorstandsvorsitzenden sowie einiger Vorstandsmitglieder wurden die Bücher beschlagnahmt. Am selben Tag erging im Land X ein Erlass, der die Mittel der Organisation einfroren und auch ihre Bücher bis zum Abschluss der laufenden Ermittlungen blockierte. Elf Monate später meldete der Staat X die fragliche gemeinnützige Organisation zur Nennung in den entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, da sie eine terroristische Organisation unterstützte.

Der Vorstandsvorsitzende wurde im Staat X wegen Betrugs und Vergehen im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen wegen der missbräuchlichen Weiterleitung von 315000 US-Dollar aus wohltätigen Spenden an eine terroristische Organisation verurteilt. Vor diesen Aktionen gibt es Beweise dafür, dass die fragliche NPO Terrororganisationen sowohl aktiv als auch passiv unterstützt hatte.

Kategorien des Missbrauchs

37. Ein wesentliches Ergebnis der diesjährigen Arbeit zum Themenschwerpunkt gemeinnützige Organisationen besteht darin, dass verschiedene Kategorien dieser Organisationen unterschiedliche Risikoprofile aufweisen und daher hinsichtlich der außergewöhnlichen Merkmale abweichen, mittels derer man die Terrorfinanzierung aufdecken

und feststellen kann. Es ist beispielsweise wichtig, zwischen NPOs zu unterscheiden, die offiziell als wohltätige Organisationen eingetragen sind und dann ihren Status dazu nutzen, sich eine breitere Finanzierungsbasis zu beschaffen und solchen, die eine weniger offensichtliche Funktion ausüben und es manchmal ganz vermeiden, sich registrieren oder von der Steuer befreien zu lassen. Oft erhalten diese nicht registrierten NPOs ihre Gelder aus bestimmten ethnischen Gruppen und stellen diesen auch ihre Dienste zur Verfügung. Möglicherweise treten solche NPOs weniger als gemeinnützige Organisationen in Erscheinung, sondern vielmehr als kulturelle Vereinigungen oder Stiftungen, die innerhalb bestimmter Gruppen aktiv sind.

38. Es ist auch möglich, zwischen NPOs zu unterscheiden, die auf internationale Ebene arbeiten und solchen, die eine lokale Funktion innehaben. Die falsche Ansicht ist weit verbreitet, dass ein Missbrauch von NPOs nur im internationalen Kontext möglich ist, indem man Gelder in Geberländern sammelt und sie dann ins Ausland an Terrororganisationen sendet, die in Drittländern ansässig sind. Obwohl die auf internationaler Ebene aktiven NPOs möglicherweise anfälliger auf Missbrauch sind, kann Terrorfinanzierung auch bei NPOs auftreten, die ausschließlich auf nationaler Ebene arbeiten. Länder mit einem internationalen Terrorismusproblem haben natürlich Erfahrungen damit, dass gemeinnützige Organisationen, die innerhalb ihrer Grenzen aktiv sind, für die Finanzierung lokaler Terrorgruppen missbraucht wurden. Ein in diesem Zusammenhang auftretendes Missverständnis besteht darin, dass der Missbrauch von gemeinnützigen Organisationen ausschließlich mit religiösem Extremismus in Zusammenhang steht.

39. Eine weitere mögliche Unterscheidung bezieht sich auf den unterschiedlich hohen Grad an Komplizenschaft, der zwischen einer gemeinnützigen Organisation und denjenigen Personen besteht, die für sie spenden. Während in den meisten der von den Experten bei der diesjährigen Tagung untersuchten Fälle ein korruptes Management oder ein Management eine Rolle spielte, das mit den Terroristen gemeinsame Sache machte, und dies einer der Gründe, wenn nicht der ausschlaggebende Grund für die Beziehung zur Terrorfinanzierung war, gab es jedoch auch Beispiele von NPOs, denen in weiten Teilen keine Schuld zukam, die aber von einigen wenigen Personen ausgenutzt wurden, die sie unterwandert hatten. Diesen Personen gelang es, die Gelder der Organisation abzuzweigen oder umzuleiten. Überdies bestand auch die Möglichkeit, dass eine NPO, die keine Schuld traf, das Opfer einer Empfängerorganisation wurde, zu der keine Beziehungen bestanden oder einer mit der NPO verbundenen Zweigstelle. Es gab sogar Fälle, in denen missbräuchlich Gelder gesammelt wurden, indem man den Namen einer existierenden NPO als Tarnung nutzte, die davon aber keine Ahnung hatte.

Das Aufdecken von Terrorfinanzierung im Bereich der gemeinnützigen Organisationen

40. Aufgrund der oben diskutierten Typologien kamen die Experten zu dem Schluss, dass die am meisten Erfolg versprechende Methode bei der Aufdeckung möglicher Verbindungen zur Terrorfinanzierung bei NPOs in Geheimdienst- oder Polizeiarbeit besteht, welche die Verbindungen mit anderen NPOs untersucht, (auf operativer oder finanzieller Ebene oder durch gemeinsames Management oder Personal) oder durch Verbindungen zu Personen, die bereits im Verdacht stehen, Terrorakte zu verüben oder solche zu finanzieren. In einigen Fällen hat der Leiter oder Manager einer NPO möglicherweise bereits eine extremistische oder sogar kriminell-terroristische Vergangenheit. In anderen Fällen ist es möglich, Verbindungen mit bekannten Terrororganisationen oder mit NPOs festzustellen, die bereits auf den verschiedenen Listen designierter Personen oder Körperschaften stehen, welche die Vereinten Nationen oder bestimmte Länder führen. Eine Sorge seitens der Öffentlichkeit und Hinweise auf mögliche Verstrickung einer NPO in fragwürdige Aktivitäten können auch eine Rolle bei der Aufdeckung eines möglichen Missbrauchs spielen.

41. Die Berichterstattung über verdächtige und ungewöhnliche Transaktionen durch Finanzinstitutionen und die sich daran anschließende Analyse durch die FIU oder die Rechtsvollzugsbehörden kann auch eine wesentliche Rolle dabei spielen, einige Fälle vermuteten Missbrauchs einer NPO durch Terrororganisationen ans Tageslicht zu bringen. In einigen Ländern haben Berichte über verdächtige Transaktionen in Bezug auf ungewöhnliche Aktivitäten einer NPO tatsächlich zu Ermittlungen geführt, während in anderen Fällen das Berichterstattungssystem und die Analyse der FIU dazu beigetragen haben, weitere Anhaltspunkte für laufende Ermittlungen zu entwickeln.

42. Die Überwachungsaktivitäten von Aufsichts- oder Steuerbehörden, die einen Überblick über die NPOs haben müssen, scheinen zu keinen Anfangshinweisen für Fälle von Terrorfinanzierung im Bereich der gemeinnützigen Organisationen geführt zu haben. Dennoch haben diese Behörden mitunter eine wichtige Rolle bei der Entwicklung relevanter Anhaltspunkte gespielt, da sie weitere Fragen stellen, Körperschaften überprüfen und/oder ihre Informationen Behörden zugänglich machen konnten, die mit dem Rechtsvollzug betraut sind.

43. Die Experten stimmten darin überein, dass jedem dieser zur Aufdeckung eingesetzten Mechanismen komplementäre Funktion zukomme, die gemeinsam weiter verfolgt oder verstärkt werden könne. Die Vielzahl der möglichen Aufdeckungsmechanismen und Informationsquellen hinsichtlich eines potentiellen terroristischen Missbrauchs gemeinnütziger Organisationen unterstreicht die Bedeutung, die dem Abschluss effektiver Vereinbarungen zur gemeinsamen Informationsnutzung zukommt, und zwar sowohl innerhalb von Regierungsbehörden als auch zwischen diesen.

Warnhinweise

44. Neben Verbindungen zu potentiellen Terroristen, Terrororganisationen oder verdächtigen NPOs erarbeiteten die Experten auch eine Reihe einzelner außergewöhnlicher Merkmale, die quasi als „Alarmsignale“ bei Fällen fungierten, die im Rahmen des diesjährigen Typologieprogramms besprochen wurden. Einige dieser außergewöhnlichen Merkmale könnten besonders für Finanzinstitutionen besonders hilfreich sein, andere könnten sich eher für Stellen als nützlich erweisen, die mit Überwachungs- oder Ermittlungsaufgaben betraut sind.

Spezifische finanzielle Merkmale

- Ungereimtheiten zwischen den scheinbaren Quellen der Gelder und der Höhe der eingenommenen oder transferierten Mittel, wie beispielsweise bei Situationen, in denen große Summen scheinbar in Personengruppen gesammelt werden, die nur einen sehr bescheidenen Lebensstandard haben.
- Ein Widerspruch zwischen Muster und Höhe von Finanztransaktionen einerseits und dem vorgeblichen Zweck sowie der Arbeit der gemeinnützigen Organisation andererseits, beispielsweise (wie oben erwähnt) eröffnet eine Kulturorganisation nach zehnjährigem Bestehen ein Bankkonto für die Einnahmen aus einem Musikfestival und zahlt eine unverhältnismäßig hohe Summe auf dieses Konto ein.
- Ein plötzlicher Anstieg hinsichtlich Höhe und Häufigkeit der Transaktionen auf dem Konto einer gemeinnützigen Organisation bzw. eine plötzliche Abnahme, d.h. die NPO lässt Gelder sehr lange Zeiträume auf ihrem Konto liegen.
- Große Bargeldtransaktionen durch NPOs ohne entsprechende Begründung.
- Fehlende Spendenzahlungen aus dem Ursprungsland der NPO.

Andere Merkmale

- Die NPO hat einen ausländischen Leiter. Dieses Merkmal ist vor allem relevant, wenn gleichzeitig große Transaktionen ins Heimatland dieses Leiters getätigt werden, insbesondere dann, wenn es in diesem Land ein stark risikobehaftetes Rechtssystem gibt.
- Viele NPOs unterhalten Verbindungen zueinander, ohne dass es hierfür eine stichhaltige Begründung gibt. Beispielsweise transferieren mehrere NPOs Gelder untereinander oder haben dieselbe Adresse, dieselben Manager bzw. dasselbe Personal. Eine große Zahl von NPOs unterhält Beziehung zur selben Spenderpersonengruppe und nutzt die Dienstleistungen desselben Torwächters.
- NPOs mit geringem Grundkapital im Verhältnis zu ihrer vorgeblichen Aufgabe und den bewegten Geldern. Es kann auch der Fall sein, dass diese Organisationen kein oder nur wenig Personal haben bzw. keine angemessenen Büroräume bzw. keinen Telefonanschluss.
- Operationen in Ländern mit stark risikobehaftetem Rechtssystem bzw. Transaktionen in oder aus diesen Ländern könnten auch Anlass zur genaueren Überprüfung durch Finanzinstitutionen sein. Dies könnte auch zu verstärkter Beobachtung durch Überwachungs- oder andere zuständige Behörden führen.

Auswirkungen auf die Vorgehensweise

Andere Überwachungssysteme und Ansätze

45. Diejenigen Experten, die sowohl am der diesjährigen Typologieprogramm als auch am Workshop über NPOs teilnahmen, stimmten darin überein, dass wahrscheinlich zusätzliche Maßnahmen entwickelt werden müssen, um die Anfälligkeit von gemeinnützigen Organisationen auf Missbrauch zur Terrorfinanzierung zu verringern. Umfang und Art solcher Maßnahmen sind jedoch noch festzulegen. Zum Teil spiegelt das Fehlen einer klaren Richtung in diesem Bereich die Tatsache wider, dass es zwischen den Ländern in der Frage, wie sie Transparenz innerhalb des Sektors der gemeinnützigen Organisationen überblicken und gewährleisten, große Unterschiede gibt. In einigen Ländern gibt es beispielsweise eine lange Tradition der aktiven Überwachung der NPOs durch die Regierung, während andere Länder größeres Gewicht auf kriminalpolizeiliche Ermittlungen und detaillierte Bestimmungen für zu machende Aufzeichnungen legen. Es gibt auch Länder die weit reichende Regulierungssysteme umgesetzt haben, die genaue Anforderungen hinsichtlich zu führender Aufzeichnungen und Berichterstattung, externer Beobachter, Lizenzvergabe, vorschriftsmäßiger Verwendung von autorisierten Bankkonten, Genehmigungen für internationale Transaktionen und detaillierte Vorschriften für die Banken hinsichtlich der kundenbezogenen Sorgfaltspflicht (in Bezug auf NPOs) enthalten.

46. Die von den Ländern verfolgten unterschiedlichen Ansätze scheinen vor allem in unterschiedlichen Auffassungen in Bezug auf die Rolle der Regierung bei der Regulierung wohltätiger Organisationen oder anderer gemeinnütziger Organisationen begründet zu sein. Einige Länder sind der Auffassung, dass der Schutz der Spender einen legitimen Grund für eine umfassende Regulierung der und Aufsicht über die NPOs durch die Regierung darstellt. Andere glauben, dass der Schutz der Spender in erster Linie in der Verantwortung derjenigen liegt, die Beitragszahlungen leisten, d.h., private Kontrollorganisationen etc, die für diese Aufsicht verantwortlich sind.

47. In vielen Ländern gibt es eine Art Regulierung und Aufsicht über diejenigen gemeinnützigen Organisationen, die von den Finanzbehörden ganz oder teilweise von der Steuer

befreit wurden. In einigen Ländern spielen diese Behörden ggf. sogar eine wichtige und aktive Rolle bei der Aufsicht über derartige Organisationen. Die Finanzbehörden können beispielsweise detaillierte Jahresberichte von jeder registrierten NPO verlangen und dann diese Informationen auf Anfrage öffentlich zugänglich machen. In anderen Ländern umfasst die Regulierung und Aufsicht durch die Regierung im Wesentlichen den Schutz der Integrität gewisser Rechtspersonlichkeiten, die eine besondere Lizenz für den Umgang mit großen wohltätigen Fonds haben.

48. Schließlich gibt es natürlich noch einen weiteren Grund für die Verstärkung der regulierenden Aufsicht über den Sektor der gemeinnützigen Organisationen, die Verhinderung des kriminellen Missbrauchs, nicht nur zur Terrorfinanzierung, sondern auch für Geldwäsche und Betrug. Ungeachtet des gewählten Ansatzes, scheint es in den Systemen der meisten Ländern immer noch beträchtliche Schlupflöcher zu geben. Die Experten identifizierten eine Reihe wichtiger Sachzwänge, die ggf. verhindern, dass die Rechtssysteme die Bedrohung substantiell reduzieren, die von der Terrorfinanzierung oder anderem kriminellen Missbrauch des NPO-Sektors ausgeht.

49. Die meisten Länder können nur einen begrenzten Teil ihrer Ressourcen für Regulierung und Aufsicht über den NPO-Sektor verwenden. In einigen Fällen besteht besagter Sektor aus Hunderttausenden (?) von Organisationen, die über einen beträchtlichen Teil des Bruttoinlandsprodukts eines Landes verfügen. Dies gilt insbesondere für viele der Empfänger- oder Entwicklungsländer, in denen NPOs jeder Größe, oft verankert in einer bestimmten Personengruppe, eine besonders wichtige Rolle in der Wirtschaft spielen. Manchmal hat der NPO-Sektor in diesen Ländern ein größeres Gewicht als der öffentliche Sektor.

50. In den meisten Ländern bilden sehr kleine Organisationen einen großen Prozentsatz der NPOs (bis zu 90%). Für diese kleineren NPOs kann es schwierig sein, eine große administrative Last zu tragen, was erforderlich wäre, wollten sie den detaillierten Bestimmungen der Regierung entsprechen. Selbst für größere Organisationen gibt es Grenzen dessen, was man noch als ein vernünftiges Maß an Regelungstreue bezeichnen kann, da die Ressourcen der NPOs von ihrer Natur her knapp bemessen sind, verglichen mit den oftmals lebenswichtigen Diensten, die sie leisten. Überdies gibt es in einigen Ländern gewisse per Gesetz oder gar per Verfassung vorgeschriebene Bestimmungen, welche Überwachungsbestimmungen für bestimmte NPOs verhindern oder begrenzen. Beispiele für solche Bestimmungen sind die Vereinigungsfreiheit oder der Sonderstatus religionsbasierter Organisationen.

Schlussfolgerungen und Punkte für die weitere Arbeit

51. Unter den am diesjährigen Typologieprogramm teilnehmenden Experten bestand dahingehend Übereinstimmung, dass, ungeachtet des gewählten Ansatzes, Aufsicht oder Überwachung durch die Regierung risikobasiert sein sollte. Jegliches Aufsichtssystem (sei es durch eine echte Regulierungsbehörde oder durch Steuerbehörden) sollte eine genau abgegrenzte Funktion haben und sich auf Bereiche hohen Risikos konzentrieren. Einige Experten argumentierten, dass eine Aufsichtsfunktion sich nicht so sehr bei der Erarbeitung unabhängiger Anhaltspunkte als hilfreich erweisen könne, sondern vielmehr bei der Erarbeitung von Hinweisen auf eine Terrorfinanzierung im Rahmen von Vorermittlungen, wenn noch nicht ausreichend Material für die Einleitung kriminalpolizeilicher Ermittlungen vorliegt. Andere waren der Auffassung, dass eine Aufsicht durch die Regierung eine eindeutig präventive Funktion haben und zu Hinweisen führen würde, da dann einige besonders gefährdete Kategorien gemeinnütziger Organisationen intensiver überprüft werden müssten. Auf jeden Fall herrschte Übereinstimmung darüber, dass die Befugnis und die Mittel zum Anstellen von Vorermittlungen bei verdächtigen Anhaltspunkten innerhalb einer NPO, noch bevor ausreichende Verdachtsmomente für kriminalpolizeiliche Ermittlungen vorliegen, möglicherweise eines der wesentlichen Elemente für ein System zur Bekämpfung des Missbrauchs des NPO-Sektors darstellten.

52. Ungeachtet des gewählten Ansatzes zur Aufsicht über gemeinnützige Organisationen, gibt es in manchen Ländern immer noch gewisse Ausnahmen oder Schlupflöcher in ihren Systemen, die verhindern, dass die Anfälligkeit des Sektors insgesamt verringert wird. Beispielsweise sind manche Länder ggf. nicht in der Lage, NPOs zu überwachen, die keine Steuerbefreiung beantragen, Gleiches gilt für religiöse Organisationen oder NPOs, die bestimmte andere, nicht durch Regeln festgelegte Rechtsformen haben. Daher muss untersucht werden, wie anfällig diese Teile des NPO-Sektors auf Terrorfinanzierung oder auf andere Formen des

Missbrauchs sind. Danach müssen Alternativlösungen gefunden werden, die Transparenz gewährleisten und den zuständigen Behörden, sofern erforderlich, Zugang verschaffen. Eine von einem Land vorgeschlagene Lösung bestand darin, es den NPOs zur Auflage zu machen, sich bei den Finanzbehörden registrieren zu lassen, wenn sie ein Bankkonto eröffnen wollten.

53. Um zu Hinweisen zu gelangen und diese weiter auszubauen, erachteten es die Experten als wichtig, Mechanismen und Wege zur gemeinsamen Informationsnutzung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu verstärken oder weiter auszubauen. Um eine Kooperation auf nationaler Ebene zu erleichtern, fand die Idee der Schaffung „nationaler Arbeitsgruppen“, bestehend aus Behörden zum Rechtsvollzug, Nachrichten- und Sicherheitsdiensten, Personal der FIUs, Personal zur Aufsicht über die NPOs und Finanzbehörden breite Unterstützung. Solche Arbeitsgruppen könnten (i) das Risiko der Terrorfinanzierung im NPO-Sektor untersuchen und bewerten, (ii) die Entwicklung oder weitere Ausarbeitung angemessener Überwachungsmechanismen empfehlen, um diese Gefahr zu bekämpfen und (iii) Informationen über potentielle oder vermutete Aktivitäten zur Terrorfinanzierung in diesem Sektor gemeinsam nutzen.

54. Die Experten betonten hinsichtlich des internationalen Informationsaustauschs und der internationalen Kooperation die Bedeutung eines aktiven und schnellen Informationsaustausch zwischen Behörden mit gleichen Aufgabenschwerpunkten, aber auch zwischen Behörden, die in beiden Ländern unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen (d.h. Informationsaustausch erfolgt beispielsweise nicht nur zwischen FIUs, sondern auch zwischen FIUs und Aufsichtsbehörden oder Behörden, die mit dem Rechtsvollzug beauftragt sind). Diese Art des Informationsaustauschs würde ergänzend zu formellerem Austausch von Informationen fungieren, insbesondere, wenn es eindeutige Hinweise auf international aktive Gruppen und mögliche Verbindungen zu spezifischen NPOs im Ausland gibt. Internationale Organisationen, die in der Lage sind, unterschiedliche nationale Datenbanken miteinander zu vergleichen, könnten auch eine überaus nützliche Rolle spielen.

55. Besondere Aufmerksamkeit sollte auch darauf gerichtet werden, Hindernisse bei der Aufspürung und Überprüfung von Ressourcen gemeinnütziger Organisationen in Drittländern zu beseitigen (Einsätze oder Verbindungen im Ausland). Dies ist in Not leidenden Konfliktgebieten besonders schwierig. Um diesem Problem zu begegnen, wurde eine Reihe von Ideen diskutiert, darunter: (i) die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Geber- und Empfängerländer; (ii) die Möglichkeit der Koordination und gemeinsamen Nutzung von Informationen, die aus gelegentlichen Umfeldsuntersuchungen im Ausland hervorgehen; (iii)

die Möglichkeit, Gelder durch ausdrücklich autorisierte und überwachte Organisationen vor Ort zu kanalisieren, (iv) die Entwicklung eines Profils für zuverlässige Verfahren für internationale Transaktionen und Operationen (eine Überprüfung der Verfahren der größeren und besser etablierten NPOs in den Rechtssystemen der unterschiedlichen Geber- und Empfängerländer), (v) die Möglichkeit der Umkehrung der Beweislast in bestimmten Fällen (NPOs in Geberländern müssen beweisen, dass ihre Operationen und Transaktionen im Ausland, obwohl sie von ortsansässigen NPOs durchgeführt werden, dem vorgeblichen Zweck und der Satzung der NPO entsprechen) und (vi) die bindende Notwendigkeit von Lizenzen für NPOs, verbunden mit verschärften Anforderungen hinsichtlich der Sorgfaltspflicht vor der Genehmigung von Operationen in bestimmten Hochrisiko- oder Konfliktgebieten oder in Terrorgebieten bzw. terroristisch geprägten Rechtssystemen. Keines der Konzepte zielte darauf ab, das Rechtssystem in den Empfängerländern von allen Verantwortlichkeiten zu entbinden, die im Zusammenhang mit der Aufsicht über den NPO-Sektor entstehen, jedoch beinhaltet jeder Vorschlag eine Möglichkeit zur Erhöhung des Schutzes des NPO-Sektors durch zusätzliche Auflagen an das Rechtssystem der Geberländer oder an die gemeinnützige Organisation selbst. Dies könnte auch dazu beitragen, einen ausreichenden Schutz gegen den Missbrauch von Ressourcen in Gebieten zu gewährleisten, wo nur relativ wenig Kontrolle seitens der Regierung existiert, insbesondere in Konfliktgebieten.

56. Weitere Arbeit ist nötig, um das System zur Berichterstattung über verdächtige oder ungewöhnliche Transaktionen als Mittel zur Aufdeckung eines möglichen Missbrauchs von NPOs optimal zu nutzen. Weitere Arbeit muss auch noch im Bereich der „Alarmsignale“ und Kodizes in Bezug auf die Sorgfaltspflicht bei Kunden im NPO-Sektor geleistet werden. Schließlich ist es wichtig, dass Länder die Diskussion mit ihrem heimischen NPO-Sektor aufnehmen, um ein gegenseitiges Verständnis und gegenseitige Kooperation bei der Bekämpfung der Terrorfinanzierung zu garantieren. Es ist auch von grundlegender Bedeutung, dass die Staaten das verfügbare Wissen und die Erfahrung des NPO-Sektors optimal nutzen, um festzulegen, welche Anforderungen realisierbar und effizient sind und welche Kodizes herausgearbeitet werden können.

III: SCHWACHSTELLEN DES VERSICHERUNGSSEKTORS IN BEZUG AUF GELDWÄSCHE

57. Die weltweite Versicherungsindustrie erzeugt laut gewissen Quellen Prämien in Höhe von 2,4- 2,6 Bio. US-Dollar³. Die Industrie bietet Produkte zu Risikotransfer, Sparen und Investments für eine Vielzahl von Kunden, von Einzelpersonen bis hin zu multinationalen Konzernen und Regierungen. Überdies ist der Versicherungssektor vielgestaltig, und gliedert sich in drei Hauptbereiche (je nach Versicherungsprodukt). Sie beinhalten das gesamte kurzfristige Versicherungsgeschäft, Lebensversicherungen und Rückversicherungen. Diese Produkte sind wie alle anderen Finanzdienstleistungen auch der Gefahr der Geldwäsche ausgesetzt, und in Typologieprogrammen der vergangenen Jahre, insbesondere im letztjährigen Programm, wurden Fälle herausgearbeitet, bei denen verschiedene Versicherungsprodukte genutzt wurden, um Geld zu waschen. Aus diesem Grund wählte die FATF den Topos Versicherungen als Thema für den dritten Workshop des diesjährigen Typologieprogramms.

58. Für Finanzinstitutionen sind Zahlungen von Versicherungsunternehmen nichts Außergewöhnliches. Das Geld gilt als sauber, und die Zahlungen erregen keinerlei Aufmerksamkeit. Wenn es Geldwäschern gelingt, Mittel in Versicherungspolicen anzulegen, haben sie einen bedeutenden Schritt auf dem Weg getan, die Gelder im Rahmen des internationalen Finanzsystems zu platzieren und zu integrieren.

59. Die Experten betrachteten den Versicherungssektor aufgrund der Größe der Industrie, der leichten Verfügbarkeit und der Vielzahl der angebotenen Produkte und der Struktur des Geschäfts als potentiell anfällig für Geldwäsche. Was den letztgenannten Punkt der Aufzählung angeht, so darf nicht übersehen werden, dass das Versicherungsgeschäft in manchen Rechtssystemen Grenzen überschreitet, und oftmals werden die Versicherungsprodukte von Brokern oder anderen Mittelsmännern vertrieben, die nicht unbedingt zu der Versicherungsgesellschaft gehören, die das fragliche Produkt vertreibt, oder unter ihrer Kontrolle stehen. Da oftmals Begünstigter und Policeinhaber zwei verschiedene Personen sind, ist es mitunter auch schwierig festzulegen, wann und im Bezug auf wen die Bestimmungen zur Sorgfaltspflicht anzuwenden sind (lediglich auf den Inhaber der Police oder auch auf den Begünstigten?).

60. Um die inhärenten Risiken für die Versicherungsindustrie zu verringern, machen zahlreiche Rechtssysteme für Teile dieses Sektors Bestimmungen gegen die Geldwäsche obligatorisch, so wie die kundenbezogene Sorgfaltspflicht und die Pflicht zur Berichterstattung über verdächtige Transaktionen. Außerdem gibt es internationale Normen gegen Geldwäsche, die von der Versicherungsindustrie selbst vorgeschlagen und durch die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors/IAIS)⁴ herausgegeben werden. Die Leitlinien der IAIS für Körperschaften im Versicherungsbereich zum Thema Geldwäsche nennen die für diesen Sektor relevanten grundlegenden Prinzipien und Verfahren, einschließlich der Befolgung der Bestimmungen zur besseren Kenntnis der Kunden (know-your-customer/KYC) und Personaltrainingsprogramme.

61. Das diesjährige Typologieprogramm untersuchte die Gefahren, Trends und Schwachstellen des Versicherungswesens hinsichtlich Geldwäsche und beurteilte die Natur und das Ausmaß des Geldwäscheproblems im Hinblick darauf, festzustellen, bei welchen Versicherungskategorien dieses Risiko am stärksten ausgeprägt ist.

Typologien

62. Es sind verschiedene Methoden zur Geldwäsche im Versicherungssektor aufgedeckt worden, und auf einige dieser Techniken wurde bereits in den vergangenen Jahren hingewiesen. Auf der Anlagestufe des Geldwäschezklus wurde die Versicherungsindustrie beispielsweise dadurch genutzt, dass Gewinne aus kriminellen Aktivitäten direkt in den Kauf von Versicherungsprodukten investiert wurden. In diesen Fällen machten sich die Geldwäscher die Tatsache zunutze, dass Versicherungsprodukte oft durch Makler verkauft werden, also durch Agenten, die nicht der direkten Kontrolle oder Aufsicht der Gesellschaft unterstehen, welche das Produkt vertreibt. Daher kann der Geldwäscher nach einem Versicherungsmakler suchen, der die erforderlichen Verfahren nicht kennt, bzw. nicht befolgt oder der Anzeichen für mögliche Fälle von Geldwäsche einfach nicht erkennt oder anzeigt.

³ OECD (2003), *Insurance Statistics Yearbook 1994-2001*, S.2 und „Sigma Insurance Research Paper 8“, *World Insurance in 2002*, S. 26.

⁴ Weitere Informationen zur IAIS unter: www.iaisweb.org.

Fall 9: Nutzung einer Versicherungspolice zur Geldwäsche{ INHALT "Fall 9: Nutzung einer Versicherungspolice zur Geldwäsche" }f }

Ein Geldwäscher kaufte eine Seeversicherungs- und Unfallversicherungspolice für ein nicht existierendes Hochseeschiff. Er zahlte große Prämien auf die Police und stiftete die Zwischenhändler an, so dass reguläre Ansprüche gestellt und ausgezahlt wurden. Dennoch achtete er sorgfältig darauf, dass die Ansprüche unter den Prämienzahlungen bleiben, so dass das Versicherungsunternehmen einen ansehnlichen Gewinn von der Police hatte.

Auf diese Art und Weise war es dem Geldwäscher möglich, Schecks für seine Forderungen zu erhalten, die er zur Geldwäsche nutzen konnte. Die Gelder kamen scheinbar von einer respektablen Versicherungsgesellschaft, und nachdem man den Namen der Versicherungsgesellschaft einmal auf dem Scheck bzw. dem Überweisungsformular gesehen hatte, wurde die Quelle dieser Gelder auch kaum in Frage gestellt.

Fall 10: Geldwäsche nach der Ausschüttung von Versicherungsleistungen{ INHALT "Fall 10: Geldwäsche nach der Ausschüttung von Versicherungsleistungen" }f }

Die Polizei deckte im Staat A einen Fall von Autoschieberei auf, bei dem die Täter bewusst Verkehrsunfälle im Staat B provozierten, um Schadensersatzforderungen stellen zu können. Eine Wäsche der eingenommenen Gelder erfolgte durch staatliche Baubetriebe. Im Staat A war in zwei verschiedenen Regionen ein aus Teams bestehendes Netzwerk aktiv. Es wurden Luxusfahrzeuge gestohlen und mit falschen Nummernschildern versehen, bevor sie in den Staat B verschoben wurden. Im Staat A wurden auf diese Fahrzeuge Versicherungsverträge abgeschlossen. Im Staat B wurden diese Fahrzeuge absichtlich abgemeldet und es wurden Schrottfahrzeuge mit falschen Nummernschildern gekauft, um in Staat A Schadensersatzforderungen an die Versicherung stellen zu können.

Im Rahmen dieses Systems benutzte man ca. 100 Luxusfahrzeuge, um Schadensersatzansprüche aus simulierten oder bewusst herbeigeführten Unfällen geltend zu machen, die dann in betrügerischer Absicht bei den Versicherungsfirmen eingereicht wurden. Der

Gesamtschaden belief sich auf über 2,5Mio. US-Dollar. Das Land, in dem sich die Unfälle ereigneten, wurde ausgewählt, weil seine nationalen Gesetze eine prompte Auszahlung von Entschädigungsleistungen gewährleisten.

Nach Erhalt der Entschädigungszahlungen zahlten die betrügerischen „Geschädigten“ 50% der Summe in bar an den Bandenchef, der diese Gelder im Staat B anlegte. Bei den Ermittlungen kamen Banküberweisungen in einer Höhe von bis zu 12500US-Dollar pro Monat zu Tage, die von den Konten des Bandenchefs in das fragliche Land getätigt wurden. Das Geld wurde in den Kauf von zahlreichen Baufahrzeugen und durch die Eröffnung von Betrieben in diesem Sektor im Staat B angelegt. Die Ermittlungen ergaben ebenfalls, dass der Bandenchef ein Lagerhaus unterhielt, in dem er Luxusfahrzeuge für seinen schwarzen Autohandel einlagerte. Es erwies sich gleichfalls, dass es Geschäftsbeziehungen zwischen dem Bandenchef und einem örtlich ansässigen Unternehmen zur Baulanderschließung gab, was die Vermutung nahe legt, dass das Netzwerk versuchte, einen Teil seiner Gewinne im Immobiliengeschäft anzulegen.

63. Die beim diesjährigen Typologieprogramm verwendeten Beispiele scheinen überdies zu zeigen, dass es gewisse potentielle Warnzeichen für mögliche Geldwäsche gibt, einschließlich des Falls, dass der potentielle Eigentümer der Police mehr an den Kündigungsbestimmungen als an den Ausschüttungen interessiert ist. Der Einsatz von Bargeld und/oder der Zahlung großer einmaliger Prämien, ja die Zahlung jeglicher großer Summen in bar, sollte als verdächtig gelten und als ein möglicher Versuch, kriminelle Gelder durch Versicherungsprodukte im Finanzsystem anzulegen.

64. Der Erhalt von Prämien von Offshore-Finanzmittlern und/oder solcher, die nur einer geringen bzw. gar keiner Regulierung unterliegen, kann ein anderes Anzeichen für die potentielle Nutzung von Versicherungsprodukten zu Geldwäschewecken sein. Bei der Weiterleitung wie beim Erhalt von Zahlungen durch nicht regulierte Vermittler besteht ein inhärentes Risiko, da sie oftmals hinsichtlich der in die Policen investierten Gelder die gebotene Sorgfaltspflicht nicht beachtet haben. Eine Reihe von Experten wies darauf hin, dass Versicherungsfirmen in zahlreichen Rechtssystemen oft zusätzliche derartige Sorgfaltsprüfungen durchführen, um dieser besonderen Gefahr zu begegnen.

65. Eine andere Methode zur Geldwäsche mittels Versicherungspolicen, insbesondere solcher, die als Investitionen genutzt werden, besteht für den Geldwäscher darin, eine oder mehrere Überzahlungen bei den Versicherungsprämien zu leisten und dann zu verlangen, dass Rückerstattungen an Dritte ausgezahlt werden. So behält der Geldwäscher auch weiterhin die

Police als Investmentprodukt, während er gleichzeitig Gelder durch die zusätzlich gezahlten Beiträge/Erstattungen wäscht.

Fall 11: Geldwäscher benutzen die Versicherungsindustrie zum Waschen ihrer Gelder{

INHALT "Fall 11: Geldwäscher benutzen die Versicherungsindustrie zum Waschen ihrer Gelder
"} }

Kunden in verschiedenen Ländern nahmen die Dienste eines Vermittlers für den Kauf von Versicherungspolicen in Anspruch. Der Kunde wies sich durch Personalpapiere aus, die Institution vor Ort, jedoch, welche die Police verkaufte, konnte die Einzelheiten nicht nachprüfen und verließ sich darauf, dass der Vermittler seiner Sorgfaltspflicht genügt hatte.

Die Police wurde ausgestellt, und der Vermittler leistete die erforderlichen Zahlungen an die vor Ort ansässige Niederlassung. Nachdem einige Monate verstrichen waren, ging bei der Niederlassung eine Benachrichtigung durch den Kunden ein, in welcher er mitteilte, dass er sich aufgrund geänderter Umstände gezwungen sähe, die Police zu kündigen und die anfallenden Verluste zu tragen und daher eine Rückerstattung (per Scheck) forderte.

In anderen Fällen lief die Police einige Jahre, bevor sie gekündigt und die Forderung erhoben wurde, die Zahlungen seien an einen Dritten zu leisten. Der Erstattungsscheck wurde oft von der vor Ort ansässigen Finanzinstitution ausgestellt, ohne das weitere Fragen gestellt wurden, da die Zahlung von einer anderen, ebenfalls vor Ort ansässigen respektablen Institution kamen.

66. Ein häufiger Wechsel der Begünstigten, die Nutzung der Police als Wechsel oder bei großen Geldwäscheprojekten als Sicherheit nutzt, zusammen mit der frühzeitigen Kündigung von Policen im Investmentbereich, wurden von einigen Mitgliedstaaten ebenfalls als potentielle Geldwäscheprobleme angesprochen, vor allem, wenn diese Kündigung der wirtschaftlichen Logik widerspricht.⁵

67. Einige der hier genannten Hinweise auf potentielle Geldwäsche können von sorgfältig arbeitenden Versicherungsfirmen bzw. Vermittlern relativ leicht identifiziert werden. Es kann sogar sein, dass es in einigen Fällen legitime Gründe dafür gibt, warum solche Indikatoren auftreten. Dennoch traten in einer Reihe der von den Experten vorgelegten Beispiele für Geldwäsche

⁵ Für weitere potentielle Anzeichen der Geldwäsche im Versicherungswesen siehe S. 19 und 20 der IAIS AML Leitlinien für Versicherungsaufsichtsbeamte und Körperschaften des Versicherungswesens (IAIS AML guidance notes for insurance supervisors und insurance entities) unter: <http://www.iaisweb.org/02money.pdf>.

mehrere Indikatoren gleichzeitig auf. Es sei darauf hingewiesen, dass viele dieser Indikatoren anscheinend bei Lebensversicherungen auftreten, die als Investment genutzt werden. Wie bereits erwähnt werden diese Versicherungsprodukte als Sparguthaben bzw. Investitionen genutzt, in welche schmutziges Geld eingezahlt wird, gefolgt von der vollständigen oder teilweisen Auszahlung der Gelder in Form einer scheinbar legalen Rückzahlung.

Fall 12: Das organisierte Verbrechen wäscht Geld mittel Policen für Lebensversicherungen{

INHALT "Fall 12: Das organisierte Verbrechen wäscht Geld mittels Policen für Lebensversicherungen" } }

Zollbeamten im Staat X leiteten Ermittlungen ein, in deren Verlauf sich ergab, dass ein Drogenhändlerring den Finanzsektor genutzt hatte, um Einkünfte zu waschen. Durch Ermittlungsanstrengungen der Vollzugsbehörden in mehreren Staaten ergab sich, dass die Drogenhändler Gelder mittels des im Ausland ansässigen Versicherungsunternehmens Z wuschen.

Die Versicherungsfirma Z bietet Versicherungsprodukte in Art eines Investmentfonds an. Die Ertragsrate war an die großen Börsenindizes gebunden, so dass die Verasicherungspolicen als Investments dienen konnten. Es war vorgesehen, dass die Kontoinhaber die Policen überzahlen und so Gelder in den Fond einzahlen und daraus entnehmen konnten. Die dabei anfallenden Kosten beiliefen sich auf die Strafgebühren für verfrühte Kapitalentnahme. Die Gelder tauchten dann als telegraphische Geldüberweisung oder von einer Versicherungsgesellschaft ausgestellter Scheck auf und waren scheinbar sauber.

Bis heute ergaben Ermittlungen, dass mehr als 29Mio. US-Dollar auf diese Weise gewaschen worden waren, mehr als 9Mio. US-Dollar dieser Summe wurden beschlagnahmt. Überdies wurden aufgrund gemeinsamer Anstrengungen von Zollbeamten des Staates Y (des Landes, aus welchem das Rauschgift kam) und des Staates Z mehrere Durchsuchungsbefehle und Haftbefehle bei Personen vollstreckt, die in Geldwäscheaktivitäten verwickelt waren und in Beziehung zur Versicherungsfirma Z standen.

68. Die am diesjährigen Workshop zum Thema Versicherungen teilnehmenden Experten machten auch die Beobachtung, dass die anderen Versicherungsprodukte ebenso anfällig für Geldwäsche sein können, sofern man ausschließlich auf Dienste von Vermittlern zurückgreift (es handelt sich auch hier um Makler oder Agenten, die nicht zu der Gesellschaft gehören, welche

das Versicherungsprodukt herausgebracht hat). Diese Gefahr ist möglicherweise noch akuter, wenn man das relative Fehlen von Bestimmungen gegen die Geldwäsche oder anderer relevanter Bestimmungen berücksichtigt.

Berichte über verdächtige Transaktionen und Versicherungen

69. Eine wichtige Beobachtung, welche die Experten des diesjährigen Typologieprogramms machten, betrifft die relativ geringe Anzahl von Berichten über verdächtige Transaktionen, bei denen Versicherungen eine Rolle spielen. Dies scheint für die Mehrheit der Teilnehmer am Workshop zuzutreffen, ungeachtet der Tatsache, dass im Versicherungssektor in vielen Ländern bereits seit mehreren Jahren Berichte über verdächtige Transaktionen erstattet worden sind. Überdies entspricht die Zahl der Berichte nicht notwendigerweise der relativen Größe der Industrie im Vergleich mit dem Finanzsektor insgesamt. In der Tat gibt es in manchen Rechtssystemen mit großem Versicherungssektor nur sehr wenige Berichte über verdächtige Transaktionen in Zusammenhang mit Versicherungen, trotz rigoroser Bestimmungen bezüglich der Berichterstattung.

70. Die Experten diskutierten die Frage, ob relativ geringe Zahlen von Berichten über verdächtige Transaktionen und Fälle des Rechtsvollzugs, bei denen Geldwäsche in Verbindung mit Versicherungen eine Rolle spielte, darauf hindeuten, dass der Versicherungssektor nur in geringem Maße von Geldwäschern genutzt werde, oder ob Fälle von Geldwäsche nicht aufgedeckt würden. Einige Experten vertraten die Auffassung, dass es aufgrund der Größe der Versicherungsindustrie zu viele Schwachstellen gäbe, als dass die Geldwäscher diese ignorieren könnten. Einige glaubten jedoch, dass die strenge Überwachung in ihren Ländern, in Verbindung mit der Abschaffung der Inhaberpolicen in gewisser Weise das potentielle Risiko senke. Sie sagten, in anderen Teilen des Finanzsektors habe man die Erfahrung gemacht, dass diejenigen Teile des Finanzsystems, in denen keine kohärente Umsetzung von Bestimmungen gegen die Geldwäsche erfolge, das höchste Risiko aufwiesen, für Geldwäsche genutzt zu werden.

Auswirkungen auf die Vorgehensweise

71. Verglichen mit der Größe der Versicherungsindustrie erscheint die Zahl der aufgedeckten Fälle von Geldwäsche überaus gering. Dennoch sind die am diesjährigen Typologieprogramm teilnehmenden Experten der Auffassung, dass der Versicherungssektor immer noch anfällig auf Geldwäsche ist. Möglicherweise wird Geldwäsche in der Versicherungsindustrie aufgrund einer Kombination inhärenter Faktoren nicht aufgedeckt (die Abhängigkeit von Maklern für den Vertrieb der Versicherungsprodukte), wegen der bruchstückhaften und unvollständigen Anwendung von Regeln und Bestimmungen gegen die Geldwäsche und aufgrund einer mangelnden Bereitschaft aller Teile des Sektors, sich mit dieser Gefahr auseinander zu setzen. Als erster Schritt wird es wahrscheinlich erforderlich sein, besser zu verstehen, wie und in welchem Ausmaß die unterschiedlichen Teile des Versicherungssektors von Geldwäschern genutzt werden könnten.

72. Um das Schlupfloch zu schließen, dass sich aufgrund der unangemessenen Anwendungen von Methoden der Standards gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung ergibt, sind wahrscheinlich verstärkte Anstrengungen zur Anwendung der existierenden Maßnahmen erforderlich. Es sollte eine bessere gemeinsame Nutzung von Informationen angestrebt werden, die für den Versicherungssektor relevant sind, sowohl innerhalb der Versicherungsindustrie selbst als auch zwischen dem Versicherungswesen und Überwachungs- und Gesetzesvollzugsbehörden. Vollstreckungs- und andere Ermittlungsbehörden könnten auch dazu angehalten werden, relevante Typologien zur Geldwäsche aus anderen Ermittlungen zu identifizieren, wie beispielsweise Verbindungen zu Versicherungsbetrug.

73. Die Experten stellten fest, dass die wesentliche Schwachstelle im Versicherungssektor in Bezug auf Geldwäsche wahrscheinlich im Integrations- und Strukturierungsstadium des Geldwäschezyklus liegt. Zu diesem Zeitpunkt sind Anzeichen möglicherweise weniger offensichtlich oder es sind hinsichtlich der Sorgfalt und des erforderlichen Ausmaßes andere Maßstäbe anzulegen, um Fälle von Geldwäsche aufzudecken. Grundlegende Verfahren zur Kundenidentifizierung können sich ohne umfassendere kundenbezogene Sorgfaltsbestimmungen als unzureichend erweisen.

74. Die Art des Geldwäscherisikos im Versicherungssektor scheint sich von demjenigen zu unterscheiden, das für den Rest des Finanzsektors besteht, deshalb ist es gegebenenfalls erforderlich, spezifische AML-Maßnahmen zu entwickeln. Die Experten kamen auch zu dem

Schluss, dass weitere Arbeit erforderlich ist, um spezifische Schwachstellen im gesamten Versicherungssektor besser zu verstehen und festzustellen (nicht nur im Bezug auf Lebensversicherungen).

IV: Politisch exponierte Persönlichkeiten

75. Im Rahmen ihrer Arbeit des Jahres 2001 zu Schwachstellen in Bezug auf Geldwäsche im Bereich der Privatbanken untersuchte die Finanzauswertungsgruppe das Thema ‚politisch exponierte Persönlichkeiten‘ und die Gefahr, die sie für den Finanzsektor darstellen. Häufig tauchen in der Presse neue Enthüllungen über politisch exponierte Persönlichkeiten auf, die im Verdacht stehen, in Finanzkriminalität verstrickt zu sein, vor allem in Verbindung mit Korruption. Nach Herausgabe der überarbeiteten Vierzig Empfehlungen, die verschärfte Maßnahmen enthalten, die speziell auf die von politisch exponierten Persönlichkeiten ausgehende Gefahr abzielen, entschied die FATF, dieses Thema auch im Rahmen des diesjährigen Typologieprogramms kurz zu beleuchten. Daher wurde dieser Punkt in der Plenarsitzung der Experten diskutiert und es wurden einige abschließende Erkenntnisse gewonnen.

76. Mit dem Terminus *Politisch exponierte Persönlichkeiten oder PEPs* werden Personen bezeichnet, die in einem Staat prominente politische Funktionen innehaben bzw. in der Vergangenheit innehatten. Unter diese Kategorie fallen beispielsweise Staatsoberhäupter, hochrangige Politiker und Regierungs- und Justizbeamte- sowie hochrangige Militärs, Führungspersonlichkeiten in staatlichen Betrieben sowie wichtige Persönlichkeiten in politischen Parteien. Aufgrund des besonderen Status der PEPs – in politischer Hinsicht in ihrem Heimatland und möglicherweise in diplomatischer Hinsicht, sofern sie im Ausland aktiv sind – müssen Finanzinstitutionen oft mit einem gewissen Maß an Diskretion vorgehen, was die Finanzaktivitäten dieser Personen angeht, bzw. diejenigen, die in ihrem Namen ausgeführt werden. Wenn eine politisch exponierte Persönlichkeit in kriminelle Aktivitäten verwickelt wird, wird die ihr traditionellerweise entgegengebrachte Diskretion in Bezug auf ihre Finanzaktivitäten oftmals zu einem Hindernis bei der Aufdeckung bzw. Ermittlung der Straftaten, in die diese Persönlichkeit möglicherweise verstrickt ist.

77. Aufgrund des Materials, das auf der Expertentagung vorgelegt wurde sowie aufgrund schriftlicher Eingaben von Teilnehmern lässt sich eine Reihe von Beobachtungen ableiten. Erstens handelt es sich bei den Geldern, die eine politische exponierte Persönlichkeit zu waschen

versucht, nicht nur um Bestechungsgelder, Schmiergelder und andere Einkünfte, bei denen ein direkter Korruptionsbezug besteht, sondern auch um unterschlagene oder regelrecht gestohlene Staatsgelder oder Gelder politischer Parteien und Gewerkschaften sowie um Gelder aus Steuerhinterziehung. Politisch exponierte Persönlichkeiten sind in der Tat mitunter direkt in andere kriminelle Aktivitäten verstrickt, wie beispielsweise das organisierte Verbrechen oder den Drogenhandel. PEPs, die aus Ländern oder Regionen kommen, in denen Korruption endemisch, organisiert und systemimmanent ist, scheinen das höchste potentielle Risiko darzustellen. Dennoch sei darauf hingewiesen, dass es in fast jedem Staat korrupte oder unehrliche Politiker gibt.

Fall 13: Ein Berater einer politisch exponierten Persönlichkeit wäscht Gelder aus Korruption im großen Maßstab { INHALT "Fall 13: Ein Berater einer politisch exponierten Persönlichkeit wäscht Gelder aus Korruption im großen Maßstab" } }

Ein im Staat A ausgestrahltes Videoband zeigte den Präsidentenberater Z, der angeblich einen oppositionellen Politiker zu bestechen versuchte. Diese negative Publicity für Z, der gemeinhin als graue Eminenz hinter dem Präsidenten in Staat A galt, führte dazu, dass der Präsident einen Sonderermittler bestellte, der zahlreiche weitere Ermittlungen hinsichtlich der gesetzeswidrigen Aktivitäten von Z und seinen Komplizen einleitete. Von Behörden im Staate B angestrengte Ermittlungen führten zum Einfrieren von ca. 48 Mio US-Dollar, die Z zugeschrieben wurden⁶. Z floh aus dem Land und wurde schließlich verhaftet und an Staat A ausgeliefert, wo ihn jetzt ein Prozess wegen Korruption, Drogenhandels, unrechtmäßiger Bereicherung und anderer Anklagepunkte erwartet.

Vor der Verhaftung von Z wurde Herr Y, ein Komplize des Z, aufgrund eines einstweiligen Haftbefehls und Auslieferungsantrags des Staates A verhaftet. Z und seine Komplizen, darunter Y, generierten die bei diesem Fall eingebüßten kriminellen Einkünfte durch den Missbrauch der offiziellen Position von Z als Berater des ehemaligen Präsidenten des Staates A. Bei einigen der wichtigsten betrügerischen Machenschaften spielten auch die Beschaffung von Rüstungsgütern und die Vergabe von Dienstleistungsverträgen sowie die kriminelle Investition von Pensionsfonds der Regierung eine Rolle.

⁶ Weitere 22 Mio US-Dollar wurden später entdeckt.

Y war in Schmiergeldmachenschaften großen Ausmaßes verstrickt, bei denen sowohl Gelder des Finanzministeriums des Staates A als auch Gelder der staatlichen Pensionsfonds für Militär und Polizei abgezweigt wurden. Y und Andere nutzten Gelder aus den Pensionsfonds und ihr eigenes Geld, um eine Mehrheitsbeteiligung an einer Bank im Staat C zu erwerben. Es handelte sich hierbei um die Bank M, die im Juni 1999 von einer anderen, im Staat A ansässigen Bank aufgekauft wurde. Y war damit beauftragt, Investitionsmöglichkeiten für die Bank M ausfindig zu machen, und er entschied sich für Bau- und Immobilienprojekte, die durch die Bank und die Gelder des Pensionsfonds finanziert werden sollten. Er kontrollierte auch die Baufirmen, welche die entsprechenden Projekte bauten. Y errichtete ein System, bei dem er die tatsächlichen Kosten der Investmentprojekte des Pensionsfonds um 25% aufblähte und der Bank entsprechend in Rechnung stellte. Von Y empfohlene Projekte wurden vom Vorstand des Pensionsfonds der Polizei automatisch genehmigt, da mehrere Vorstandsmitglieder Schmiergelder erhielten. Bei einem Projekt im Wert von 25Mio US-Dollar wurde betrügerisch ein um 8Mio US-Dollar überhöhter Wert angegeben. Y gründete und kontrollierte im Geheimen auch mehrere Scheinfirmen, deren Aufgabe es war, Darlehen der Bank M gegen Schmiergeld der Darlehensnehmer zu vermitteln. Wenn einige der Darlehen in Verzug gerieten, kaufte Y die bankrotten Projekte zu extrem niedrigen Preisen auf, um sie mit Gewinn weiter zu verkaufen.

Überdies waren Y und Mitglieder des Vorstands der Bank M von der Regierung des Staates A zur Beschaffung von Militärflugzeugen befugt. Bei der Beschaffung von lediglich zwei Flugzeugen zahlte die Regierung die zusätzliche Summe von 150Mio US-Dollar aufgrund eines betrügerischen Aufschlags von 30% auf den Verkaufspreis. Dieses illegale Geld wurde angeblich durch die Bank M geschleust. Von dort floss es auf zahlreiche Konten unter verschiedenen Namen bei Banken im Ausland, um die Herkunft des Geldes zu verschleiern.

Y bediente sich konsequent einer Reihe von Banken im Ausland, um seinen Anteil der kriminellen Einkünfte und den Anteil seiner Komplizen zu waschen. Ms. D, eine Bankerin, die mit einem Cousin von Y verheiratet ist, war früher Vorstandsmitglied der Bank M und half Y dabei, mehr als 20Mio US-Dollar in einem Rechtssystem zu verstecken.

Y eröffnete ein Bankkonto im Staat C und bewegte über dieses Konto bis zu seiner Verhaftung ca. 15Mio US-Dollar. Zu Anfang erregte die Eröffnung des Kontos keinerlei Verdacht, weil Bürger des Staates A oft Konten im Staat C eröffneten, um ihr Vermögen vor der Inflation zu schützen. Dennoch bemerkten Finanzinstitutionen, bei denen Y, D und Andere Bank- und Vermittlerkonten hatten oder solche Konten kontrollierten, mit der Zeit, eine ungewöhnliche Aktivität auf den

Konten. Laut Bankmitarbeitern gab es für die finanziellen Transaktionen von Y keine offensichtliche geschäftliche Begründung, und die Herkunft der Gelder war verdächtig.

78. Eine andere Beobachtung besagt, dass PEPs aufgrund der großen Exponiertheit ihres Amtes sowohl innerhalb wie außerhalb ihres Landes oft Mittelsmänner oder andere Vermittler einsetzen, um Finanzgeschäfte in ihrem Namen zu tätigen. Daher ist es für enge Berater, Freunde und Familienmitglieder einer politisch exponierten Persönlichkeit nichts Ungewöhnliches, einzelne Transaktionen durchzuführen oder Gelder auf ihren eigenen Namen für die besagte Persönlichkeit zu halten bzw. zu bewegen. Dieser Einsatz von Mittelsmännern ist an sich noch kein Hinweis auf kriminelle Aktivitäten, da solche Vermittler auch zum Einsatz kommen, wenn das Geschäft bzw. die Einkünfte der politisch exponierten Persönlichkeit vollständig legal sind. Oft jedoch stellt der Einsatz von Mittelsmännern, um politisch exponierte Persönlichkeiten vor ungewollter Aufmerksamkeit zu schützen, ein Hindernis bei der Ausübung der kundenbezogenen Sorgfaltspflicht dar, die bei jedem Kunden angewendet werden sollte. Ein weiteres Hindernis kommt ins Spiel, wenn die Person, die im Namen der politisch exponierten Persönlichkeit handelt, oder diese Person selbst einen Sonderstatus innehat, wie beispielsweise diplomatische Immunität.

Fall 14: Ein hochrangiger Regierungsbeamter wäscht unterschlagene öffentliche Gelder mit Hilfe von Familienmitgliedern { INHALT"Fall 14: Ein hochrangiger Regierungsbeamter wäscht unterschlagene öffentliche Gelder mit Hilfe von Familienmitgliedern"{f }

Die Familie eines ehemaligen hochrangigen Regierungsbeamten im Staat A, der verschiedene politische und administrative Funktionen bekleidet hatte, gründete im Staat B, einem vom steuerlichen Gesichtspunkt aus betrachtet attraktiven Finanzzentrum, eine Stiftung mit dem Sohn des ehemaligen Beamten als Hauptbegünstigtem. Diese Stiftung unterhielt im Staat C ein Konto, von dem aus eine Überweisung in Höhe von ca. 1,5 Mio US-Dollar auf das gemeinsame Konto der Ehefrau überwiesen wurde, das zwei Monate zuvor in einer Bank im Nachbarstaat D eröffnet worden war. Diese Geldbewegung reichte als legitimer Grund für diese Bank aus, um der nationalen FIU einen Bericht über ihren Verdacht zuzuleiten.

Die auf der Grundlage des Berichts über verdächtige Transaktionen durchgeführten Ermittlungen ergaben auf besagtem Konto Eintragungen über zwei vorherige internationale Transfers großer Summen von den Konten der Ehefrau des Beamten, die diese in ihrem Heimatland (A) führte, sowie die Tatsache, dass die Ehefrau auch Konten in anderen nationalen Bankinstituten hatte.

Auf diese Konten flossen internationale Überweisungen, die später abgehoben wurden. Das Fehlen einer offensichtlichen wirtschaftlichen Begründung für die durchgeführten Banktransaktionen und Informationen nach der Eröffnung eines Gerichtsverfahrens gegen den leitenden Regierungsbeamten in seinem Heimatland wegen der Veruntreuung öffentlicher Gelder führten in diesem besonderen Fall zu der Annahme, es sei ein System errichtet worden, um die aus dieser Straftat stammenden Gelder zu waschen. Der fragliche Beamte wurde später, als er gerade Vorbereitungen zur Schließung seines Bankkontos traf, daran gehindert und in Polizeigewahrsam überstellt. Ein Ermittlungsverfahren ist eingeleitet worden.

79. Neben dem Einsatz Dritter verschieben oder verschleiern politisch exponierte Persönlichkeiten illegale Einkünfte im Allgemeinen dadurch, dass sie die Gelder durch Netzwerke von Firmenmantelbetrieben oder Offshore-Banken schleusen, die außerhalb ihres Heimatlandes angesiedelt sind, und die wahrscheinlich keine Details über relevante Transaktionen preisgeben. In anderen Fällen verbergen sie ihre Finanztransaktionen hinter verschiedenen anderen undurchsichtigen legalen Körperschaften wie beispielsweise Trusts. Auch hier sind die Möglichkeiten der Banken hinsichtlich der Anwendung der kundenbezogenen Sorgfaltspflicht bzw. der Bestimmungen zur besseren Kenntnis der Kunden stark eingeschränkt.

Fall 15: Ein leitender Angestellter eines Staatsbetriebs ist in Korruptionsschwarzschafften auf höchster Ebene verstrickt{ INHALT "Fall 15: Ein leitender Angestellter eines Staatsbetriebs ist in Korruptionsschwarzschafften auf höchster Ebene verstrickt" }f }

Ermittlungen im Falle eines leitenden Regierungsbeamten, Herrn As, Angestellter des Staatsbetriebs A, ergaben, dass er auf mehrere Konten, die auf seinen Namen geführt wurden und die er unterhielt, überhöhte Zahlungen erhielt. A war der stellvertretende Leiter des Betriebs A und verfügte über ein Jahreseinkommen von mehr als 200000 US-Dollars. Die Ermittlungen ergaben, dass A in mehreren Ländern 15 Bankkonten unterhielt, durch die mehr als 200Mio US-Dollar geschleust worden waren. A verwendete das Geld auf diesen Konten, um politischen Einfluss zu gewinnen und an große, von ausländischen Regierungen vergebene Verträge für die Firma A zu gelangen.

Die Ermittlungen ergaben, dass ein Treuhandkonto eingerichtet worden war, durch welches Zahlungen des Betriebes A auf eine Reihe kleinerer Konten transferiert wurden, die unter der Kontrolle von Herrn A standen. Dieser überwies das Geld dann von diesen Konten weiter oder

tätigte Barabhebungen. Die abgehobenen Mittel wurden als Bestechungsgelder eingesetzt. In den Genuss dieser Zahlungen kamen: Staats- und Regierungschefs, leitende Regierungsbeamte, leitende Angestellte von Staatsbetrieben und wichtige Funktionsträger politischer Parteien in mehreren Ländern sowie Familienmitglieder und enge Vertraute von Herrn A.

Weitere Ermittlungen in Bezug auf die mit den Konten von Herrn A in Zusammenhang stehenden Finanztransaktionen ergaben, dass ein Firmenmantel dazu genutzt wurde, Zahlungen zu erhalten und zu leisten. Neben diesen regelmäßigen Bewegungen auf den Konten gab es unregelmäßige Bareinzahlungen (oftmals mehrmals täglich) und normalerweise hohe Abhebungen. Auf einem Konto wurden in einem Zeitraum von sechs Wochen mehr als 35Mio US-Dollar in bar abgehoben. Dies wich von allen vorherigen Bewegungen auf diesem Konto ab. Die Ermittler stellten fest, dass auch eine bewusste Aufsplitterung der Bareinzahlungen in kleinere Summen vorgenommen wurde, was darauf hindeutete, dass A Kenntnis von den Bestimmungen zur Berichterstattung [über verdächtige Transaktionen] besaß und sie zu unterlaufen suchte. Zu den Zahlungsbegünstigten sowohl von Bareinzahlungen wie von telegraphischen Überweisungen gehörten mehrere politisch exponierte Persönlichkeiten und Vertraute solcher Personen.

Begünstigter ist ein leitender Politiker bzw. eine leitender Beamter

Ein Vermittler erhielt vom Betrieb A eine Zahlung in Höhe von 50Mio US-Dollar. Er leitete das Geld dann auf zwei weitere Konten im Ausland weiter. Die Gelder wurden dann auf Firmenkonten verschoben, die gleichfalls im Ausland geführt wurden. Es zeigte sich, dass es sich bei den begünstigten Inhabern dieser Firmenkonten um einen ehemaligen Leiter des Geheimdiensts im Staat B und einen Staatsminister des Verteidigungsministeriums im Staat C handelte.

Begünstigte ist die Ehefrau einer politisch exponierten Persönlichkeit

Gelder der Firma A wurden auf eines der Bankkonten von Herrn A überwiesen. A legte diese Gelder dann auf einem Anderkonto und einem Bankkonto im Ausland an. Die Begünstigte der ausländischen Konten war die jüngst geschiedene Ehefrau einer politisch exponierten Persönlichkeit, C. Auf das Konto wurden Gelder eingezahlt, die zum Kauf einer Immobilie im Wert

von über 500000 US-Dollar, eines Autos, der Renovierung der Wohnung von C und einer monatlichen Zuwendung in Höhe von 20000 US-Dollar bestimmt waren.

Begünstigter ist ein Freund und Vertrauter einer politisch exponierten Persönlichkeit

Die Firma A leistete Zahlungen auf ein Bankkonto im Staat D. Die Bank im Staat D wurde daraufhin angewiesen, das Geld an einen Vertrauten von Herrn A zu überweisen, der bei derselben Bank im Staat D ein Konto hatte. Der Vertraute gewährte dann mit ebendiesem Geld der politisch exponierten Persönlichkeit ein „Darlehen“.

80. Laut eines Mitglieds der Finanzermittlungsgruppe gibt es zwei Wege zur Aufdeckung der illegalen finanziellen Aktivitäten einer politisch exponierten Persönlichkeit. Der erste besteht in einem Regierungswechsel im Heimatland der betreffenden Person, in dessen Folge deren illegale Aktivitäten vom neuen Regime aufgedeckt werden. Dies mag zwar der deutlichste Hinweis sein, vollständig verlässlich ist er jedoch nicht. Mitunter sind Anschuldigungen hinsichtlich illegaler oder korrupter Praktiken, die von der neuen Regierung erhoben werden, ein „politischer Weg, alte Rechnungen zu begleichen“. Die zweite Möglichkeit, illegale Finanzoperationen einer politisch exponierten Persönlichkeit aufzudecken, besteht in verdächtigen oder ungewöhnlichen Transaktionen, an denen Personen, die im Namen der besagten Persönlichkeit agieren, beteiligt sind. Wenn diese Transaktionen vor dem Hintergrund der Beziehung der Mittelsperson und der politisch exponierten Persönlichkeit betrachtet werden, in deren Namen sie agiert, gibt es möglicherweise mehr Grund zur Annahme, dass die fraglichen Gelder oder Vermögenswerte aus illegaler Quelle stammen.

81. Zusätzlich zu den bereits beschriebenen potentiellen Hindernissen hinsichtlich der Durchführung der personenbezogenen Sorgfaltspflicht bei politisch exponierten Persönlichkeiten und der Befolgung der Bestimmungen zur besseren Kenntnis der Kunden bzw. der Aufdeckung der Beziehungen zwischen diesen Persönlichkeiten (oder ihren Vertrauten) und illegalen Aktivitäten können Ermittlungen zu vermuteten illegalen Finanzverbindungen mitunter durch Faktoren behindert werden, die für politisch exponierte Persönlichkeiten spezifisch sind. Der wichtigste dieser Faktoren besteht nach Aussagen eines der teilnehmenden Experten im Fehlen notwendiger „politischer Unterstützung“, insbesondere, wenn die Ermittlungen möglicherweise Verbindungen zwischen dem ausländischen Politiker und leitenden Regierungsbeamten des Landes aufdecken könnten, in dem die Ermittlungen durchgeführt werden. Natürlich verhindert

die Unmöglichkeit, von ausländischen Amtskollegen erforderliche Informationen zu erhalten, oder rechtzeitig in den Besitz solcher Informationen zu gelangen den erfolgreichen Abschluss derartiger Ermittlungen.

Fall 16: Das Waschen von aus Unterschlagungen stammenden Geldern { INHALT"Fall 16:

Das Waschen von aus Unterschlagungen stammenden Geldern "\f }

Auf die Bankkonten eines Erdölministers (Herr Y) einer ehemaligen Diktatur, unter der zahlreiche Unterschlagungen begangen worden waren, wurden innerhalb weniger Monate 6Mio US-Dollar überwiesen. Aus diesem Grund wurde der Fall an die Justizbehörden weitergeleitet, die beschlossen, den Minister anzuklagen.

Im Rahmen ihrer Ermittlungen deckte die FIU auf, dass Y unter einem Aliasnamen operierte. Auf das jüngst eröffnete, von Y kontrollierte Konto war nach dem Verkauf eines Grundstücks der Scheck eines Notars in Höhe von 575000 US-Dollar überwiesen worden. Diese Summe entsprach in keiner Weise dem Marktwert des Grundstücks.

Auswirkungen auf die Vorgehensweise

82. Hinsichtlich der Methoden der Standards gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung ergeben sich aufgrund der Diskussion des Themas der politisch exponierten Persönlichkeiten während des diesjährigen Typologieprogramms mehrere Auswirkungen. Mehrere Experten unterstrichen, dass die Finanzaktivitäten einer politisch exponierten Persönlichkeit in einer Hinsicht nicht anders behandelt werden dürften als die Finanzaktivitäten jedes beliebigen Kunden einer Finanzinstitution: Die kundenbezogene Sorgfaltspflicht sollte in angemessener Weise sowohl auf die politische exponierte Persönlichkeit angewendet werden als auch auf die Person, die in ihrem Namen agiert. Gleichfalls sollten auch die Bestimmungen zur besseren Kenntnis der Kunden ohne Unterschied angewendet werden.

83. Hinsichtlich Personen, die tatsächlich oder scheinbar im Namen einer anderen Person handeln, sei es durch Ausführung von Finanztransaktionen, sei es dadurch, dass sie Vermögenswerte halten, sollte festgestellt werden, wer der tatsächlich Begünstigte bzw. der

Letztbegünstigte bzw. Besitzer ist. Eine Delegation brachte die Schwierigkeit auf die Tagesordnung, die sich ergibt, wenn der tatsächliche Eigentümer der Gelder ermittelt worden ist, und die darin besteht, festzustellen, ob es sich hierbei in seinem Heimatland um eine politisch exponierte Persönlichkeit handelt. Es wurde darauf hingewiesen, dass hochrangige Beamten häufig wechseln, selbst innerhalb einer Regierung, so dass jemand, dem gegenwärtig der Status einer politisch exponierten Persönlichkeit zukommt, diesen Status in der nächsten Regierung nicht mehr innehaben wird. Zwei mögliche Lösungen wurden aufgezeigt: Ein Lösungsweg bestünde in der Schaffung einer Datenbank mit Informationen über gegenwärtige hohe Regierungsbeamte. Diese Lösung mag zwar ideal sein, aber einige Experten wiesen auf die Schwierigkeiten hin, die sich bei der Führung einer derartigen Datenbank ergeben würden. Eine andere Lösung bestünde einfach in der Führung entsprechender Datenbanken auf nationaler Ebene und in der weiteren Stärkung der informellen Zusammenarbeit (beispielsweise zwischen den FIUs) bei deren Ermittlungen bezüglich potentieller politisch exponierter Persönlichkeiten und deren finanziellen Verbindungen.

84. Die FATF-Experten kamen zu dem Schluss, dass die von politisch exponierten Persönlichkeiten eingesetzten Techniken zur Waschen illegaler Einkünfte denen anderer krimineller Geldwäscher sehr ähnlich seien. Wenn diese Techniken lediglich von der Perspektive der Finanzinstitution aus betrachtet werden, erscheinen sie völlig identisch. Im Rahmen früherer Typologieprogramme wurde darauf hingewiesen, dass sich politisch exponierte Persönlichkeiten möglicherweise besonderer Bankabsprachen bedienen, die ihnen beim Aufbau eines komplexen und vielschichtigen Netzwerks von Transaktionen helfen, um unrechtmäßiges Vermögen zu schützen, das sie möglicherweise angehäuft haben. Dies wurde erneut als gewichtiger Grund dafür angeführt, dass Finanzinstitutionen bei politisch exponierten Persönlichkeiten alle erforderlichen Sorgfaltsbestimmungen umsetzen sollten, einschließlich der Verpflichtung, Fälle, bei denen der Verdacht auf Geldwäsche besteht, [an die zuständigen Behörden] zu berichten.

85. Obwohl die Experten darin übereinstimmten, dass sich die Frage der PEPs per Definition nur auf „exponierte Persönlichkeiten“ auf hoher Ebene und auf deren Vertraute bezieht, waren sie der Auffassung, dass der Frage der Korruption auch unterhalb der Führungsebene große Bedeutung zukommt. In den Worten einer Delegation ausgedrückt besteht die „größte Gefahr“ für das Finanzsystem in einigen Rechtssystemen in „der zugrunde liegenden Kultur der Korruption“ und insbesondere in der Tatsache, dass unterbezahlte Regierungsbeamte weitreichende Befugnisse haben. Die Experten waren der Auffassung, dass dieses Problem systematisch

mittels eines globalen Ansatzes bearbeitet werden müsse, der auch die unterschiedliche Art und das unterschiedliche Ausmaß der Korruption in Entwicklungs- und Industrieländern berücksichtigt.

V: Torwächter und Geldwäsche

86. Da in Finanzinstitutionen Maßnahmen gegen die Geldwäsche umgesetzt werden, steigt das Risiko entdeckt zu werden für jene, die versuchen, das Bankensystem auszunutzen um kriminelle Gelder zu waschen. Geldwäscher nehmen in zunehmendem Maße Beratung oder Dienstleistungen von spezialisierten Profis in Anspruch, um ihre finanziellen Transaktionen zu erleichtern. Dieser Trend zur Einbeziehung von unterschiedlichen Rechts- und Finanzexperten oder Torwächtern in Geldwäschesysteme ist bereits in der Vergangenheit von der FATF dokumentiert worden⁷, und er scheint sich heute fortzusetzen. Die im Juni 2003 herausgegebene überarbeitete Version der Vierzig Empfehlungen fordert im Zusammenhang mit diesem Aspekt eine Ausweitung der präventiven Finanzmaßnahmen auf Profis im Rechts- und Finanzgewerbe, die in der Gefahr stehen, in Geldwäscheaktivitäten verstrickt zu werden.⁸ Aus diesen Gründen hatte die FATF beschlossen, sich erneut mit der Frage zu beschäftigen, in welcher Weise die Dienstleistungen dieser Profis für die Geldwäsche missbraucht werden können.

87. Anwälte, Notare, Rechnungsprüfer und vergleichbare Profis üben eine Reihe wichtiger Funktionen aus, indem sie ihren Kunden helfen, deren Finanzangelegenheiten zu organisieren und zu managen. Erstens beraten sie Privatpersonen und Unternehmen in Fragen wie Investment, Firmengründung, Konzerne und anderen gesetzlichen Vereinbarungen sowie bei der Optimierung der steuerlichen Situation. Außerdem bereiten Rechtsanwälte und Rechtsberater die notwendigen Unterlagen für Firmengründungen oder andere juristische Vereinbarungen vor und führen gegebenenfalls die fraglichen Akten. Schließlich sind gegebenenfalls manche dieser Fachleute direkt mit der Ausführung bestimmter Finanztransaktionen im Namen ihrer Kunden betraut (z.B. Mittel, die aus dem Kauf oder Verkauf von Immobilien erwirtschaftet wurden oder für diese Zwecke bestimmt sind, zu halten oder auszuzahlen).

88. Gruppen organisierter Krimineller oder einzelne kriminelle Individuen können sich diese völlig legalen Dienstleistungen bewusst zunutze machen. Dies kann aus rein wirtschaftlichen

⁷ Siehe vorherige Typologieberichte: FATF-IX: http://www.fatf-gafi.org/pdf/TY1998_en.pdf, FATF-XI: http://www.fatf-gafi.org/pdf/TY2000_en.pdf und FATF-XII: http://www.fatf-gafi.org/pdf/TY2001_en.pdf

⁸ Empfehlung 12 fordert nun die Ausweitung mancher Verpflichtungen hinsichtlich der kundenbezogenen Sorgfaltspflicht und dem Führen von Aufzeichnungen auf Rechtsanwälte, Notare und andere freie Rechtsberufe und Rechnungsprüfer. Empfehlung 16 weitet die Verpflichtung zur Berichterstattung über verdächtige Transaktionen, die

Gründen geschehen, gewichtiger jedoch ist der Wunsch, die Erfahrung dieser Profis bei der Ausarbeitung von Systemen zu nutzen, mit deren Hilfe kriminelle Einkünfte gewaschen werden können. Diese Erfahrung beinhaltet auch Empfehlungen, welche Gesellschaften oder Offshore-[Finanz]plätze am besten für solche Systeme geeignet sind, aber auch die tatsächliche Gründung von Firmen oder Konzernen, die das entsprechende Rahmenwerk bilden. Torwächter können auch eingesetzt werden, um den Machenschaften besagter Krimineller den Anschein von Rechtmäßigkeit zu geben, indem sie beim Geschäftsverkehr mit den Finanzinstitutionen als eine Art Mittelsmann fungieren. In dem für das diesjährige Typologieprogramm vorgesehenen Material scheinen die Experten die Ergebnisse zu bestätigen, die sich bei Typologiearbeiten der Finanzermittlergruppe in der Vergangenheit ergeben haben.

Fall 17: Ein Rechnungsprüfer und Rechtsanwälte sind bei einem System der Geldwäsche behilflich{ INHALT "Fall 17: Ein Rechnungsprüfer und Rechtsanwälte sind bei einem System zur Geldwäsche behilflich "\f }

Es wurde festgestellt, dass verdächtige Geldströme in Höhe von über 2Mio US-Dollar in kleinen Beträgen von unterschiedlichen Einzelpersonen bewegt wurden, die telegraphische Geldüberweisungen bzw. Bankschecks im Namen eines Drogenhändlersyndikats veranlassten bzw. ausstellten. Besagtes Syndikat schmuggelte in Fracht mehr als 24kg Heroin in den Staat Z ein. Bankschecks, die bei verschiedenen Finanzinstitutionen im Staat Y (dem Land, aus dem die Drogen stammten) erworben wurden, wurden zum Kauf von Immobilien im Staat Z verwendet.

Das Syndikat bediente sich eines Rechnungsprüfers, um Bankkonten zu eröffnen und Firmen eintragen zu lassen. Dieser Rechnungsprüfer beriet die führenden Mitglieder des Syndikats auch in Investmentfragen.

Das Syndikat setzte auch eine Rechtsanwaltskanzlei zum Kauf der Immobilien ein, wobei die im Ausland erworbenen Bankschecks eingesetzt wurden, nachdem sie erst über das Firmenkonto der Kanzlei geleitet worden waren. Die Anwälte gründeten auch Familienstiftungen und eröffneten Familienbetriebe

Fall 18: Rechtsanwälte sind bei Geldwäsche behilflich { INHALT "Fall 18: Rechtsanwälte sind bei Geldwäsche behilflich" \f }

Ein Leiter mehrerer Industriebetriebe unterschlug mehrere Millionen Dollar und bediente sich dazu der Konten im Ausland ansässiger Firmen. Ein Teil der unterschlagenen Gelder wurde dann durch nicht gewerblich tätige Immobilienkapitalgesellschaften in Immobilien im Staat Y investiert. Diese Gesellschaften wurden von Partnern derjenigen Person geführt, welche die Hauptstraftat begangen hatte.

Die nach einem Bericht an die FIU eingeleiteten Ermittlungen im Staat Y ergaben, dass die Schaffung und Nutzung dieses Kanals zur Geldwäsche durch Rechtsanwälte und Buchprüfer ermöglicht worden war – also durch Torwächter. Die Torwächter waren bei der Beschaffung einiger Kredite und beim Abschluss einiger juristischer Vereinbarungen behilflich gewesen, insbesondere durch die Gründung nicht gewerblich tätiger Immobilienkapitalgesellschaften, die zum Erwerb der Immobilien eingesetzt wurden. Diese Profis beteiligten sich auch am Management der im Staat Y gegründeten Strukturen. Die Ermittlungen werden fortgesetzt.

Fall 19: Ein Rechnungsprüfer dient dem organisierten Verbrechen als Finanzberater { INHALT "Fall 19: Ein Rechnungsprüfer dient dem organisierten Verbrechen als Finanzberater" \f }

Im Rahmen eines Verfahrens zum Rechtsvollzug wurde man auf einen Buchprüfer, Herrn J, aufmerksam, den man verdächtigte, Teil einer kriminellen Organisation zu sein, die in Geldwäsche und die Reinvestition illegaler Gelder aus dem Drogenhandel unter Führung von Herrn X verstrickt war. J spielte im Wesentlichen die Rolle eines „Rechts- und Finanzberaters“. Seine Aufgabe bestand darin, die technischen und juristischen Aspekte der Investitionen zu untersuchen, welche von der Organisation geplant waren, und die am besten geeigneten Finanztechniken zu ermitteln, mittels derer diesen Investitionen vom steuerlichen Gesichtspunkt her der Anschein der Legalität verliehen werden konnte. Er war auch gehalten, alle Anstrengungen zu unternehmen, um diese Investitionen so profitabel wie möglich zu machen. J war Experte in Bankverfahren und hochspezialisierten Finanzinstrumenten. Er war das finanzielle „Gehirn“ des Netzwerks, das in die Reinvestition der Einkünfte von Herrn X verstrickt war. Die

Arbeitsmethode des Herrn J bestand darin, die finanziellen Transaktionen unter verschiedenen geographischen Bereichen durch Dreiecksgeschäfte zwischen Firmen und ausländischen Kreditinstituten aufzuteilen. Hierzu bediente er sich elektronischer Überweisungen und **Bereitschaftskreditbriefen** als Sicherheiten für Geschäftsverträge. Die besagten Kreditbriefe wurden später in andere kommerzielle Aktivitäten investiert.

89. Einige FATF-Mitglieder haben begonnen, sich eingehender mit der Rolle zu befassen, die Torwächtern bei der Ermöglichung von Geldwäsche zukommt. In einem Rechtssystem, in dem die Verpflichtung zur Berichterstattung über verdächtige Transaktionen auf freiberufliche Rechts- und Finanzberater ausgeweitet wurde, ergab sich, dass weniger als zwei Prozent der Berichte, in denen es um Verstrickungen von Anwälten oder Notaren ging, von den Beratern selbst erstattet wurden. Die weitaus meisten Fälle potentiell verdächtiger Aktivitäten wurden daher von den Finanzinstitutionen aufgedeckt. Ca. 40 Prozent dieser Berichte befassten sich mit der Eröffnung oder der Führung von „Treuhandkonten“. Zu als verdächtig eingestuftten Aktionen gehörten in rascher Abfolge vorgenommene Bargeldeinzahlungen bzw. –abhebungen auf das bzw. von dem Konto und die Verschiebung von Mitteln auf das bzw. von dem Konto. Besagte Mittel stammten entweder aus unbekanntem Quellen oder aus Quellen, bei denen kein offensichtlicher Bezug zum fraglichen Konto bestand. Als weitere verdächtige Aktionen galten Transaktionen in einer Höhe, die mit deren vorgeblichem wirtschaftlichem Zweck unvereinbar schien.

Fall 20: Ein Rechtsanwalt nutzt ausländische Firmen und Treuhandkonten zur Geldwäsche

INHALT"Fall 20: Ein Rechtsanwalt nutzt ausländische Firmen und Treuhandkonten zur Geldwäsche" } }

Herr S führte eine Organisation, die Betäubungsmittel von Staat B in Staat A einführte. S bediente sich eines Rechtsanwalts, um die Einkünfte aus dieser Operation zu waschen.

Um die Einkünfte aus der Drogeneinfuhr zu waschen, baute der Anwalt ein Netzwerk von im Ausland ansässigen juristischen Personen auf, die im Staate C registriert waren, wo keine strenge Überprüfung hinsichtlich der Eigentumsrechte, der Bücher und der Finanzen erfolgte. Diese Firmen wurden von einer im Staat D ansässigen Managementfirma gemanagt. Die Firmen dienten zur Tarnung der Bewegung illegaler Gelder, zum Ankauf von Vermögenswerten und zur

Finanzierung krimineller Aktivitäten. S war der 100%ige Inhaber des Inhaberstammkapitals dieser im Ausland ansässigen Firmen.

Im Staat A überwies eine aus bestimmten Personen und Firmen bestehende Gruppe, die keine offensichtlichen Beziehungen zu S unterhielt, große Geldsummen in den Staat D, wo sie durch die ausländischen Firmen von Herrn S eingezahlt oder weitergeleitet wurden. Es stellte sich heraus, dass dasselbe Netzwerk dazu eingesetzt worden war, um große Geldmengen an eine Person im Staat E zu überweisen. Später stellte sich heraus, dass diese Person für Drogenlieferungen verantwortlich war, die für den Staat A bestimmt waren. Als die Vollstreckungsbehörden im Zuge der Ermittlungen an die Rechtsanwälte herantraten, verweigerten viele von ihnen die Zusammenarbeit, indem sie sich auf das Aussageverweigerungsrecht beriefen. Jetzt hat der fragliche Rechtsanwalt ein anderes ähnliches Netzwerk aufgebaut (,in das auch die Treuhandkonten anderer Rechtsanwälte eingebunden waren), um Vermögenswerte zu erwerben und Gelder in Hilfsmittel und Instrumente zu investieren, die darauf ausgerichtet sind, die Identität des Begünstigten zu verschleiern. Im Staat A ist der Anwalt aufgrund keiner Straftat verurteilt worden. Dennoch gehen die Ermittler davon aus, dass seine Verbindung zu S und die Handlungen, die er in dessen Namen ausführte, unbestreitbar sind.

Fall 21: Ein Anwalt nutzt sein Anderkonto, um Geldwäsche zu begünstigen { INHALT "Fall 21:

Ein Anwalt nutzt sein Anderkonto, um Geldwäsche zu begünstigen" } }

Herr X führte über einen Zeitraum von drei Jahren Rücküberweisungen der Gelder aus Staat Y durch, um sie selbst zu nutzen. Buchprüfer und Anwälte halfen ihm dabei, indem sie sich falscher Transaktionen und Offshore-Firmen bedienten. Herr Y, ein ehemaliger Anwalt, ermöglichte die Rücküberweisungen von X, indem er die Konten von X managte, die dieser bei Offshore-Firmen und im Ausland in mehreren großen Finanzzentren unterhielt. Y entwarf vorgebliche „Kreditvereinbarungen“ zwischen dem Offshore-Firmenmantel und einem Strohmännchen von Herrn X im Staat Y. Die Kreditvereinbarungen dienten als Basis für den Transfer von Geldern in Millionenhöhe von Bankkonten in verschiedenen Ländern in das Heimatland von X. Sobald die Gelder auf den vom Strohmännchen von X eröffneten Konten eingegangen waren, wurden sie an X überwiesen. Der Rechtsanwalt von X nutzte die Konten der Kanzlei, um die Überweisungen zu ermöglichen.

90. Aus einem anderen FATF-Rechtssystem kamen Angaben, dass sich die Gruppen des organisierten Verbrechens weiter vor Aufdeckung abschotteten, indem sie sich eines oder mehrerer „korrumpierter“ Torwächter bedienten, um Gelder durch Strukturen fließen zu lassen, die von einer anderen Gruppe von Torwächtern eingerichtet wurden. So war es nicht nötig, die zweite Ebene der Torwächter ebenso vollständig in das System einzuweißen, und das Risiko der organisierten Bande wurde durch eine zusätzliche Trennung vom Geldwäscheprozess weiter verringert. Zwei bevorzugte Methoden der Geldwäscher, die in diesem Rechtssystem festgestellt wurden, bestanden in Immobilientransaktionen und dem Einsatz legaler Finanzexperten, um eine Überprüfbarkeit der Buchungen unmöglich zu machen. Im ersten dieser beiden Fälle wird auf Grunderwerb oder „Eigentumsübertragungen“ zurückgegriffen, weil so relativ hohe Beträge krimineller Gelder relativ einfach durch eine einzige Transaktion gewaschen werden können. Diese Delegation wies auch darauf hin, dass professionelle Rechnungsprüfer, die in den Aufbau dieses komplexen Systems der Buchungsüberprüfbarkeit für Geldwäschewecke verstrickt waren, den Ermittlern oft nicht bekannt werden, weil sie mit den direkten relevanten Finanztransaktionen nichts zu tun haben.

Fall 22: Ein Treuhandfonds wird für die Einzahlung von Schwarzgeld und zum

Immobilienwerb genutzt{ INHALT"Fall 22: Ein Treuhandfonds wird für die Einzahlung von Schwarzgeld und zum Immobilienwerb genutzt "\f }

Ein Rechtsanwalt wurde von seinem Mandanten, einem Drogendealer, angewiesen, Gelder in den Treuhandfonds des Anwalts einzuzahlen und dann regelmäßige Hypothekenzahlungen für Immobilien zu leisten, deren wahrer Eigentümer der Drogendealer war. Der Anwalt erhielt Kommissionszahlungen aus dem Verkauf der besagten Immobilien und für seine Tätigkeit als Hypothekemakler. Während der Anwalt einräumte, Geld von dem Drogendealer erhalten, in den Treuhandfonds eingezahlt und die Hypothekenzahlungen für den Dealer abgewickelt zu haben, bestritt er, Kenntnis über die Herkunft der Gelder gehabt zu haben.

Auswirkungen auf die Vorgehensweise

91. Viele Experten weisen darauf hin, dass selbst wenn Torwächter bereits dazu verpflichtet sind, Bericht über verdächtige Transaktionen zu erstatten, die Zahl der Berichte gering ist. Während dies in manchen Rechtssystemen darauf zurückzuführen sein mag, dass diese Regeln erst seit Kurzem in Kraft sind, existieren ggf. noch vermeintliche Hindernisse, die einer umfassenden Teilnahme von Torwächtern am System gegen Geldwäsche entgegenstehen. Dies könnte in weiten Teilen durch ein mangelnd ausgeprägtes Bewusstsein dieser Berufszweige begründet sein oder aufgrund einer zögerlichen Haltung ihrerseits, bedingt durch eine Tradition der Wahrung des Berufsgeheimnisses in Bezug auf Kunden. Eine Delegation unterstrich jedoch, dass Torwächter Zugang zu Informationen haben, die zum Verständnis der komplexen Geldwäsche-Systeme entscheidend sein könnten. Daher könnten sie einen wesentlichen Beitrag bei der Aufdeckung derartiger Systeme leisten. Aus diesem Grund sind klare juristische Rahmenbedingungen, welche die Berichterstattung über verdächtige Finanztransaktionen regeln, für Rechtsberater und Rechnungsprüfer wichtig, die finanzielle Dienstleistungen und Beratung leisten.

92. Es wird auch deutlich, dass sowohl die Torwächter als auch die Finanzinstitutionen, mit denen sie arbeiten, ihre kundenbezogene Sorgfaltspflicht in vollem Umfang umsetzen. Höchstwahrscheinlich ist die Zahl der Rechts- und Finanzberater, die sich wesentlich an Geldwäscheaktivitäten beteiligen, eher gering. Dennoch liegt, wie zahlreiche Experten des diesjährigen Typologieprogramms feststellten, einer der Hauptgründe dafür, dass kriminelle Organisationen sich [spezieller] Dienstleistungen oder Torwächter bedienen, darin, dass ihren Finanzoperationen dadurch der Anschein von Legalität verliehen wird.

Schlussfolgerung

93. Wie bereits zu Beginn dieses Berichts erwähnt, bestand das Ziel des diesjährigen Typologieprogramms darin, sich mit Themen zu befassen, die für die gegenwärtige Arbeit der Finanzermittlungsgruppe von besonderer Bedeutung sind, und die Arbeit zu Methoden und Trends fortzusetzen, die bereits in früheren Typologiearbeiten festgestellt wurden. Terrorfinanzierung und die Umsetzung der Acht Sonderempfehlungen sind auch weiterhin eine Hauptsorge der FATF, daher galt die Beschäftigung mit der Rolle von telegraphischen Geldüberweisungen und gemeinnützigen Organisationen bei der Terrorfinanzierung im Rahmen

des diesjährigen Typologieprogramms als grundlegend für die gesamte Arbeit der FATF. Bei der diesjährigen Untersuchung der Schwachstellen des Versicherungssektors hinsichtlich Geldwäsche wurden einige Punkte vertieft, die bereits auf dem letztjährigen Typologieprogramm festgestellt worden waren. Obwohl man sich mit den Themenbereichen *politisch exponierte Persönlichkeiten* und *Torwächter* bereits auf vorherigen Tagungen befasst hat, ist ihre Aufnahme ins diesjährige Programm durch die neuen Vierzig Empfehlungen der FATF gerechtfertigt, die eine Reihe von Maßnahmen enthalten, die darauf abzielen, mit den Gefahren in diesen beiden Bereichen umzugehen.

94. Bei der Vorbereitung des diesjährigen Typologieprogramms und der Beschäftigung mit drei Themenbereichen des laufenden Jahres (telegraphische Geldüberweisungen, gemeinnützige Organisationen und der Versicherungssektor) wurde ein neuer Ansatz verfolgt. In diesem Rahmen kam es vor dem eigentlichen Expertentreffen zu weiteren Analysen und einer zusätzlichen Diskussion der Themen. Der Ansatz beinhaltete auch Workshops während des Expertentreffens selbst, um eine eingehendere Beschäftigung mit den Themen zu ermöglichen und eine zusätzliche Gelegenheit zum Meinungsaustausch darüber zu bieten. Die Reaktion der Experten auf diesen neuen Ansatz war im Wesentlichen positiv, und daher werden die Organisatoren diese Erfahrung wahrscheinlich dazu nutzen, zukünftige Typologieprogramme weiter zu verbessern.

95. In Bezug auf telegraphische Geldüberweisungen und ihrer Verbindung zur Terrorfinanzierung kamen die Experten zu dem Schluss, dass es sich hierbei um einen häufig genutzten Mechanismus handelt, um unterschiedliche Arten von Terrororganisationen zu unterstützen. Während es den Ermittlern möglich war, terroristische Verbindungen durch den Einsatz telegraphischer Geldüberweisungen zu rekonstruieren, nachdem eine derartige Verwendung von Überweisungen aufgedeckt worden ist, bleibt die Tatsache, dass bei zahlreichen grenzübergreifenden Transfers keine vollständigen Informationen zur Identifizierung derjenigen Person oder Stelle erhoben werden, welche die Überweisung tätigt, ein Haupthindernis bei der Feststellung derartiger Verbindungen. Überdies bleibt die Erstaufdeckung von terroristisch genutzten telegraphischen Geldüberweisungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig, da es bei den einzelnen Transaktionen im Allgemeinen nur um geringe Beträge geht und andere nützliche Hinweise normalerweise fehlen.

96. Gemeinnützige Organisationen und deren Rolle bei der Ermöglichung von Terrorfinanzierung stellen auch weiterhin einen der Hauptsorgepunkte der Finanzermittlungsgruppe dar. Die am diesjährigen Typologieprogramm teilnehmenden Experten

machten Fortschritte beim Verstehen der Arten des Missbrauchs, dem gemeinnützige Organisationen ausgesetzt sind, und der spezifischen finanziellen „Alarmsignale“, die möglicherweise darauf hindeuten. Die Experten versuchten auch, einige Punkte in Zusammenhang mit Überwachungssystemen für diesen Sektor zu erarbeiten sowie Maßnahmen, durch deren Anwendung die Anfälligkeit von NPOs dafür herabgesetzt werden kann, durch Terroristen ausgenutzt zu werden. Zu einer weiteren Vertiefung des Verständnisses der Gefahren der Terrorfinanzierung wird weitere Arbeit erforderlich sein, da diese sich in einigen Ländern auf spezifische Teile des NPO-Sektors beziehen.

97. Dieses Jahr befasste sich die FATF zum ersten Mal mit den spezifischen Gefahren, die im Versicherungssektor in Bezug auf Geldwäsche bestehen. Die Experten diskutierten die Frage, ob die Menge gewaschenen Geldes, die in diesem Sektor aufgedeckt wurde, im Vergleich zum gesamten Sektor als unverhältnismäßig gering erscheint. Überdies gibt es potentielle Schwachstellen, die quasi als dem Sektor inhärent erscheinen. Dennoch erzielten die Experten keine Einigkeit über diese Fragen. Es scheint sich ein besseres Verständnis dieser Schwachstellen herauszubilden, da sie sich auf spezifische Bereiche oder Produkttypen beziehen. Dennoch stimmten die Experten darin überein, dass in Zukunft zusätzliche Arbeit geleistet werden muss, um zu gewährleisten, dass alle Risikobereiche erkannt worden sind. An der Entwicklung zusätzlicher, speziell auf diese Bereiche bezogener Indikatoren muss gegebenenfalls auch noch gearbeitet werden.

98. Im Rahmen von Typologieprogrammen vergangener Jahre befasste man sich mit einigen der Geldwäscherisiken im Zusammenhang mit politisch exponierten Persönlichkeiten. Die Diskussion von Präsentationen und Material zu diesem Thema für das diesjährige Typologieprogramm bestätigt frühere Beobachtungen, sowohl hinsichtlich der Art dieser Risiken als auch der Trends, die damit in Zusammenhang stehen. Während aus einigen Fällen hervorgeht, dass politisch exponierte Persönlichkeiten Mittelsmänner oder andere Vermittler eingesetzt haben, um einer Aufdeckung zu entgehen, scheint es häufig der Fall zu sein, dass die illegalen Finanzaktivitäten von PEPs offensichtlich geworden wären, wenn die das Konto eröffnende oder führende Finanzinstitution ihrer kundenbezogenen Sorgfaltspflicht in angemessener Weise nachgekommen wäre. Die Experten wiesen auf einige der Schwierigkeiten hin, die sich bei der Einstufung einer Person als politisch exponiert ergeben. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint die beste Lösung auf internationaler Ebene in einer Verstärkung der informellen Zusammenarbeit zwischen Stellen mit gleichen Aufgaben zu bestehen.

99. Die FATF hat auch einige Gefahren untersucht, die sich in Zusammenhang mit den Dienstleistungen spezialisierter Geld- und Finanzberater, sogenannter Torwächter, ergeben. Hier bestätigte und vertiefte die im Rahmen des diesjährigen Programms geleistete Arbeit erneut ein Verständnis der spezifischen Merkmale dieses Sektors, die ihn für Geldwäsche anfällig machen. Viele FATF-Mitglieder haben mit der Umsetzung von Maßnahmen begonnen, die Torwächtern dieselben Verpflichtungen auferlegen, die gegenwärtig für Finanzinstitutionen hinsichtlich der kundenbezogenen Sorgfaltspflicht, der Buchführung und der Berichterstattung über verdächtige Transaktionen bestehen. Einige Experten unterstrichen, dass einige der in Bezug auf Torwächter festgestellten Schwachstellen oder Gefahren verringert werden könnten, wenn Methoden der Standards gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung konsequent und nachhaltig umgesetzt werden. Gleiches gilt auch für politisch exponierte Persönlichkeiten.

100. Am Typologieprogramm XV der FATF nahmen Staaten aus der ganzen Welt teil, sowohl FATF-Mitglieder und Nicht-Mitglieder und einige internationale Organisationen. Den Experten gelang es, die in einzelnen Rechtssystemen gemachten Erfahrungen im Zusammenhang mit den Herausforderungen hinsichtlich Geldwäsche und Terrorfinanzierung zu vereinen, und sie dann auf die fünf Themenbereiche des diesjährigen Typologieprogramms anzuwenden.

Veranstaltungen wie die Typologieprogramme der FATF können dazu beitragen, das Bewusstsein für die spezifischen Themenbereiche zu schärfen, die im Rahmen eines bestimmten Programms behandelt werden, sie dienen auch als bedeutendes Forum für den Meinungs austausch zwischen Experten, sowohl aus der Praxis (d.h. Polizei, Staatsanwaltschaft, Aufsichtsbehörden, FIUs) als auch aus den mit der Entscheidungsfindung beauftragten Regierungsstellen. Dieser Meinungs austausch macht letztendlich ein wesentliches Element der Anstrengungen der FATF aus, die Vierzig Empfehlungen und die Acht Sonderempfehlungen zum Thema Terrorfinanzierung zu unterstützen und, wo nötig, weiter zu entwickeln.