

# Der Missbrauch des Finanzsystems durch „Underground Banking“ – Bestandsaufnahme und Gegenmaßnahmen

1	Der nationale/internationale Zahlungsverkehr	77
2	Illegale Zahlungsverkehrsdienstleister	78
3	Methoden und Techniken des „Hawala Banking“	79
4	„Underground Banking“ ist kein neues Phänomen	80
5	Warum bedienen sich Auftraggeber des „Underground Banking“?	82
6	Gefahren und Risiken des „Underground Banking“	82
7	Gegenmaßnahmen in Deutschland	84
8	Gegenmaßnahmen in der Europäischen Union	85
9	Gegenmaßnahmen der FATF	86

## 1 Der nationale/internationale Zahlungsverkehr

Durch die Instrumente des Zahlungsverkehrs werden Vermögenswerte zwischen Banken, Unternehmen und privaten Haushalten übertragen. Er dient dem Forderungstransfer, der Begleichung von Verbindlichkeiten sowie dem geldseitigen Ausgleich bei der Übertragung und Umschichtung von Finanzaktiva. Das Marktvolumen des unbaren Zahlungsverkehrs beläuft sich allein in Europa auf rund 100 Mio. Transaktionen pro Tag.

Systeme für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs zwischen der Auftraggeber- und Empfängerseite sind für jedes entwickelte Wirtschaftssystem unverzichtbar; sie gehören zur Basisinfrastruktur einer jeden Volkswirtschaft. Produkte zur Teilnahme am unbaren Zahlungsverkehr und die Errichtung und Führung von Firmen- und Girokonten

sind Teil des Kerngeschäfts einer Universal- und Retailbank. Die Zur-Verfügung-Stellung von Zahlungsverkehrssystemen zur Durchleitung von Transaktionen und damit zur Verknüpfung von Konten gehört auch zu den Kernkompetenzen von Zentralbanken.

Die Abwicklung des Inlands- und Auslandszahlungsverkehrs, zumindest im europäischen Binnenmarkt, wird immer effizienter. Durch einen hohen Automatisierungsgrad, die Sicherstellung einer beleglosen Bearbeitung, die Schaffung internationaler Clearingstrukturen, abgestimmter Zahlungsinstrumente und die Anwendung einheitlicher Standards auf Basis verbindlicher Abkommen ist es insbesondere in Deutschland gelungen, im Zahlungsverkehr Kundentransaktionen in einer großen Anzahl schnell und mit einem günstigen Preis-Leistungs-Verhältnis durchzuleiten.

Das Anbieten von Dienstleistungen im nationalen und internationalen Zahlungsverkehr ist in Deutschland wegen der damit verbundenen Risiken (operationelle Risiken, Rechts- und Integritätsrisiken im Zusammenhang mit dem Missbrauch dieser Finanzprodukte für illegale Zwecke) erlaubnisbedürftig. Wer die Durchführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs (Girogeschäft) betreiben will, bedarf hierfür einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 Kreditwesengesetz (KWG) und ist ihrer laufenden Aufsicht unterworfen. Eine Erlaubnis benötigen (vorwiegend wegen der dieser Finanzdienstleistung immanenten Geldwäscherisiken) seit 1. Januar 1998 auch Anbieter, die – überwiegend im Barmodus – Zahlungsaufträge besorgen, ohne dass diese Dienstleistung, wie beim sog. Girogeschäft, mit der Führung von Konten für Kunden und damit mit der Durchführung von Zahlungsaufträgen von Kundenkonto zu Kundenkonto über die Abrechnungssysteme der lizenzierten Banken verbunden ist (sog. Finanztransfergeschäft gem. § 1 Abs. 1a Nr. 6 KWG).

Wer diese beiden Finanzdienstleistungen in Deutschland ohne Erlaubnis betreibt, macht sich

gem. § 54 Abs. 1 Nr. 2 KWG strafbar. Die BaFin kann überdies die Einstellung dieses Geschäfts durch Untersagungsverfügung im Wege des Verwaltungszwangs durchsetzen.

## 2 Illegale Zahlungsverkehrsdienstleister

Außerhalb des regulierten Bereichs gibt es in Deutschland eine Reihe von Anbietern, die für Kunden grenzüberschreitende Transaktionen – neben dem formellen, d. h. dem lizenzierten und beaufsichtigten Finanzsystem – durchführen, ohne hierfür eine Erlaubnis zu besitzen. Im Jahr 2002 ermittelte die BaFin in 120 Verwaltungsverfahren gegen Unternehmen, die illegal, d. h. ohne Erlaubnis, solche grenzüberschreitenden Transferdienstleistungen anboten und durchführten. Im Jahr 2003 wurden weitere 210 Verfahren eröffnet.

Deutschland nimmt bei der Zurückdrängung und Austrocknung dieser informellen Finanzsysteme mit finanzmarktregulatorischen Instrumenten – zusammen mit einigen anderen EU-Ländern (Niederlande, Spanien) – eine Vorreiterrolle ein. Hingegen werden in der Mehrzahl der Staaten informelle Zahlungsverkehrssysteme – neben dem formellen Zahlungsverkehr der Banken – weitgehend toleriert. Ohne adäquate Aufsichts- und Sanktionsmechanismen kann jedoch die Transparenz der Zahlungsströme nicht sichergestellt werden.

In den einzelnen Staaten variieren die informellen Systeme für den (grenzüberschreitenden) Transfer von Geldern aufgrund ihrer unterschiedlichen aufsichts- bzw. kriminalpolitischen Behandlung. Dennoch herrscht in der internationalen Diskussion Übereinstimmung über deren Charakteristikum. Ein Schlüsselfaktor ist – und das stellt auch die Parallele zum nationalen und internationalen Zahlungsverkehr des offiziellen Bankensystems dar –, dass Gelder für einen Auftraggeber zu einem von ihm bestimmten Empfänger im Ausland von Unternehmen, die keine (lizenzierten) Kreditinstitute sind, gegen Provision transferiert

werden, ohne dass ein realer Geldfluss stattfinden muss.

Eine anerkannte Definition und Typisierung für diese auf allen Kontinenten feststellbaren Finanzaktivitäten gibt es jedoch aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht. Die genannte Dienstleistung wird vom Internationalen Währungsfonds, der Weltbank oder von der bei der OECD angesiedelten Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)<sup>1</sup> als „Alternative Remittance Services“ bezeichnet und dem „Parallel Banking“ bzw. dem „Underground Banking“ zugeordnet.

Beim „Underground Banking“ handelt es sich um Netzwerke für den Geldtransfer, die sich aufgrund spezifischer ökonomischer und sozialer Umstände lange vor bzw. „neben“ dem offiziellen, „westlichen“ Bankensystem zunächst in Ost- und Zentralasien und dem Vorderen Orient herausgebildet haben und inzwischen auch an allen Finanzplätzen in Westeuropa und den USA etabliert sind. Im Zuge der Migrationsbewegungen nutzen verstärkt Einwanderer und Arbeitsimmigranten, die einen Teil ihres Einkommens an ihre Angehörigen im Heimatland übersenden, derartige Systeme außerhalb des formellen Bankensektors. Eine Studie der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IADB) aus dem Jahr 2004 kommt zum Ergebnis, dass lateinamerikanische Migranten in den Vereinigten Staaten jährlich 30 Mrd. US-Dollar in lateinamerikanische Länder über diese Zahlungsverkehrssysteme transferieren.

Wegen ihrer Intransparenz existieren keine exakten statistischen Daten über die Verbreitung dieser Systeme. Die Weltbank schätzt die Volumina der im Jahr weltweit über informelle Netzwerke abgewickelten Finanztransaktionen auf über 100 Mrd. US-Dollar. Nach Ansicht des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN – Ausschuss zur Umsetzung VN-Resolution 1267) soll sich das Volumen sogar auf 200 Mrd. US-Dollar belaufen.

<sup>1</sup> Zur FATF vgl. Monatsbericht des BMF, August 2003, S. 75 ff.

Insbesondere im asiatischen und afrikanischen Raum ist das Underground Banking von zentraler Bedeutung. In einem Bericht der OECD aus dem Jahr 2000 wird die Auffassung vertreten, dass 50 % der Kundentransfers in Indien über diese (in Indien verbotenen) Dienstleister abgewickelt werden. Nach den Feststellungen der FATF ist der Marktanteil des „Parallel Banking“ am Zahlungsverkehr in der VR China im privaten und gewerblichen Zahlungsverkehr auch heute noch höher als jener der lizenzierten Banken. Obwohl Japan und inzwischen auch Korea ihren Finanzmarkt vollständig liberalisiert haben, werden diese Dienstleistungen dort noch immer nachgefragt.

In einem in diesem Jahr publizierten Bericht der Weltbank über den Finanzsektor Afghanistans wird festgestellt, dass allein in diesem Land bis zu 2000 unregulierte „Remittance Services“ existieren, über die nahezu der gesamte internationale Zahlungsverkehr zwischen Kabul und Peschawar, Dubai und London abgewickelt wird. Einzeltransaktionen über 500 000 US-Dollar seien dabei nichts Ungewöhnliches.

In Ländern wie Afghanistan, Somalia und anderen „unbanked countries“ sind diese Systeme die einzigen funktionierenden Intermediäre, die in der Lage sind, Finanztransfers vom und ins Ausland durchzuführen. Ein „formelles“ Bankensystem ist in manchen, vorwiegend ländlichen Regionen Zentralasiens und Teilen Afrikas gar nicht oder nicht mehr existent, so dass auch Botschaften und Hilfsorganisationen Gelder für Entwicklungszwecke und Gehaltszahlungen über diese Kanäle leiten müssen.

### 3 Methoden und Techniken des „Hawala Banking“

Das gebräuchlichste und – neben anderen, simpleren Varianten – auch in Deutschland verbreitete Untergrundzahlungssystem ist das System der „Zwei Töpfe“, das in der internationalen Diskussion als „Hawala Banking“ bezeichnet wird. Hawala ist ein arabisches bzw. auch in Hindi und

in Farsi gebräuchliches Wort, das die Transfers von Geld oder Nachrichten zwischen zwei Personen bezeichnet, die sich hierfür einer dritten Person bedienen.



Unter dem Begriff „Hawala Banking“ wird eine Dienstleistung von (vorwiegend in der Schattenwirtschaft tätigen) Unternehmen verstanden, die die Weiterleitung von Geldern an einen vom Auftraggeber bestimmten Empfänger gegen Provision anbieten, wobei die Transfers so durchgeführt werden, dass über die Buchführung keine Papierspur geschaffen wird, die auf den Auftraggeber der Transaktion hindeutet.

Dieses Zahlungssystem ist in Europa für Zahlungen von und in den Iran, Afghanistan, Kolumbien, Philippinen, Indien, Pakistan, Sri Lanka, Russland, Vietnam, Irak, Libanon, Somalia, Türkei bzw. nach Albanien und in den Kosovo gebräuchlich. Hierbei übersteigen die über diese Zahlungswege abgewickelten Volumina oft (z. B. im Zahlungsverkehr mit dem Iran, Pakistan) die über offizielle Zahlungssysteme der Banken abgewickelten Transfers.

Transfers im Hawala Banking finden in spezifischen Kommunikationssystemen und Netzwerken statt. Charakteristisch ist ein Konglomerat von tatsächlich oder scheinbar miteinander in Geschäftsbeziehung stehenden, in verschiedenen Unternehmen tätigen Personen. Die Beziehungen zwischen Betreiber und Intermediär können so gestaltet sein, dass diese auf familiären und ethnischen Bindungen beruhen oder bereits in anderen Geschäftszweigen wirtschaftliche Beziehungen bestehen (Import/Export), bei denen Transaktionen erforderlich sind und gegenseitige Forderungen in Ausgleich gebracht werden. Das

System hat damit durchaus Parallelen mit dem „Netting“ von Forderungen im Zahlungsverkehr der Banken. Die den einzelnen Zahlungsauftrag betreffenden Transaktionen erscheinen jedoch nach außen als fingiertes oder reales Handelsgeschäft bzw. als unternehmensinterne Überweisungen zwischen den am Netzwerk beteiligten Firmen, wodurch es auch leicht fällt, Geldströme mit legalem und illegalem Hintergrund zu vermischen. Was sich nach außen als Bezahlung einer Warenlieferung darstellt, ist häufig die Durchleitung eines Zahlungsauftrages für Dritte.

Die Abwicklung funktioniert vielfach über Familienbande, Clanstrukturen und Geschäftsbeziehungen des Basars. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Kreis der Auftraggeber, die Zahlungen ins Ausland transferieren bzw. von dort empfangen wollen, in jedem Fall auf einen bestimmten Kundenkreis oder auf das Retailgeschäft beschränkt ist. Auch namhafte Industriefirmen in Europa nutzen diese Zahlungssysteme, um etwa auf diesem Weg den Kaufpreis für Exportgüter, die sie an Kunden in Länder, die einer Devisenbewirtschaftung unterliegen, geliefert haben, schnell und ohne Kursverlust zu erhalten.

Die für die Abwicklung der Geschäfte notwendige Infrastruktur ist – verglichen mit der von Banken im internationalen Zahlungsverkehr – einfach ausgestaltet. Die zentralen Anlaufstellen der Betreiber, Empfängerstellen bzw. deren Mittelsmänner sind entweder in den Golfstaaten oder Zentralasien „Geldwechsler“ oder – in den europäischen Ländern oder der USA – unauffällige, in der Regel nur von einer bestimmten Ethnie frequentierte Import-/Export-Geschäfte, Lebensmitteläden oder Reisebüros. Für die Durchleitung des Zahlungsauftrags und des Netting genügt in technischer Hinsicht ein Telefon, Fax oder Internetanschluss bzw. eine rudimentäre Buchführung/Datenverwaltung. Handelsrechtliche bzw. steuerrechtliche Buchführungspflichten bzw. die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung werden für das „Alternative Remittance-Geschäft“ nicht eingehalten. Sofern eine Buchführung für

die Geschäftsfelder außerhalb des Zahlungsverkehrs vorhanden ist, sind in dieser für außenstehende Dritte das Geschäftsfeld des Finanztransfers und die für einzelne Auftraggeber durchgeführten Transaktionen nicht ersichtlich.

Kunde und Finanzdienstleister sind nicht nur aufgrund allgemeiner Vertragsbeziehungen miteinander verbunden. Das Funktionieren des auf der Grundlage von nationaler, ethnischer, religiöser und dörflicher Solidarität basierenden Systems ist durch die Notwendigkeit des absoluten Vertrauens zwischen den Beteiligten bedingt. Dieses Vertrauen muss in der Geschäftsbeziehung des Kunden zum Auftragnehmer (Betreiber) vorhanden sein, da schriftliche Verträge nicht existieren und der Kunde keine Quittung über die erfolgte Entgegennahme des Geldes zum Zwecke der Weiterleitung erhält. Gleiches gilt auch für die Abwicklung des Geschäfts zwischen dem Betreiber, den eingeschalteten Intermediären und der Empfangsstelle, die die Zahlung an den vom Auftraggeber benannten Empfänger veranlasst.



## 4 „Underground Banking“ ist kein neues Phänomen

Bei den umschriebenen Formen von Underground Banking handelt es sich also nicht um archaische Überreste einer Spezies von Finanzwirtschaft, die im Zeitalter globaler Finanzmärkte und gesteigerter Leistungsfähigkeit des internationalen Zahlungsverkehrs der Banken im Absterben begriffen wären. Lediglich für europäische Länder ist Underground Banking ein vergleichsweise neues Phänomen, während es in Asien (Indien, Pakistan, China) seit Jahrhunderten eine feste Marktstellung hat. Wenn internationale Gegenmaßnahmen nicht getro-

---

fen werden, besteht die Gefahr, dass Underground Banking auch in den Regionen mit den modernsten Finanzmärkten expandiert und sich als „Parallel Banking“ in Ländern mit flächendeckenden und technisch gut entwickelten Zahlungsverkehrsnetzen etabliert. Ein konzertiertes Vorgehen ist erforderlich, weil die Drehscheiben für die Betreuung dieser Transfersysteme nicht mehr allein in Asien oder im Vorderen Orient liegen, in denen das Hawala Banking stark ausgeprägte historische Wurzeln besitzt. Der Finanzplatz London spielt heute eine ähnlich wichtige Rolle, wo per Internet-Auftritt für diese Dienstleistungen geworben und das Netting von Forderungen vorgenommen wird. Eine ethnische Abschottung dieser Systeme tritt dementsprechend immer mehr in den Hintergrund. Das Underground Banking öffnet sich so für alle Kundenstrukturen des Retailgeschäfts.

Für den Boom des Underground Banking gibt es neben der historisch-kulturellen Erklärung weit wichtigere Ursachen:

- Underground Banking hatte in Regionen mit ineffizientem nationalen Bankensystem und wenig entwickelten Zweigstellennetzen in ländlichen, nicht urbanisierten Gegenden der sog. Dritten Welt für den Handel und die Bevölkerung seit langem eine wichtige Marktfunktion. Der schnelle Austausch von Informationen, Geld, Arbeitskräften und Waren in einer globalisierten Weltwirtschaft hat diese bisher nur regional verbreiteten Zahlungssysteme expandieren lassen.
- Ursächlich für ein weiteres Anwachsen für „Alternative Remittance Services“ ist auch, dass ein nicht geringer Teil der Bevölkerung insbesondere in den angloamerikanischen Staaten auf informelle Zahlungssysteme angewiesen ist, um Zahlungen des täglichen Lebens zu leisten oder zu erhalten. Besteht in Frankreich für den Kunden ein Recht auf ein (Giro-)Konto und führt die Bankenpraxis in Deutschland trotz eines nicht bestehenden Kontrahierungszwangs zu einem ähnlichen Ergebnis, dass fast jeder Erwachsene in Deutschland ein Konto und damit Zugang zum Zahlungsverkehr hat, ist in anderen Ländern ein Teil der Bevölkerung vom formellen Zahlungsverkehr ausgeschlossen. In Großbritannien haben 4 Millionen Familien, in den USA 10 % der US-Bürger – nicht zuletzt aufgrund der Geschäftspolitik der Retailbanken und hoher Gebühren für den Zahlungsverkehr – keine Kontoverbindung.
- Von den Fortschritten transnational vernetzter Wirtschaftsbeziehungen haben nicht nur die legale Wirtschaft, sondern auch die informellen und illegalen Marktteilnehmer, etwa Anbieter des Underground Banking, profitiert; ebenso wie diejenigen Kunden, die über diese Systeme Finanztransaktionen mit illegalem Hintergrund intransparent abwickeln wollen.
- Das Interesse, Transaktionen nicht über das lizenzierte und damit für Dritte (Ermittlungsbehörden, Finanzmarktaufsichtsbehörden) transparente Bankensystem durchzuleiten, ist zwar nicht ausschließlich, jedoch signifikant mit illegalen Marktaktivitäten verbunden. Der illegale Finanztransfer steht in Verbindung mit unterschiedlichen Straftaten. So treibt der seit 1990 sukzessive von der FATF geschaffene internationale Maßnahmenkatalog gegen Geldwäsche und die damit verbundenen Identifizierungs- und Überwachungspflichten der Institute mit dem Ziel der Herstellung transparenter Zahlungsströme einen Teil der Bankkunden in die Underground-Finanzwirtschaft.
- Neben der Geldwäsche führt die Steuerhinterziehung, der Motor jeder Schattenwirtschaft, in besonderem Maße zur Expansion des Underground Banking. Ebenso lassen sich dadurch für den regulierten Auslandszahlungsverkehr in einzelnen Staaten noch bestehende Devisenrestriktionen zur Eindämmung von Kapitalflucht umgehen.

## 5 Warum bedienen sich Auftraggeber des „Underground Banking“?

Die Dienstleistungen nicht lizenzierter Anbieter von Zahlungsverkehrsdienstleistungen werden aus den unterschiedlichsten Gründen genutzt:

- Der Zahlungsverkehr im formellen Sektor weist zwar Wachstumsraten gerade im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr auf; seine Produkte werden zumindest im europäischen Binnenmarkt immer leistungsfähiger. Allerdings verlangen solche Systeme eine entwickelte Infrastruktur, geschultes Personal und verlässliche Kommunikationsverbindungen. Es sind insbesondere IT-Investitionen wegen der kurzen Lebenszyklen der Hard- und Software im Rahmen der automatischen Abwicklung erforderlich, die im internationalen Zahlungsverkehr außerhalb des EU-Raums kostenmäßig nicht allein durch gesteigerte Stückkostendegression bei steigenden Transaktionsvolumina aufgefangen werden können. Einfache Organisations- und Nettingssysteme des Underground Banking können hingegen Transfers in der Regel kostengünstiger durchführen.
- Die absolute Mehrzahl der Transfers im Underground Banking erreicht den Empfänger innerhalb von 24 Stunden, längstens in 48 Stunden. Verglichen mit den Transferzeiten im internationalen Zahlungsverkehr sind informelle Systeme schneller, weil Zahlungen regelmäßig nicht über die Einschaltung einer z. T. aus vielen Intermediären bestehenden Zahlungskette (Korrespondenzbanken) durchgeleitet werden müssen.
- Im internationalen Zahlungsverkehr lässt sich feststellen, dass Zahlungsaufträge in Länder mit technisch unterentwickelten Zahlungsverkehrssystemen und unqualifiziertem bzw. kriminellen Personal den Empfänger nicht erreichen, Transaktionen verschwinden, „umgeleitet“ werden bzw. „stecken bleiben“.

Obwohl Underground Banking mangels schriftlicher Vertragsabreden keine beweiskräftigen Urkunden hervorbringt, sind Unterschlagungen in der Praxis kaum feststellbar. Mechanismen sozialer Kontrolle und Sanktionen innerhalb der Geschäftsstruktur der Ethnie oder sozialen Gruppe stellen eine vertragsgemäße Abwicklung sicher.

- Zur Inanspruchnahme der Dienstleistung muss der Auftraggeber oder Empfänger kein Konto bei einer Bank eröffnen. In vielen Fällen werden zur Versendung ins Ausland bestimmte Gelder vom Auftraggeber bar entgegengenommen und dem Empfänger bar ausgezahlt. Dadurch muss sich der Kunde auch keiner Identitätsprüfung unterziehen.
- Da beim Underground-Banker keine Buchführung existiert, die für Dritte Rückschlüsse auf den Auftraggeber oder den Empfänger ergeben könnte, ist die vollständige Anonymität der am Transfer Beteiligten gewährleistet. Außenstehende (Steuerbehörden, Ermittlungsbehörden) können deshalb den Geldfluss nicht nachvollziehen.

## 6 Gefahren und Risiken des „Underground Banking“

Underground Banking stellt ein Risiko für die Integrität und Stabilität der formellen Finanzmärkte dar. Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass informelle Zahlungsverkehrssysteme für Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Korruption genutzt worden sind. Die Jahresberichte der FATF haben seit Mitte der 90er Jahre regelmäßig durch die Schilderung entsprechender Typologien auf diese Risiken hingewiesen. Seit dem 11. September 2001 hat das sog. Underground Banking in der öffentlichen Wahrnehmung der Problematik an Bedeutung gewonnen, nachdem sich herausgestellt hat, dass dieses auch zur Finanzierung terroristischer Vereinigungen genutzt wird. Ermittlungsverfahren wegen Geldwäsche basieren auch in Deutschland oftmals auf Sachverhalten,

bei denen inkriminierte Gelder und Erlöse aus Straftaten auf diesem Wege gewaschen, d. h. außer Landes transferiert worden sind.



Die im Underground Banking durchgeleiteten Transaktionen haben zwar nicht zwingend einen Geldwäschehintergrund. Underground Banking ist aber wegen der für Außenstehende bestehenden Intransparenz der Abwicklung von Transaktionen und der Buchführung bzw. der fehlenden Papierspur eine der sichersten Methoden für Geldwäsche und darf dementsprechend bei Maßnahmen gegen Geldwäsche, sollten diese erfolgreich sein, nicht ausgeklammert werden. Nicht nur Institute des formellen Finanzsektors werden zur Geldwäsche benutzt; Geldwäsche findet auch im „parallel banking“ statt.

Diese Parallelität zum formellen Finanzsektor und zum regulierten Bankenwesen gilt aber nicht absolut. Eine vollständige Abgeschottetheit der Underground-Zahlungskreisläufe ist nicht möglich. Vielmehr setzt Underground Banking zu seinem Funktionieren regelmäßig den Missbrauch des legalen Finanzsystems voraus. Es sind Schnittstellen zwischen dem formellen und dem informellen Sektor feststellbar. Die Überschneidungen, die zwischen legaler Wirtschaft und Schattenwirtschaft auf der makroökonomischen Ebene existieren, lassen sich somit auch zwischen den Dienstleistungen der Banken im Zahlungsverkehr und dem Underground Banking feststellen. Dadurch werden im informellen Underground Banking generierte Risiken, namentlich Integritätsrisiken durch Geldwäsche, in das formelle Finanzsystem transportiert. Konten, die bei lizenzierten Banken geführt werden, werden vielfach vom Betreiber dieses Systems abredewidrig zur Poolung und

Abwicklung von Geldern genutzt, die vom Auftraggeber zum Zwecke der Weiterleitung an einen von ihm beauftragten Empfänger bar oder unbar auf dieses Konto einbezahlt worden sind. Durch diesen Mechanismus wird quasi eine (illegale) Bank in einer (lizenzierten) Bank betrieben.

Auch dem bisher größten, im Sommer 1999 bekannt gewordenen Geldwäschefall bei der Bank of New York liegt ein Schattenbankensystem innerhalb dieser Bank für russische Finanzdienstleister und Firmen zugrunde. Wenigstens 7 Mrd. US-Dollar wurden über zwei bei dieser Bank geführte Konten durch Manager dieser Bank dadurch gewaschen, dass mittels dieser Konten ein Schattenbankensystem zur Umgehung von Steuern und Devisenvorschriften in Russland unterhalten wurde. Ebenso die Dienstleistungen deutscher Banken wurden durch dieses Underground-Banking-System missbraucht.

Geldwäschehandlungen sind im Underground Banking in unzähligen Varianten möglich. Die für die legal handelnde Ökonomie im Geldwäscheyklus gefährlichste Variante stellt neben der Einspeisung illegaler Gelder in den Finanzkreislauf (Verwandlung von Bargeld in Buchgeld) insbesondere die Verschleierung inkriminierter Gelder dar, die sich bereits im Finanzkreislauf befinden. Underground Banking kann in jeder Phase der Geldwäsche eingesetzt werden. In vielen Fällen werden zur Versendung ins Ausland bestimmte Gelder vom Auftraggeber bar entgegengenommen und dem Empfänger bar ausgezahlt. Deshalb kann sich der Auftraggeber seiner aus illegaler Herkunft stammenden Bargeldbestände beim Underground-Banker leicht entledigen. Eine Papierspur bezüglich der einzelnen Transaktion entsteht durch die Umwandlung von Bargeld in Buchgeld im Underground Banking nicht.

Insbesondere der Hauptzweck des Underground Banking, die auftragsgemäße (anonyme) Weiterleitung von Geldern ins Ausland, eignet sich für den Geldwäscher hervorragend zur Verschiebung der Gelder und zur Verschleierung ihrer deliktischen

Herkunft. Im Empfängerland können die Gelder dann auch für legale Geschäfte verwendet und investiert werden.

Für die Bekämpfung und Eindämmung der im illegalen oder Graubereich operierenden „Remittance Services“ fehlt es bisher auf internationaler Ebene an einem adäquaten Standard und deshalb an einem für alle Staaten in den wesentlichen Handlungsschritten verbindlichen Konzept zur Schließung dieses Einfallstors für Geldwäsche. Der deutsche Gesetzgeber hat jedoch – ebenso wie einige andere EU-Länder (Niederlande, Spanien) – neben einer rein strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäscheaktivitäten in diesem Sektor schon vor dem 11. September 2001 einen dringenden regulatorischen Handlungsbedarf gesehen und diesem durch gesetzliche Maßnahmen Rechnung getragen.

## 7 Gegenmaßnahmen in Deutschland

Der deutsche Gesetzgeber hat sich von der Erfahrung leiten lassen, dass die Betreiber von unlicenzierten Zahlungsverkehrsdienstleistungen nicht allein mit repressiven Mitteln vom Markt ferngehalten werden können. Da es aus der Sicht des Kunden durchaus legitime Gründe gibt, Auslandszahlungen nicht über Banken und über ein dort errichtetes Konto vorzunehmen, muss aus sichtsicherpolitisch ein Weg für Auslandszahlungen auch über Nichtbanken möglich sein, sofern sich diese Unternehmen von der BaFin lizenzieren lassen und die Voraussetzungen für eine laufende Aufsicht erfüllen.

Die Nutzung des informellen Sektors ist multifaktoriell bedingt. Der formelle Sektor wird von Kunden vor allem deshalb nicht genutzt, weil entweder die banktechnische Infrastruktur des formellen Sektors am Auftraggeber- oder Empfängerort nicht ausreicht, die Nutzung des informellen Sektors für den Auftraggeber einer Überweisung schneller und billiger als die Finanzdienstleistungen des formellen Sektors ist, dem Kunden durch

die Geschäftspolitik der Banken der Zugang zum formellen Zahlungsverkehr versperrt ist. Damit Gegenmaßnahmen wirksam sind, müssen diese Hindernisse sukzessive beseitigt werden.

Gleichzeitig muss die Attraktivität von illegalen, intransparenten Transfersystemen außerhalb des formellen Finanzsektors dadurch gemindert werden, dass der „Verfolgungsdruck“ bei den illegal angebotenen, intransparenten Dienstleistungen (Schließung illegaler Remittance-Unternehmen und Strafverfolgung ihrer Akteure) erhöht wird. Ansonsten würde nicht nur das Ziel der verstärkten Nutzung des formellen Sektors vereitelt, sondern zugleich auch die Kontrolle über den illegalen Bereich erschwert.

Eine effiziente Verhinderung des Missbrauchs der Finanzmärkte bzw. der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus muss also an der Beseitigung wesentlicher Ursachen für die Nutzung des Underground Banking ansetzen. Mit dem deutschen Konzept wird die Absicht verfolgt, neben der Anwendung von repressiven Maßnahmen gegen nicht kooperationswillige und nicht beaufsichtigungsfähige Unternehmen einen Teil dieses illegalen Markts in die Legalität zu führen.

Dieses Maßnahmenbündel besteht auf der juristischen Ebene aus folgenden Elementen:

- Underground Banking ist in Deutschland verboten. Wer Zahlungsverkehrsdienstleistungen, sei es durch das kontenbezogene Girogeschäft oder das Finanztransfergeschäft, ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) erbringt, macht sich gem. § 54 KWG strafbar. Geschäftliche Aktivitäten, die ohne Erlaubnis getätigt werden, werden von der Finanzmarktaufsicht untersagt. Verstöße hiergegen werden mit Zwangsgeldern durchgesetzt.
- Unternehmen, die das Finanztransfergeschäft (Remittance Service) betreiben, bedürfen hierfür einer Erlaubnis und unterliegen der laufenden Aufsicht wie jeder andere Finanzdienstleister. Die damit verbundenen Anforderungen



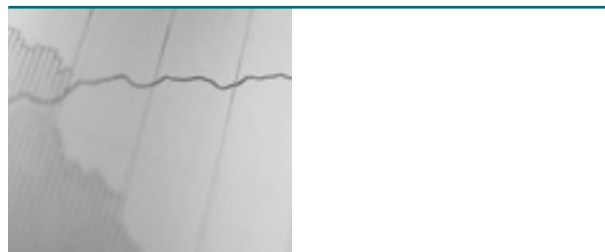
(Fit-and-Proper-Tests für die Geschäftsleitung, Verpflichtung zur Aufstellung eines Jahresabschlusses und dessen Prüfung durch einen Jahresabschlussprüfer, regelmäßige Sonderprüfungen durch die Finanzmarktaufsicht etc.) müssen auch von lizenzierten Remittance Services erbracht werden. Erleichterungen für Remittance Services gibt es beim Erfordernis des Anfangskapitals.

Anders als im anglo-amerikanischen Raum ist für Remittance Services das sog. Agency System nicht gestattet, das es jedem „Laden an der Ecke“ ermöglicht, solche Geschäfte im Namen eines Betreibers in Kommission durchzuführen. Die Geschäfte dürfen nur über Zweigstellen des lizenzierten Dienstleisters abgewickelt werden, die dabei vollständig in das beaufsichtigte Unternehmen integriert und denselben Aufsichtsmaximen unterworfen sind.

Die deutschen Maßnahmen haben sich als praktikabel erwiesen. Befürchtungen, dass ein der Aufsicht über andere Finanzdienstleister nachgebildetes strenges Aufsichtssystem Remittance-Service-Unternehmen in die Illegalität treiben würde, weil sie schon aus Kostengründen diese Anforderungen nicht erfüllen könnten, haben sich in Deutschland nicht bestätigt, da der Prozess der Lizenzierung von Remittance Services mit einem Prozess der konsequenten Verfolgung unerlaubt tätiger Unternehmen gekoppelt ist und somit die Dienstleistungen von illegalen Anbietern verteuert.

Die geschilderten staatlichen Maßnahmen zur Austrocknung des Underground Banking können auf lange Sicht ihren positiven Effekt jedoch nur entfalten, wenn die Kreditwirtschaft bereit ist, eine Kontoführung für alle Kunden zu akzeptieren und dabei das Retailgeschäft auch mit Migranten (sog. Gastarbeiterüberweisungen) nicht vernachlässigt. Sie muss auch imstande sein, Überweisungen kleiner Beträge schnell und kostengünstig in alle Regionen durchzuführen. In Deutschland bestehen aufgrund der Geschäftspolitik der Banken und der Homogenität der Arbeits-

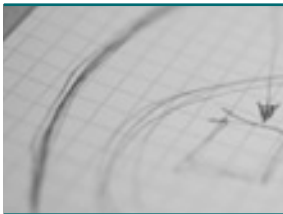
immigration aus Herkunftsländern mit funktionierendem Bankensystem hierfür bessere Voraussetzungen als in anderen Ländern.



## 8 Gegenmaßnahmen in der Europäischen Union

Die für die Geschäftstätigkeiten der Kreditinstitute einschlägigen EU-Bankenrichtlinien, insbesondere die Richtlinie 2000/12/EG über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, haben ebenso wie die beiden EU-Geldwäscherichtlinien von 1991 und 2000 Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs weitgehend unreguliert gelassen. Aus diesem Grunde existiert in diesem Bereich in der Europäischen Union bisher ein signifikantes Aufsichts- und Regulierungsgefälle, das unter Berücksichtigung der operativen Risiken bzw. Integritätsrisiken dieses Geschäftssegments nicht mehr zeitgemäß ist. Die Sicherheit der Zahlungsverkehrssysteme ist ein immer wichtiger werdender Faktor in einem europäischen Binnenmarkt, der nicht nur die technische Sicherheit und die Vermeidung von operationellen Risiken, sondern auch die Integrität der Systeme und ihrer Anbieter zum Inhalt hat. Ohne konsequente Sicherstellung von Transparenz ist die Sicherheit des Zahlungsverkehrs nicht zu erreichen. Transparenz bedeutet, dass die Anbieter – für Finanzmarktaufsichts- und Ermittlungsbehörden ebenso wie für alle Beteiligten an der Zahlungskette – durch die Aufzeichnung und Dokumentation aller Geschäftsvorfälle die Papierspur so nachvollziehbar aufbereiten, dass hinsichtlich des einzelnen Geschäftsvorgangs ersichtlich ist, welcher Auftraggeber wann welche Summe welchem Empfänger hat zukommen lassen.

Die Kommission ist im Begriff, diesen unbefriedigenden Status quo in Europa durch ein Maßnahmenpaket zur Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt zu beenden. Nicht zuletzt aufgrund deutscher Vorschläge wird die Kommission voraussichtlich zur Jahreswende einen Richtlinienvorschlag unterbreiten, der u. a. für alle Anbieter von Zahlungsverkehrsdienstleistungen, inklusive derjenigen für das Remittance-Geschäft, eine Erlaubnispflicht und ein System laufender Aufsicht wie in Deutschland vorsieht. Unlizenzierte Betreiber sollen sanktioniert und vom Markt genommen werden.



## 9 Gegenmaßnahmen der FATF

Auf internationaler Ebene hat das für die Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus wichtigste internationale Gremium, die bei der OECD domizilierende FATF, auf die mit dem Underground Banking verbundenen Geldwäscherisiken schon seit Mitte der 90er Jahre hingewiesen.

Im Gefolge der Ereignisse des 11. September 2001 hat die FATF im November 2001 acht Sonderempfehlungen gegen die Finanzierung des Terrorismus verabschiedet, die den bereits von der FATF erarbeiteten Standard gegen Geldwäsche (40 Empfehlungen) ergänzen sollen. Sinn und Zweck des seit 1990 von der FATF geschaffenen internationalen Maßnahmenkatalogs gegen Geldwäsche ist es, durch kunden- und transaktionsbezogene Identifikations- und Dokumentationspflichten bzw. Recherche- und Verdachtsanzeigepflichten in den Finanzkreislauf eingespeiste bzw. im Finanzkreislauf befindliche illegale Gelder leichter zu erkennen, hiergegen die erforder-

lichen bankinternen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen und die Wege des Geldes für die Ermittlungsbehörden zum Zwecke der Sicherstellung dieser Gelder und der Strafverfolgung bezüglich der beteiligten Personen nachvollziehbar zu machen.

Sonderempfehlung VI vom November 2001 sieht spezielle Maßnahmen gegen sog. Alternative Remittance Services vor, die aus folgenden Elementen bestehen:

- Die FATF-Mitgliedstaaten sollen Personen und Unternehmen, die Zahlungsverkehrsdienstleistungen auch außerhalb der formellen Zahlungsverkehrssysteme anbieten, lizenzieren oder registrieren.
- Die FATF-Staaten sollen sicherstellen, dass die sog. Alternative Remittance Services den für Finanzdienstleistungsinstitute geltenden Empfehlungen der FATF unterworfen werden.
- Die FATF Staaten sollen weiterhin sicherstellen, dass Unternehmen, die Finanztransferdienstleistungen ohne Erlaubnis oder Registrierung anbieten, sanktioniert werden.

Um eine harmonisierte Umsetzung in allen wichtigen Industriestaaten zu garantieren, wurde diese Empfehlung unter deutscher FATF-Präsidenschaft im Jahr 2003 um eine Interpretationsnote und ein sog. Best-Practices-Papier ergänzt. Ebenfalls hat Deutschland im Juni 2004 Vorschläge für eine Verbesserung des laufenden Informationsaustauschs unter den FATF-Mitgliedstaaten über illegale Zahlungsverkehrsnetze unterbreitet; diese Vorschläge werden gegenwärtig in den FATF-Mitgliedstaaten umgesetzt.

Die Einhaltung der FATF-Sonderempfehlung VI wird über die Prüfungsmechanismen der FATF bzw. des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in den einzelnen Ländern sichergestellt.

Die von der FATF verabschiedete Sonderempfehlung VI hat allerdings einen Kompromisscharakter. Sie spricht sich zwar dafür aus, dass ille-

gale Anbieter dieser Finanzdienstleistungen zu verfolgen sind. Was jedoch die Anbieter legaler Finanzdienstleistungen im Remittance-Geschäft anbelangt, besteht noch kein Konsens darüber, unter welchen Voraussetzungen ein Dienstleister einen legalen Status im formellen Sektor erlangen kann bzw. in welcher Art und Weise ein solcher Anbieter beaufsichtigt werden soll. Die FATF-Sonderempfehlung VI verlangt entweder eine Registrierung oder die Erlaubniserteilung für einen solchen Anbieter. Beide Systeme unterscheiden sich aber in der Qualität der Beaufsichtigung. Anders als ein mit der Erlaubniserteilung verbundenes System laufender Aufsicht garantiert das Registrierungssystem keine Transparenz im Zahlungsverkehr und ist kaum in der Lage, Zahlungsströme mit illegalem Hintergrund außerhalb des lizenzierten Finanzsektors aufzudecken.

#### **Position der G 7-Finanzminister und der G 20**

Die G 7-Finanzminister und die G 20, ein Forum aus Industrie- und Schwellenländern, in dem Deutschland 2004 den Vorsitz hat, haben sich mit den „Alternative Remittance Services“ im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen die Finanzierung des Terrorismus und der Bedeutung einer stabilen und effizienten Zahlungsverkehrsinfrastruktur für die Stabilität von Finanzmärkten befasst.

Die G 7- und G 20-Staaten haben sich dafür ausgesprochen, dass die FATF-Sonderempfehlung VI weltweit umgesetzt werden soll. Eine Austrocknung der Finanzströme im informellen Sektor setzt jedoch aus Sicht der G 7 und G 20 voraus, dass die Zugangsmöglichkeiten zum formellen Sektor in vielen Staaten verbessert werden müssen, um auf diese Weise die kooperationswilligen Anbieter von Zahlungsverkehrsdienstleistungen und deren Kunden in den formellen Sektor zu integrieren.

Anreize hierfür bieten eine Reduzierung der für Zahlungsverkehrsdienstleistungen erhobenen Gebühren, eine Änderung der Geschäftspolitiken der Banken im Retailgeschäft oder (mittelfristig) Verbesserungen der technischen Infrastruktur des Zahlungsverkehrs in den Auftraggeber- und Empfängerländern.

Die Maßnahmen zur Vereinfachung des Kundenzugangs zum formellen Bankensystem dürfen jedoch nicht verallgemeinert, sondern müssen auf die in den Sender- und Empfängerländern unterschiedlichen Ausgangsbedingungen abgestimmt werden. Dabei sind die jeweiligen rechtlichen und faktischen Ausgangssituationen, aber auch das unterschiedliche Marktverhalten und die Interessen der Retail-Kunden, die durch divergierende Situationen in deren Heimatländern beeinflusst werden, ausschlaggebend. Die Senkung von Gebühren und Angebote von Zahlungsverkehrsprodukten für Kunden, die die Führung eines Kontos nicht zur Voraussetzung machen, sind dabei die wichtigsten Subziele. Weil die Gebühren im internationalen Zahlungsverkehr und die Bedingungen für den Zugang von Migranten zu Finanzdienstleistungen und den Zahlungsverkehr der Banken in den einzelnen Ländern erheblich variieren, sind allerdings einheitliche Lösungen kaum möglich.

Es herrscht Konsens, dass in allen Empfängerländern notwendige banktechnische Infrastrukturen entwickelt werden müssen, die eine Teilnahme der Bevölkerung am Zahlungsverkehr in großem Ausmaß erlauben. Eine besondere Bedeutung wird dabei bilateralen Programmen und Partnerschaften von Banken zugemessen, um die banktechnische Infrastruktur im internationalen Zahlungsverkehr zu fördern. Auf den nächsten Treffen der G 7-Finanzminister und der G 20 sollen die bisher mit bilateralen Programmen und Partnerschaften gemachten Erfahrungen analysiert und in ein Handlungskonzept integriert werden.