

Geldwäsche-Bekämpfung im Zeichen der Torgefahr

Die Umsetzung übereilt erlassener EU-Regulierungen erweist sich als schwierig

Verena Zoppei/Mario Serjoscha Beying

Nach den Terroranschlägen in Europa und der Veröffentlichung der »Panama Papers« hat die EU in rascher Folge Richtlinien zur Bekämpfung von Geldwäsche verabschiedet. Die Mitgliedstaaten kommen bei der Umsetzung der neuen Maßnahmen nicht hinterher. In diesem Regelungsbereich ist eine solche Unklarheit entstanden, dass die Bestimmungen bisher nur zögerlich und unzureichend implementiert werden. Erschwerend kommt hinzu, dass der Handlungsdruck im Schatten der Terroranschläge die EU-Partner zu einer nur temporären Einigkeit bewogen hat, der kein nachhaltiger Konsens zugrunde liegt. Die Bundesregierung hat sich anfangs, zusammen mit anderen Mitgliedstaaten, gegen eine Verschärfung bestimmter Maßnahmen gesperrt. Das neue deutsche Geldwäsche-Gesetz von Juni 2017, mit dem die 4. Anti-Geldwäsche-Richtlinie der EU umgesetzt wird, ist zwar ein wichtiger Fortschritt. Doch Berlin hat die Chance verpasst, noch mehr Transparenz im Finanz- und Wirtschaftssektor zu schaffen.

Das Delikt Geldwäsche wird im politischen Diskurs oft in enger Verbindung mit Terrorismusfinanzierung gesehen, weil auf den ersten Blick bei beiden Straftaten dieselben Mechanismen und Schlupflöcher genutzt werden. Die Politik stützt sich daher – mit mäßigem Erfolg – bei ihren Maßnahmen zur strengeren Kontrolle von Finanzströmen häufig auf Bestimmungen, mit denen die Finanzierung von Terrorismus bekämpft wird. Dabei verdient die Geldwäsche, eine der häufigsten Straftaten im Bereich der Organisierten Kriminalität (OK) und der Wirtschaftskriminalität, mehr Aufmerksamkeit. Denn wie etwa auch Korruption

wirkt sie staatszersetzend und hat damit eine große sicherheitspolitische Relevanz. In Deutschland sind jedes dritte Unternehmen und fast die Hälfte der großen Firmen nach eigener Wahrnehmung von Wirtschaftskriminalität betroffen. Die Sensibilität der Firmen für das Risiko, zum Ziel von Geldwäsche-Aktionen zu werden, ist in jüngster Zeit signifikant gestiegen.

Das globale Volumen an Geldern, die in Offshore-Steuerparadiesen versteckt werden, wird auf 7,6 Billionen US-Dollar geschätzt. Den Staaten der Welt entgehen dadurch jährlich 190 Milliarden US-Dollar an Einnahmen. Es sind Mittel, die nicht nur Ent-

wicklungsländern für ihr wirtschaftliches Wachstum fehlen, sondern auch der öffentlichen Hand in den Industriestaaten. Besorgniserregend ist vor allem die Vernetzung der OK mit Terroristen, Politikern und legalen Unternehmen. So hat sich mit Hilfe von Banken, Wirtschaftsprüfern und Anwaltskanzleien eine wahre »Crime as a service«-Industrie gebildet, die Geldwäsche als Dienstleistung für die OK und ebenso für politische Konfliktparteien anbietet.

Die im April 2016 geleakten »Panama Papers« haben gezeigt, wie breit das Spektrum der Tricks ist, mit denen Finanztransaktionen und die darin involvierten Akteure verschleiert werden. Zu den Kunden der in Panama ansässigen Anwaltskanzlei Mossack Fonseca, die im Zentrum der Ermittlungen steht, gehörte etwa Rami Makhoul, ein Cousin des syrischen Staatschefs Assad. Makhoul gilt als reichster Mann Syriens und wichtigster Finanzier des Regimes. Mindestens zehn Jahre lang war Makhoul als Direktor oder Anteilseigner von Briefkastenfirmen mit Sitz auf Panama einer der Klienten von Mossack Fonseca; zusätzlich hatte er Konten bei der britischen Großbank HSBC. Obwohl er auf westlichen Sanktionslisten stand, konnte er so die von ihm gesteuerten Geldströme verbergen.

Deutschlands Rolle

Die Bundesregierung sollte sich dem Thema Geldwäsche mit mehr Engagement widmen. Zum einen liegt es im deutschen Interesse, dass diese Form der Kriminalität international effektiver bekämpft wird; zum anderen ist Deutschland selbst ein attraktiver Ort für Geldwäsche. Einige deutsche Banken stehen immer wieder im Zentrum von Geldwäsche-Skandalen. In den »Panama Papers« tauchen 28 deutsche Finanzinstitute in verschiedenen Zusammenhängen auf. Laut Bundesbank haben Steuerausländer im deutschen Finanzsystem Vermögen in einer Höhe von 2,5 bis 3 Billionen Euro geparkt.

Die EU hat 2007 und 2011 zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland initiiert, weil ihrer Ansicht nach die Bun-

desregierung die Geldwäsche-Richtlinien nicht befriedigend umsetzt. Die Financial Action Task Force (FATF), eine Organisation unter Führung der OECD, veröffentlichte 2010 einen Evaluierungsbericht über die Implementierung der Anti-Geldwäsche-Beschlüsse. Darin schlug sie in Bezug auf Deutschland ähnlich kritische Töne an. Nach Einschätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF) werden hierzulande jährlich zwischen 43 und 57 Milliarden Euro gewaschen. All dies bewog die Verfasser eines vielbeachteten Reports von 2013 dazu, Deutschland als »Schattenfinanzzentrum« zu bezeichnen. Umso wichtiger ist, dass die Bundesregierung ihre Bemühungen zur Geldwäsche-Bekämpfung verstärkt, damit sie in diesem Bereich auch auf globaler Ebene glaubwürdig agieren kann.

Mangelhafte Harmonisierung

Neben der FATF ist die EU der für Deutschland wichtigste Akteur im Kampf gegen Geldwäsche. Im Mai 2015 verabschiedete die EU die 4. Anti-Geldwäsche-Richtlinie (AGwR), deren Ziel es ist, mehr Transparenz zu schaffen. Hohe Bargeld-Transaktionen sind damit meldepflichtig, und natürliche Besitzer von juristischen Personen (etwa Firmen) sollen fortan in nationalen Transparenzregistern geführt werden; vorgeschrieben ist zudem ein nationales Risiko-Assessment für einzelne Wirtschaftssektoren.

Unter dem Eindruck der Terroranschläge in Europa 2015/2016 haben sich die EU-Staaten dann rasch darauf geeinigt, die bestehenden Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche durch eine weitere Richtlinie zu verschärfen. Sie stimmten Maßnahmen zu, die früher auf großen Widerstand gestoßen wären. Allerdings darf daraus keineswegs der Schluss gezogen werden, dass die Geldwäsche-Bekämpfung in Brüssel eine hohe Priorität besäße und durch die Beschlüsse effektiver geworden wäre. Denn die Eile, mit der das Gesetzgebungsverfahren durchgezogen wurde, hat zu Unklarheiten darüber geführt, welche Vorgaben aktuell gelten. Eben erst ist die Frist zur

Umsetzung der 4. AGwR verstrichen, da zeichnet sich bereits die 5. AGwR ab.

Im Juli 2016 einigten sich die EU-Finanzminister darauf, die Zugänglichkeit der Transparenzregister zu erweitern, die Registrierung von Trusts ins Auge zu fassen sowie Verlinkung und automatischen Austausch der Register zwischen den EU-Partnern zu unterstützen. Damit setzt die EU richtige Akzente, doch die Umsetzung in nationales Recht ist oft problematisch, weil die Mitgliedstaaten – im Innern mit abweichenden Interessen konfrontiert – Kompromisse eingehen, die die Verbesserungen relativieren. Im Zuge von Gesetzgebung oder Implementierung stoßen die Regulierungen auf Widerstand von Kräften, die sich auf den Schutz des freien Marktes und der Freizügigkeit von Gütern und Kapital berufen.

Im Ergebnis setzen einige Staaten die Richtlinien um, wenn auch mitunter unvollständig, während andere die Implementierung verzögern und erst die nächsten Vorgaben aus Brüssel abwarten. In Anbetracht ihrer grenzübergreifenden Dimension aber kann der Geldwäsche nur durch flächendeckende Regulierungen begegnet werden. Alleingänge von Staaten führen dagegen bloß zur Verlagerung des Problems. Schon ein einzelnes »schwarzes Schaf« verhindert so eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche. Der Zustand einer ungleichen Implementierung, der wiederum aus unklaren Vorgaben resultiert, ist daher eine der größten Schwächen des aktuellen Anti-Geldwäsche-Systems. Hier würde auch die momentan in der EU diskutierte »schwarze Liste« risikoträchtiger Drittstaaten wenig Erfolg versprechen, weil selbst Mitgliedstaaten wie Irland, Luxemburg, Malta und Zypern die nötige Geheimhaltung zur Verschleierung von Finanzströmen bieten.

Das Transparenzregister

Unter Geldwäsche versteht man das Einschleusen illegal erworbener Vermögenswerte in den legalen Wirtschaftskreislauf mit dem Ziel, deren wahre Herkunft zu verschleiern. Effektive Geldwäsche-Bekämpfung

ist deshalb auf Transparenz angewiesen. Eine der wichtigsten Neuerungen der EU-Regulierungen besteht darin, dass ein Register der »wirtschaftlich Berechtigten« eingerichtet werden soll. Es soll nicht mehr möglich sein, anonyme oder unter Strohmännern registrierte Gesellschaften zu gründen. Daher ist die natürliche Person bekanntzumachen, die eine Transaktion in Auftrag gibt oder die faktische Kontrolle über eine juristische Person ausübt.

Mehrere Punkte sind hier hochkontrovers: die Bestimmung des Begriffs der wirtschaftlich Berechtigten, die Einbeziehung unterschiedlicher juristischer Personen und die Zugänglichkeit des Registers. Für die Mitgliedstaaten ist etwa noch nicht klar, ob sie sich an die Vorgaben der 4. oder jene der in Aussicht gestellten 5. AGwR halten sollen, wenn es um den Mindestschwellenwert zur Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten geht. Während die 4. AGwR eine Definition solcher Akteure enthält, die bei natürlichen Personen erst ab einem Anteil von 25 Prozent der Kapitalanteile oder Stimmrechte eines Unternehmens greift, soll der Mindestschwellenwert mit der 5. AGwR auf 10 Prozent sinken. Durch die strengere Definition soll eine mögliche Hintertür geschlossen werden; man will verhindern, dass Scheindirektoren für Firmen berufen werden können.

Bis Juli 2017 ist das Register nur in Großbritannien und Dänemark einsehbar. In fünf EU-Staaten, darunter Deutschland, wurden die erforderlichen Gesetze erlassen. Bei den restlichen Staaten ist das Gesetzgebungsverfahren im Gange, festgefahren oder bislang nicht eingeleitet. Die bislang bestehenden nationalen Register unterscheiden sich allerdings, weil sie jeweils das inländische Unternehmensrecht spiegeln. Das britische Register ist zwar öffentlich zugänglich, enthält aber keine Informationen über Trusts – diese sind eine typische angelsächsische Rechtsform zur Geheimhaltung.

Gerade in Deutschland wird Transparenz oft aus Datenschutzgründen zurückgestellt. Mit dem neuen deutschen Gesetz hat sich

die Forderung nach einem eingeschränkten Transparenzregister durchgesetzt. Einsicht nehmen dürfen nur Behörden, Verpflichtete wie etwa Rechtsanwälte oder Steuerberater und jene, die ein berechtigtes Interesse darlegen können. Damit ist ein grundrechtlicher Schutz personenbezogener Informationen gewährleistet, denn eine Öffnung des Transparenzregisters für jedermann könnte zum Sicherheitsrisiko für Unternehmen werden. Allerdings sind an der Aufklärung von Geldwäsche-Delikten nicht allein Behörden beteiligt, sondern eine Vielzahl weiterer Akteure, etwa Journalisten. Die Öffentlichkeit sollte daher von Anfang an Zugang zu dem Register haben.

Darüber hinaus lässt die aktuelle gesetzliche Definition der wirtschaftlich Berechtigten, die die Nominierung geschäftsführender Gesellschafter oder Partner erlaubt, die Berufung von Scheindirektoren zu. Zusätzlich unterliegen deutsche Firmen, deren Anteilseigner weiter hinten in der Beteiligungskette stehen und nur eine mittelbare Kontrolle haben, keinerlei Rechtsfolgen, wenn sie falsche oder unvollständige Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten angeben. Nur dem wirtschaftlich Berechtigten selbst droht bei fehlender Anmeldung ein Bußgeld.

Ausblick

Die Einführung des Transparenzregisters beherrscht die Diskussion über die Geldwäsche-Bekämpfung. Dabei besteht das Risiko, dass mit dem Register nur bürokratischer Aufwand entsteht, während das eigentliche Ziel verfehlt wird: die Verschleierung illegaler Finanzströme durch anonyme oder unter Strohmännern registrierte Gesellschaften zu verhindern. Die bloße Erstellung eines solchen Registers ist jedenfalls nicht ausreichend. In den letzten Jahren hat sich insbesondere bei großen Unternehmen und Finanzinstituten eine »tick the box«-Haltung entwickelt – im Zuge von Compliance-Verfahren werden auf automatisierte Weise lediglich technische Kriterien abgearbeitet. Durch die Melde-

pflicht werden die Strafverfolgungsbehörden so mit riesigen Mengen an größtenteils irrelevanten Daten überlastet.

Damit das Transparenzregister die Geldwäsche-Prävention nicht verschlimmert, sollten die Angaben zu juristischen Personen auch regelmäßig aktualisiert werden. Denn in der digitalisierten Finanzwelt von heute kann ein Rechtsobjekt binnen weniger Minuten mehrmals den Besitzer wechseln. Daher sollte das Register in der EU vernetzt sein. Das Europäische Parlament fordert, dass entsprechende Fortschritte in den Trilog-Verhandlungen mit Kommission und Rat erreicht werden, bevor wie geplant im Oktober 2017 über die 5. AGwR abgestimmt wird. Die Bundesregierung sollte in den EU-Verhandlungen die Positionen für mehr Transparenz unterstützen. Wünschenswert wären klare Vorgaben und realistische Umsetzungsfristen für die 5. AGwR. Das sollte zur Entschleunigung des Prozesses beitragen und gewährleisten, dass die Regularien in den Mitgliedstaaten flächendeckend umgesetzt werden.

Auf nationaler Ebene kann Deutschland durch die Auslegung seines Geldwäschegesetzes – vor allem durch weite Interpretation des Begriffs »berechtigtes Interesse« – schon jetzt für mehr Transparenz sorgen. Um das Problem behördlicher Überlastung zu lösen, hat die Bundesregierung die Zentralstelle für Verdachtsmeldungen (»Financial Intelligence Unit«, FIU) reformiert. Die Einheit, die zuvor mit 25 Mitarbeitern im BKA angesiedelt war, wurde im Juli 2017 von der Generalzolldirektion übernommen und ist damit Teil des Finanzministeriums. Bis 2018 soll sie auf 165 Beamte aufgestockt werden. Ihre Aufgabe ist es, Verdachtsmeldungen zu filtern und die Strafverfolgungsbehörden so zu entlasten. Dabei ist zu beachten, dass die Filterfunktion zuvor nicht von den 25 Mitarbeitern im BKA erfüllt wurde, sondern von Tausenden Fachkräften in den Ermittlungsgruppen auf lokaler Ebene. Der Bund Deutscher Kriminalbeamter und die Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft fordern daher aus gutem Grund mehr Personal und bessere Ausrüstung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364