

Wirtschaftliche Besitzverhältnisse transparent machen. Wie die G20 afrikanische Länder unterstützen kann

Mzukisi Qobo

Zu den bemerkenswertesten Verpflichtungen der G20-Staaten in jüngster Zeit zählen die Prinzipien zur Transparenz im Hinblick auf wirtschaftliche Besitzverhältnisse. Sie wurden unter der Bezeichnung „Hochrangige Prinzipien der G20 zur Transparenz im Hinblick auf wirtschaftliches Eigentum“ (G20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency) auf dem G20-Gipfel 2014 in Brisbane, Australien, verabschiedet. Mit ihnen werden neue globale Normen im Hinblick auf Transparenzmaßnahmen geschaffen, die den Schleier der Geheimniskrämerei bei Unternehmenskonstrukten und Trusts lüften sollen. Afrikanische Länder sind zwar (mit Ausnahme Südafrikas) nicht Mitglied der G20 und daher nicht verpflichtet, die Hochrangigen Prinzipien anzuwenden. Die Prinzipien sind für afrikanische Länder aber von hoher Relevanz, weil sie illegale Finanzströme eindämmen und mehr Transparenz und Berechenbarkeit bei der Regulierung schaffen. Dabei handelt es sich um Schlüsselfaktoren für Investitionsentscheidungen. Die G20 könnte einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Afrika leisten, wenn sie entsprechende Bemühungen in diesen Ländern unterstützt.

Der Maßstab für das Engagement der G20 für Afrika – und der Prüfstein für den angekündigten „Compact for Africa“ – sollte die Verbesserung des Investitionsklimas in diesen Ländern sein. Ein wichtiger Schritt ist die Intensivierung ordnungspolitischer Reformen, um gegen illegale Finanzströme wie beispielsweise Geldwäsche, Steuerhinterziehung oder Korruption vorzugehen. Sie berauben diese Länder ihrer Ressourcen, die sie dringend für ihre Entwicklung benötigen. Afrikanische Länder bei den Hochrangigen Prinzipien einzubeziehen, wäre deshalb ein äußerst wichtiger

Schritt, um diese Normen zu internationalisieren und als politisches Instrument für eine nachhaltige Entwicklung zu nutzen. Dies ist besonders dringlich angesichts der Drohung von US-Präsident Donald Trump, das Dodd-Frank-Gesetz, das nach der globalen Finanzkrise von 2007 bis 2009 verabschiedet wurde, wieder zurückzunehmen. Die Trump-Administration hat unverzüglich damit begonnen, diejenigen Komponenten des Dodd-Frank-Gesetzes zu unterlaufen, die Unternehmen zur Offenlegung von Zahlungen an ausländische Regierungen verpflichten, um sich lukrative Verträge im Bergbau-, Öl- und Gassektor zu sichern. Solche Restriktionen würden zu Wettbewerbsnachteilen für amerikanische Firmen führen, so die Begründung.

Die Bedeutung von Transparenz-Vorschriften

Den US-amerikanischen Vorschriften kam bislang eine wichtige Rolle im Kampf gegen Korruption weltweit zu. Sie schufen ein Klima der Transparenz in Geschäftsbeziehungen und veranlassten rohstoffreiche afrikanische Länder, ihre Gesetze zu überarbeiten, glaubwürdige regulatorische Standards einzuführen und Korruption zu bekämpfen. Nach dem Widerruf dieser Maßnahme ist ein Wettbewerb um möglichst lasche Vorschriften vorprogrammiert.

Umso wichtiger ist das Versprechen der deutschen G20-Präsidentschaft, im Finanzbereich (Finance Track) Transparenzmaßnahmen voranzubringen (Bundesministerium der Finanzen 2017). Die Agenda zur Bekämpfung von Gewinnkürzungen und Gewinnver-

lagerungen international agierender Konzerne (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) sowie Transparenz im Hinblick auf wirtschaftliches Eigentum stehen als besondere Schwerpunkte ganz oben auf der Tagesordnung der G20. Diese Themen sind auch für afrikanische Länder von entscheidender Bedeutung. Sie könnten dazu beitragen, den „Compact for Africa“, der die Entwicklung in Afrika durch Förderung von Investitionen des Privatsektors voranbringen will, zu verstärken.

Einige afrikanische Länder haben sich bereits ausdrücklich dazu bekannt, die Hochrangigen Prinzipien der G20 anzuwenden, um illegale Finanzströme zu bekämpfen. Denn diese wirken sich äußerst schädlich auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Man geht davon aus, dass von 1980 bis 2009 illegale Finanzströme in gewaltiger Höhe – schätzungsweise zwischen 1,3 und 1,4 Billionen US-Dollar – aus Afrika abgeflossen sind (Tafirenyika 2013). Die Lösung liegt in der Förderung von globaler Koordination politischer Maßnahmen auf diesem Gebiet. Außerdem sollte die Integrität unabhängiger Institutionen in den Ländern selbst gefördert und ihre finanzielle Ausstattung sichergestellt werden, damit sie effizient arbeiten können.

Die Hochrangigen Prinzipien der G20

In den Hochrangigen Prinzipien zur Transparenz im Hinblick auf wirtschaftliches Eigentum sind konkrete Maßnahmen vorgesehen, die die G20-Mitglieder ergreifen sollen, um die Transparenz von Rechtskörperschaften zu gewährleisten und sicherzustellen, dass diese nicht zu illegalen Zwecken missbraucht werden. Die Hochrangigen Prinzipien beruhen auf Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force, FATF), einem zwischenstaatlichen Gremium gebildet aus 35 Mitgliedstaaten. Der Schwerpunkt der Prinzipien liegt auf Risiken, die durch Rechtskörperschaften und rechtliche Regelungen entstehen, die als Deckmantel für Individuen oder Gruppen fungieren, die Geldwäsche betreiben, Terroristen finanzieren oder an verschiedenen korrupten Aktivitäten beteiligt sind. Unternehmenskonstrukte, Trusts und Stiftungen stehen im Mittelpunkt der Bemühungen der G20, systemweite Normen zu etablieren. In den meisten Fällen fungieren Briefkastenfirmen, die von Trusts und Stiftungen in Steueroasen registriert wurden, als Kanäle für illegale Finanzflüsse.

Bei der Ausarbeitung der Agenda muss sowohl die globale als auch die inländische Ebene berücksichtigt werden. Die Agenda hat weitreichende Folgen für die Festlegung globaler Standards und für die Arbeit von Einrichtungen in den jeweiligen Ländern, die mit der Registrierung von Unternehmen, Finanzermittlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Besteuerung und Kontrolle des öffentlichen Dienstes beauftragt sind, aber auch für die Strafverfolgungsbehörden. Die Agenda führt neue regulatorische Anforderungen

für Banken und nicht ausgewiesene Finanzinstitute und Fachleute ein. Ihr Erfolg hängt von politischem Willen, der Gestaltung von Institutionen und von einem gemeinsamen Rahmen für die Koordination der Behörden im jeweiligen Land sowie vom globalen Informationsaustausch ab. Informationsaustausch ist eine wichtige Transparenzmaßnahme, gestaltet sich aus politischen und rechtlichen Gründen allerdings oft schwierig.

Herausforderungen für Afrika

Etliche afrikanische Länder haben politische Prozesse eingeleitet, die zu Transparenz über die wirtschaftlich Berechtigten führen sollen. In diesem Spotlight werde ich auf drei Beispiele eingehen, die die institutionelle und regulatorische Komplexität dieser Agenda zeigen. Bei den drei Beispielen handelt es sich um Nigeria, Ghana und Südafrika. Nigeria und Ghana sind nicht Mitgliedstaaten der G20. Sie sind jedoch in verschiedenen Gremien vertreten, die Transparenz fördern. Beispiele sind die Open Government Partnership, die Intergovernmental Working Group Against Money Laundering in West Africa (GIABA) und die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) – eine Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft. Aus allen Fallbeispielen können wichtige Lehren hinsichtlich der Herausforderungen im Zusammenhang mit schwachen Institutionen gezogen werden.

Lehren aus der Erfahrung Nigerias mit der EITI

Nigeria bot sich 2013 im Rahmen der EITI als Pilotland zur Beurteilung von Transparenz im Hinblick auf wirtschaftliches Eigentum an. Dabei ging es um den Öl- und Gassektor und um feste mineralische Rohstoffe. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es im Rahmen der nigerianischen Gesetzgebung keine Vorschriften für Unternehmen, Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten zur Verfügung zu stellen. Im Zuge des Pilotprozesses legte Nigeria den Schwerpunkt auf Aufklärung über die Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentümer. Über Schulungsworkshops zu den EITI-Standards richtete sich die Aufklärungskampagne vor allem an die Zivilgesellschaft und die Medien.

Dieser Prozess war mit institutionellen, regulatorischen und politischen Herausforderungen verbunden. Die Unternehmen in den entsprechenden Sektoren waren intransparent, und es gab anrüchige Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens. Der Prozess zur Offenlegung der wirtschaftlich Berechtigten gestaltete sich dadurch schwierig, und es konnte erst recht keine Einigung der verschiedenen Institutionen über ein neues institutionelles Regelwerk, das in die Gesetzgebung hätte übernommen werden können, herbeigeführt werden.

Der Pilotprozess erwies sich oberflächlich betrachtet als Fehlschlag. Sein Erfolg liegt jedoch darin, dass daraus Lehren für die Gestaltung eines solchen Pro-

zesses in verschiedenen Wirtschaftsbereichen gezogen werden können. Aus dem Pilotprogramm ergaben sich verschiedene Empfehlungen, wie der Prozess verbessert werden könnte. Eine Empfehlung ist beispielsweise, dass technische Unterstützung beim Aufbau eines glaubwürdigen institutionellen Instrumentariums erforderlich ist. Unter anderem wird in folgenden Bereichen Unterstützung benötigt: bei Gesetzgebungsverfahren zur Definition von Transparenz im Hinblick auf wirtschaftliches Eigentum, bei der Einrichtung eines öffentlichen Registers und beim Aufbau von Kapazitäten zur Durchführung nationaler Risikobewertungen. Hierbei könnte die G20 eine wichtige Rolle spielen.

Entsteht in Ghana ein staatliches Anti-Korruptionssystem?

Vor dem Hintergrund des Anti-Korruptions-Gipfels 2016 in London bekundete Ghana sein Engagement, den Missbrauch von Unternehmen und rechtlichen Regelungen zur Verschleierung von Korruptionsergebnissen zu verhindern. Das Land hat sich außerdem dazu verpflichtet, die Gesetzentwürfe zur Unternehmensgesetzgebung und zur Förderung und Produktion von Erdöl, die derzeit vom Parlament beraten werden, zu verschärfen. Dementsprechend sollen Informationen zu den wirtschaftlich Berechtigten und ein Zentralregister für sämtliche Bereiche, unter anderem für Öl und Gas, obligatorisch werden. Ghana hat mitgeteilt, dass akkurate, zeitnahe Informationen über die wirtschaftlich Berechtigten eines Unternehmens, unter anderem im Rohstoffsektor, zur Verfügung gestellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

Zudem verfügt Ghana über einen umfassenden Nationalen Plan zur Bekämpfung der Korruption (National Anti-Corruption Action Plan 2015–2024). Es könnte ein wichtiger Beitrag der deutschen G20-Präsidentschaft sein, diesen Plan zu unterstützen – dabei sollten die Bekämpfung illegaler Finanzströme und die Verbesserung der Glaubwürdigkeit des Finanzsystems im Mittelpunkt stehen.

Ghana treibt die Reformprozesse im Inland weiter voran, u.a. durch Konsultationsprozesse unter Einbeziehung eines breiten Spektrums von Beteiligten. Ghana hat sich, wie Nigeria, im Rahmen der EITI verpflichtet, bis 2017 eine Strategie zur Offenlegung wirtschaftlicher Eigentümer vorzulegen oder aber zu riskieren, dass es seinen Konformitätsstatus verliert. Es hat auch angekündigt, diesen Prozess über die EITI hinaus auf andere Bereiche der Wirtschaft auszuweiten und die Frage des wirtschaftlich Berechtigten im Zuge der derzeitigen Überarbeitung auch in das Aktiengesetz von 1963 (Companies Act) aufzunehmen. Diese Prozesse müssen unterstützt werden, z.B. durch den Aufbau von Kompetenz und Kapazitäten der Steuerbehörden oder eine verbesserte Koordination von Institutionen. Auch könnte Ghana Hilfe bei der Vorbereitung auf die FATF-Überprüfung angeboten werden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass das Land bei der FAFT/GIABA-Überprüfung 2009 durchgefallen ist.

Südafrika: Ein gescheitertes Vorbild?

In Südafrika wird allgemein anerkannt, dass die Agenda zu Transparenz bei wirtschaftlichem Eigentum sehr wichtig ist und dass eine weitere fortlaufende Beteiligung an den Prozessen in der Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe der G20 sinnvoll ist. Im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern ist Südafrika bei der Regulierung seines Finanzsektors bereits ein gutes Stück vorangekommen. Dies gilt auch für die institutionellen Kapazitäten zur Bekämpfung illegaler Finanzströme. Seit Amtsantritt der demokratischen Regierung 1994 wurden in Südafrika eine ganze Reihe von Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Korruption eingeführt.

Eine der verabschiedeten Verordnungen war das Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität von 1998. 1999 wurde zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens bei der nationalen Strafverfolgungsbehörde eine Einheit zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten eingerichtet. Eine weitere, von der südafrikanischen Regierung geschaffene Institution war die Eliteeinheit „Scorpions“ zur Bekämpfung von organisiertem Verbrechen und Korruption, die allerdings 2009 wieder abgeschafft wurde. 2001 richtete Südafrika weiterhin die Zentralstelle für Geldwäsche-Verdachtsmeldungen ein. 2004 wurde das Gesetz zur Verhinderung und Bekämpfung korrupter Machenschaften verabschiedet. Außerdem erstattet Südafrika jährlich der Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe der G20 Bericht im Hinblick auf die Erfüllung seiner eingegangenen Verpflichtungen.

Doch trotz dieser Institutionen und Regulierungen haben die südafrikanischen Strafverfolgungs- und Steuerbehörden aufgrund ihrer Politisierung an Glaubwürdigkeit verloren. In einigen Fällen werden sie von Personen geleitet, die als enge Freunde von Präsident Jacob Zuma gelten. Man sagt ihm unziemliche Verbindungen zu wirtschaftlichen Eliten nach, die von den größeren Banken der Beteiligung an Geldwäsche oder verdächtiger Kontenbewegungen beschuldigt werden. Die Ergänzungen des Gesetzes über die Zentralstelle für Geldwäsche-Verdachtsmeldungen liegen seit mehr als zwei Jahren vor, Präsident Zuma verzögert jedoch die Unterzeichnung und somit das Inkrafttreten, obwohl das Parlament sie verabschiedet hat. Zu den umstrittenen Bestimmungen gehören die Passagen, die auf politisch exponierte Personen abzielen. Es gibt Gerüchte, der Präsident fürchte, dass diese Maßnahmen auf seine Freunde und auf diejenigen, die ihm politisch nahe stehen, abzielen könnten.

Hinzu kommt, dass es in Südafrika Probleme im Hinblick auf Maßnahmen gibt, die einen angemessenen, akkuraten und zeitnahen Zugang zu Informationen über wirtschaftlich Berechtigte gewährleisten. Dies wurde 2009 im Rahmen der letzten gemeinsamen Überprüfung durch die FATF/Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG) deutlich.

Unabhängig davon, dass Südafrika der Korruption in den Strafverfolgungs- und Steuerbehörden ein Ende machen muss, gibt es noch weitere schwierige Aufgaben zu bewältigen: Risiken in den einzelnen Wirtschaftszweigen müssen durch ein nationales Bewertungsverfahren präzise eingeschätzt werden. Eine rechtlich eindeutige und juristisch belastbare Definition von wirtschaftlichem Eigentum muss entwickelt werden, und es muss ein öffentliches Register zur Eigentümerschaft eingerichtet werden. Eine Partnerschaft zwischen Südafrika, der G20 und der deutschen Regierung könnte gebildet werden, um Unterstützung bei der Durchführung einer glaubwürdigen nationalen Risikobewertung zu leisten. Damit könnte zumindest das Ausmaß der Risiken in der südafrikanischen Wirtschaft und im Finanzsektor beurteilt werden.

Schlussbemerkung und Empfehlungen

Es ist erforderlich, dass alle Länder eindeutig gewillt sind, Transparenz im Hinblick auf wirtschaftliches Eigentum durchzusetzen. Dies ist ein sehr wichtiges Anliegen zur Stärkung der Stabilität weltweit. Die G20 und ihre Mitgliedstaaten können hier eine positive Rolle spielen und durch die Stärkung von Governance-Mechanismen, insbesondere in diesem neuen Bereich der Transparenz bei wirtschaftlichem Eigentum, innovative Wege zur Unterstützung der Entwicklung beschreiten.

In afrikanischen Ländern könnten sie den Schwerpunkt auf Gegenmaßnahmen zur Geldwäsche legen und technische Unterstützung für Zentralstellen für Geldwäsche-Verdachtsmeldungen, nationale Risikobewertungen, Strafverfolgungsbehörden und Bankenaufsichtsbehörden leisten. Diese Art Unterstützung sollte systematisiert und in bereits beschlossene Maßnahmen integriert werden.

Bei der Erarbeitung des „Compact for Africa“ sollten auf jeden Fall Transparenz-Standards berücksichtigt werden. Die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Korruption bietet eine wichtige Basis für einschneidende Maßnahmen, um illegale Finanzströme einzudämmen und afrikanische Länder dabei zu unterstützen, Ressourcen für ihre wirtschaftliche Entwicklung zu mobilisieren. Zusätzlich und noch wichtiger, damit solche Maßnahmen nachhaltig Erfolg haben, sollten institutionelle und regulatorische Verfahren verbessert werden, um zu gewährleisten, dass sie glaubwürdig und effizient sind.

In einem Klima des Niedergangs normativer globaler Führung und angesichts des Desinteresses der USA,

bei der Durchsetzung globaler Normen gegen Korruption die Führung zu übernehmen, sollten andere G20-Staaten (und auch afrikanische Staaten) in die Bresche springen. Es ist erforderlich, diese Themen bekannter zu machen. Wichtige G20-Länder sollten eine Führungsrolle übernehmen und sich für Transparenz-Maßnahmen einsetzen. Dies ist auch deshalb wichtig, weil einige afrikanische Länder aktuell nach Wegen suchen, Transparenz bei wirtschaftlichem Eigentum durchzusetzen. Durch die Demontage des Dodd-Frank-Gesetzes haben ihre Bemühungen einen Rückschlag erlitten; globale Verfahren, die die Integrität des Finanzsystems gewährleisten sollen, werden untergraben. Die oben beschriebenen Maßnahmen sollten ein Eckpfeiler des „Compact for Africa“ werden und darauf abzielen, bereits existierende Initiativen in einzelnen afrikanischen Ländern zu stärken.

Südafrika hat immer für sich in Anspruch genommen, die afrikanische Stimme zu repräsentieren. Im Kontext der G20 bietet sich für Südafrika die Gelegenheit, als Brücke zwischen den Normen der G20 und denjenigen ihrer afrikanischen Partner zu fungieren.

Autor

Dr. Mzukisi Qobo | Dozent und stellvertretender Vorsitzender am National Research Foundation Lehrstuhl für Afrikanischen Diplomatie und Außenpolitik an der Universität Johannesburg. Er ist Mit-Autor des Buches „The Fall of the ANC: What Next?“ und kommentiert regelmäßig aktuelle Themen und globale Entwicklungen.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen: Schwerpunkte der deutschen G20-Präsidentschaft im Finanzbereich, 2016, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/G20-2016/Uebnahme-der-Prasidentschaft.html>

G20, Australia Summit: High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency, 2014, <https://www.ag.gov.au/CrimeAndCorruption/AntiCorruption/Documents/G20High-LevelPrinciplesOnBeneficialOwnershipTransparency.pdf>

Tafirenyika, M.: Illicit Financial Flows From Africa: Track it, Stop it, Get it, December 2013, <http://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2013/illicit-financial-flows-africa-track-it-stop-it-get-it>

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr Michèle Roth

Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873
© sef: 2017