



Politische Korruption und die Prüfung
politisch exponierter Personen

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	3
2. Politisch exponierte Personen in der Geldwäsche- und Korruptionsprävention	4
2.1 PEPs als erhöhtes Geldwäscherisiko	4
2.2 Öffentliche Funktionsträger als Korruptionsrisiko	6
2.3 Die politisch exponierte Person als übergeordnete Risikokategorie	6
3. PEPs und Politische Korruption	7
3.1 Red Flags für Hochrisikoländer	7
3.2 Mechanismen Politischer Korruption	9
4. Vier Muster korrupter PEP-Beziehungen	10
4.1 Einflussmärkte	10
4.2 Elitenkartelle	10
4.3 Oligarchen-Konkurrenz	11
4.4 Staatliche Mogule	11
5. Fazit: Politisch exponierte Personen in der Geschäftspartner-Prüfung	13

1. Einleitung

Im Zusammenhang mit der Geldwäschebekämpfung gelten sogenannte politisch exponierte Personen (politically exposed person, PEP) unter Geschäftskunden als hohes Risiko und unterliegen daher einer verstärkten Sorgfaltspflicht seitens der betreffenden Finanzinstitute. Auch Unternehmen, die mit Gütern handeln, fallen – im Hinblick auf die Bekämpfung der handelsbasierten Geldwäsche – unter die einschlägigen Anforderungen zur Überprüfung ihrer Geschäftspartner.

Vor diesem Hintergrund ist generell der Frage nachzugehen, wie sorgfältig Unternehmen ausländische Geschäftspartner prüfen sollten, die entweder selbst PEPs sind oder Beziehungen zu PEPs unterhalten.

Bei der Bewertung von Korruptionsrisiken im Rahmen der Geschäftspartner-Compliance werden Kontakte zu Amtsträgern oder Regierungsoffiziellen als erhöhtes Risiko ausgewiesen. Doch zeigt sich, dass die Kategorie zu eng gefasst ist, um ausreichend aufzuklären, inwieweit Auslandsgeschäfte den Risiken politischer Korruption ausgesetzt sind.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst eine Klärung der begrifflichen Unterschiede zwischen dem Amtsträger und der politisch exponierten Person vorgenommen. Dazu wird auf die Definitionen der UN Convention Against Corruption (UNCAC), der FATF (Financial Action Task Force) und einschlägiger nationaler und internationaler Antigeldwäsche- und Antikorruptionsgesetze zurückgegriffen. Wichtig hierbei ist der Zusammenhang zwischen Geldwäsche- und Korruptionsbekämpfung, zumal korruptive Praktiken wie Bestechung, Betrug oder Veruntreuung zu den Vortaten von Geldwäsche zählen.

Es ist im weiteren den Gründen nachzugehen, warum PEPs ein erhöhtes Integritätsrisiko darstellen und warum sich Unternehmen für PEPs unter ihren Geschäftspartnern interessieren sollten. Vielfach ist es nicht möglich, in einem Land Geschäfte zu machen, ohne mit PEPs in Berührung zu kommen. Es ist daher zweckmäßig, sich über die Lage der politischen Korruption in diesem Land zu informieren, um zu erfahren, wie groß die Risiken einer Assoziierung des Unternehmens mit PEPs zweifelhafter Integrität sind.

Im dritten und vierten Abschnitt wird näher erläutert, was unter politischer Korruption in einem Land zu verstehen ist. Dazu ist ein hilfreicher Untersuchungsansatz vorzustellen, der vier typische Ausprägungen politischer Korruption unterscheidet: „Einflussmärkte“, „Elitenkartelle“, „Oligarchen-Konkurrenz“ und „Staatliche Mogule“ (M. Johnston 2005). Diese vier „Syndrome“ der politischen Korruption hängen tatsächlich eng mit den spezifischen Beziehungsmustern zusammen, die PEPs untereinander und an den Schnittstellen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor bilden.

Abschließend wird diskutiert, welche Schlussfolgerungen sich hieraus für die Geschäftspartner-Prüfung ergeben.

2. Politisch exponierte Personen in der Geldwäsche- und Korruptionsprävention

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) ist seit dem Jahr 2005 in Kraft und stellt die maßgebliche international verbindliche Anti-Korruptionskonvention dar. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat es schließlich im Jahr 2014 geschafft, die Konvention zu ratifizieren. Die lange kontrovers diskutierte Frage der Neuregelung der Abgeordnetenbestechung in Deutschland als Voraussetzung für die Ratifizierung ist für den vorliegenden Zusammenhang durchaus aufschlussreich. Denn bereits in den Begriffsbestimmungen (Art. 2) stellt die UN-Konvention klar, dass unter dem Ausdruck „Amtsträger“ bzw. „ausländische Amtsträger“ (public official) jede Person zu verstehen ist, die durch „Ernennung oder Wahl“ ein Amt im Bereich der Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz innehat und eine öffentliche Aufgabe, auch für eine Behörde oder ein öffentliches Unternehmen, wahrnimmt. Abgeordnete, die nach deutschem Verständnis eigentlich Mandatsträger sind, sowie Bedienstete von Staatsunternehmen sind in der UN-Definition bereits eingeschlossen.

Den Begriff der politisch exponierten Person verwendet die UN-Konvention selbst nicht, bezeichnet aber den Kern dessen, was damit gemeint ist. Dies geschieht in Art. 52 über die Verhütung der Geldwäsche von Erträgen aus Korruption. Hier geht es um die Identifizierung und Überprüfung von „Personen, die mit herausragenden öffentlichen Aufgaben betraut sind oder waren, und deren Familienangehörigen und engen Partner“. Der Kreis der Personen von Interesse wird dort erweitert auf Personen, die eine wichtige öffentliche Funktion ausüben, wozu auch das Führungspersonal politischer Parteien gehören kann. Außerdem werden dort die Personen berücksichtigt, die selbst keine öffentliche Funktion haben, aber häufig eine wesentliche Rolle bei der Verschleierung von Geldwäsche spielen, nämlich Verwandte und Geschäftspartner der Funktionsträger.

2.1 PEPs als erhöhtes Geldwäscherisiko

Wichtige öffentliche Funktionsträger sind gemäß der Financial Action Task Force (FATF) „politically exposed persons“ (PEPs). Die FATF setzt als führendes Expertengremium mit Sitz bei der OECD in Paris international die Standards in der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Im Jahr 2012 hat sie ihre Empfehlungen u.a. dahingehend aktualisiert, dass nunmehr neben ausländischen PEPs auch einheimische PEPs und wichtige Funktionsträger in internationalen Organisationen erfasst sind. Wichtig ist, dass alle Anforderungen im Umgang mit PEPs auch auf ihre Familienmitglieder und nahestehende Personen wie Geschäftspartner anzuwenden sind (The FATF Recommendations, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, February 2012, Recommendation 12).

Der Terminus der politisch exponierten Person hat auf diese Weise Einzug in nationale Geldwäschegesetze gefunden, so auch in Paragraph 6 des mehrfach angepassten deutschen Geldwäschegesetzes, der die verstärkten Sorgfaltspflichten gegenüber diesem Personenkreis definiert. Die im Juni 2015 von der Europäischen Union verabschiedete 4. EU-Geldwäscherichtlinie, die noch in nationales Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen ist, zählt die einzelnen Gruppen von PEPs und deren Vertrauten folgendermaßen auf.

[4.] Richtlinie 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, Amtsblatt der Europäischen Union, L141/73, 5.6.2015

Nach Art. 3 (Definitionen), Abschnitte 9-11, bezeichnet der Ausdruck:

9. „politisch exponierte Person“ eine natürliche Person, die wichtige öffentliche Ämter ausübt oder ausgeübt hat; hierzu zählen unter anderem:

- (a) Staatschefs, Regierungschefs, Minister, stellvertretende Minister und Staatssekretäre;
- (b) Parlamentsabgeordnete oder Mitglieder vergleichbare Gesetzgebungsorgane;
- (c) Mitglieder der Führungsgremien politischer Parteien;
- (d) Mitglieder von obersten Gerichtshöfen, Verfassungsgerichtshöfen oder sonstigen hohen Gerichten, gegen deren Entscheidungen, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, kein Rechtsmittel mehr eingelegt werden kann;
- (e) Mitglieder von Rechnungshöfen oder Leitungsorganen von Zentralbanken;
- (f) Botschafter, Geschäftsträger, und hochrangige Offiziere der Streitkräfte;
- (g) Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane staatlicher Unternehmen;
- (h) Direktoren, stellvertretende Direktoren und Mitglieder des Leitungsorgans oder eine vergleichbare Funktion bei einer internationalen Organisation.

Keine der unter den Buchstaben a bis h genannten öffentlichen Funktionen umfasst Funktionsträger mittleren oder niedrigeren Ranges;

10. „Familienmitglieder“ umfasst unter anderem

- (a) den Ehepartner einer politisch exponierten Person oder eine dem Ehepartner einer politisch exponierten Person gleichgestellte Person;
- (b) die Kinder einer politisch exponierten Person und deren Ehepartner oder den Ehepartnern gleichgestellte Personen;
- (c) die Eltern einer politisch exponierten Person.

11. „bekanntermaßen nahestehende Personen“

- (a) natürliche Personen, die bekanntermaßen gemeinsam mit einer politisch exponierten Person Eigentümer von juristischen Personen oder Rechtsvereinbarungen sind oder sonstige enge Geschäftsbeziehungen zu einer politisch exponierten Person unterhalten;
- (b) natürliche Personen, die alleiniger wirtschaftlicher Eigentümer einer juristischen Person oder Rechtsvereinbarung sind, welche bekanntermaßen de facto zugunsten einer politisch exponierten Person errichtet wurde.

Sind Kunden bzw. Geschäftspartner oder ihre im Hintergrund stehenden wirtschaftlich Berechtigten nach der obenstehenden Definition als politisch exponierte Person, Familienmitglied oder nahestehende Person einzustufen, dann gilt das aus Sicht der Geldwäschebekämpfung als erhöhtes Risiko. Zwar betonen alle Regulatoren, die Einstufung eines Geschäftspartners als PEP stelle keine Vorverurteilung oder Kriminalisierung dar. Der Status des PEP geht jedoch mit privilegierten Entscheidungsbefugnissen einher, was diesen in die Lage versetzt, sich durch Bestechung, Veruntreuung von Staatsmitteln oder Steuerhinterziehung zu bereichern und diese Taten, womöglich noch unter dem Deckmantel öffentlicher Institutionen, zu verschleiern. Daher ist eine weitergehende Prüfung der persönlichen Integrität sowie der geschäftlichen Interessen eines PEP erforderlich. Diese Integritätsprüfung dient also der Prävention.

Finanzinstitute und bestimmte andere natürliche und juristische Personen müssen PEPs unter ihren Kunden und Geschäftspartnern identifizieren und ihnen gegenüber einer verstärkten Sorgfaltspflicht nachkommen (siehe LexisNexis-Weißbuch „4. EU-Geldwäsche-Richtlinie – Neue Herausforderung für Unternehmen und Finanzinstitute“, November 2014). Dazu gehört, die „Herkunft des Vermögens und der Gelder [zu bestimmen], die im Rahmen

der Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen mit diesen Personen eingesetzt werden“ (Art. 20 EU-Richtlinie 2015/849) sowie die kontinuierliche Überwachung der Geschäftsbeziehung. Auf diese Weise soll sicher gestellt werden, dass die Mittel nicht aus dunklen Kanälen stammen.

2.2 Öffentliche Funktionsträger als Korruptionsrisiko

Der Zusammenhang zwischen Geldwäsche- und Korruptionsbekämpfung ist offensichtlich, jedoch sind die Compliance-Anforderungen für Unternehmen im Hinblick auf die Prüfung der Integrität ihrer Geschäftspartner im Ausland in separaten internationalen Konventionen (mit Ausnahme der umfassenden UNCAC) und relevanten nationalen Gesetzen geregelt. Dazu zählen insbesondere die neben der UNCAC bedeutende Anti-Bestechungskonventionen der OECD (Convention on bribery of foreign officials in the conduct of international business transactions) sowie die auch extraterritorial wirksamen nationalen Gesetze der Vereinigten Staaten und Großbritanniens, US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) und der UK Bribery Act.

Diese Regelwerke verfolgen in erste Linie das Verbot der Bestechung ausländischer Amtsträger (foreign official oder foreign public official) im internationalen Geschäftsverkehr. Gemeint sind damit neben den Regierungsoffiziellen und Vertretern der Judikative auch die Mitglieder der Legislative. Erwähnt werden ausdrücklich auch die Angehörigen staatlicher Behörden und öffentlicher Unternehmen. Eine Abstufung nach Seniorität oder funktionaler Entscheidungsebene ist nicht vorgesehen.

In der Geldwäschebekämpfung gelten öffentliche Funktionsträger der mittleren und unteren Ebene in der Regel nicht als PEPs (siehe oben EU-Richtlinie). Wenn die Funktionsträger allerdings bedeutende Positionen auf regionaler oder lokaler Ebene wahrnehmen, dazu zählen zum Beispiel Ministerpräsidenten oder teilweise auch Bürgermeister, sind sie ebenfalls als PEPs einzustufen. Hier steht das prüfende Unternehmen in der Verantwortung, selbst die Umstände zu bewerten und risikobasiert über den PEP-Status zu entscheiden.

In den Anti-Bestechungskonventionen und -gesetzen ist wiederum nicht einheitlich beziehungsweise eindeutig geregelt, inwieweit sie auch auf Parteifunktionäre Anwendung finden. Der FCPA nennt sie explizit, während UNCAC, OECD-Konvention und UK Bribery Act interpretatorische Spielräume lassen. In den Kommentaren zur OECD-Konvention heißt es etwa, wenn Partei-offizielle (etwa in Einparteiensystemen) de facto öffentliche Funktionen oder amtliche Gewalt (public authority) ausüben, seien sie wie Amtsträger zu behandeln.

In den Begleitdokumenten zum UK Bribery Act wird allerdings unter den Grundsätzen zur Risikoanalyse darauf hingewiesen, dass bestimmte Geschäftsbeziehungen höhere Risiken mit sich bringen, wie die Verwendung von Mittelsleuten bei Transaktionen mit ausländischen Amtsträgern oder Beziehungen zu „politically exposed persons“, wenn diese Beziehungen die Verbindung zu einem prominenten Amtsträger beinhalten. Das sollte zumindest führende Parteimitglieder, wenn nicht sogar Familienmitglieder oder nahestehene Personen umfassen.

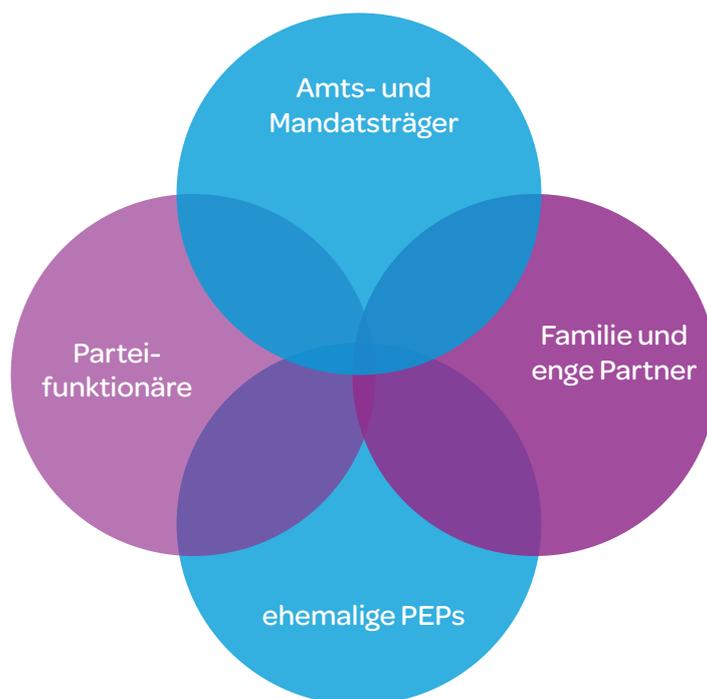
Der FCPA und die OECD-Konvention sanktionieren, wie der UK Bribery Act, die indirekte Bestechung über Mittels- oder Strohmänner oder Berater (agents). Diese Stoßrichtung ist sinnvoll, weil das Risiko zu berücksichtigen ist, dass ein prominenter PEP beziehungsweise ein ausländischer Amts-/Mandatsträger Korruption verdeckt mit Hilfe von Dritten begehen könnte.

2.3 Die politisch exponierte Person als übergeordnete Risikokategorie

Der risikobasierte Ansatz liegt den Regelungen zur Geldwäschebekämpfung und zur Korruptionsbekämpfung zugrunde. Im Ergebnis führt das zu einer Konvergenz der Begriffe der politisch exponierten Person und des Amtsträgers. Das ist aufgrund des sachlichen Zusammenhangs auch zweckmäßig. Der PEP-Begriff hat allerdings den Vorteil, dass er neben dem engeren Kreis der formalen politischen Machthaber auch die Kreise der informellen, aber einflussreichen politischen Akteure mit einbezieht. Das ist in vielen Ländern näher an der politischen Realität, vor allem dann, wenn es darum geht, die Beziehungsgeflechte zwischen Vertretern der einzelnen Gruppen von PEPs zu verstehen, die das Muster der Korruption und Geldwäsche in einem Land prägen.

Das nachfolgende Schaubild ist noch ergänzt um den Kreis der ehemaligen PEPs. Bekanntlich verlieren frühere Amts- und Mandatsträger nicht an Einfluss, sondern machen ihn an anderer Stelle geltend und nutzen dazu die in der Amts- und Mandatszeit geknüpften Beziehungen. Wie lange der PEP-Status nach Beendigung der amtlichen Tätigkeit anhalten sollte, ist umstritten. Aber auch hier gilt letztlich, dass risikobasiert entschieden werden muss, ob eine Person weiterhin als politisch exponiert gelten sollte. Der Vorschlag, ehemalige PEPs zu berücksichtigen, ist insoweit eine pragmatische Lösung.

Schaubild: Politisch exponierte Personen und ihre Kreise



3. PEPs und Politische Korruption

3.1 Red Flags für Hochrisikoländer

Um das von PEPs ausgehende Korruptions- und Geldwäscherisiko angemessen managen zu können, ist es zweckmäßig, hinter die Kulissen zu schauen. Zur Geldwäscheprävention ist es schon aus rechtlichen Gründen geboten, einen PEP auch dann zu identifizieren, wenn er hinter einer vorgeschobenen Person steht und der tatsächliche wirtschaftlich Berechtigte eines Kontos oder Unternehmens ist. Auch bei der Korruptionsbekämpfung ist nach den geltenden Konventionen und Gesetzen sicherzustellen, nicht über Drittparteien Geschäfte abzuschließen, wenn das Risiko erhöht ist, dass dabei illegale Geldzahlungen an PEPs im Spiel sein könnten.

Wie tief ein Finanzinstitut oder ein Unternehmen in die verstärkte Prüfung von Kunden und Geschäftspartnern mit Kontakt zu politisch exponierten Personen einsteigt, hängt auch von einer ersten Analyse der länderspezifischen Risiken ab.

Zur anfänglichen Einschätzung von Länderkorruption wird häufig der Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International genutzt. Die FATF hat noch weitere sogenannte Red Flags empfohlen, die im

Zusammenhang mit der Identifizierung von PEPs aus kritischen Herkunftsländern hilfreich sein können. Diese länderspezifischen Warnsignale sind in der nachstehenden Tabelle nach Indikationen zum internationalen beziehungsweise zum nationalen Risikoprofil neu sortiert.

Red Flags für PEPs aus Hochrisikoländern

Internationales Risikoprofil des Landes	Unzureichende Umsetzung der internationalen Anti-Geldwäscheregeln
	Unzureichende Umsetzung der internationalen Anti-Korruptionskonventionen
	Ziel von Sanktionen der Vereinten Nationen
	Export von illegalen Gütern, wie Drogen
	Finanzierung des internationalen Terrorismus
Nationales Risikoprofil des Landes	Hohes Maß an Korruption
	Hohes Maß an organisierter Kriminalität
	Mangelnde Regierungsqualität (Governance) und Transparenz
	Politisches System, das auf persönlicher Herrschaft (Autokratie) beruht, in dem sich die Machthaber bereichern oder in dem viele Posten aufgrund von Patronage vergeben werden

Einige der Warnhinweise fokussieren auf das internationale Verhalten, also inwieweit das Herkunftsland der betreffenden PEPs die oben aufgeführten internationalen Anti-Geldwäsche und Anti-Korruptionskonventionen ratifiziert hat und wie gut diese umgesetzt werden. Wichtig für die Risikobewertung ist auch, ob das Land zum Ziel von Sanktionen der Vereinten Nationen geworden ist, was – bedenkt man die hohen Hürden für einen solchen Beschluss – gegebenenfalls auf erhebliches internationales Fehlverhalten der Regierung des Landes hindeutet. Relevant sind freilich auch Sanktionen der USA und der EU, vor allem dann, wenn sie gegen bestimmte PEPs gerichtet sind. Zu berücksichtigen sind weiterhin Hinweise darauf, dass ein Land Drogen exportiert oder Terrorismus finanziert.

Red Flags für das nationale Risikoprofil beruhen auf Ratings und Analysen, die ein Land als Hort für organisierte Kriminalität und Korruption einstufen. Solche Indikationen weisen auf eine zweifelhafte Qualität der Regierung und geringe Transparenz der Entscheidungsabläufe sowie fehlende demokratische Verantwortlichkeit und rechtsstaatliche Regeln hin. In den betreffenden Ländern besteht eine deutlich erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass eine größere Anzahl von PEPs in Korruption verwickelt ist. Besonders problematisch sind Länder mit politischen Systemen, die auf persönlicher Herrschaft, also einem autokratischen Regime, beruhen, Länder, in denen sich die Machthaber bereichern, oder Länder, in denen bekanntermaßen viele Ämter auf der Grundlage von Patronage vergeben werden.

Solche länderspezifischen Red Flags, deren Prüfung fundamentaler Bestandteil jeder Kunden- und Geschäftspartner-Due Diligence ist, beschreiben Merkmale systemischer politischer Korruption. Leider werden von den Regulierungsbehörden kaum weiterführende Hinweise dazu gegeben, was genau ein hohes Maß an Korruption und speziell politischer Korruption in einem Land beinhaltet, welche Spielarten der politischen Korruption es gibt und welche Rolle PEPs dabei einnehmen.

3.2 Mechanismen Politischer Korruption

Politische Korruption wird begangen von Personen auf einer höheren Entscheidungsebene des politischen Systems eines Landes, also von solchen, die vorstehend als politisch exponierte Personen klassifiziert wurden. Der Zweck der politischen Korruption ist nicht nur die persönliche Bereicherung der eigenen Person, sondern in der Regel auch die Beschaffung von Mitteln zum Machterhalt. Offensichtlich hängen die beiden Motive eng miteinander zusammen (Inge Amundsen, Political corruption, U4 Issue 6, CMI 2006).

Zu unterscheiden ist die politische Korruption durch PEPs von der Korruption auf der bürokratischen Ebene, etwa in Form von Schmiergeldzahlungen zur Beschleunigung administrativer Prozesse. Wenn diese Formen der Korruption allerdings keine Einzelfälle, sondern allgegenwärtig im Alltags- und Geschäftsleben sind (endemische Korruption), so lässt dies in der Regel darauf schließen, dass auf der höheren Ebene auch systemische politische Korruption vorzufinden ist.

PEPs, die in politischer Korruption involviert sind, können ihre illegalen Einkünfte aus verschiedenen Quellen beziehen. Dazu gehören Bestechungsgelder privater Unternehmen, auch in Form von „Kommissionen“ oder „Gebühren“ im Zusammenhang mit öffentlichen Beschaffungsprozessen und der Erteilung von Regierungsaufträgen, Landvergabe und Privatisierungen, der Gewährung von Genehmigungen und Lizenzen, Steuernachlässen und Schutz von bestimmten Privilegien und Rechten. PEPs in der entsprechenden Position haben eine Vielzahl von Möglichkeiten, Bestechungsgelder aus der Privatwirtschaft zu erpressen.

PEPs sind darüberhinaus in der Position, Unternehmen und Geschäfte, an denen sie selbst als wirtschaftlich Berechtigte beteiligt sind, auf illegale Weise so zu begünstigen, dass Konkurrenten das Nachsehen haben.

Außerdem können PEPs direkt auf das Staatsvermögen zugreifen und einen Teil der öffentlichen Mittel am Staatshaushalt vorbei in ihre Taschen lenken. Diese Möglichkeit zum Diebstahl von Staatsgeldern besteht vor allem dann, wenn große Erträge in bestimmten Branchen anfallen, die mit staatlichen Lizenzen arbeiten, wie etwa bei der Ausbeutung natürlicher Rohstoffe.

Ein Teil der illegalen Mittel wird zur Bereicherung der eigenen Person oder eines Kreises von Vertrauten abgezweigt, was entsprechend hohe Geldwäscherisiken für Finanzinstitute nach sich zieht, die mit solchen Kunden zu tun haben.

Weitere Mittel werden jedoch auf zumeist wiederum illegale Weise dazu eingesetzt, um den eigenen Machterhalt zu sichern. Das funktioniert, indem durch Geldgeschenke, Begünstigungen oder Ämterpatronage, politische Loyalität und Unterstützung gekauft wird. Parteien können eine wichtige Rolle dabei spielen, diesen Klientelismus zu organisieren. Das ist nicht zuletzt eine der Gründe, warum Parteifunktionäre unbedingt zum Kreis der PEPs zu zählen sind.

Für die Aufrechterhaltung des Systems müssen außerdem die Institutionen, die normalerweise für die Strafverfolgung von Korruption zuständig wären, kontrolliert werden. Dazu gehören vor allem die Ermittlungsbehörden und Gerichte. Angehörige der Opposition oder kritische Medienvertreter werden entweder gekauft oder durch eine politisch motivierte Strafverfolgung mundtot gemacht.

Soweit der Anschein erweckt werden soll, dass demokratische Wahlen stattfinden, wird die Partei der Macht durch verdeckte Spenden aus dem Kreis der Wirtschaft oder durch illegale Verwendung öffentlicher Mittel bereits so hervorragend mit Ressourcen ausgestattet, dass die loyalen eigenen Kandidaten sich mühelos gegen die benachteiligten Kandidaten der Opposition durchsetzen. Um sicherzustellen, dass das gewünschte Ergebnis erzielt wird, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Mitglieder der Wahlkommission zu beeinflussen.

4. Vier Muster korrupter PEP-Beziehungen

Die eigentlichen Machtverhältnisse in einem Land hängen davon ab, wer die Spielregeln bestimmt, die Institutionen oder die handelnden Personen. Dort wo die Institutionen nur leere Hüllen sind, muss sich der Fokus auf das Verhalten der politischen Elite richten, also auf die PEPs und ihre informellen Beziehungen untereinander. In diesen Fällen ist es wichtig zu verstehen, mit welchen Beziehungsmustern man es zu tun hat und was diese Beziehungsmuster über Art und Ausmaß der politischen Korruption in einem Land aussagen.

In der Korruptionsforschung werden vier sogenannte Syndrome der politischen Korruption unterschieden (Michael Johnston, *Syndromes of Corruption*, Cambridge UP 2005). Dieser Ansatz soll hier vorgestellt werden, weil er dabei helfen kann, die Verhältnisse in einem bestimmten Land mit diesen vier Typen abzugleichen und so die Risiken der Geldwäsche oder Korruption zu verstehen, denen ein ausländisches Finanzinstitut oder Unternehmen gegenübersteht. Die folgenden Beziehungsmuster bilden Idealtypen, so dass bei der konkreten Länderanalyse mit Varianten und Mischformen zu rechnen ist.

Ausgehend vom Beziehungsmuster der „Einflussmärkte“ (Influence Markets) – einem wichtigen Basisszenario, das zeigt, dass politische Korruption auch Demokratien und Marktwirtschaft betreffen kann – steigt das Ausmaß der politischen Korruption über das zweite Risikomuster der „Elitenkartelle“ und das dritte der „Oligarchen-Konkurrenz“ stark an. Beim vierten Beziehungsmuster der „Staatlichen Mogule“ erfährt die politische Korruption dann ihre extremste Ausprägung.

4.1 Einflussmärkte

Das Beziehungsmuster „Einflussmärkte“ (Influence Markets) betrifft Länder mit etablierten Marktwirtschaften und stabilen demokratischen Institutionen. Bei der Prüfung von Beziehungsmustern der PEPs, die auf politische Korruption hindeuten könnten, ist hauptsächlich ein kritisches Szenario zu nennen.

Vertreter von Interessengruppen und Lobbyisten versuchen, Zugang zu PEPs zu bekommen, um politische Entscheidungen, etwa über Gesetze, Regulierungen oder öffentliche Aufträge, eigennützig zu beeinflussen. Das ist durchaus rechtmäßig und zulässig, solange die Einflussnahme nicht an Geldzuwendungen oder die Gewährung geldwerter Vorteile gekoppelt ist. Ein auch in etablierten Demokratien problematischer Bereich ist die Parteienfinanzierung durch Spenden von Unternehmen, Privatpersonen oder Mittelsleuten, die, wenn sie nicht transparent sind, schnell in den Verdacht der „missbräuchlichen Einflussnahme“ (trading in influence) geraten. Mit diesem Tatbestand ist gemeint, dass die Zuwendungen oder Vorteile als Gegenleistung dafür gewährt werden, dass der begünstigte PEP seinen politischen Einfluss missbraucht, um einen ungerechtfertigten Vorteil für den ursprünglichen Geldgeber zu erwirken.

Inwieweit der Tatbestand der politischen Korruption erfüllt ist, hängt freilich davon ab, ob von einer systematischen Kollusion zwischen PEPs und dem privaten Sektor zur Zementierung bestehender Machtverhältnisse gesprochen werden muss, oder ob der politische Wettbewerb nicht so stark eingeschränkt ist, dass kein demokratischer Machtwechsel mehr stattfinden kann. In Einflussmärkten setzen eine kritische Zivilgesellschaft, freie Medien und eine unabhängige Justiz der politischen Korruption zumeist wirksame Grenzen.

4.2 Elitenkartelle

Das Beziehungsmuster der „Elitenkartelle“ (Elite Cartels) betrifft überwiegend neue marktwirtschaftliche, noch nicht vollständig demokratisierte politische Systeme, oder ältere, aber degenerierte Demokratien. Wahlen finden zwar statt, doch ist der politische Wettbewerb de facto durch die Kollusion zwischen den PEPs einer abgehobenen politischen Elite stark eingeschränkt. Es haben sich verschiedene informelle Netzwerke von PEPs gebildet, denen jeweils Parteivertreter, einflussreiche Amts- und Mandatsträger, Vertreter der Privatwirtschaft sowie Offiziere der Sicherheitskräfte angehören.

Diese Netzwerke koexistieren nebeneinander und koordinieren die Aufteilung der Gewinne aus Pfründen und Korruption. Diese kartellartige Kooperation soll die bestehenden Machtverhältnisse aufrechterhalten und unerwünschte Konkurrenten ausschließen. Mit Hilfe der Parteien kolonisieren diese Elitennetzwerke nicht nur die Parlamente, sondern auch funktionale Ebenen und regionale Gliederungen der Verwaltung, zentrale Regulierungsbehörden und staatliche Unternehmen sowie Teile der Privatwirtschaft, vor allem die Telekommunikation und die Medien.

Abgesehen von missbräuchlicher Einflussnahme und Interessenkonflikten von PEPs, die in ihrem öffentlichen Aufgabenbereich eigene Geschäftsinteressen verfolgen, korrumpieren Elitenkartelle das öffentliche Beschaffungs- und Auftragswesen und die Privatisierung von Staatsunternehmen. Die Gefahr einer Aufdeckung und Strafverfolgung der politischen Korruption ist gering, weil die Kontrollinstitutionen nicht für die Einhaltung rechtsstaatlicher Regeln sorgen können. Die Parlamente sind abhängig, die Medien und die Zivilgesellschaft schwach, und die Justiz ist in weiten Teilen politisch beeinflusst.

4.3 Oligarchen-Konkurrenz

Das Beziehungsmuster der Oligarchen-Konkurrenz (Oligarchs and Clans) findet sich häufig in politischen Systemen nach dem Ende von Diktaturen oder bewaffneten Konflikten. Es ist dadurch geprägt, dass einige im Zuge der Marktliberalisierung schnell reich gewordene Wirtschaftsbesitzer um wirtschaftlichen und politischen Einfluss konkurrieren. Bereits die Ursprünge ihres Reichtums sind häufig zweifelhafter Natur und hängen beispielsweise mit einer korrupten Privatisierung von Unternehmen der Energiewirtschaft und der Rohstoffbranche zusammen.

Oligarchen stützen sich in der Regel auf eine regionale Machtbasis und bauen dort clanähnliche Patronagestrukturen auf. Oligarchen sind eigentlich selbst keine PEPs, sondern sie unterhalten korruptive Beziehungen zu bestimmten PEPs und verfolgen über das so gesponnene klientelistische Beziehungsgeflecht politischen Einfluss zum eigenen Vorteil. Die öffentlichen Institutionen sind schwach, so dass eine Atmosphäre des Misstrauens und der Unsicherheit vorherrscht. Es ist insbesondere für Außenstehende häufig nicht möglich zu sagen, wer die zentrale Regierungsgewalt im Staat innehat. Ihren eigenen Machtanspruch setzen Oligarchen durch Beziehungen zu korrupten Sicherheitskräften oder zur organisierten Kriminalität notfalls mit Gewalt durch.

Die Merkmale der politischen Korruption, wirtschaftliche Bereicherung und Machtkontrolle, sind in diesem oligarchischen Beziehungsmuster stark ausgebildet. Demokratische Prozesse sind bedeutungslos, die Grenze zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor ist praktisch aufgehoben. Die Oligarchen haben weite Teile der Wirtschaft und Regierung durch systematische Korruption durchgesetzt, wobei ihre Machtkonkurrenz untereinander die negativen Folgen für die allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten noch verschlimmert.

4.4 Staatliche Mogule

Das Beziehungsmuster der Staatlichen Mogule (Official Moguls) sind undemokratische, zumeist autoritäre Systeme, in denen ein Diktator und ein kleiner Kreis von Vertrauten nicht nur die politische Macht, sondern auch die wirtschaftlichen Möglichkeiten monopolisieren. Eine Konkurrenzsituation wie bei den Oligarchen gibt es hier nicht. Es ist klar, wer im Land das Sagen hat. Es herrscht eine zentral organisierte Vetternwirtschaft, die sich auf die Besetzung von wichtigen Schlüsselpositionen der Politik und Wirtschaft mit Schützlingen und Familienangehörigen stützt. Bisweilen werden vertrauten Gefolgsleuten ganze Branchen als Monopole zugewiesen.

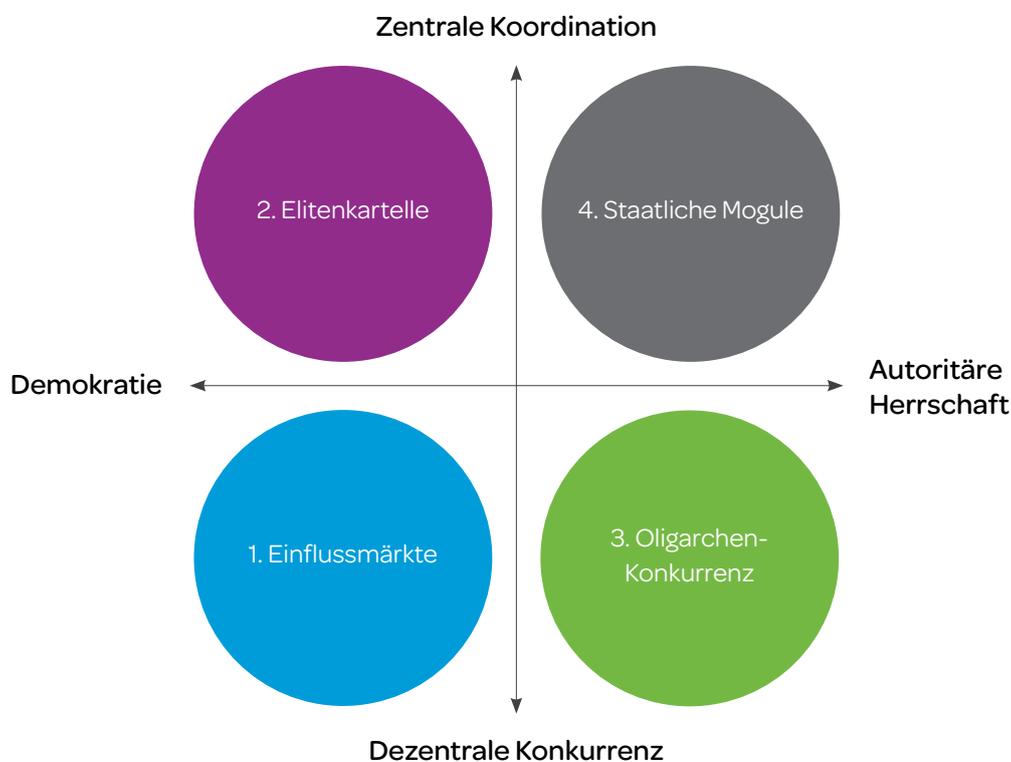
Der Diktator und seine führenden Gefolgsleute als PEPs repräsentieren die extremste Form der politischen Korruption, weil sie das Land unkontrolliert und straffrei ausplündern können. Günstige Gelegenheiten dazu bestehen besonders dort, wo Gewinne aus natürlichen Ressourcen wie Öl und Erdgas, Gold und Mineralien oder wertvolle Hölzer herangezogen werden können.

Die Einbeziehung des Militärs spielt in diesem Beziehungsmuster politischer Korruption eine wichtige Rolle. Soweit es sich nicht ohnehin um eine Militärdiktatur handelt, erhalten die führenden Militärangehörigen – nach der gängigen Definition ebenfalls PEPs – ausgedehnte Möglichkeiten, ihre eigenen geschäftlichen Interessen zu verfolgen und sich zu bereichern. So wird sichergestellt, dass jede Opposition durch die Sicherheitskräfte unterdrückt wird.

Wirksame nationale Institutionen wie ein Parlament oder eine unabhängige Justiz, die der Selbstbedienung Grenzen setzen könnten, gibt es nicht oder bloß zum Schein. Das Risiko, bei Geschäften mit korrupten PEPs in Berührung zu kommen, ist in einem solchen System am höchsten.

Im nachstehenden Schaubild sind die verschiedenen Beziehungsmuster in den zwei relevanten Dimensionen zusammengefasst (eigene Darstellung). Die horizontale Achse zeigt das Maß an demokratischer Regierung bzw. autoritärer Herrschaft. Die vertikale Achse unterscheidet das Maß an dezentraler Konkurrenz bzw. zentraler Koordination zwischen den politischen Eliten bei der Organisation der politischen Korruption.

Schaubild: Landesspezifische Beziehungsmuster von korrupten PEP-Netzwerken



5. Fazit: Politisch exponierte Personen in der Geschäftspartner-Prüfung

Von politisch exponierten Personen gehen erhöhte Risiken für Geldwäsche und Korruption aus. Es scheint daher aus rechtlichen und methodischen Gründen zweckmäßig, die Identifizierung politisch exponierter Personen, ihrer Familienmitglieder und engen Partner als Standardelement einer risikobasierten Geschäftspartner-Prüfung sicherzustellen. Dies kann durch die Verwendung einer PEP-Datenbank und Überprüfungsplattform erreicht werden.

Zusammenfassend folgen hierzu einige Kernüberlegungen:

- Internationale Unternehmen und Finanzinstitute sollten Verbindungen zu PEPs als hohes Risiko einstufen, insbesondere dann wenn diese Verbindungen im Nachhinein als missbräuchliche Einflussnahme angesehen oder als Verletzung des Transparenz- und Wettbewerbsprinzips zum Nachteil Dritter gedeutet werden könnten.
- Zunächst sind die betreffenden PEPs in das spezifische Beziehungsmuster einzuordnen, welches die politischen und wirtschaftlichen Eliten eines Landes bilden. Offen zugängliche Quellen im Internet, einschließlich sozialer Medien, sowie strukturierte Nachrichtendatenbanken können herangezogen werden, um mögliche Anhaltspunkte für Zweifel an der Integrität festzustellen.
- Ist das Netzwerk besonders komplex oder intransparent, sollte im Rahmen verstärkter Sorgfaltspflichten (enhanced due diligence) eine vertiefte Überprüfung durchgeführt werden. Weil sich außerdem der PEP-Status über Nacht ändern kann, ist es wichtig, Überprüfungsstools für das fortdauernde Monitoring zu verwenden.

Besuchen Sie für weitere Informationen:

lexisnexis.com/risk/intl/de

oder schicken Sie eine E-mail an emeasales@lexisnexis.com

Über LexisNexis® Risk Solutions

LexisNexis® Risk Solutions (www.lexisnexis.com/risk) ist Marktführer in der Bereitstellung von wesentlichen Informationen, die Kunden branchen- und regierungsübergreifend dabei helfen, ein Risiko vorherzusagen, zu bewerten und zu bewältigen. Durch die Kombination von modernster Technologie, einzigartigen Daten und fortschrittlicher Scoring-Analytik, bieten wir Produkte und Dienstleistungen, die sich an die wachsenden Bedürfnisse der Kunden im Risikosektor richten und die gleichzeitig die höchsten Standards an Sicherheit und Privatsphäre unterstützen. LexisNexis Risk Solutions ist Teil von Reed Elsevier, einem führenden Verlag und Informationsanbieter, der Kunden in mehr als 100 Ländern mit mehr als 30.000 Mitarbeitern weltweit bedient.

Unsere Lösungen für Finanzdienstleistungen unterstützen Organisationen bei der Vermeidung von Finanzkriminalität, bei der Erreichung der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, der Eindämmung von Geschäftsrisiken, der Verbesserung betrieblicher Effizienz und der Steigerung der Profitabilität.



Autor: Dr. Carsten Giersch, Senior Partner

Über Berlin Risk

Berlin Risk ist ein Unternehmen, das langjährige Erfahrung auf dem Gebiet der Compliance- und Risikoberatung aufweist. Im Rahmen von Geschäftspartnerprüfungen sammeln und untersuchen wir Informationen aus öffentlich zugänglichen Ressourcen und einem Netzwerk vertraulicher Quellen. Auch in Fällen von Betrug oder Vermögensdelikten bietet Berlin Risk an, die Ermittlungen zu unterstützen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Analyse politischer Risiken. Dies umfasst länder- und branchenspezifische Probleme und alle Fragen, die mit politischer Korruption zusammenhängen. Mit dem Risk Assessment hat Berlin Risk einen speziellen Ansatz entwickelt, der Due-Diligence-Prüfungen und politische Risikoanalyse verknüpft.



Dieses White Paper dient lediglich allgemeinen Informationszwecken und stellt nur zusammengefasste Erörterungen der besprochenen Themen dar. Das White Paper stellt weder eine Rechtsberatung zu irgendwelchen Sachverhalten dar, noch soll den Versuch unternehmen, Leser über sämtliche relevante Entwicklungen auf dem Laufenden halten. Die Leser sollten ihre Anwälte, Compliance-Abteilungen und sonstige professionelle Berater bzgl. aller Fragen, die sie vielleicht zu dem Gegenstand dieses White Paper haben, konsultieren. LexisNexis haftet nicht für auftretende Schäden, gleich welcher Ursache, infolge von Maßnahmen, die unter Berufung auf die Inhalte dieses Whitepapers ergriffen wurden. LexisNexis und das Knowledge Burst Logo sind eingetragene Handelsmarken von Reed Elsevier Properties Inc., die in Lizenz verwendet wird. Andere Produkte und Dienstleistungen können Handelsmarken oder eingetragene Handelsmarken ihrer jeweiligen Unternehmen sein. Copyright © 2015 LexisNexis. Alle Rechte vorbehalten. NXR11163-00-0715-DE