

1. Austauschtreffen *Herausforderungen im internationalen Zahlungsverkehr*

Dokumentation und Ergebnissicherung

19. Februar 2024

Problemaufriss

Internationale Überweisungen von Projektgeldern stellen eine anhaltende Herausforderung für entwicklungspolitische Organisationen dar. Zum einen führen Compliance-Vorgaben und (überhöhte) Risikoeinschätzungen bei Banken häufig dazu, dass sich Überweisungen verzögern oder nicht durchgeführt werden. Zum anderen nutzen autoritäre Regime den Deckmantel der Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche, um verschärfte Registrierungspflichten für NGOs einzuführen, Druck auf diese auszuüben und zivilgesellschaftliche Spielräume einzuschränken. In manchen Kontexten sind damit klassische Banküberweisungen kaum noch oder nur unter erheblichem administrativem Mehraufwand durchführbar.

Zugleich sehen wir von Seiten der Behörden, Banken und Öffentlichkeit zunehmende Qualitäts-, Transparenz- und Kontrollanforderungen an die internationale Projektarbeit. V.a. im Zuge der bevorstehenden Länderprüfung Österreichs durch die internationale Organisation zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (FATF) und des Gaza-Konflikts ist der Sektor verstärkt in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung und des Finanzministeriums gerückt. Damit steigt der Druck, Risikomanagement-Maßnahmen zu stärken und Finanzflüsse in vermeintliche Risikoregionen genau zu kontrollieren. Banken unterliegen bei ihren Überweisungen immer schärferen Prüfpflichten und tendieren dazu, als riskant erachtete Transaktionen abzuweisen (De-Risking). Paradoxerweise sind verschärfte Compliance-Regularien damit genau ein Faktor, der zu Schwierigkeiten bei Überweisungen beiträgt und NGOs in unsicherere, schwächer regulierte Zahlungskanäle drängt.

Alternative Zahlungswege werfen indes Fragen hinsichtlich professioneller Sorgfaltspflichten, Transparenz und gesetzlicher Vorgaben auf. So drängend die Notwendigkeit auch ist, Wege zu finden, Geld weiterhin möglichst sicher, rasch und kostengünstig zu den Projektpartner*innen zu transferieren, ist hier daher mit großer Sorgfalt und Bedacht vorzugehen. Denn ein Aufweichen oder Unterlaufen regulatorischer Anforderungen kann schwerwiegende Konsequenzen nicht nur für die einzelne Organisation, sondern den gesamten Sektor nach sich ziehen - etwa Imageverluste in der Öffentlichkeit oder negative Risikoeinschätzungen bei Behörden und Banken, die wiederum reguläre Finanztransfers für NGOs weiter erschweren würden.

Zentrale Herausforderungen und Problemfelder

Die Teilnehmer*innen des Austauschtreffens nannten folgende Herausforderungen, vor denen ihre Organisationen im internationalen Zahlungsverkehr stehen:

Einschränkungen im Bankensektor/durch Sanktionsregime und Due Diligence-Regularien

- In einigen Regionen existiert keine funktionierende Bankeninfrastruktur (z.B. Südsudan, Teile Syriens)
- Sozioökonomische Instabilität: kurzfristige Ausfälle des lokalen Bankenwesens z.B. durch Finanzkrisen
- Sanktionsregime erschweren bzw. verunmöglichen Überweisungen in bestimmte Gebiete (Syrien, Palästina) – trotz humanitärer Ausnahmen
- Sanktionen gegen bestimmte Banken und Probleme mit Zwischenbanken verhindern erfolgreiche Überweisungen (Syrien, Afghanistan, Palästina)
- Überweisungen in bestimmte Kriegs-/Konfliktgebiete sind aufgrund von Compliance-Prüfungen kaum oder nicht durchführbar (Ukraine, Äthiopien...)
- Manche Banken lehnen Risikotransaktionen ab, aus Sorge andernfalls im USA-Geschäft Sanktionierung zu riskieren
- Bestimmte Hausbanken in Österreich führen Überweisungen in manche Länder grundsätzlich nicht durch
- Willkür und überschießende Kontrollen bei Due Diligence/Compliance-Prüfungen (z.B. Indien, Bolivien): z.B. auch bei bestehenden, langjährigen Partner*innen
- Überweisungszweck: Abkürzungen (grundsätzlich) und bestimmte Stichwörter machen bei Compliance-Prüfung Probleme
- Kontonamen: ebenfalls Problemquelle bei Compliance-Prüfung, z.B. bestimmte Regionen (Odessa/Krim) oder Stichworte, die durch Sanktionsscreenings fallen
- Fehlende Transparenz und Informationsfluss durch Banken: v.a. über Gründe für Ablehnungen, Status von Geldfluss und Rücküberweisungen
- Hohe Gebühren und lange Bearbeitungsdauern bei österreichischen Banken (z.B. Erste Bank)
- Schlechte Wechselkurse bei offiziellen, regulierten Kanälen (z.B. Convera)
- Summenbeschränkungen der Überweisungen an lokale Partner*innen – v.a. Naher Osten
- Lokale Banken halten Gelder zurück, lange Auszahlungsdauern (z.B. Mosambik)

Herausforderungen bei alternativen Zahlungswegen

- Hohe Spesen bei Überweisungen über Dritte (Nachbarländer, Drittorganisationen u. -anbieter) -> Konflikt mit Grenzen f. Verwaltungsausgaben
- Fehlende Anerkennung alternativer Zahlungswege (Überweisungen über Dritte, diverse Zahlungsdienstleister...) bei Behörden und Geber*innen, geringe Flexibilität in Regularien -> bei bestimmten Geber*innen nicht abrechenbar
- Fehlende Offizialität von Hawala und anderen alternativen Zahlungssystemen: keine staatlichen Sicherungssysteme, mangelnde Nachvollziehbarkeit, schlechtes Image
- Hohe Kosten bei alternativen Zahlungsdienstleistern
- Für manche Organisationen sind alternative Zahlungswege aufgrund Regularien gänzlich ausgeschlossen

Registrierungspflichten und Einschränkungen durch autoritäre Regierungen

- In bestimmten Ländern veröffentlichen lokale Banken internationale Überweisungen -> verschärft Vulnerabilität von Partner*innen, Opfer krimineller Aktivitäten, politischer Angriffe und staatlicher Repression zu werden.
- Beispiel Indien
 - Registrierungspflicht für Empfang internationaler Überweisungen
 - Massive Kürzung der Registrierungen
 - Einfrieren von Geldern während behördlicher Kontrollzyklen (bis zu 12 Monate)
- Beispiel Nicaragua
 - Verpflichtende Registrierung als ausländische Agentin mit extrem hohem bürokratischen Aufwand
 - Entzug der Registrierung als Druckmittel: betrifft v.a. Frauenorganisationen und vermehrt kirchliche
 - Tw. werden auch Geberorganisationen Registrierungen entzogen
 - Überweisungen müssen vielfach über Nachbarländer oder Drittorganisationen abgewickelt werden
- Beispiel Myanmar
 - Überweisungen werden von Kontrollrat der Militärjunta überprüft und gegebenenfalls rücküberwiesen
 - Überweisung über offizielle Kanäle häufig nur über Nachbarländer möglich
 - Wechselkurs bei offiziellen Überweisungen extrem nachteilig -> Druck von Partner*innen, informelle Kanäle mit Straßen-Wechselkurs zu verwenden

Lösungen und Instrumente

Die Teilnehmer*innen des Austauschtreffens nannten folgende Lösungsmöglichkeiten und alternativen Instrumente, um den genannten Herausforderungen zu begegnen:

- Überweisung über Banken in Drittländern: internationale Transfers über Banken in GB z.B. oft einfacher (Barclays Bank) -> von Fördergeber*innen allerdings möglichst direkte Zahlungswege gefordert
- Überweisungen über Partner- bzw. Zwischenorganisationen im Nachbarland (z.B. Südsudan über Kenia)
- Abwicklung über Zweig-/Schwesternorganisationen, internationalen Dachorganisationen oder Netzwerkorganisationen in anderen europäischen Ländern v.a. in Konfliktregionen (Afghanistan, Syrien, Palästina - z.B. über Schweiz, Dänemark; norwegisches NRC nach Syrien, ACT Alliance nach Palästina)
 - ➔ Oft hohe Adminkosten
 - ➔ Vertragliche Vereinbarungen für Stellvertreterüberweisungen
- Transfer über kirchliche Strukturen und Netzwerke (Orden, Nuntiatoren...) in Konflikt- und Katastrophengebieten tw. eher möglich, v.a. über Nachbarländer
- Einmalige Notlösung: privat-zu-privat-Überweisung – hoch riskant, keine Versicherung, keine/unsaubere Dokumentation etc.

- Reguläre Überweisungen über Erste Bank (NGO-Bereich), tw. auch BTV, funktionieren auch in einige Konfliktgebiete (Ukraine, Libanon) gut.
- Bargeldtransfer als Notlösung/ultima ratio auf letzten Metern
 - ➔ V.a. bei Fehlen von Bankinfrastruktur in Krisengebieten
 - ➔ Hoch riskant sowohl bzgl. persönlicher Sicherheit, Transferrisiko u. bzgl. Regulatorien
 - ➔ Risiko auf Basis lokaler Gegebenheiten und Kontextkenntnis abwägen
 - ➔ Betrifft absolute Grenzfälle und damit äußerst niedrigen Anteil des Gesamtvolumen
- Politische Forderung nach Humanitären Korridoren auch für Geldtransfers forcieren
- Kooperationen mit international/in Region tätigen Unternehmen: Geld gegen lokale Sachleistung -> gegenüber Fördergeber*innen allerdings nicht abrechenbar
- Abwicklung über Gütertransfers aus Nachbarländern (z.B. Syrien)
- Mittlerweile breites Angebot an alternativen Finanzdienstleistern (True Money, Ongo...). Allerdings bzgl. regulatorischer Vorgaben und Sicherheiten sehr undurchsichtig. Tw. auch von UN-Organisationen verwendet und von Behörden anerkannt, tw. mit hohem Geldwäsche-Verdacht verbunden

StoneX (siehe Präsentation)

- Gute Erfahrungen von mehreren Organisationen: geringe Transferkosten, gute Kommunikation/Kund*innenbetreuung, einfache, rasche, transparente Abwicklung -> gut für Controlling
- Einfache Handhabung, interne Zeichnungspflichten etc. gut in Überweisungsmaske integrierbar
- Schnelle Überweisungen; automatische Investigation bei nicht geglückten Überweisungen
- Rückholungen funktionieren gut und ohne Wechselkursverlust
- Informationsanforderungen tw. anders als bei herkömmlichen Banken, Überweisungen nur in Lokalwährungen möglich (keine EUR-Überweisungen)
- Je nach Land z.T. erweiterte Informations-/Auskunftspflichten. Aber Compliance-Nachfragen bislang nur bei ungewöhnlichen Verwendungstexten; keine überbordenden Informationspflichten
- Bei Überweisungen in USD Korrespondenzbank nötig -> Korrespondenzbank der PPP-Bank wird erfragt von PP
- Geringe Kosten: keine Überweisungsspesen in Österreich, meist sehr gute Wechselkurse, tw. lokale Spesen
 - StoneX verdient nicht über Spesen, sondern über Wechselkursgeschäfte. Über Social-Business-Schiene ist Service auch für NGOs zugänglich
- StoneX läuft wie third Party: Organisation hat kein eigenes Konto > Einzelüberweisungen von Hausbank an StoneX, die Transfer an PP-Bank abwickelt
- Anerkennung durch Geber*innen (ADA, EU) gegeben
- Einschätzung durch Regulationsbehörden und Prüfer*innen? Wird in Austauschtreffen 2 erfragt

Convera (ehemals Western Union) (siehe Präsentation)

- Organisation eröffnet Konto bei Convera und kann von dort überweisen
- Niedrige Gebühren: pro Transfer 3 Euro, unabhängig von Überweisungsbetrag

- Überweisungen in viele Regionen möglich (z.B. auch Syrien) und tw. schneller (Indien)
- Unterliegt üblichen behördlichen Regularien -> positive Einschätzung von Seiten des BMF
- Auch hier allerdings tw. Verzögerungen durch Compliance-Prüfungen

Hawala-System

- Altes Geldtransfersystem; v.a. im Nahen Osten verbreitet, funktioniert meist über Verwandtschafts- und andere Netzwerke: Überweisung/Zahlung erfolgt an lokale Dienstleister*innen mit (Geschäfts)Beziehungen und Partner*innen in Zielregion. Dienstleister*in gibt lokale*r Partner*in Auszahlung des Betrags frei – dieser kann mittels Code von Empfänger*in abgerufen werden
- Funktioniert auch in vielen instabilen Regionen, Gebieten ohne Bankeninfrastruktur gut -> geeignet v.a. für Grenzfälle, in denen keine andere Form des Geldtransfers mehr möglich/als Alternative zu Bargeldtransfer (z.B. Syrien)
- Geld bislang auch verlässlich angekommen – wesentlich hier Einschätzung lokaler Partner*innen, die Verlässlichkeit der Dienstleister*innen besser einschätzen können.
- Nachteil: Transfergebühren volatil, Verhandlungssache und teils sehr hoch. 5% bei EU-Förderungen als Richtwert anerkannt.
- Regulatorischer Status unklar:
 - Von BMF und OSGS negative Einschätzung
 - Bündnis betroffener NPOs hat von EU und anderen Geber*innen OK für Hawala-Transfers in bestimmte Krisengebiete erreicht. Auch bei ADA-Förderungen bislang ohne Einwände eingesetzt.
 - Auch bei externen Audits durch unterschiedliche Prüforganisationen wurden Hawala-Transfers nicht beanstandet
 - Mittlerweile existiert offizielle Policy der EU zu Hawala und anderen Dienstleister*innen. Z.B. Anforderung nur mit staatlich anerkannten Dienstleister*innen zu arbeiten -> geht in manchen Ländern, nicht aber in Österreich -> Einsatz des Hawala-Systems legal also erst in Drittländern möglich.
 - Zentral ist Vorababsprache mit Geldgeber*innen
- In Myanmar als Hundi-System ebenfalls gängig

Bitcoin (siehe Präsentation)

- Potentielle Option für Personen/Organisationen, die keinen Zugang zu Bankkonten haben
- Kosten gering
- Nicht staatlich reguliert und gesichert: z.B. bei Überweisungsfehlern keine Rückholung möglich
- Verbreitung v.a. dort, wo staatliche/regulierte Systeme zusammengebrochen/nicht funktionsfähig
- Hohe Kurs-Volatilität
- Heikles Thema Verwahrungssicherheit: Zugriff auf Geld via Code
- In unterschiedlichen Ländern sehr unterschiedlich funktionsfähig und einsetzbar – je nach Bitcoin-Freundlichkeit der Regularien (höhere Bedeutung z.B. in El Salvador und Argentinien)
- Nutzung erfordert Fachkenntnis (Termini, Instrumente etc.) und umfangreiche Einarbeitung
- Regulation noch sehr offen. Von BMF und OSGS mit Geldwäsche-Verdacht verbunden

Fragen für 2. Austauschtreffen am 20.3. mit Experten aus Wirtschaftsprüfung und Bankwesen

- Anforderungen an/Empfehlungen für Risk-mitigation?
- Risiko von/Umgang mit Bitcoin?
- Tipps für Umgang mit Verwendungszweck bei Überweisungen

Wünsch für zukünftige Inputs

- StoneX
- Risikomanagement bei Bargeldtransfers (BMF)
- Bitcoin
- Hawala-System