

## 8. Finanzplatz Schweiz

Gérard Perroulaz

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/79>

DOI: 10.4000/sjep.79

ISSN: 1663-9677

**Publisher**

Institut de hautes études internationales et du développement

**Printed version**

Date of publication: 1 avril 2008

Number of pages: 125-141

ISBN: 978-2-940415-02-1

ISSN: 1660-5926

**Electronic reference**

Gérard Perroulaz, « 8. Finanzplatz Schweiz », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 27-1 | 2008, Online erschienen am: 17 November 2009, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/79> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.79>

---

---

## 8. Finanzplatz Schweiz\*

---

**D**ER FINANZSEKTOR ist für die schweizerische Wirtschaft von entscheidender Bedeutung: Über ein Drittel der weltweiten privaten Auslandsguthaben wird hier verwaltet. Deshalb versteht sich von selbst, dass die Schweiz darauf achten muss, dass ihr Finanzplatz nicht für das Waschen von Geldern krimineller Herkunft missbraucht wird. Obwohl die Gesetzgebung zur Bekämpfung von Geldwäscherei, internationaler Kriminalität und Korruption seit Beginn der 1990er-Jahre umfassend verschärft wurde, veranschaulichen zwei aktuelle politische Dossiers die Widersprüche zwischen Wirtschaftspolitik (Verteidigung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft) und Entwicklungspolitik (wozu die Bekämpfung der Steuerflucht und der internationalen Kriminalität gehört): Zum einen üben die Entwicklungs-NRO scharfe Kritik an der spezifisch schweizerischen Unterscheidung zwischen nicht strafbarer Steuerhinterziehung (bei der gewisse Einkünfte nicht versteuert werden) und strafrechtlich verfolgtem Steuerbetrug (Fälschung von Dokumenten zur Umgehung der Besteuerung). Abgesehen von gewissen Zugeständnissen gegenüber den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union halten der Bund, die parlamentarische Mehrheit und der Bankensektor daran fest, diese Unterscheidung sei für die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz entscheidend. Zum andern haben verschiedene laufende Verfahren bezüglich der Rückführung von Geldern, die von ehemaligen Diktatoren oder anderen Staatsoberhäuptern von Entwicklungsländern abgezweigt worden waren, deutlich gemacht, dass in der Rechtshilfe grosse Hürden überwunden werden müssen (langwierige Verfahren).

### 8.1 Finanzplatz Schweiz, Steuerflucht und bilaterale Abkommen

---

#### 8.1.1 Wirtschaftliches Gewicht des schweizerischen Finanzplatzes

Rund 9% des gesamten Bruttoinlandsproduktes (BIP) der Schweiz werden vom Bankensektor erwirtschaftet<sup>1</sup>. 2007 verwalteten die Schweizer Banken Kundenguthaben in Höhe von 5374 Milliarden Franken. Davon entfielen 3183 Milliarden auf ausländische Kunden. Damit stellten die Guthaben der internationalen Kundschaft beinahe 60% der in der Schweiz verwalteten Vermögenswerte dar<sup>2</sup>. Der Gesamtbetrag der Kundenguthaben bei den Banken ist in den vergangenen Jahren markant gestiegen: Er erhöhte sich zwischen 2004 und 2007 von 3532 auf 5374 Milliarden Franken. Der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) zufolge werden in der Schweiz mehr als ein Drittel der weltweiten Offshore-Guthaben verwaltet. Dieser Anteil sei ein Beweis für die internationale Bedeutung

\* Von Gérard Perroulaz, Lehr- und Forschungsbeauftragter am Institut universitaire d'études du développement.

<sup>1</sup> Eidgenössisches Finanzdepartement, *Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz*, Bern, EFD, August 2007.

<sup>2</sup> Schweizerische Nationalbank, *Statistisches Monatsheft*, Juni 2007. Zahlen: Stand Ende Mai 2007.

des Finanzplatzes Schweiz auf dem Gebiet des Private Banking<sup>3</sup>. Auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung stehe die Schweiz weltweit auf dem ersten Rang. Mehr als anderswo auf der Welt sind die Banken hierzulande auf das Vermögensverwaltungsgeschäft spezialisiert. Aus diesem Geschäftszweig stammen 40% der Erträge der Schweizer Banken, während das klassische Bankgeschäft und der Wertschriftenhandel zusammen 60% ausmachen. 45% der Wertschöpfung des Bankensektors werden im Kanton Zürich erwirtschaftet, 15% in Genf und 7% im Tessin<sup>4</sup>. Schätzungen des Eidgenössischen Finanzdepartements zufolge tragen die Gewinn- und Unternehmenssteuern des Finanzsektors (Banken und Versicherungen) mit rund 10% zum gesamten Steueraufkommen in der Schweiz bei<sup>5</sup>. 2006 waren im Bankensektor knapp 128 000 Personen beschäftigt. Damit stellte dieser Sektor 3 bis 3,5% aller Arbeitsplätze in der Schweiz<sup>6</sup>.

Die Statistiken der Schweizerischen Nationalbank (SNB) über die Treuhandgeschäfte der Schweizer Banken für ausländische Kunden vermitteln einen Eindruck über die Höhe der Gelder, die von den Bankinstituten in der Schweiz verwaltet werden. 2006 betragen die gesamten Treuhandverpflichtungen von 95 in der Schweiz niedergelassenen Banken 328,3 Milliarden Schweizer Franken<sup>7</sup>. Die überwiegende Mehrheit der Treuhandanlagen erfolgt für Kunden aus entwickelten Volkswirtschaften. Allerdings werden auch umfangreiche Treuhandgeschäfte für eine Klientel aus bedeutend ärmeren Ländern getätigt. So betragen beispielsweise die Nettoverpflichtungen gegenüber Kunden aus Liberia 6,7 Milliarden Franken und gegenüber Kunden aus Uruguay 1,5 Milliarden Franken; erwähnenswert sind auch die Verbindlichkeiten gegenüber Kunden aus Pakistan (882 Millionen Franken), Kenia (780 Millionen), Côte d'Ivoire (237 Millionen) und Kasachstan (221 Millionen).

📖 **Jahrbuch 2008**, Nr. 1, Statistiken, Kapitel B, Grafik B.6.

Die bedeutenden Guthaben bei Schweizer Banken ziehen das Risiko nach sich, dass der Finanzplatz zum Waschen von Geldern krimineller Herkunft missbraucht wird. Der Bund muss deshalb in diesem Bereich eine Aufsichtspflicht wahrnehmen. Auch der Bankensektor beteuert, dass er Vorfälle vermeiden wolle, die seinem Ruf schaden könnten. Seit Beginn der 1990er-Jahre wurde die Gesetzgebung in mehreren Schritten verschärft, um die Bekämpfung der Geldwäscherei, des organisierten Verbrechens und der Korruption zu verstärken und gegen die Terrorismusfinanzierung vorgehen zu können.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Tabelle über den Ausbau der schweizerischen Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Kriminalität, S. 128.

Bei Verdacht auf strafbare Handlungen wird das Bankgeheimnis aufgehoben, und dank der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen können Informationen an Drittstaaten weitergegeben werden, die Guthaben aus kriminellen Tätigkeiten auf Schweizer Banken vermuten.

<sup>3</sup> SBVg, *Die Schweiz und ihr Finanzplatz*, Basel, SBVg, Februar 2006.

<sup>4</sup> Martina Schriber, „Der Schweizer Bankensektor – eine Erfolgsstory mit Risiko“, *Die Volkswirtschaft* (SECO), Nr. 4, 2007.

<sup>5</sup> Eidgenössisches Finanzdepartement, *op. cit.*

<sup>6</sup> SNB, *Die Banken in der Schweiz 2006*, Zürich, SNB, 2007.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Tabelle 38.

## 8.1.2 Nicht alle Formen von Steuerflucht sind in der Schweiz strafbar

Die Schweizerische Bankiervereinigung hält fest, die Schweiz gehe „zunächst einmal davon aus, dass jeder Staatsbürger (und nicht etwa seine Bank) eine persönliche Verantwortung für die Erfüllung seiner Steuerpflicht gegenüber dem Staat besitzt. Dies geschieht nach dem Grundsatz der Selbstdeklaration.“<sup>8</sup> Entsprechend diesem Prinzip sind die Schweizer Banken nicht verpflichtet, die Höhe der Zinsen, die einem Kunden auf seinem Sparkonto gutgeschrieben werden, den Steuerbehörden mitzuteilen. Einfache Steuerhinterziehung ist nach schweizerischem Recht kein Straftatbestand. Steuerbetrug dagegen, d.h. die Fälschung von Dokumenten wie Geschäftsbüchern, Bilanzen, Erfolgsrechnungen oder Lohnausweisen mit dem Ziel, den Fiskus zu täuschen, wird strafrechtlich verfolgt<sup>9</sup>.

Somit gewährt die Schweiz nur Rechtshilfe in Strafsachen, wenn der Tatbestand des Steuerbetrugs erfüllt ist, nicht aber bei Steuerhinterziehung. Wer es unterlässt, im Ausland Einkünfte oder Vermögenswerte zu deklarieren, und diese Gelder bei einer Schweizer Bank deponiert, macht sich nicht strafbar. Diese für das schweizerische Recht typische Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug wird von verschiedenen Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie etwa der Erklärung von Bern immer wieder kritisiert. Sie fordern, die Schweiz solle im Kampf gegen die Steuerflucht energischer auftreten und alle Formen von Steuerflucht unter Strafe stellen. Vorstösse von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, die auf die Abschaffung dieser Sonderbehandlung von Steuerdelikten abzielen, wurden von der parlamentarischen Mehrheit bisher stets abgelehnt. Der jüngste Versuch, die Steuerhinterziehung strafrechtlich zu regeln und die internationale Rechtshilfe auch für dieses Delikt zu ermöglichen<sup>10</sup>, scheiterte am 12. März 2007 im Nationalrat.

Gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen wird „einem Ersuchen [...] nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint“<sup>11</sup>. Der Geltungsbereich der Rechtshilfe kann indessen in bilateralen Abkommen ausgedehnt werden, denn das Bankgeheimnis an sich ist für ausländische Rechtshilfesuche kein Hindernis. In den vergangenen Jahren zwang der Druck aus dem Ausland die Schweiz in verschiedenen Fällen, von diesem gesetzlich verankerten Grundsatz abzuweichen.

Die UNO-Übereinkommen über die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und gegen Korruption sehen keine Möglichkeit vor, dass die Staaten Steuerdelikte aus der Rechtshilfe ausklammern können. Der Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten über die gegenseitige Rechtshilfe verpflichtet die Banken, amerikanische Staatsbürger unter ihren Kunden zu identifizieren und auf deren Guthaben zugunsten des amerikanischen Fiskus eine Quellensteuer zu erheben<sup>12</sup>. Ausserdem erklärte sich die Schweiz bereit, im Zusammenhang mit der Verbrechensbekämpfung und der

<sup>8</sup> SBVg, *op. cit.*, S. 7.

<sup>9</sup> *Ibid.*, S. 8.

<sup>10</sup> 05.3659. Motion. *Steuerhinterziehung zum Vergehen erklären*, eingereicht im Nationalrat von Heiner Studer am 7. Oktober 2005.

<sup>11</sup> Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1).

<sup>12</sup> Staatsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (SR 0.351.933.6).

Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung steuerrelevante Angaben an die USA weiterzugeben. Im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union über die Betrugsbekämpfung (Schengen- und Dublin-Abkommen) musste die Schweiz sich verpflichten, selbst bei einfacher Steuerflucht mit den EU-Ländern auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung zu kooperieren<sup>13</sup>. In den bilateralen Verträgen dagegen, die in den vergangenen Jahren mit Entwicklungsländern abgeschlossen wurden (namentlich in den bilateralen Rechtshilfeabkommen), sind keinerlei Ausnahmen vorgesehen.

### 8.1.3 Bilaterale Abkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen

2007 verabschiedete das Parlament Staatsverträge über die Rechtshilfe in Strafsachen mit Mexiko<sup>14</sup> und mit Brasilien<sup>15</sup>. Für Lateinamerika sind bereits ähnliche Verträge mit Peru (seit 1998) und Ecuador (1999) in Kraft, und mit Argentinien sind Verhandlungen im Gange<sup>16</sup>. Am 28. November 2007 hat der Bundesrat ausserdem die Botschaft zum Rechtshilfevertrag mit Chile verabschiedet<sup>17</sup>. Dank dieser Verträge kann der Kampf gegen das internationale Verbrechen namentlich in den Bereichen Korruption, Wirtschaftskriminalität, Drogen- und Menschenhandel intensiviert werden.

In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte zum Vertrag mit Brasilien weist der Bundesrat darauf hin, dass die im Vertrag enthaltene spezielle Regelung bezüglich der Fiskaldelikte „das Resultat zäher Verhandlungen darstellt. Die brasilianische Delegation hatte lange Zeit auf einer umfassenden Rechtshilfe im Bereich der gesamten Fiskaldelikte insistiert. Die beiden Delegationen einigten sich schliesslich darauf, dass Rechtshilfe nur gewährt werden kann, sofern das Strafverfahren einen Abgabebetrug beinhaltet.“<sup>18</sup> In einer Interpellation forderte Nationalrat Carlo Sommaruga (SP, GE) vom Bundesrat eine Erklärung, weshalb die Verhandlungsdelegationen für bilaterale Rechtshilfeverträge offenbar Vereinbarungen aushandeln, die den Geltungsbereich des Rechtshilfegesetzes einschränken. In ihrer Antwort hält die Landesregierung fest, in den neueren Verträgen sei die Rechtshilfe im Falle eines Abgabebetrugs ausdrücklich erwähnt, die Schweiz wolle aber die besonderen Regelungen, die mit den Vereinigten Staaten und der EU getroffen wurden, nicht auf andere Länder ausdehnen<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen (BBl 2004 6503).

<sup>14</sup> Bundesrat, *Botschaft zum Vertrag zwischen der Schweiz und Mexiko über Rechtshilfe in Strafsachen* vom 25. Oktober 2006 (BBl 2006 9135).

<sup>15</sup> Bundesrat, *Botschaft zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Föderativen Republik Brasilien über Rechtshilfe in Strafsachen* vom 28. Februar 2007 (BBl 2007 2023), vom Parlament in der Wintersession 2007 verabschiedet.

<sup>16</sup> Bilaterale Verträge über die Rechtshilfe wurden ferner mit Ägypten, Australien, Hongkong, Kanada, den Philippinen, Thailand und den Vereinigten Staaten abgeschlossen.

<sup>17</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, *Die Schweiz und Chile arbeiten bei der Kriminalitätsbekämpfung enger zusammen. Bundesrat verabschiedet die Botschaft zum Rechtshilfevertrag*, Medienmitteilung, 28. November 2007.

<sup>18</sup> Bundesrat, *Botschaft zum Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Föderativen Republik Brasilien über Rechtshilfe in Strafsachen*, *op. cit.*, S. 2031.

<sup>19</sup> 07.3353. *Interpellation. Steuerbetrug. Stehen Schweizer Verhandlungsdelegationen für bilaterale Rechtshilfeabkommen über dem Gesetz?* Eingereicht von Carlo Sommaruga am 19. Juni 2007 im Nationalrat, einschliesslich „Antwort des Bundesrates vom 29.08.2007“.

## 8.1.4 Internationale polizeiliche Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit, die den Kampf gegen das grenzüberschreitende Verbrechen effizienter gestalten soll, beruht auf drei Pfeilern:

- auf der multilateralen Zusammenarbeit im Rahmen von Interpol, wozu auch der Austausch von Polizeidaten und internationalen Fahndungsbefehlen gehört;
- auf der multilateralen Zusammenarbeit mit den europäischen Ländern im Rahmen des Schengen-Abkommens<sup>20</sup> und des Kooperationsabkommens mit Europol, das seit 1. März 2006 in Kraft ist (Kampf gegen kriminelle Organisationen);
- auf bilateralen Verträgen über die Polizeizusammenarbeit.

Die Schweiz hat solche bilateralen Verträge mit allen Nachbarländern sowie mit mehreren weiteren europäischen Ländern abgeschlossen. Bilaterale Verträge über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität sind mit Lettland, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn bereits in Kraft. Die Abkommen mit Albanien<sup>21</sup>, Mazedonien<sup>22</sup> und Rumänien<sup>23</sup> wurden vom Parlament anlässlich der Frühjahrssession 2007 genehmigt, sind aber noch nicht in Kraft getreten, und am 24. April 2007 wurde ein neues Abkommen zwischen der Schweiz und Bosnien-Herzegowina unterzeichnet<sup>24</sup>.

Ziel dieser Abkommen ist es, die Zusammenarbeit mit den ost- und südosteuropäischen Ländern bei der Verbrechensbekämpfung zu verstärken. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Bedrohungen für die innere Sicherheit unmittelbar vom internationalen Kontext abhängen und dass die Bekämpfung der Kriminalität eine enge Zusammenarbeit mit dem Ausland erfordert. Von den kriminellen Netzwerken Südosteuropas, die beispielsweise im Drogen- und Menschenhandel sowie in der Schlepperei tätig sind, ist auch die Schweiz betroffen. Dank der Abkommen können bei Bedarf gemeinsame Arbeitsgruppen gebildet, operative Einsätze koordiniert und Polizeiattachés für eine beschränkte Dauer in das Territorium des jeweils anderen Landes entsandt werden. Darüber hinaus begünstigen sie die Aus- und Weiterbildung und schaffen eine gesetzliche Basis für den Informationsaustausch. Von der Zusammenarbeit ausgeschlossen sind politische, militärische und fiskalische Delikte.

<sup>20</sup> Bundesrat, *Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen („Bilaterale II“)* vom 1. Oktober 2004 (BB1 2004 5965).

<sup>21</sup> *Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerrat der Republik Albanien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität* (BB1 2006 2195).

<sup>22</sup> *Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Mazedonien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität* (BB1 2006 2207).

<sup>23</sup> *Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Rumänien über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität, des illegalen Handels mit Betäubungsmitteln, psychotropen Stoffen und Vorläuferchemikalien sowie weiterer strafbarer transnationaler Handlungen* (BB1 2006 2235).

<sup>24</sup> Bundesrat, *Botschaft zum Abkommen mit Bosnien-Herzegowina über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität* vom 28. September 2007 (BB1 2007 7543).

## 8.2 Kampf gegen die Geldwäscherei

---

### 8.2.1 Änderung des Geldwäschereigesetzes (GwG)

1990 wurde in der Schweiz eine Strafnorm für Geldwäscherei eingeführt (Art. 305<sup>bis</sup> und 305<sup>ter</sup> StGB)<sup>25</sup>. Mit dem Geldwäschereigesetz von 1998 wurde die Sorgfaltspflicht für Finanzintermediäre gesetzlich verankert: Sie sind verpflichtet, Meldung über verdächtige Transaktionen zu erstatten.

Die Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (Financial Action Task Force, FATF) der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) ist die wichtigste internationale Koordinationsstelle auf dem Gebiet der Geldwäscherei. Die Schweiz ist seit 1989 Mitglied der FATF. Die von der FATF herausgegebenen 49 Empfehlungen bilden international anerkannte Standards<sup>26</sup>. Die FATF überwacht die Fortschritte der Mitgliedsländer bei der innerstaatlichen Umsetzung ihrer 49 Empfehlungen im Rahmen eines Peer-Review-Verfahrens, das Verbesserungen und Lücken in den nationalen Gesetzgebungen untersucht<sup>27</sup>.

Im Oktober 2005 wurde das schweizerische System der Geldwäschereibekämpfung einer Prüfung unterzogen, bei der die Übereinstimmung der schweizerischen Gesetzgebung mit den überarbeiteten OECD-Empfehlungen geprüft wurde. In ihrem Bericht hielt die OECD fest, die Schweiz verfüge über ein wirksames Instrumentarium zur Unterbindung der Geldwäscherei, das den internationalen Normen weitgehend entspreche. Dennoch wies der Bericht auf gewisse Lücken in der eidgenössischen Gesetzgebung hin.

Im Januar 2005 hatte der Bundesrat bereits einen ersten Entwurf zur Revision des GwG in die Vernehmlassung geschickt. Allerdings wurde dieser zur neuerlichen Überarbeitung zurückgezogen, denn er stiess bei Wirtschafts- und Bankkreisen auf entschiedene Ablehnung. Ihrer Ansicht nach gingen die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen in gewissen Bereichen zu weit.

Am 15. Juni 2007 verabschiedete der Bundesrat eine neue Botschaft zu einer Änderung des Geldwäschereigesetzes (GwG), in deren Rahmen ein Teil der Empfehlungen der FATF umgesetzt werden sollen<sup>28</sup>. Der Gesetzesentwurf, den das Parlament noch gutheissen muss, sieht zwölf Massnahmen vor, die die Bekämpfung der Geldwäscherei verbessern sollen. In seiner Vorlage legt der Bundesrat indessen „Wert darauf, dass die Umsetzung der neuen Standards wirtschaftlich verträglich ist und die administrative und regulatorische Belastung möglichst

<sup>25</sup> Für die Verfolgung der Geldwäscherei sind darüber hinaus noch weitere Bestimmungen des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) massgebend: Artikel 260<sup>ter</sup> (Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation), Artikel 260<sup>quinqüies</sup> (Terrorismusfinanzierung), Artikel 69 bis 72 (Einziehung von Vermögenswerten aus verbrecherischer Herkunft) sowie Artikel 102 und 102a (strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens).

<sup>26</sup> Das Dispositiv, das ursprünglich auf internationaler Ebene sowie in den innerstaatlichen Gesetzgebungen errichtet wurde, war im Wesentlichen auf das Waschen von Geldern aus dem Drogenhandel ausgerichtet. Es wurde indessen nach und nach auf weitere Verbrechensbereiche ausgedehnt (kriminelle Organisationen, Menschenhandel und – seit 2001 – Terrorismusfinanzierung).

<sup>27</sup> Die Evaluationsberichte sind auf der Internetseite der FATF verfügbar: <<http://www.fatf-gafi.org>>. Die Schweiz wurde im Herbst 2005 evaluiert.

<sup>28</sup> Bundesrat, *Botschaft zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI)* vom 15. Juni 2007 (BB1 2007 6269).

gering gehalten werden kann“<sup>29</sup>. Aus diesem Grund wurde auf verschiedene Bestimmungen verzichtet. Nachdem die betroffenen Kreise ihre Ablehnung signalisiert hatten, sieht die Regierung davon ab, die Aufsicht auf weitere Bereiche wie das Immobilienwesen, den Schmuck- oder den Insiderhandel auszudehnen.

In seiner Botschaft, die einen Teil der Empfehlungen der FATF übernimmt, legt der Bundesrat dar, wie der Geltungsbereich des GwG auf die Terrorismusbekämpfung ausgedehnt werden soll. So soll der Katalog der Vortaten der Geldwäscherei um mehrere Delikte erweitert werden: bandenmässiger Schmuggel, Warenfälschung und Produktpiraterie. Künftig sind die Finanzintermediäre verpflichtet, Verdachtsmomente unverzüglich nach dem ersten Kontakt mit einem potenziellen Neukunden an die Meldestelle für Geldwäscherei zu übermitteln, selbst wenn schliesslich keine Kundenbeziehung zustande kommen sollte<sup>30</sup>. Neu ist auch, dass die Finanzintermediäre von der Einhaltung der Sorgfaltspflicht bei Dauerbeziehungen entbunden werden, wenn es sich dabei um geringfügige Beträge handelt und die Rechtmässigkeit der Geschäftsbeziehung erkennbar ist (Bagatellklausel). Um das Risiko von Repressalien im Anschluss an die Meldung verdächtiger Fälle zu vermindern, wurde die rechtliche Absicherung der Finanzintermediäre verstärkt. Auch die Zollbehörden müssen sich am Kampf gegen die Geldwäscherei beteiligen, indem sie ein Informationssystem zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs errichten. Eingeführte Bargeldbeträge werden nicht deklarationspflichtig sein, stichprobenartige Kontrollen sind jedoch möglich. Schliesslich werden die Finanzintermediäre verpflichtet, die Identität der Vertreter von juristischen Personen zu überprüfen und Zweck und Art der vom Kunden gewünschten Geschäftsbeziehung zu eruieren.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, und **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, „Tätigkeiten der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)“, S. 131–133 bzw. 121–123.

## 8.2.2 Neues Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG)

Das vom Parlament im Juni 2007 verabschiedete neue Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht<sup>31</sup> bildet die Grundlage für die Schaffung einer einzigen Aufsichtsbehörde für die Finanzmärkte. Als eine Art Dachgesetz über die übrigen Gesetze, die die Finanzmarktaufsicht regeln, zielt das FINMAG im Wesentlichen darauf ab, die staatliche Aufsicht über die Banken, die Versicherungsunternehmen und weitere Finanzintermediäre in einer einzigen Behörde zusammenzufassen. Damit werden die Eidgenössische Bankenkommission, das Bundesamt für Privatversicherungen und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei in der „Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA)“ zusammengeführt. Das neue Gesetz regelt nicht nur die organisatorischen Belange, sondern enthält auch Grundsätze zur Finanzmarktregulierung, eine Regelung zur Haftung sowie harmonisierte Aufsichtsinstrumente und Sanktionen. Die FINMA wird als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet.

<sup>29</sup> *Ibid.*, S. 6276.

<sup>30</sup> Bisher bestand für die Finanzintermediäre keine Meldepflicht, wenn sie für einen verdächtigen Kunden kein Konto eröffneten. Dieser konnte sich somit an ein weiteres Finanzinstitut wenden, ohne auf einer Liste von verdächtigen Personen aufzuscheinen.

<sup>31</sup> Bundesrat, *Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; FINMAG)* vom 1. Februar 2006 (BB1 2006 2829).

## 8.3 Korruptionsbekämpfung

---

Im Kampf gegen die grenzüberschreitende Korruption unternahm die Schweiz mit dem Beitritt zum OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung im Jahr 1997 die ersten nennenswerten Schritte. Im Dezember 1990 verabschiedete die Schweiz das Bundesgesetz über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern, welches am 1. Januar 2001 in Kraft trat<sup>32</sup>. Bei der Bekämpfung der Korruption setzt die Schweiz die folgenden Schwerpunkte:

- Beitritt zu internationalen Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung. Am 31. Mai 2000 ratifizierte die Schweiz das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und am 31. März 2006 das Strafrechtsübereinkommen des Europarates gegen die Korruption. Die neuen strafrechtlichen Bestimmungen sind seit 1. Juli 2006 in Kraft. Das Übereinkommen des Europarates geht noch weiter als jenes der OECD, weil es auch die passive Korruption ausländischer Amtsträger sowie Korruption in der Privatwirtschaft unter Strafe stellt. Die Schweiz hat allerdings das Zivilrechtsübereinkommen des Europarates gegen die Korruption noch nicht unterzeichnet.
- Internationaler Dialog, namentlich über die Beiträge der Schweiz an die Weltbank und an die regionalen Entwicklungsbanken. Die Schweiz ist überdies Mitglied des Global Corporate Governance Forums, das von der Weltbank und der OECD ins Leben gerufen worden war.
- Unterstützung von Initiativen zur Sensibilisierung der betroffenen Akteure in der Schweiz für die Probleme im Zusammenhang mit der Korruption (insbesondere Unternehmen und die öffentliche Verwaltung) und Einführung von Antikorruptionsklauseln (in Zusammenarbeitsverträgen und bei der Gewährung von Garantien durch die Schweizerische Exportrisikoversicherung).
- Unterstützung spezifischer Zusammenarbeitsprojekte in gewissen Ländern, um die Errichtung einer nationalen Behörde zur Korruptionsbekämpfung zu unterstützen (z.B. in Ecuador oder Madagaskar), Finanzierung von Kampagnen zur Sensibilisierung der Bevölkerung (z.B. in Senegal, Benin und Niger) und durch die Unterstützung von NRO, die sich dem Kampf gegen die Korruption verschrieben haben (z.B. Transparency International sowie NRO in Burkina Faso und Mosambik).

### 8.3.1 Überprüfung der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung

Die Fortschritte der einzelnen Länder bei der Umsetzung des Übereinkommens werden von der OECD regelmässig überprüft<sup>33</sup>. 2004 hatte die OECD-Arbeitsgruppe über Bestechung das Instrumentarium der Schweiz zur Korruptionsbekämpfung unter die Lupe genommen und ein Dutzend Empfehlungen formuliert, wie dieser Kampf verstärkt werden könnte. Im März 2007 legte die

<sup>32</sup> Bundesgesetz über die Unzulässigkeit steuerlicher Abzüge von Bestechungsgeldern (AS 2000 2147).

<sup>33</sup> Die OECD hat namentlich einen ersten allgemeinen Jahresbericht über die Umsetzung des Übereinkommens veröffentlicht: OECD Working Group on Bribery, *Annual Report 2006*, Paris, OECD, 2007, 26 S.

Schweiz ihren Follow-up-Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen der OECD-Arbeitsgruppe zur Begutachtung vor<sup>34</sup>. Diese stellte fest, dass die Schweiz mehreren Empfehlungen (acht von zehn) noch nicht gänzlich Folge geleistet hat.

Nach Auffassung der OECD sind zusätzliche Anstrengungen nötig, um die Transparenz der Betriebsrechnungen, die Unabhängigkeit der Buchprüfungsorgane und den wirksamen Schutz von Personen zu verbessern, die mit der Justiz zusammenarbeiten (dazu zählt insbesondere der Schutz von Whistleblowern vor Repressalien und Kündigung). Auf mehreren Gebieten wurden Gesetzesänderungen aufgegleist<sup>35</sup>. In ihrem Follow-up-Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen wies die Schweiz darauf hin, dass bislang noch kein einziges Unternehmen als juristische Person wegen Bestechung verurteilt worden ist (Artikel 100<sup>quater</sup> StGB). 2005 und 2006 wurden 23 Verfahren wegen Bestechung ausländischer Amtsträger eingeleitet. 17 davon standen im Zusammenhang mit dem Oil-for-Food-Programm der UNO. Bis heute liegt noch kein Urteil vor.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, „OECD-Examen zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz“, S. 136–137.

### 8.3.2 UNO-Übereinkommen gegen Korruption

Am 21. September 2007 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft, in der er dem Parlament beantragte, der Ratifizierung des UNO-Übereinkommens gegen Korruption zuzustimmen<sup>36</sup>. Die Schweiz hatte das Übereinkommen am 10. Dezember 2003 unterzeichnet. Das Übereinkommen ist inzwischen von 140 Staaten unterzeichnet und von 90 Ländern ratifiziert worden (Stand: September 2007) und am 14. Dezember 2005 in Kraft getreten.

Bei dem UNO-Übereinkommen handelt es sich insofern um ein Novum, als es als erstes völkerrechtliches Instrument die Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zwingend vorschreibt. Abgesehen davon deckt sich der Geltungsbereich des Übereinkommens mit demjenigen der entsprechenden regionalen Instrumente (Übereinkommen der OECD und des Europarates). Der Beitritt der Schweiz erfordert somit keine grösseren Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung, denn diese ist mit den neuen Bestimmungen bereits weitgehend vereinbar.

Die neue Konvention der UNO enthält unter anderem Bestimmungen zu Politiken und Praktiken zur Korruptionsverhinderung. Sie verpflichtet die Staaten zur Bestrafung verschiedener Spielarten von Korruption: Sie müssen Strafnormen gegen Veruntreuung, Amtsmissbrauch, Geldwäscherei und falsche Zeugenaussage

<sup>34</sup> OECD, *Follow-up Report on the Implementation of the Phase 2 Recommendations. Switzerland: Phase 2. Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions*, Paris, OECD, 2. Mai 2007, 24 S.

<sup>35</sup> Im Hinblick auf den Schutz von Whistleblowern (Denunzianten) nahm das Parlament im März 2006 (Ständerat) bzw. im Juni 2007 (Nationalrat) die Motion Gysin (03.3212) an. Diese fordert den Bundesrat auf, dem Parlament einen Gesetzesvorschlag vorzulegen, der einen wirksamen Schutz von Whistleblowern gewährleistet, und zu prüfen, ob Amtsträgerinnen und Amtsträger verpflichtet werden sollen, bei der Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit wahrgenommene Verdachtsgründe für eine Straftat der zuständigen Behörde zu melden.

<sup>36</sup> Bundesrat, *Botschaft zum UNO-Übereinkommen gegen Korruption* vom 21. September 2007 (BBl 2007 7349).

einführen. Ausserdem sieht die Konvention die Verantwortlichkeit von juristischen Personen sowie die Gewährleistung des Zeugenschutzes vor.

Darüber hinaus enthält das Übereinkommen Bestimmungen über die internationale Zusammenarbeit sowie über die Restitution unrechtmässig erworbener Vermögenswerte. Solche Vermögenswerte müssen zwingend rückerstattet werden, wenn die ersuchende Partei den Nachweis erbringen kann, dass ihr die Werte vor dem Zeitpunkt des Vergehens gehört haben, und die bewährten Kanäle der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen müssen berücksichtigt werden. Diese Verpflichtung, unrechtmässig erworbene Werte zurückzuerstatten, ist mit dem Bundesgesetz vom 19. März 2004 über die Teilung eingezogener Vermögenswerte<sup>37</sup> vereinbar. Gemäss der Konvention kann ein Staat die internationale Rechtshilfe gegenüber Staaten verweigern, die sich nicht an den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit halten. Ist der ersuchende Staat nicht in der Lage, das langwierige Gerichtsverfahren abzuwarten, so können beidseitige Vereinbarungen abgeschlossen werden. Diese erlauben es dem ersuchten Staat, sich ein Mitspracherecht bei der Verwendung der rückerstatteten Vermögenswerte zu sichern und dafür zu sorgen, dass diese nach Möglichkeit der Bevölkerung und den Opfern von Korruption zugute kommen.

Schliesslich sieht das UNO-Übereinkommen verschiedene Mechanismen zur Evaluation der Umsetzung und der effektiven Anwendung vor. Hierunter sind in erster Linie die regelmässigen Vertragsparteienkonferenzen zu nennen. Allerdings sind diese Überwachungsmechanismen deutlich weniger ehrgeizig als jene der Übereinkommen der OECD und des Europarates. Die Bestimmungen der UNO-Konvention sind auf zahlreichen Gebieten – insbesondere in Bezug auf die Bestechung im Privatsektor – nicht zwingend, da im Rahmen der Verhandlungen keine Einigung zustande kam. Artikel 20 der UNO-Konvention sieht beispielsweise eine Umkehr der Beweislast vor: Kraft derer muss ein Amtsträger den Beweis erbringen, dass eine festgestellte erhebliche Zunahme seines Vermögens auf rechtmässigen Einkünften beruht. Diese Bestimmung geht zwar weiter als die geltende schweizerische Gesetzgebung, ist aber nicht zwingend.

### 8.3.3 Rolle der privaten Akteure im Kampf gegen Korruption

Die Rolle der NRO im globalen Kampf gegen die Korruption ist Gegenstand eines Berichts des Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN)<sup>38</sup>. In den vergangenen Jahren wurden dank Impulsen von NRO auf nationaler, regionaler und weltweiter Ebene verschiedene Initiativen zur Korruptionsbekämpfung lanciert. Die bekannteste NRO auf diesem Gebiet ist zweifellos Transparency International mit Sitz in Berlin, die Zweigstellen in 90 Ländern auf der ganzen Welt unterhält, darunter auch in der Schweiz<sup>39</sup>. Transparency International veröffentlicht regelmässig Berichte<sup>40</sup> Indikatoren und Ranglisten zur Korruptionswahrnehmung (Corruption Perceptions Index).

<sup>37</sup> Bundesgesetz vom 19. März 2004 über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG) (SR 312.4).

<sup>38</sup> CASIN, *Global Anti-Corruption Efforts: The Role of Non-Governmental Organisations*, Geneva, CASIN, Juni 2007, 50 S.

<sup>39</sup> <<http://www.transparency.ch>>.

<sup>40</sup> Transparency International, *Global Corruption Report 2007*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2007.

Die britische NRO Global Witness beschäftigt sich mit den Beziehungen zwischen Korruption, Nutzung von natürlichen Ressourcen, Menschenrechtsverletzungen und bewaffneten Auseinandersetzungen<sup>41</sup>. Dieser Organisation zufolge ist die Korruption ein bedeutender Faktor für die anhaltende Armut ganzer Bevölkerungen und für die Finanzierung von internen Konflikten in rohstoffreichen Ländern. Global Witness versucht, Regierungen, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Privatunternehmen hinter gemeinsamen Vorstößen zu vereinen. Die Initiative „Publish What You Pay“ (PWYP, „Veröffentliche, was du zahlst“), an der sich mehr als 300 Akteure der Zivilgesellschaft beteiligen, soll multinationale Erdölgesellschaften veranlassen, Zahlungen offenzulegen, die sie als Abgeltung für die Ölförderung an die Entwicklungsländer leisten. Diese Transaktionen werden bis heute meistens geheim gehalten<sup>42</sup>. In diesem Zusammenhang ist auch die von der britischen Regierung lancierte „Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)“ zu nennen, die eine verbesserte Transparenz im Bergbau und in der Erdgasförderung anstrebt<sup>43</sup>.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 2, Gilles Carbonnier, „Was kann gegen den Ressourcenfluch getan werden?“, S. 87–102.

## 8.4 Potentatengelder und Rückführung von in der Schweiz gesperrten Guthaben

---

Im März 2007 nahm das Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) in einem Bericht eine Standortbestimmung in Bezug auf Potentatengelder in den Finanzzentren der entwickelten Welt vor<sup>44</sup>. Das CCFD schätzt, dass sich die von Staatsoberhäuptern und Diktatoren abgezweigten Gelder auf insgesamt 100 bis 180 Milliarden Dollar belaufen. Davon seien 4 Milliarden in die betreffenden Länder zurückgeführt worden, 2,7 Milliarden seien nach wie vor gesperrt. Die Schweiz hat gesamthaft rund 1,3 Milliarden Dollar an die Herkunftsländer zurückerstattet: 658 Millionen Dollar im Fall Marcos (Philippinen), 549 Millionen Dollar im Zusammenhang mit der Abacha-Affäre (Nigeria), 80,7 Millionen an Peru (Fujimori-Gelder), 21 Millionen Dollar aus der Umschuldungsaffäre zwischen Angola und Russland (Angola), 6,6 Millionen aus der Lazarenko-Affäre (Ukraine) und 2,4 Millionen an Mali (Traoré-Gelder).

Die Untersuchung des CCFD verdeutlicht die eklatanten Diskrepanzen zwischen der (schwer zu beziffernden) Höhe der unterschlagenen öffentlichen Gelder, den tatsächlich gesperrten Guthaben und den rückerstatteten Vermögenswerten. Die NRO orten die Ursache dafür in den langwierigen Verfahren und der lückenhaften Gesetzgebung. Laut Studie ist die Schweiz eines der wenigen Länder, die tatsächlich Gelder in ihre Herkunftsländer zurückgeführt haben. Zahlreiche Rechtshilfeverfahren sind noch im Gange<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> <<http://www.globalwitness.org>>.

<sup>42</sup> <<http://www.publishwhatyoupay.org>>.

<sup>43</sup> <<http://eitransparency.org>>.

<sup>44</sup> CCFD, *Biens mal acquis ... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Paris, CCFD, März 2007, 126 S.

<sup>45</sup> Detaillierte Angaben über gewisse konkrete Fälle von Unterschlagung und über die Rückführung von Guthaben finden sich im Bericht des CCFD (*op. cit.*) sowie auf den Internetseiten der Erklärung von Bern (<<http://www.evb.ch>>) und der Aktion Finanzplatz Schweiz (<<http://www.aktionfinanzplatz.ch>>).

Die Untersuchung der laufenden Fälle und der Verfahren, die letztlich eine Rückerstattung von Geldern in die betreffenden Länder ermöglichten, weist auf zwei Probleme beim Vollzug der schweizerischen Gesetzesbestimmungen zur Rückführung von Vermögenswerten hin:

- Das Rechtshilfeverfahren ist ausserordentlich langwierig, und
- bei der effektiven Rückführung von Vermögenswerten muss gewährleistet sein, dass die Gelder tatsächlich der beraubten Bevölkerung zugutekommen.

#### 8.4.1 Rechtshilfeverfahren: ein steiniger und langer Weg

Die Schweiz arbeitet im Rahmen von Rechtshilfeersuchen betreffend Gelder von ehemaligen Staatschefs oder Diktatoren auf Schweizer Banken mit dem Ausland zusammen. Allerdings müssen hierzu die Grundvoraussetzungen der Rechtshilfe erfüllt sein, insbesondere das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit: Die fragliche Tat muss sowohl in dem ersuchenden Staat als auch in der Schweiz strafbar sein. Strafverfahren gegen ehemalige Staatsoberhäupter müssen in den ersuchenden Ländern ordnungsgemäss durchgeführt werden, und die Menschenrechte sowie die Rechte des Angeklagten müssen während des Prozesses gewahrt sein.

Die Einhaltung dieser Grundsätze ist indessen mit verschiedenen Problemen verbunden: In zahlreichen Ländern weisen die Gerichtssysteme Schwächen auf (z.B. in Haiti), und manche Diktaturen hinterlassen eine schwierige Konstellation, vor allem dann, wenn Angehörige oder Nahestehende ehemaliger Diktatoren noch immer an der Macht sind oder wenn ein Prozess gegen ein früheres Staatsoberhaupt innere Unruhen hervorrufen könnte. Dies kann dazu führen, dass der ersuchende Staat aus politischen Gründen und wegen der zu wenig guten Regierungsführung nicht in der Lage ist, ein Strafverfahren abzuschliessen. Ein „gerechter“ Prozess im Sinne des schweizerischen Rechts ist unter solchen Umständen manchmal unmöglich.

Darüber hinaus ist es für ein geschädigtes Land häufig schwierig, den Nachweis zu erbringen, dass die auf Schweizer Bankkonten aufgefundenen Vermögenswerte tatsächlich widerrechtlich oder durch Bestechung erworben wurden. Eine Lösung für dieses Problem kann beispielsweise die *Umkehr der Beweislast* sein: Dabei muss nicht mehr das betreffende Land nachweisen, dass das ehemalige Staatsoberhaupt öffentliche Gelder unterschlagen und auf ausländischen Konten gehortet hat, sondern der Angeklagte muss darlegen, dass die fraglichen Gelder „sauber“ sind. Die Beweislastumkehr ist in anderen Bereichen bereits etabliert, beispielsweise bei Ermittlungen im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Verbrechen: Die Person, der vorgeworfen wird, Gelder krimineller Herkunft in der Schweiz angelegt zu haben, muss selbst den Nachweis erbringen, dass sie diese Vermögenswerte rechtmässig erworben hat. Ein prominenter Fall, in dem die Beweislast umgekehrt wurde, ist die Abacha-Affäre, wobei der Abacha-Clan von der Schweiz als kriminelle Organisation im Sinne des Strafrechts eingestuft wurde. Da die ersuchenden Länder häufig kaum Ressourcen zur Durchführung von Verfahren besitzen, kann diesen Staaten unter Umständen technische Hilfe gewährt werden (etwa durch NRO oder Entwicklungshilfebehörden). Ein Beispiel dafür ist das Modell der europäischen Justizbehörde Eurojust<sup>46</sup>, die die

<sup>46</sup> <<http://eurojust.europa.eu>>.

Koordination der Ermittlungen und Strafverfolgungen in den einzelnen Mitgliedsländern sicherstellt und so die Abläufe vereinfacht.

Im Falle der Affäre um den ehemaligen madagassischen Ministerpräsidenten Tantely Andrianarivo, der wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder verurteilt worden war, hatte Madagaskar ein Rechtshilfeersuchen an die Schweiz gestellt. Da jedoch der formelle Beweis für die unerlaubte Herkunft dieser Gelder nicht erbracht werden konnte, beschloss die Schweiz, dem ehemaligen Regierungschef die blockierten 2,8 Millionen Franken zurückzuerstatten<sup>47</sup>.

Wie langwierig Rechtshilfeverfahren sein können, zeigen zwei weitere aktuelle Fälle:

#### □ *Schwierige Rückführung der Duvalier-Guthaben (Haiti)*

Seit 1986 sind 7,6 Millionen Franken der Familie Duvalier auf Schweizer Konten gesperrt. Auch in anderen Ländern sind Verfahren im Gange. 2007 gelangte die Affäre erneut ins Rampenlicht der schweizerischen Öffentlichkeit, nachdem der Bundesrat Anfang Juni angekündigt hatte, er müsse die Sperrung der Guthaben möglicherweise aufheben, und die Gelder könnten dem Duvalier-Clan zurückerstattet werden. In Haiti läuft kein Strafverfahren gegen die Familie Duvalier; dies wäre jedoch eine Voraussetzung dafür, dass die Schweiz dem Land die Gelder rückerstatten kann. Dieser Sachverhalt rief mehrere Schweizer Hilfswerke auf den Plan. Sie verwiesen auf Lücken in der schweizerischen Gesetzgebung und forderten, die Sperrung der Guthaben müsse verlängert werden. Am 22. August 2007 gab der Bundesrat bekannt, die 7,6 Millionen Franken blieben für eine (letzte) zusätzliche Frist von zwölf Monaten blockiert. Möglich wurde dieser Schritt, weil der gegenwärtige Präsident Haitis der Schweiz signalisiert hatte, die haitische Regierung sei fest entschlossen, ein Verfahren gegen den früheren Diktator einzuleiten. Verschiedene Beobachter (Presse, NRO und Sachverständige) warnten, der Ruf des Finanzplatzes Schweiz könnte ernsthaft Schaden nehmen, falls die Schweiz letztlich Gelder an ehemalige Diktatoren zurückerstatten müsste<sup>48</sup>.

#### □ *Demokratische Republik Kongo*

Seit die Regierung der Demokratischen Republik Kongo (DRK) 1997 ein Rechtshilfeersuchen an die Schweiz gerichtet hatte, sind die Guthaben des ehemaligen Diktators Mobutu in der Schweiz gesperrt. Allerdings ist es den Gerichtsbehörden der DRK bis heute nicht gelungen, lückenlos nachzuweisen, dass diese Gelder unterschlagen wurden, und in dem noch fragilen Staat hat bisher kein Prozess stattgefunden. Im Dezember 2003 hatte der Bundesrat entschieden, die Mobutu-Gelder im Umfang von 10,8 Millionen Franken für weitere drei Jahre zu sperren. Sollten keine Fortschritte erzielt werden, müsste die Sperrung nach einer letzten Fristerstreckung im November 2008 aufgehoben werden.

<sup>47</sup> Swissinfo, *Geldwäscherei-Ermittlungen im Fall Madagaskar eingestellt*, 3. Mai 2007.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu beispielsweise Mark Pieth, „Potentatengelder als Reputationsrisiko für den Finanzplatz Schweiz. Drohendes Debakel im Fall Duvalier“, *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Juni 2007.

## 8.4.2 Angemessene Verwendung rückgeführter Vermögenswerte in den Herkunftsländern

Nachdem mit dem ersuchenden Staat eine Einigung über die Rückführung von Geldern erzielt wurde, müssen Kontroll- und Begleitmassnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass die rückerstatteten Gelder tatsächlich für Projekte zugunsten der armen Bevölkerung eingesetzt werden und nicht erneut im Korruptionssumpf versickern. Die NRO beharren auf einer demokratischen Kontrolle, an der die NRO und die Zivilgesellschaft des betreffenden Landes beteiligt sind, und auf vollkommener Transparenz über die Verwendung der Gelder.

Drei aktuelle Beispiele illustrieren das Problem der Verwendung rückgeführter Gelder:

### □ *Berichte über die Verwendung der Abacha-Gelder*

Nachdem 1990 ein Rechtshilfeverfahren eingeleitet worden war, konnten die Abacha-Guthaben schliesslich auf innovative Weise unter der Aufsicht der Weltbank und einer Koalition von NRO nach Nigeria zurückgeführt werden. Nigeria hatte zugesichert, mit den rückerstatteten Vermögenswerten rund 50 Infrastruktur-, Bildungs- und Entwicklungsprojekte zu finanzieren. Ende Dezember 2006 veröffentlichte die Weltbank einen Bericht über die Verwendung der Abacha-Gelder, der verschiedene Mängel aufdeckte. Dazu zählen namentlich die Schwierigkeiten, die effektive Finanzierung der von der nigerianischen Regierung genannten Projekte zu überprüfen (wegen der lückenhaften Rechnungsführung der nigerianischen Behörden), sowie die mangelnden Informationen über die Durchführung der Projekte.

Der parallel dazu von den NRO veröffentlichte unabhängige Bericht hob mehrere Unregelmässigkeiten bei der Verwendung der rückerstatteten Gelder hervor. So seien zahlreiche Projekte nicht fertiggestellt oder abgebrochen worden, während andere bereits vor der Rückerstattung der Gelder abgeschlossen gewesen seien<sup>49</sup>. Ausserdem seien viele Projekte von der Zentralregierung geplant worden, ohne die Bedürfnisse der Begünstigten zur Kenntnis zu nehmen. Die NRO-Koalition zur fairen und transparenten Rückführung der Abacha-Gelder kritisierte diese Missstände und bedauerte, dass die Gelder nicht in ausreichendem Masse der lokalen Bevölkerung zugute gekommen seien. Darin zeige sich, welche wichtige Rolle die NRO bei der Überwachung und Überprüfung der Verwendung der Gelder spielen könnten<sup>50</sup>. Eine Koalition von Schweizer NRO – der namentlich die Erklärung von Bern, die Aktion Finanzplatz, Transparency International und Brot für alle angehört – sowie ein Netzwerk nigerianischer NRO (das Nigerian Network on Stolen Assets, NNSA) hatten den Prozess eng begleitet.

📖 **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, Kasten „Rückführung und Verwendung von Potentatengeldern – der Fall Abacha“, S. 130.

<sup>49</sup> Nigerian Network on Stolen Assets, *Shadow Report on the PEMFAR Monitoring Exercise*, Benin City, Nigeria, African Network for Environment and Economic Justice, Dezember 2006, 78 S.

<sup>50</sup> Zur Rolle der NRO und der Überwachung siehe Aktion Finanzplatz Schweiz, „Abacha-Kampagne – Forderungen der Zivilgesellschaft umgesetzt“, *Finanzplatz Informationen*, Nr. 1, 2007, S. 2–3.

#### □ Kasachstan

Im Mai 2007 verabschiedete der Bundesrat ein Abkommen zur Rückführung von 120 Millionen Dollar nach Kasachstan, die 1999 in Genf blockiert worden waren. Gemäss dem dazugehörenden Service Agreement mit den USA, der Weltbank und dem betroffenen Land werden die Gelder zur Finanzierung von Schulprojekten für benachteiligte kasachische Kinder verwendet. Die NRO bedauerten, dass die Zivilbevölkerung nicht in die Auswahl und Überwachung dieser Projekte eingebunden wurde.

#### □ Angola

Zwischen 1997 und 2000 hatte das angolische Staatsunternehmen Sonangol 774 Millionen Dollar auf ein Konto bei der UBS in Genf überwiesen. Dieses Konto lautete auf das Finanzunternehmen Abalone, das vom französischen Geschäftsmann Pierre-Joseph Falcone und von einem russischen Milliardär gegründet worden war. Über dieses Konto sollte der angolische Schuldendienst gegenüber Russland abgewickelt werden. Allerdings wurden nur 162 Millionen Dollar tatsächlich an die russische Regierung ausbezahlt, der Rest verschwand auf Konten verschiedener Offshore-Finanzgesellschaften und der Inhaber von Abalone. Eines der beiden in Genf eingeleiteten Gerichtsverfahren wurde Ende 2004 abgeschlossen, das andere ist noch hängig. Offensichtlich hatte die angolische Justiz die Genfer Untersuchungsbehörden nicht unterstützt. Im September 2002 hatte der Bund der angolischen Regierung vorgeschlagen, die in Genf sichergestellten Vermögenswerte zurückzuerstatten. Im Oktober 2005 gab der Genfer Staatsanwalt Daniel Zappelli sein Einverständnis zur Rückführung einer Teilsumme von 21 Millionen Franken. Ende 2007 war aber zwischen der Schweiz und Angola noch immer keine Einigung über die Verwendung dieser Gelder zustande gekommen. Strittig waren namentlich die von der Schweiz geforderten Minenräumungsprojekte<sup>51</sup>.

### 8.4.3 Neue Instrumente für die Rückführung veruntreuter Gelder

Die Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten prüft Möglichkeiten, um Vermögenswerte auch ausserhalb der gesetzlich geforderten Rechtshilfeverfahren zu beschlagnahmen und zu sperren, sowie Mittel und Wege, um die Rückgabe von Potentatengeldern zu verbessern<sup>52</sup>. Nun muss noch die Parlamentsmehrheit von der Notwendigkeit einer Gesetzesänderung überzeugt werden.

Bis zum Abschluss des neuen UNO-Übereinkommens gegen die Korruption existierte kein völkerrechtliches Instrument, das die Frage der Restitution von Vermögenswerten, die von politisch exponierten Personen (PEPs) illegal ins Ausland geschafft worden waren, umfassend regelte (siehe Abschnitt 8.3.2 oben). Die bestehenden internationalen Übereinkommen sowie die geltenden

<sup>51</sup> Jean-Claude Huot, „Angola: ‚L’affaire suisse‘“, *Vers un développement solidaire*, Nr. 193, September 2007, S. 4–6.

<sup>52</sup> Siehe folgendes EDA-Papier: Directorate of Public International Law, *Swiss Measures Related to Illicity Acquired Assets*, Federal Department of Foreign Affairs, 2007.

<sup>53</sup> *Ibid.*, S. 8–10.

Schweizer Gesetze sind lediglich für die Rückgabe und Verwendung von Geldern aus dem Drogenhandel massgebend.

Das EDA prüft verschiedene Ansätze, die die Restitution von Potentatengeldern gewährleisten sollen<sup>53</sup>. Allerdings weist es darauf hin, dass die Rückgabeverfahren im Einzelfall analysiert werden müssen, da kein einheitliches Vorgehen sämtliche Fälle abzudecken vermag. Relativ problemlos gestaltet sich die Rückführung von Geldern, wenn die Regierung des ersuchenden Staates demokratisch gewählt worden ist. Für den Fall, dass ein Risiko für weitere Unterschlagungen besteht, stehen verschiedene Kontrollmechanismen zur Verfügung:

- Verwendung der rückgeführten Gelder zur Teil- oder Gesamtilgung der Auslandsschulden der betreffenden Länder;
- Verwendung der rückgeführten Gelder zur Finanzierung konkreter Projekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit;
- Absprachen zwischen den verschiedenen betroffenen Ländern, sofern in mehreren Ländern des Nordens Verfahren über die Rückführung von Vermögenswerten im Gange sind;
- Errichtung eines Spezialfonds unter der Verwaltung und Aufsicht einer internationalen Organisation wie z.B. der Weltbank, einer regionalen Entwicklungsbank oder des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP).

Mit Blick auf den internationalen Kontext begrüsst die Schweiz einen neuen Vorstoss in Sachen Rückführung gestohlener Gelder: Im September 2007 kündigten die Weltbank und das UNO-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung eine internationale Initiative auf diesem Gebiet an<sup>54</sup>. Im Rahmen dieser Initiative sollen die Entwicklungsländer dabei unterstützt werden, Kapazitäten für die Rückführung derartiger Gelder – z.B. im Bereich der internationalen Rechtshilfe – aufzubauen. Daneben sollen gegenseitig Informationen und Erfahrungen ausgetauscht werden, um sicherzustellen, dass die Gelder den ärmsten Bevölkerungsgruppen zugutekommen.

Zur Bewältigung der Frage nach der Restitution von Vermögenswerten hat sich die Schweiz verschiedenen Vorstössen angeschlossen. Mit der „Initiative von Lausanne“ wurde eine Plattform für den Dialog zwischen den wichtigsten Finanzplätzen geschaffen, mit dem Ziel, die Abläufe bei der Rückgabe von Vermögenswerten zu harmonisieren. Seit 2006 sind auch die Entwicklungsländer an dieser Initiative beteiligt. Die Entwicklungshilfeagenturen der Schweiz (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA), Deutschlands, Liechtensteins und Grossbritanniens finanzieren gemeinsam das International Centre for Asset Recovery (ICAR)<sup>55</sup>, ein auf diese Fragestellungen spezialisiertes Institut, das dem Basel Institute on Governance angegliedert ist.

<sup>54</sup> SECO, „Neue Initiative der Weltbank zur Rückführung gestohlener Gelder“, *Newsletter*, Nr. 2, 2007, S. 3–4.

<sup>55</sup> <<http://www.baselgovernance.org/icar>>.

## QUELLEN

- Financial Action Task Force (FATF), *Annual Report 2006–2007*, Paris, OECD, 29. Juni 2007, 14 S.
- Bundesrat, *Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; FINMAG)* vom 1. Februar 2006 (BBl 2006 2829).
- Bundesrat, *Botschaft zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI)* vom 15. Juni 2007 (BBl 2007 6269).
- SECO, *Die Volkswirtschaft*, Nr. 11/2006 (mehrere Beiträge zum Thema Finanzmarktaufsicht).
- Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), *Biens mal acquis ... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Paris, CCFD, März 2007, 126 S.
- Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire*, Dossier *De la prédation à l'évasion fiscale*, n° 193, September 2007.
- Plate-forme paradis fiscaux et judiciaires, *Paradis fiscaux et judiciaires. Cessons le scandale!*, Paris, Secours catholique – Caritas France, April 2007, 40 S.

## INTERNET-ADRESSEN

- Aktion Finanzplatz Schweiz: <<http://www.aktionfinanzplatz.ch>>.
- Bundesamt für Polizei: <<http://www.fedpol.admin.ch>>, insbesondere Meldestelle für Geldwäscherei (MROS).
- Eidgenössische Bankenkommission: <<http://www.ebk.admin.ch>>.
- Eidgenössische Finanzverwaltung: <<http://www.efv.admin.ch>> und insbesondere Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei: <<http://www.gwg.admin.ch>>.
- Erklärung von Bern: <<http://www.evb.ch>>.
- Globales NRO-Netzwerk für Steuergerechtigkeit: <<http://www.taxjustice.net>>.
- International Centre for Asset Recovery: <<http://www.baselgovernance.org/icar>>.
- OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF): <<http://www.fatf-gafi.org>> sowie Korruptionsbekämpfung: <<http://www.oecd.org/bribery>>.
- Schweizerische Bankiervereinigung: <<http://www.swissbanking.org>>.
- Transparency International Schweiz: <<http://www.transparency.ch>>.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre: <<http://www.u4.no>>.