

POTENTATENGELDER

DOSSIER



VORWORT

Liebe Leserinnen und Leser

Korruption ist eine Plage, welche die bereits benachteiligten Länder noch ärmer macht: Sie untergräbt das Vertrauen innerhalb der Gesellschaft. Sie lässt die Bevölkerung immer ärmer werden, indem sie jede alltägliche Handlung willkürlich teurer werden lässt. Und sie verhindert, dass Infrastruktur wie Schulen, Spitäler oder Strassen verbessert werden.

Der Ertrag korrupter Handlungen politisch exponierter Personen – meist durch Strohmänner oder als Briefkastenfirmen getarnt – fliesst in die Hände der Finanzinstitute. Die Schweiz hat eine der fortschrittlichsten Gesetzgebungen betreffend die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern. Dies beeinflusst den Ruf ebenso wie den Handlungsspielraum, über den die Schweiz auf dem internationalen Parkett verfügt. Die hiesigen Finanzinstitute erklären, dass sie keinerlei Interesse an Geldern unklarer Herkunft haben. Ihr Bewusstsein für die Risiken und Gefahren steigt. Fest steht, dass es in der Schweiz oder im Ausland erhebliche Investitionen braucht, um die Pflicht der „due diligence“ zu erfüllen und die Herkunft der Gelder ebenso wie die gesamten Zusammenhänge der Geschäfte zu verstehen. Gewisse Institute wie die HSBC oder die Credit Suisse bieten in gewissen Ländern ihre Dienstleistungen bereits nicht mehr an. Sie sind der Meinung, nicht gewährleisten zu können, dass sie die Risiken in all diesen Ländern vollständig erfassen und steuern können.

Der Finanzplatz Schweiz rückt beim Thema Potentatengelder aus mehreren Gründen in den Fokus. Einerseits sind die hier deponierten Vermögen beachtlich, andererseits erfüllt die Schweiz eine wichtige Funktion als Drehscheibe. Sei dies wegen des Bankgeheimnisses oder wegen der Qualität der Dienstleistungen von Schweizer Bankiers. Weil die Krise Regierungen dazu zwingt Gelder einzuholen und weil der Finanzplatz Schweiz diesbezüglich wenig Alliierte hat, ist die Schweiz besonders exponiert.

Die Schweizer Regierung hat nun ein neues Gesetzesprojekt ausgearbeitet, das die bestehende Praxis konsolidiert und die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung der Potentatengelder erleichtert. Dies ist ein wichtiger Schritt nach vorne. Und trotzdem: Das Gesetz regelt die Frage der gescheiterten Rechtshilfesuche – gescheitert wegen versagender staatlicher Strukturen oder weil der Machthaber noch über Einfluss verfügt – nicht. Für diese Fälle müssten weitere Mechanismen ausgearbeitet werden. So hätte die Gesetzesvorlage weiter gehen können, denn die gängige Schweizer Praxis hatte zahlreiche Fälle nicht verhindern können, wie der Arabische Frühling gezeigt hat. Diese Fälle haben viele überrascht. Zukünftig wird es also äusserst wichtig bleiben zu prüfen, ob diese Regeln, die in die richtige Richtung zielen, effektiv und streng umgesetzt werden.

Transparency International Schweiz
Delphine Centlivres, Geschäftsführerin

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	1
POTENTATENGELDER UND DIE SCHWEIZ	2
INTERVIEW MIT DANIEL THELESKLAUF: «DIE FINANZZENTREN TUN GUT DARAN, DIE LEBENSVERHÄLTNISSE IN SCHWELLEN- UND ENTWICKLUNGSLÄNDERN BESSER ZU VER- STEHEN.»	12

POTENTATENGELDER UND DIE SCHWEIZ

Unrechtmässig erworbene Vermögenswerte politisch exponierter Personen landen oftmals in den internationalen Finanzzentren, auch in der Schweiz. Einerseits fehlen die Gelder im Herkunftsland beispielsweise für Infrastruktur-, Gesundheits- und Bildungsprojekte, andererseits machen sie die Schweiz moralisch und politisch angreifbar. Dies schränkt ihren Handlungsspielraum ein. Die Schweiz ergänzt ihre Gesetzgebung im Sinne einer effizienten Sperrung, Einziehung und Rückführung der Potentatengelder, es wird aber viel von deren Umsetzung abhängen.

Von Potentatengeldern spricht man, wenn sich Personen mit prominenten öffentlichen Funktionen im Ausland (sog. politisch exponierte Personen, PEP) Vermögenswerte unrechtmässig aneignen. Diese Vermögenswerte stammen unter anderem aus korrupten Geschäften wie Bestechung, Amtsmissbrauch oder Veruntreuung.¹ Als PEP gelten insbesondere Staats- und Regierungschefs, hohe Politiker und hohe Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien auf nationaler Ebene sowie Mitglieder der obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung.² Die unrechtmässig angeeigneten Gelder werden von den PEP oftmals ins Ausland geschafft und in den internationalen Finanzzentren deponiert.³ Schätzungen der OECD zufolge bewegen sich die illegalen Finanzabflüsse aus Entwicklungsländern, darunter auch Potentatengelder, im Rahmen von 850 Milliarden US-Dollar pro Jahr.⁴ Der Schweizer Finanzplatz stellt für solche grenzüberschreitenden Vermögen eine wichtige Drehscheibe dar.⁵

NACHTEILE FÜR DAS HERKUNFTSLAND

Korrupte Gelder, welche von Potentaten und anderen PEP ins Ausland geschafft werden, stellen die Herkunftsländer vor existenzielle Schwierigkeiten: Zum einen untergraben korrupte Praktiken wie die unrechtmässige Bereicherung durch PEP die Rechtsstaatlichkeit des Herkunftslandes. Zum anderen handelt es sich bei Potentatengeldern oftmals um veruntreute öffentliche Ressourcen, die in der Folge der Gesellschaft beispielsweise für den Ausbau der Infrastruktur, des Bildungs- oder Gesundheitswesens fehlen.

Wird die Rechtsstaatlichkeit durch korrupte Praktiken untergraben, schadet dies der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prosperität des Herkunftslandes.⁶ Nicht nur, dass endemische Korruption zu geringem Wirtschaftswachstum, falscher Ressourcenallokation, Rückgang der Steuereinnahmen und zu Verschärfung der Armut führt. Hinzu kommt, dass die Ärmsten der Gesellschaft am meisten unter den Folgen von Korruption leiden, unter anderem weil ihnen der Zugang zu elementaren Gütern wie etwa Nahrungsmitteln, Gesundheitsversorgung oder Bildung in einer korrupten Gesellschaft deutlich erschwert wird.⁷

Die mangelnde Rechtssicherheit schreckt neben den inländischen auch die ausländischen Investoren ab.⁸ Fliessen dennoch ausländische Investitionen ins Herkunftsland der Potentatengelder, können diese aufgrund der korrumpierten Rechtsstaatlichkeit kaum mehr zur Steigerung des Lebensstandards der betrogenen Bevölkerung beitragen. So zeigen Studien, dass

die Qualität von staatlichen Institutionen massgeblich dazu beiträgt, welches Schicksal einem Land blüht.⁹

Die Potentatengelder fehlen der Gesellschaft des Herkunftslandes auch unmittelbar: Werden nämlich öffentliche Gelder von Potentaten und anderen PEP veruntreut, leiden darunter wichtige lokale Entwicklungsfaktoren wie beispielsweise die Bildung oder die Infrastruktur. Aus rein volkswirtschaftlicher Sicht sind veruntreute Potentatengelder ein Problem, da die privaten Ausgaben von Potentaten einen viel geringeren Effekt auf das Wirtschaftswachstum eines Landes haben, als dies öffentliche Ausgaben für Bildung, Agrikultur, Gesundheit oder Infrastruktur hätten.¹⁰ Ein Beispiel: Die 5 bis 6 Milliarden US-Dollar, welche der korrupte kongolesische Ex-Präsident Mobutu während seiner Regentschaft veruntreut hatte, überstiegen die staatlichen Ausgaben für das Gesundheitssystem um das Hundertfache. Und das in einem Land, wo die Lebenserwartung bis heute unter 50 Jahren liegt.¹¹

POTENTATENGELDER UND DIE SCHWEIZ: ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

Die Potentatenvermögen bestehen oftmals zu Teilen aus veruntreuten Entwicklungsgeldern. So besagen Schätzungen der Weltbank, dass 40 Prozent der weltweit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit getätigten Unterstützungsbeiträge durch korrupte Potentaten und andere PEP veruntreut werden. Ein Extrembeispiel stellt das afrikanische Land Uganda dar: Zwischen 1991 und 1995

kamen laut einer Studie nur 13 Prozent der für das Bildungswesen erhaltenen Entwicklungsgelder auch in ugandischen Primarschulen an. Der Grossteil der Gelder wurde von lokalen PEP abgezweigt.¹²

Auch die Schweiz hat in jüngster Vergangenheit pro Jahr 2-3 Milliarden Steuerfranken in die Entwicklungszusammenarbeit investiert.¹³ Als Geberstaat ist es der Schweiz ein Anliegen, dass die von ihr entrichtete finanzielle Unterstützung transparent die vereinbarten Ziele erreicht und nicht auf unrechtmässigen, korrupten Wegen in die Taschen eines kleinen Machtzirkels fliessen.¹⁴

Die Veruntreuung von Schweizer Steuergeldern für die Entwicklungszusammenarbeit durch Potentaten kann nicht im Interesse der Schweiz sein. Entsprechend ist es wichtig, dass sich die Schweiz weiter für die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung von Korruption sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einsetzt. Dazu gehört auch die Nulltoleranz gegenüber Geldern korrupter Potentaten und anderer PEP auf Schweizer Bankkonten. Mit mehr Einsatz für eine umfassende Ächtung und Bekämpfung der Potentatengelder sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene täte die Schweiz nicht nur das ethisch Richtige, sondern auch das ökonomisch Sinnvolle.

Von den Philippinen über Nigeria bis Haiti: Potentatengelder erreichen die Schweiz aus aller Welt.

Der erste prominente Fall von in der Schweiz deponierten Potentatengeldern geht auf das Jahr 1986 zurück. Damals sperrte der Bundesrat nur wenige Stunden nach dem Sturz des philippinischen Diktators Ferdinand Marcos dessen Vermögen auf Schweizer Bankkonten. Nach der Durchführung entsprechender Rechtshilfverfahren konnten 685 Millionen US-Dollar dem philippinischen Volk zurückerstattet werden.¹⁹

Seit der Rückerstattung der Marcos-Gelder wurden von der Schweiz Potentatengelder im Wert von insgesamt 1,7 Milliarden US-Dollar zurückerstattet.²⁰ Dazu gehören beispielsweise auch die Gelder des nigerianischen Militärdiktators Sani Abacha, der seinem Land während seiner Regentschaft in den 1990er Jahren bis zu 700 Millionen US-Dollar geraubt hatte.²¹

Ein langwieriger und prägender Fall ist jener des haitianischen Diktators Jean-Claude Duvalier, auch „Baby Doc“ genannt. Sein Fall ist seit der Absetzung Duvaliers 1986 in Bearbeitung. Aufgrund diverser rechtlicher Schwierigkeiten und Streitereien konnte das Duvalier-Vermögen von über sieben Millionen Franken noch immer nicht vollständig an den haitischen Staat rückerstattet werden.²² Auch heute noch sind Verfahren zu den restlichen in der Schweiz deponierten Duvalier-Millionen hängig; die komplette Rückerstattung der Gelder an Haiti steht nach über 25 Jahren immer noch aus.

In jüngster Vergangenheit sind neue Fälle von Potentatengeldern im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling in die Öffentlichkeit gerückt: Ben Ali (Tunesien), Mubarak (Ägypten), Ghaddafi (Libyen) – insgesamt schleusten sie während ihrer Regentschaft mehrere hundert Millionen US-Dollar in die Schweiz. Die Gelder wurden jeweils unmittelbar nach der Absetzung der Potentaten vom Bundesrat eingefroren.²³ 2011 reagierte die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) und eröffnete Verfahren gegen vier Schweizer Banken.²⁴

POTENTATENGELDER UND DIE SCHWEIZ: DER FINANZPLATZ

Der Schweizer Finanzplatz ist sowohl national als auch international von grosser Bedeutung. Einerseits stellt er 10 Prozent des Schweizer BIP und beschäftigt 6 Prozent der Schweizer Bevölkerung. Dies entspricht ungefähr 210'900 Arbeitsplätzen.¹⁵ Andererseits spielt der Schweizer Finanzplatz auch international als weltweite Drehscheibe für ausländische Gelder eine zentrale Rolle. So werden fast 2'000 Milliarden Schweizer Franken oder 30 Prozent aller weltweit grenzüberschreitenden Vermögen in der Schweiz verwaltet. Der Finanzstandort Schweiz verwaltet damit gleich viel grenzüberschreitendes Vermögen wie die Standorte Luxemburg, USA, Singapur und Hong Kong zusammengenommen.¹⁶ Die Schweizer Bankenvereinigung führt den Spitzenplatz im Private Banking unter anderem auf die finanzielle und politische Stabilität oder die Rechtssicherheit der Schweiz zurück – Faktoren, an denen es gerade in den Herkunftsländern der Potentatengeldern meist mangelt.¹⁷

Die Vorzüge des Schweizer Finanzplatzes schätzen auch Potentaten: Immer wieder werden Fälle von in der Schweiz lagern den Potentatengelder bekannt (siehe Kasten). Allein im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling sind bis Mitte 2013 fast 1 Milliarde Franken an Potentatengelder auf Schweizer Bankkonten aufgetaucht.¹⁸

POTENTATENGELDER UND DIE SCHWEIZ: FOLGEN FÜR DIE AUSSENPOLITIK

Die Schweiz hat kein Interesse daran, dass ihr Finanzplatz „missbraucht“²⁵ wird. Für den global agierenden Schweizer Finanzplatz und die stark auf die Finanzindustrie ausgerichtete Schweiz ist es von grosser Bedeutung, den Imageschäden von Potentatengeldern und damit verbundener Geldwäscherei entschlossen entgegenzuwirken. Denn ein von der internationalen Gemeinschaft kritisiertes Finanzstandort macht die Schweiz moralisch und politisch angreifbar und erhöht den internationalen Druck auf die Schweiz. Der Handlungsspielraum der Schweiz wird

dadurch eingeschränkt. Gerade die ausserpolitische Agilität ist aber für die kleine und durch ihre weltweite Vernetzung vom Ausland abhängige Schweiz von höchster Bedeutung.

INTERNATIONALE INITIATIVEN GEGEN POTENTATENGELDER

Auf internationaler Ebene wird seit längerem gegen Korruption und Potentatengeld vorgegangen. Die Vereinten Nationen haben 2003 die Anti-Korruptionskonvention (UNCAC)²⁶ ratifiziert. Insbesondere die Schweiz hat sich dafür eingesetzt, dass die Verpflichtung, unrechtmässige Guthaben an die Her-

Die StAR Initiative

Die „Stolen Asset Recovery Initiative“ (StAR) des UNODC und der Weltbank unterstützt internationale Anstrengungen, die zum Ziel haben, sogenannten „safe havens“ für korrupte Gelder ein Ende zu setzen. Dafür arbeitet die StAR mit Entwicklungsländern und Finanzzentren gleichermaßen zusammen.²⁹

Die StAR selbst kann weder Fälle leiten oder Rechtsverfahren betreiben noch darf sie solche finanzieren. Ihre Rolle besteht darin, ihren Partnern bei der Entscheidungsfindung mit Expertise zu assistieren und zwischen Akteuren zu vermitteln.³⁰

Diese Rolle nimmt die StAR wahr, indem sie für alle im Rückerstattungsprozess von korrupten Geldern involvierte Parteien erstens Trainings und Workshops durchführt, zweitens komplexe Informationen in anwendbares Wissen verarbeitet und drittens technische Beratung oder Moderation in Rückerstattungsprozessen anbietet.³¹ So hilft die StAR beispielsweise Entwicklungsländern, ihre rechtlichen Institutionen im Kampf gegen korrupte Gelder aufzurüsten, publiziert Ratgeberliteratur auf der StAR-Website oder betreibt eine öffentliche internationale Datenbank für Korruptionsfälle.³²

kunftsländer rückzuerstatten und die Opfer zu entschädigen, in die Konvention aufgenommen wird.²⁷ Seit 2007 arbeitet die Weltbank und das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) im Rahmen der Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) mit Entwicklungsländern und Finanzzentren zusammen, um gegen Geldwäscherei, Korruption und Potentatengeld vorzugehen. Weitere internationale Organisationen wie die OECD und der Europarat setzten sich ebenfalls gegen Korruption und Geldwäscherei ein.²⁸

POTENTATENGELDER IM SCHWEIZER GESETZ

Aufgrund ihrer prominenten Rolle als Versteck für Potentatengelder, engagiert sich die Schweiz nicht nur im Ausland gegen Potentatengelder. Auch mit ihrem diesbezüglichen innerstaatlichen Recht steht die Schweiz im internationalen Vergleich gut da. Mit der Verwirklichung des aktuellen Gesetzgebungsprojekts über das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG) wird die Schweiz verglichen mit anderen Ländern über das umfassendste Gesetz bezüglich der Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern verfügen.

Das bisherige rechtliche Instrumentarium der Schweiz zur Sperrung und Rückführung von Potentatengeldern findet sich vor allem im Bundesgesetz über die Rückführung unrechtmässig erlangter Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG). Ausserdem ist Art. 184

Abs. 3 der Bundesverfassung von Bedeutung, der es dem Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, Verordnungen und Verfügungen – beispielsweise zur Sperrung von Potentatengeldern – zu erlassen. Der Problematik der Potentatengelder vorgelagert ist diejenige der Geldwäscherei: Das Geldwäschereigesetz³³ soll verhindern, dass Gelder krimineller Herkunft überhaupt auf den Schweizer Finanzplatz gelangen.

Das RuVG als Haupterlass unterscheidet zwischen den drei Verfahrensschritten der Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern. Für die Einziehung enthält das Gesetz zudem einen hilfreichen Passus, wonach Vermögenswerte unter gewissen Voraussetzungen als unrechtmässig erworben gelten, wenn der Gegenbeweis nicht gelingt.

SPERRUNG VON POTENTATENGELDERN

Gesperrt werden können sowohl Gelder von gestürzten oder im Sturz begriffenen PEP, als auch Vermögenswerte von ihnen nahestehenden Personen. Die Sperrung der Gelder führt dazu, dass die daran berechtigte Person nicht mehr darüber verfügen kann. Erhält die Schweiz ein gültiges Rechtshilfegesuch vom Herkunftsstaat, nimmt das Bundesamt für Justiz die Sperrung vor. Wenn noch kein solches Gesuch eingegangen ist, kann der Bundesrat gestützt auf seine verfassungsmässigen Kompetenzen entsprechende provisorische Verordnungen erlassen, wenn „die Wahrung der Interessen“ der Schweiz dies erfordert.³⁴

EINZIEHUNG VON POTENTATENGELDERN

Die Sperrung der Gelder stellt nur eine vorläufige Massnahme dar. Im Optimalfall können die Gelder, nachdem ein entsprechendes Verfahren im Herkunftsland durchgeführt und der Potentat verurteilt worden ist, zur Einziehung oder Rückerstattung an den Herkunftsstaat herausgegeben werden. Voraussetzung hierfür bildet allerdings das Vorliegen eines gültigen Rechtshilfegesuches des Herkunftsstaates an die Schweiz, was in der Praxis leider der Ausnahmefall bleibt. So auch im Fall des haitianischen Ex-Diktators Duvalier. Um zu verhindern, dass die Gelder an den Potentaten und dessen Umfeld zurückgegeben werden mussten, wie dies bei den Geldern des kongolesischen Ex-Diktators Mobuto der Fall war, hat die Schweiz das RuVG, auch „Lex Duvalier“ genannt, als neue rechtliche Grundlage geschaffen. Dieses erlaubt es dem Bundesrat, unter bestimmten, engen Voraussetzungen trotz fehlendem Rechtshilfegesuch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zu beauftragen, vor dem Bundesverwaltungsgericht Klage auf Einziehung der Gelder zu erheben. Vorausgesetzt ist dafür aber unter anderem, dass das Herkunftsland aufgrund mangelnder staatlicher Strukturen nicht in der Lage ist, ein gültiges Rechtshilfegesuch zu stellen. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem „failed state“. Die Praxis hat gezeigt, dass die Bestimmungen über die Einziehung aus der „Lex Duvalier“ vor allem auf den Fall Duvalier zugeschnitten waren.

BEWIS DER UNRECHTMÄSSIGKEIT

Damit das Bundesverwaltungsgericht die Klage des EFD auf Einziehung der Gelder gutheisst, muss feststehen, dass die Vermögenswerte unrechtmässig erworben worden sind. Hier beinhaltet die „Lex Duvalier“ eine innovative Bestimmung, die Beweisschwierigkeiten ausräumt, indem sie die Beweislast zuungunsten der PEP umkehrt. Sie besagt, dass die Unrechtmässigkeit vermutet wird, wenn erstens während der Amtszeit der PEP ihr Vermögen ausserordentlich stark angestiegen ist und wenn zweitens der Korruptionsgrad des Herkunftslandes anerkanntermassen notorisch hoch war. Die PEP, bzw. die ihr nahestehenden Personen, haben dann die Möglichkeit, diese Vermutung umzustossen, indem sie beweisen, dass sie die Vermögenswerte mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtmässig erworben haben. Gelingt ihnen dies nicht, werden die Gelder eingezogen.

RÜCKERSTATTUNG VON POTENTATENGELDERN

Der Zweck der Einziehung liegt in der Rückerstattung der Gelder an die Bevölkerung des Herkunftsstaates. Die Gelder sollen grundsätzlich dazu verwendet werden, die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Herkunftsstaat zu verbessern und die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und die Straflosigkeit von Verbrechen zu vermeiden.³⁵

Dies geschieht über die Finanzierung von Programmen, die der Bundesrat grundsätzlich in Abkommen mit dem Herkunftsstaat festlegt. Kommt keine Ei-

nigung zu Stande, können die Abkommen auch mit internationalen oder nationalen Institutionen, wie etwa der Weltbank oder lokalen Nichtregierungsorganisationen, geschlossen werden.³⁶ Die Programme können beispielsweise aus Infrastruktur-, Bildungs-, Entwicklungs- oder Gesundheitsprojekten bestehen.

Die Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass die rückerstatteten Gelder wirklich der Bevölkerung zugutekommen und nicht wieder in den Taschen unberechtigter Personen verschwinden. Schlechtes Beispiel bildete die Rückerstattung der Abacha-Gelder, als sowohl die Weltbank als auch lokale Nichtregierungsorganisationen in ihren Berichten teils schwere Unregelmässigkeiten bei der Verwendung der rückerstatteten Gelder feststellten.³⁷ Um dies in Zukunft zu vermeiden, müssen die zu unterstützenden Projekte unter Einbezug der Zivilbevölkerung im Voraus geplant werden und es muss vollständige Transparenz über die Verwendung der Gelder herrschen. Diese ermöglicht eine demokratische Kontrolle durch die schweizerische und die lokale Zivilgesellschaft sowie durch NGOs.

DIE NEUE "LEX BEN ALI"

In Reaktion auf die politischen Umwälzungen in Nordafrika hat der Bundesrat Anfang 2011 gleich drei Mal von seinen verfassungsmässigen Kompetenzen³⁸ Gebrauch machen müssen. Er hat dabei Gelder des gestürzten tunesischen Diktators Ben Ali, des ägyptischen Ex-Präsidenten Mubarak und des gestürzten libyschen Diktators Ghaddafi sperren lassen.³⁹ Ausserdem wurden im

Januar 2011 auch Gelder des abgewählten ivoirischen Ex-Präsidenten Laurent Gbagbo gesperrt. Von den Sperrungen betroffen waren stets auch Vermögenswerte von Personen, die den PEPs nahestanden.

Die Bundesverfassung erlaubt die Sperrung von Potentatengeldern aber nur in Ausnahmefällen. Nachdem 2011 innert weniger Wochen vier Mal auf die Bestimmung zurückgegriffen werden musste, hat der Bundesrat erkannt, dass es aus rechtsstaatlichen Gründen notwendig ist, eine formell-gesetzliche Grundlage für künftige Vermögenssperrungen zu schaffen.⁴⁰ Mit dem Entwurf des Bundesgesetzes über die Sperrung und Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG) wird ein umfassendes neues Gesetz geschaffen, das im Wesentlichen die geltende Praxis kodifiziert und die in der „Lex Duvalier“ enthaltenen Regeln integriert. Zwei gesetzgeberische Neuerungen sind allerdings vorgesehen: Zum einen wird die Möglichkeit geschaffen, Informationen an den Herkunftsstaat zu übermitteln, um diesen bei der Einreichung oder Ergänzung seines Rechtshilfesuchs zu unterstützen. Zum anderen weitet der Gesetzesentwurf die Regeln der „Lex Duvalier“, wonach die Sperrung von Vermögen trotz gescheitertem Rechtshilfesuch im Fall von sog. „failed states“ möglich ist, auf Fälle aus, wo das Rechtshilfesuch an der Nichteinhaltung menschenrechtlicher Verfahrensstandards⁴¹ scheitert. Dies soll die Sperrung von Potentatengeldern in Fällen ermöglichen, bei denen nach einem Umbruch institutionelle Stabilität und rechtsstaatliche Prinzipien (noch) nicht garantiert werden können.

KRITIK: NOTWENDIGES RECHTSHILFEGESUCH

Die Grundausrichtung des schweizerischen Instrumentariums über die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Vermögenswerten bleibt mit der Einführung des SRVG erhalten: Auch künftig soll in erster Linie nach den Regeln der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen mit Potentatengeldern verfahren werden. Das im Jahr 2010 eingeführte RuVG gibt dem Bundesrat zwar die Möglichkeit, Potentatengelder im seltenen Fall von versagenden staatlichen Strukturen auch ohne gültiges Rechtshilfegesuch einzuziehen zu lassen. Mit dem SRVG wird diese Möglichkeit auf Fälle ausgeweitet, in denen das Rechtshilfeverfahren aufgrund der Nichteinhaltung von verfahrensrechtlichen Minimalstandards scheitert. Diese Ausweitung ist zu begrüssen und wird insbesondere für den Fall der ägyptischen Gelder Handhabe bieten. Nichtsdestotrotz sollte sie aber nicht überschätzt werden.

In der Praxis besteht häufig keine Aussicht auf ein Rechtshilfeverfahren. Dies etwa, weil der Potentat noch an der Macht sitzt und im Herkunftsland jegliches justizielles Vorgehen gegen sich verhindern oder zu seinen Gunsten instrumentalisieren kann. Für solche Fälle, die in der Praxis den Regelfall bilden, bietet auch das SRVG keine Handhabe. Denn der Bundesrat kann Gelder weiterhin nur „im Hinblick auf eine Rechtshilfезusammenarbeit“ sperren lassen. Gerade im Fall von versagenden staatlichen Strukturen besteht aber keine Aussicht auf eine solche, weil dem Staat definitionsgemäss die dafür erforderlichen Strukturen fehlen. Ausserdem ist es für

die Schweiz diplomatisch sehr schwierig, einen anderen Staat einseitig zum „failed state“ zu erklären, da dies wohl als Affront aufgefasst würde. Damit die Möglichkeit einer Rückerstattung nicht auf Einzelfälle beschränkt bleibt, wäre ein Mechanismus erforderlich, der die Einziehung von Potentatengeldern allein aufgrund von schweizerischem Recht und damit unabhängig vom Erfordernis eines Rechtshilfegesuchs durch den Herkunftsstaat erlauben würde.

Solange kein gültiges Rechtshilfegesuch vorliegt, kann der Bundesrat das EDA nämlich beauftragen, eine gütliche Einigung mit dem Potentaten oder den ihm nahestehenden Personen anzustreben.⁴² Diese Tatsache wird von Transparency International Schweiz wie von anderen NGOs kritisiert, da eine solche Einigung dem Grundsatz, wonach gegen die Straflosigkeit der Potentaten vorgegangen werden muss, entgegensteht. Wird ein Potentat nicht verurteilt, stellt sich ein weiteres Problem: Es entfällt nämlich die Vortat, welche Voraussetzung für die Verurteilung von unsorgfältig handelnden Finanzintermediären für Geldwäscherei bildet.⁴³

KRITIK: BESCHRÄNKTER ANWENDUNGSBEREICH DER UNRECHTMÄSSIGKEITS-VERMUTUNG

Die „Vermutung der Unrechtmässigkeit“, die neu in Art. 15 SRVG zu finden sein wird, ist eine innovative und im internationalen Vergleich einzigartige Regelung. Der Beweis, dass Gelder unrechtmässig erworben wurden, ist in der Praxis

sehr schwierig. Hier hilft die Bestimmung enorm: Wenn während der Amtszeit der PEP ihr Vermögen ausserordentlich stark angestiegen ist und gleichzeitig der Korruptionsgrad im Herkunftsland notorisch hoch war, wird automatisch vermutet, dass das Vermögen unrechtmässig erworben wurde. Es liegt dann an der PEP, das Gegenteil zu beweisen.

Die Vermutung findet jedoch nur bei Fällen Anwendung, bei denen der Bundesrat Gelder einziehen lässt, weil das Rechtshilfegesuch aufgrund von versagenden staatlichen Strukturen, oder - nach der Revision - aufgrund der Nichteinhaltung von Verfahrensgrundsätzen scheitert. Damit wird der Anwendungsbereich der Vermutung der Unrechtmässigkeit massiv eingeschränkt. TI Schweiz würde es begrüssen, wenn die Vermutung auf alle Fälle von in der Schweiz lagernden Potentatengeldern ausgeweitet würde.

KRITIK: GELDWÄSCHEREI-GESETZGEBUNG NICHT STRIKT GENUG (UMGESETZT)

Unter Geldwäscherei versteht man die Aktivität, Gelder von ihrer kriminellen Herkunft reinzuwaschen, indem man ihre Herkunft verschleiert und sie in den legalen Wirtschaftskreislauf einfliessen lässt. Diese Gelder können aus Verbrechen wie beispielsweise Korruption und Untreue stammen. Damit eine PEP unterschlagene Gelder nutzen kann, müssen sie gewaschen und unverdächtig wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden.

Das Geldwäschereigesetz (GwG) soll verhindern, dass solche Gelder krimineller Herkunft, zu denen auch Potentatengelder gehören, auf den schweizerischen Finanzplatz gelangen. Das GwG verpflichtet Finanzintermediäre, der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) unverzüglich Meldung zu erstatten, wenn bei einem ihrer Kunden der begründete Verdacht auf Geldwäscherei besteht. Die MROS entscheidet dann über das weitere Vorgehen und leitet den Fall gegebenenfalls an die Staatsanwaltschaft weiter.

Nach dem Sturz von Diktatoren, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling, tauchen immer wieder Gelder dieser Diktatoren und ihnen nahestehender Personen in der Schweiz auf. Dies zeigt, dass die Regeln des GwG nicht strikt genug sind oder zumindest nicht strikt genug angewendet werden, um zu verhindern, dass Gelder krimineller Herkunft auf den Schweizer Finanzplatz gelangen. Daran wird auch die Verabschiedung des SRVG nichts ändern und Fragen im Zusammenhang mit Potentatengeldern werden sich auch in Zukunft stellen.

ANMERKUNGEN

- 1 vgl. Financial Action Task Force. 2011. *Laundrying the Proceeds of Corruption*. S. 23; Transparency International Schweiz. 2008. *Finanzplatz Schweiz – Glossar durch den Finanzdschungel*.
- 2 vgl. Art. 2 lit. b Ziff. 1 RuVG.
- 3 vgl. Financial Action Task Force. 2011. *Laundrying the Proceeds of Corruption*. S. 23; Transparency International Schweiz. 2008. *Finanzplatz Schweiz – Glossar durch den Finanzdschungel*.
- 4 vgl. Bundesrat. 2012. *Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern*. Kapitel 3. 2.
- 5 vgl. Schweizer Bankenvereinigung. 2011a. *Das Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft. Eine Bestandesaufnahme und Entwicklungstrends*. S. 4; 2011b. *Banking im Wandel – Zukunftsperspektiven für Banken in der Schweiz*. Gemeinsame Studie der Schweizerischen Bankiervereinigung und The Boston Consulting Group zum Bankenplatz Schweiz. S. 33 ff.
- 6 vgl. Mehlum et al. 2006. *Institutions and the Resource Curse*. S. 16; Cabrales and Hauk. 2010. *The Quality of Political Institutions and the Cuse of Natural Resources*. S. 58.
- 7 vgl. Financial Action Task Force. 2011. *Laundrying the Proceeds of Corruption*. S. 9-11; Transparency International Schweiz. 2008. *Finanzplatz Schweiz – Glossar durch den Finanzdschungel*.
- 8 vgl. Al-Sadig. 2009. *The Effects of Corruption on FDI Inflows*. S. 268 ff.
- 9 vgl. Cabrales and Hauk. 2010. *The Quality of Political Institutions and the Cuse of Natural Resources*. S. 58; Leite and Weidmann. 1999. *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*. S. 31; Mehlum et al. 2006. *Institutions and the Resource Curse*. S. 16.
- 10 vgl. Financial Action Task Force. 2011. *Laundrying the Proceeds of Corruption*. S. 10.
- 11 Kongo Times. 2009.
- 12 Reinikka und Svensson. 2004. *Local capture: evidence from a government transfer program in Uganda*. S. 679.
- 13 DEZA. 2012.
- 14 EDA-Direktion für Völkerrecht. 2013. *Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)*. S. 3.
- 15 Staatssekretariat für internationale Finanzfragen. 2013. *Finanzstandort Schweiz. Kennzahlen*. S. 1-2.
- 16 vgl. Schweizer Bankenvereinigung. 2011b. *Banking im Wandel – Zukunftsperspektiven für Banken in der Schweiz*. Gemeinsame Studie der Schweizerischen Bankiervereinigung und The Boston Consulting Group zum Bankenplatz Schweiz. S. 33.
- 17 vgl. Schweizer Bankenvereinigung. 2011b. *Banking im Wandel – Zukunftsperspektiven für Banken in der Schweiz*. Gemeinsame Studie der Schweizerischen Bankiervereinigung und The Boston Consulting Group zum Bankenplatz Schweiz. S. 33.
- 18 Tages-Anzeiger. 2013. *Plötzlich 280 Millionen mehr*.
- 19 EDA-Direktion für Völkerrecht. 2013. *Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)*. S. 3.
- 20 EDA-Direktion für Völkerrecht. 2013. *Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)*. S. 4, 49.
- 21 Süddeutsche Zeitung. 2011. *Paradies der Potentaten*.
- 22 vgl. SwissInfo. 2007. *Regierung Haitis gibt Duvalier-Millionen nicht auf*; Süddeutsche Zeitung. 2010. *Keine Millionen für Diktator „Baby Doc“*; Die Welt. 2010. *Schweiz verweigert Rückgabe der Duvalier-Millionen*.
- 23 EDA-Direktion für Völkerrecht. 2013. *Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)*. S. 7.
- 24 Tages-Anzeiger. 2011. *Finma eröffnet Verfahren gegen vier Banken wegen Potentatengeldern*.
- 25 EDA-Direktion für Völkerrecht. 2013. *Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)*. S. 3.
- 26 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003, SR 0.311.56.
- 27 Transparency International Schweiz. 2008. *Finanzplatz Schweiz – Glossar durch den Finanzdschungel*.
- 28 vgl. Financial Action Task Force. 2011. *Laundrying the Proceeds of Corruption*. S. 12 ff.; OECD. 2013; Council of Europe. 2013.
- 29 StAR. 2013.
- 30 Weltbank und UNODC. 2008. *StAR Partnership Charter*.
- 31 StAR. 2013.
- 32 Alle StAR-Publikationen finden sich hier: http://star.worldbank.org/star/publications?keys=etsort_by=score&etsort_order=DESC&items_per_page=10 (zuletzt geöffnet am 05.11.2013); das StAR Corruption Cases Search Center hier: <http://star.worldbank.org/corruption-cases/?db=All> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).
- 33 Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (GwG), SR 955.0.
- 34 Art. 184 Abs. 3 BV.
- 35 Art. 8 RuVG.
- 36 Art. 9 RuVG.
- 37 Perroulaz. 2006. *Finanzplatz Schweiz*; Swissinfo. 2006. *Abacha-Gelder teilweise verschwunden*.
- 38 Art. 184 Abs. 3 BV.
- 39 Im Falle Libyens wurden kurz darauf die von der UNO verhängten Sanktionen (inkl. Vermögenssperrungen) von der Schweiz übernommen.
- 40 vgl. EDA-Direktion für Völkerrecht. 2013. *Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)*. S. 8.
- 41 Art. 2a IIRSG.
- 42 Art. 4 RuVG; EDA-Direktion für Völkerrecht. 2013. *Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)*. S. 37.
- 43 305bis StGB.

LITERATURVERZEICHNIS

PUBLIKATIONEN

- Al-Sadig, Ali. 2009. The Effects of Corruption on FDI Inflows. In: *Cato Journal*, Vol. 29 (2): 267-294.
- Bundesrat. 2012. Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern.
- Cabrales, A. and Hauk, E. 2010. The Quality of Political Institutions and the Curse of Natural Resources. In: *The Economic Journal*, Vol. 121: 58-88.
- Council of Europe. 2013. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).
- DEZA (Eidgenössische Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit). 2012. Entwicklung der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) und der privaten Spenden der NGOs der Schweiz 2005-2012. http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/Zahlen_und_Fakten/APD/Entwicklung_der_APD (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).
- EDA (Eidgenössisches Departement für Äusseres), Direktion für Völkerrecht. 2013. Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG).
- FATF (The Financial Action Task Force). 2011. *Laundrying the Proceeds of Corruption*.
- Leite, C., and Weidmann, J. 1999. Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth. Working paper. International Monetary Fund.
- Mehlum, H., Moene, K. and Torvik, R. 2006. Institutions and the Resource Curse. In: *The Economic Journal*, Vol. 116: 1-20.
- OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 2013. <http://www.oecd.org/corruption/> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).
- Perroulaz, Gérard. 2006. Finanzplatz Schweiz. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*. Band 25 (1). <http://sjep.revues.org/79> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).
- Reinikka und Svensson. 2004. Local capture: evidence from a government transfer program in Uganda. In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119 (2): 679-705.
- Schweizerische Bankenvereinigung (SwissBanking). 2011a. Das Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft. Eine Bestandesaufnahme und Entwicklungstrends.
- Schweizerische Bankenvereinigung (SwissBanking). 2011b. Banking im Wandel. Zukunftsperspektiven für Banken in der Schweiz. Gemeinsame Studie der Schweizerischen Bankiervereinigung und The Boston Consulting Group zum Bankenplatz Schweiz.
- SIF (Staatssekretariat für internationale Finanzfragen). 2013. Finanzstandort Schweiz. Kennzahlen.
- Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). 2013. <http://star.worldbank.org/star/about-us/our-vision> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).
- Transparency International Schweiz (TI Schweiz). 2008. Finanzplatz Schweiz. Glossar durch den Finanzdschungel.
- Weltbank und UNODC (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung). 2008. StAR Partnership Charter.

MEDIENBERICHTE

Kongo Times. 12.03.2009.

Süddeutsche Zeitung. 17.05.2010. Keine Millionen für Diktator „Baby Doc“. <http://www.sueddeutsche.de/politik/schweizer-gericht-keine-millionen-fuer-diktator-baby-doc-1.54129> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).

Süddeutsche Zeitung. 12.01.2011. Paradies der Potentaten. <http://www.sueddeutsche.de/geld/konten-in-der-schweiz-das-paradies-der-kleptokraten-1.1045416> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).

Swissinfo. 08.12.2006. Abacha-Gelder teilweise verschwunden. http://www.swissinfo.ch/ger/archiv/Abacha-Gelder_teilweise_verschwunden.html?cid=5610108 (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).

SwissInfo. 26.05.2007. Regierung Haitis gibt Duvalier-Millionen nicht auf. http://www.swissinfo.ch/ger/archiv/Regierung_Haitis_gibt_Duvalier-Millionen_nicht_auf.html?cid=5915228 (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).

Tages-Anzeiger. 10.11.2011. Finma eröffnet Verfahren gegen vier Banken wegen Potentatengeldern. <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Finma-eroeffnet-Verfahren-gegen-vier-Banken-wegen-Potentatengeldern/story/28484725> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).

Tages-Anzeiger. 27.07.2013. Plötzlich 280 Millionen mehr. <http://www.tagesanzeiger.ch/19762666/print.html/19762666/print.html> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).

Die Welt. 04.02.2010. Schweiz verweigert Rückgabe der Duvalier-Millionen. <http://www.welt.de/News/article6250321/Schweiz-verweigert-Rueckgabe-der-Duvalier-Millionen.html> (zuletzt geöffnet am 05.11.2013).

«DIE FINANZZENTREN TUN GUT DARAN, DIE LEBENSVERHÄLTNISSE IN SCHWELLEN- UND ENTWICKLUNGSLÄNDERN BESSER ZU VERSTEHEN»

TI Schweiz: Herr Thelesklaf, Sie haben sich der Geldwäscherei-Thematik aus vielen Perspektiven genähert. Sie waren Leiter der Meldestelle für Geldwäscherei beim Schweizer Bundesamt für Polizei, waren in der Privatwirtschaft als Compliance-Berater tätig, waren als Executive Director des Basel Institute of Governance im Hochschulsektor aktiv und engagieren sich zivilgesellschaftlich als Beirat von TI Schweiz. Sie sind stellvertretender Vorsitzender von ‚Moneyval‘, dem Expertenausschuss gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung des Europarates und Direktor der Financial Intelligence Unit in Liechtenstein.

Wie haben die unterschiedlichen Perspektiven Sie geprägt? Hat sich das Bild von Geldwäscherei und Korruption verändert?

Daniel Thelesklaf: Betrachtet man Korruption nur aus einer Perspektive, ergibt sich kein vollständiges Bild. Wenn wir das Problem lösen möchten, müssen wir alle Sichtweisen einbringen, auch wenn dies das Thema komplexer macht – gerade wenn es um den Zusammenhang von Finanzflüssen, Geldwäscherei und Korruption geht.

Das Bewusstsein für Korruption hat sich über die Jahre stark verändert: Früher wurden Schmiergelder nicht als etwas Negatives angesehen und waren sogar steuerlich absetzbar. Auch im internationalen Verhältnis wurde Korruption nicht nur toleriert, sie wurde sogar als Exportchance empfunden. Heute sind solche Praktiken verpönt und illegal. Die Kleinkorruption – auch „petty corruption“ genannt –, welche im Alltag am häufig-

sten auftritt, wird allerdings noch immer stark vernachlässigt und ihr Schaden unterschätzt.

Geldwäscherei wurde anfangs vor allem mit Drogenkriminalität und dem organisierten Verbrechen in Verbindung gebracht. Nach 9/11 rückte die Terrorismusfinanzierung in den Vordergrund und seit etwa fünf Jahren wird Korruption als wichtiger Faktor in der Geldwäscherei-Thematik angesehen. Der Arabische Frühling hat das noch verstärkt: Geldwäscherei- und Korruptionsbekämpfung sind nicht mehr voneinander zu trennen. Bei grossen Korruptionsfällen gibt es immer auch eine Geldspur, über die man, wenn man ihr nachgeht, die Korruption selbst bekämpfen kann.

Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über eines der fortschrittlichsten und umfassendsten Abwehrdispositive gegen Potentatengelder. Zeigt das Abwehrdispositiv Wirkung? Gelangen heute zum Beispiel weniger Potentatengelder in die Schweiz als früher?

Ob heute weniger Potentatengelder in die Schweiz gelangen als früher, kann ich nicht sagen. Grundsätzlich hat sich das Potentaten-Problem aber verändert: Es ist nicht mehr der Potentat selber, welcher in der Schweiz ein Konto eröffnet. Dafür haben wir es bei korrupten Geldern vermehrt mit undurchsichtigen Strukturen von Konglomeraten, Strohmännern und -frauen, Firmen und anderen Gesellschaften zu tun, hinter denen sich Potentaten und andere politisch exponierte Personen (PEP) verstecken können. Der Potentat an sich ist nicht mehr das Thema, Korruptionsgelder aber schon.

|||||

„Es ist nicht mehr der Potentat selber, welcher in der Schweiz ein Konto eröffnet. Dafür haben wir es bei korrupten Geldern vermehrt mit undurchsichtigen Strukturen von Konglomeraten, Strohmännern und -frauen, Firmen und anderen Gesellschaften zu tun, hinter denen sich Potentaten und andere politisch exponierte Personen (PEP) verstecken können.“

|||||

Aus welchen Gründen gelangen diese Gelder in die Schweiz und was spricht dafür, Letzteres zu verhindern?

Verlassen die Gelder das Herkunftsland, fliessen sie dorthin, wo die besten Finanzdienstleistungen angeboten werden. Weder die Schweiz noch andere Finanzplätze haben die Gelder in einer bewussten Art und Weise angezogen; die Schweiz ist nun mal Weltmarktführer für Dienstleistungen im Bereich Vermögensverwaltung vermögender Kunden. Die Vermögensverwaltung ist für den Finanzplatz Schweiz ein wichtiger Wirtschaftsfaktor.

Und welche Interessen hat der Finanzplatz, solche Gelder fern zu halten?

Ich glaube im Vordergrund stehen derzeit Reputationsrisiken und zunehmend auch rechtliche Risiken. Wir haben gesehen, dass insbesondere die angelsächsischen Staaten durchaus in der Lage sind, bei Verletzungen der Vorschriften Bussen zu erlassen, die sehr wehtun. Dieser Ansatz

hat auch schon massive Änderungen herbeigeführt.

Vor kurzem hat die Bank HSBC entschieden, in London über 40 Botschaften nicht mehr zu bedienen, und zwar, weil die Bank der Meinung ist, dass sie das Risiko bei diesen Landesvertretungen nicht handhaben kann und sich die Geschäfte aufgrund potentieller Strafen nicht mehr lohnen. Auch die Credit Suisse hat vor kurzem entschieden, sich aus 50 Ländern ganz zurückzuziehen, weil sie davon ausgeht, sie könne nicht gewährleisten, dass sie die Risiken in all diesen Ländern vollständig erfassen und steuern kann.

Obwohl die CS als Bank gross genug für das notwendige Risikomanagement sein sollte...

Das ist die zweitgrösste Bank in der Schweiz und sie sagt, sie schafft das nicht, in allen Ländern tätig zu sein! Es wird interessant sein, zu schauen, wie andere Banken reagieren werden. Die Essenz ist, dass Finanzintermediäre nicht mehr alles weltweit im gleichen Umfang machen können wie früher.

Potatengelder werden häufig mit komplizierten oder undurchsichtigen Strukturen verschleiert. Ist es für die Banken überhaupt möglich, zu erkennen, wer an den Geldern berechtigt ist und ob die Gelder aus korrupten Praktiken stammen?

Zunehmend wird es für Finanzintermediäre schwierig, den Durchblick zu behalten, und ihnen wird bewusst, dass man relativ viel von dem Land, in dem man tätig ist, wissen muss.

||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||
„Wenn ein Finanzintermediär mit sehr hohen Vermögenswerten oder mit anderen Faktoren wie undurchsichtigen Strukturen zu kämpfen hat, dann muss er mehr investieren, um die wahren Hintergründe zu erfahren. Und wer zum Schluss kommt, dass sich diese Investition nicht lohnt, der muss zunehmend auf das Geschäft verzichten, wie die Beispiele Credit Suisse und HSBC zeigen.“

||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||

Wenn ein Finanzintermediär mit sehr hohen Vermögenswerten oder mit anderen Faktoren wie undurchsichtigen Strukturen zu kämpfen hat, dann muss er mehr investieren, um die wahren Hintergründe zu erfahren. Und wer zum Schluss kommt, dass sich diese Investition nicht lohnt, der muss zunehmend auf das Geschäft verzichten, wie die Beispiele Credit Suisse und HSBC zeigen.

Wie stehen Sie zur Selbstmeldepflicht der Finanzintermediäre? Welches Bild zeichnen diesbezüglich die aktuellen Beispiele im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling?

Meiner Ansicht nach sind die Pflichten der Finanzinstitute grundsätzlich genügend klar formuliert und sollten sie ihre Meldepflicht verletzen, sind Sanktionsmöglichkeiten vorhanden. Ob man davon ausreichend Gebrauch macht, werden wir gerade im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling sehen.

Der Arabischen Frühling hat in der Schweiz zu einem deutlichen Anstieg der Verdachtsmitteilungen geführt, was als gutes Zeichen zu werten ist, auch wenn sich die Frage stellt, zu welchem Zeitpunkt diese Meldungen hätten gemacht werden müssen.

Wieso war dem so, obwohl die Vermögenswerte ja schon vor dem Arabischen Frühling da waren?

Ich glaube, die Höhe der Gelder, die im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling in der Schweiz entdeckt wurden, war für viele eine Überraschung; da hätten sich wohl viele gewünscht, dass das Ausmass geringer sei.

Wo sehen Sie Lücken oder Schwächen der Gesetzeslage zur Geldwäscherei und zu Potatengeldern in der Schweiz und international? Was könnte verbessert werden?

Es geht weniger darum, neue oder zusätzliche Regeln auf diesem Gebiet zu entwickeln, sondern jene, die es schon gibt, durchzusetzen; und zwar in allen Ländern. In vielen Ländern gibt es nämlich entsprechende Gesetze, doch es kümmert sich niemand um deren Durchsetzung.

Die heutigen Regeln über Sperrung und Rückerstattung setzen einen (unmittelbar bevorstehenden) Machtverlust des fraglichen Potataten voraus. Dies, obwohl schon vorher davon ausgegangen werden kann, dass Korruption im Spiel ist.

Wäre es wünschenswert, dass künftig die Sperrung von Geldern von noch im Amt sitzenden Potentaten nicht von vornherein ausgeschlossen ist?

Diese Frage betrifft die Immunität von Potentaten. Wie gesagt denke ich, dass es heute für Potentaten zumindest in der Schweiz und Europa schwierig geworden ist, selber Konten zu halten. Die Frage nach der Immunität von Amtsträgern verliert daher an Relevanz. Sobald Potentaten ihre Gelder hinter komplexen Strukturen verschleiern, profitieren sie nicht mehr von ihrer Immunität, da die Kontoinhaber ja Gesellschaften oder Trusts sind.

Wäre Ihrer Ansicht nach ein von der Rechtshilfe unabhängiger Mechanismus wünschenswert, um Potentatengelder sperren, einziehen und rückerstatten zu können?

Am Anfang des Prozesses, namentlich bei der Prävention, der Aufspürung oder der Abwehr von Potentatengeldern, ist die Rechtshilfe u.a. aufgrund ihrer Schwerfälligkeit völlig ungeeignet und hilft gar nichts. Dort sind informellere Kanäle wie beispielsweise der Informationsaustausch unter Financial Intelligence Units oder unter Banken sowie die Beschaffung von Hintergrundinformationen durch spezialisierte Firmen („Private Intelligence“) besser geeignet.

In der letzten Phase des Prozesses – dem Beschlagnahmen der Gelder – muss aber weiterhin in einem rechtsstaatlichen Verfahren festgestellt werden, dass es sich um unrechtmässig erworbene Gelder handelt. Dort werden wir nicht einfach völlig neue Wege gehen können. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass

an so genannte „failing states“ nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden können, da ja hier häufig der Potentat es war, der für den desolaten Zustand des Justizwesens verantwortlich ist. Hier wäre es angebracht, über rechtsstaatlich abgesicherte Formen von Beweislastumkehr nachzudenken.

Ist es problematisch, dass der Potentat oder die korrupte PEP weiter über die Gelder verfügen kann, wenn diese nicht gesperrt werden?

Es ist nicht zwingend das Beste, die Gelder sofort zu sperren. Es kann auch interessant sein, die Gelder zu verfolgen („Monitoring“) und mit der Sperrung zu warten. Durch eine Sperrung erfährt die Gegenseite, was sie machen und dann haben sie ein Dutzend Anwälte am Hals. Dadurch verbrauchen die ermittelnden Behörden wichtige Ressourcen. Ferner erlaubt das Monitoring der Gelder, plötzlich das ganze Netzwerk zu erkennen. Die Gefahr besteht, dass sich das Bild verengt, wenn die falschen Massnahmen zu früh ergriffen werden. Man sollte koordiniert mit mehreren Behörden zuschlagen, erst wenn man wirklich das gesamte Bild hat.

||||||||||||||||||||||||||||||||
„Die Finanzinstitute werden sich zunehmend bewusst, dass ein grosser Korruptionsfall ihre Existenz bedrohen kann. In diesem neuen Bewusstsein steckt grosses Potential, das man nutzen kann.“

||||||||||||||||||||||||||||||||

Mit welchen konkreten (gesetzlichen oder sonstigen) Massnahmen können die Schweiz und der Finanzplatz zu einer Verbesserung der Situation beitragen?

Ich glaube, dass sich die Finanzinstitute zunehmend bewusst werden, dass ein grosser Korruptionsfall ihre Existenz bedrohen kann. In diesem neuen Bewusstsein steckt grosses Potential, das man nutzen kann.

Im Bereich der Bekämpfung brauchen wir mehr Intelligence-Arbeit, das heisst wir müssen mehr Wissen aufbauen und uns besser koordinieren, bevor wir die begrenzten Mittel des Strafrechts einsetzen.

Die Finanzzentren tun gut daran, die Lebensverhältnisse in Schwellen- und Entwicklungsländern besser zu verstehen und den Dialog zu suchen. Länder, die sich verändern wollen, sollen unterstützt werden. Gehen beide aufeinander zu, werden vielleicht auch die Lösungen einfacher. Denn wie können Sie eine Partnerschaft mit jemandem aufbauen, von dem Sie gar nicht wissen, wie er funktioniert oder in welcher Situation er sich befindet? Da hat sich vieles bewegt, aber es bleibt noch viel zu tun.

Ich stelle mir Sisyphos als glücklichen Menschen vor. Für mich ist stetes Weiterarbeiten nichts Negatives.

Dann haben Sie mit der Korruptionsbekämpfung den richtigen Job.

(lacht) Ja, das ist so.

|||||

* DANIEL THELESKRAF WAR LEITER DER MELDESTELLE FÜR GELDWÄSCHEREI BEIM SCHWEIZER BUNDESAMT FÜR POLIZEI UND WAR ALS COMPLIANCE-BERATER UND ALS EXECUTIVE DIRECTOR DES BASEL INSTITUTE OF GOVERNANCE AKTIV. SEIT KURZEM IST ER STELLVERTRETENDER VORSITZENDER VON ‚MONEYVAL‘, DEM EXPERTENAUSSCHUSS GEGEN GELDWÄSCHEREI UND TERRORISMUSFINANZIERUNG DES EUROPARATES UND DIREKTOR DER FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT IN LIECHTENSTEIN.

DAS INTERVIEW GAB DANIEL THELESKRAF IN SEINER EIGENSCHAFT ALS BEIRAT VON TI SCHWEIZ.

|||||
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ
SCHANZENECKSTRASSE 25
POSTFACH 8509
3001 BERN
031 382 35 50
INFO@TRANSPARENCY.CH
WWW.TRANSPARENCY.CH

DEZEMBER 2013

