

Finanzplatz Schweiz Und Kapitalflucht

Paolo Bernasconi



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/770>
ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2000
Number of pages: 55-75
ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Paolo Bernasconi, « Finanzplatz Schweiz Und Kapitalflucht », *Schweizerisches Jahrbuch für
Entwicklungspolitik* [Online], 19 | 2000, Online erschienen am: 23 August 2012, abgerufen am 22 April
2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/770>

FINANZPLATZ SCHWEIZ UND KAPITALFLUCHT

PAOLO BERNASCONI*

1. EINFÜHRUNG: STRAFRECHTLICHER- UND STEUERRECHTLICHER ZUFLUCHTSORT¹

Das umfangreiche Kapital, das ständig das Land, in welchem es entstanden ist, verlässt, ist nicht nur durch sicherere Investitionsmöglichkeiten, sondern auch durch die Suche nach einem Zufluchtsort bestimmt. Da ein grosser Teil dieser Vermögen gegenüber der nationalen Steuerbehörde nicht deklariert wurde, ist es notwendig, Länder zu finden, in welchen diese Vermögen im Fall von Untersuchungen durch die nationale Steuerbehörde volle Immunität geniessen. Diese Länder können als «steuerliche Zufluchtsorte» bezeichnet werden. Auf der anderen Seite stehen die deliktisch erworbenen Vermögenswerte, namentlich solche, die durch strafbare Handlungen erworben worden sind. Diese sind auf der Suche nach Ländern, die weder Zugang zu diesen Vermögen noch ihren Genuss hindern, sondern die Anstrengungen zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ländern verhindern. Diese können als «strafrechtliche Zufluchtsorte» bezeichnet werden. Wie alle Schematisierungen entspricht diese Unterteilung in steuerliche und strafrechtliche Zufluchtsorte nur teilweise der Realität: Einerseits sind alle strafrechtlichen Zufluchtsorte zugleich steuerliche Zufluchtsorte, andererseits versuchen alle steuerlichen Zufluchtsorte durch zum Teil echte, zum Teil vorgeschobene Massnahmen nachzuweisen, dass sie die durch die internationale Gemeinschaft ausgearbeiteten Strategien zur Kriminalitätsbekämpfung befolgen.

Die Untersuchung der Entwicklung der in der Schweiz durch die Behörden und die Privatwirtschaft eingeführten Massnahmen erlaubt nicht nur eine Wertung der Nord-Süd-Richtlinien in Bezug auf die Überweisung und Verteilung unrechtmässiger Vermögen, welche durch den Bundesrat im März 1994 angenommen wurden, sondern auch einen Vergleich mit den Massnahmen anderer Länder, die notorisch als Zufluchtsorte dienen, wovon einige, insbesondere Luxemburg und Liechtenstein, sich weitgehend am schweizerischen Modell inspiriert haben.

2. VERHINDERUNG VON KAPITALFLÜSSEN KRIMINELLER HERKUNFT

□ *Von der Zeugenpflicht zur Meldepflicht*

Im Bereich des Strafrechts ist seit dem 1. August 1990 zusätzlich zur Strafbarkeit der Hehlerei (Art. 160 Schweizerisches Strafgesetzbuch) und der Finanzierung

Verzeichnis der in diesem Aufsatz benützten Abkürzungen:

BGE: Bundesgerichtsentscheid;

StGB: Schweizerisches Strafgesetzbuch;

GwG: Schweizerisches Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor;

IRSG: Schweizerisches Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

* Rechtsanwalt in Lugano, Schweiz, Professor an den Universitäten St. Gallen und Mailand (Bocconi).

1. Diese Begriffe sind vom Autor in einem Aufsatz, erschienen in *Annuaire Suisse-Tiers Monde 1990*, definiert bzw. erklärt («Flux internationaux de capitaux d'origine illicite. La Suisse face aux nouvelles stratégies», S. 199–229). Der vorliegende Text gilt als Folge dieses Aufsatzes.

des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln (Art. 19 Betäubungsmittelgesetz) Folgendes eingeführt worden: die Strafbarkeit der Geldwäscherei (Art. 305bis StGB), der mangelnden Sorgfalt bei der Identifizierung nicht nur der Klienten der Banken oder anderer Finanzintermediäre², sondern auch gemäss Art. 305ter StGB des wirtschaftlich Berechtigten aus Bankbeziehungen, die durch Strohmänner oder durch Domizilgesellschaften eröffnet werden. Ein grundlegender Schritt ist somit getan worden. Die zumindest indirekte gesetzliche Verankerung des Verbotes anonymer Konten³ durch ihre Aufnahme im Strafgesetzbuch hat durch die Rekonstruktion der Kapitalflüsse nach dem System des «*paper and asset tracing*» der Strafuntersuchung und der Auffindung des Ertrages strafbarer Handlungen die Türe geöffnet.⁴ Diese Entwicklung erleichtert nicht nur das Strafverfahren als solches, somit die Prävention der Kriminalität, sondern bevorzugt auch in direkter Weise wesentlich die Opfer. Diese erhalten durch die Strafverfahren direkten oder indirekten Zugang zu den aufgrund der gegen sie verübten Delikte erlangten versteckten Vermögenswerte.⁵

Ein ebenfalls bedeutender Fortschritt erfolgt aus der Umkehrung der Stellung der Finanzintermediäre, welche von ihrer passiven Rolle, in welcher sie ausschliesslich dann tätig wurden, wenn sie im Fall einer behördlichen Untersuchung Fragen zu beantworten hatten, aktiv werden müssen, da sie berechtigt sind, den Behörden unaufgefordert das Vorliegen von Vermögenswerten, deren kriminelle Herkunft sie vermuten, zu melden. Dieses Melderecht stützt sich auf Artikel 305ter Abs. 2 StGB, in Kraft seit dem 1. August 1994, und wurde später aufgrund von Artikel 9 des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor, in Kraft seit dem 1. April 1998, durch eine Meldepflicht ergänzt. Dieser Artikel sieht zusätzlich die Pflicht vor, die Vermögenswerte, welche Objekt der Mitteilung waren, intern zu sperren. Die Meldestelle für Geldwäscherei, die dem Bundesamt für Polizei angegliedert ist, erhält im Durchschnitt zehn Mitteilungen pro Monat. Dies ist ein höherer Durchschnitt

2. Art. 305ter StGB sieht identische Verpflichtungen für Banken und alle anderen nicht bankentätigen Finanzintermediäre vor. Die Liste dieser Finanzintermediäre ist in Art. 2 Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor, welches am 1. April 1998 in Kraft getreten ist, gesetzlich verankert worden.
3. Der Begriff «wirtschaftlich Berechtigter» wurde durch die Vereinbarung über Ständeregeln der Schweizerischen Bankiervereinigung im schweizerischen Recht aufgenommen. Diese wurde am 1. Juli 1977 durch alle Schweizer Banken mit dem Ziel unterschrieben, auf den schwerwiegenden Vertrauensverlust, der durch die Eröffnung der Strafuntersuchung gegen drei Direktoren der Credit Suisse von Chiasso entstand, zu reagieren. Wirtschaftlich Berechtigter ist die natürliche Person, welche das Verfügungsrecht in Bezug auf Vermögenswerte, die auf einem Bankkonto deponiert sind, innehat. Wenn eine natürliche Person aus Gründen wirtschaftlicher oder steuerlicher Natur oder mit dem Ziel, ihre Identität zu verbergen, ein Konto auf den Namen einer anderen natürlichen Person, die als Strohmännchen handelt, oder auf den Namen einer Domizilgesellschaft eröffnet, übt sie dank dem fiduziarischen Rechtsverhältnis zwischen ihr und dem Strohmännchen beziehungsweise der Domizilgesellschaft weiterhin ihre Verfügungsrechte über die Vermögenswerte aus. Aus Sicht der Bank hat der wirtschaftlich Berechtigte praktisch kein Recht, da alle vertraglichen Rechte durch seinen Fiduziar ausgeübt werden. Trotzdem bleiben die Vermögenswerte zur Verfügung des wirtschaftlich Berechtigten, da sein Fiduziar ihm durch den mit dem wirtschaftlich Berechtigten eingegangenen mündlichen oder schriftlichen Vertrag verpflichtet ist. Erst seit dem 1. Oktober 1992 wurde das Formular B abgeschafft, das von Berufsheiministrägern (Anwälte und Treuhänder), die Inhaber der Bankkonten ihrer Klienten waren, benützt wurde und dessen zahlreiche missbräuchliche Verwendungen durch die Eidgenössische Bankkommission entdeckt worden war.
4. Jede strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Untersuchung muss sich auf Beweismittel stützen, insbesondere auf schriftliche Beweismittel. Die Kapitalflüsse sowie alle Finanztransaktionen, sobald sie durch eine Bank oder durch einen Finanzintermediär getätigt werden, hinterlassen dank der Pflicht zur Buchführung dokumentierte Spuren (*paper trail*). Die meist verbreitete Vorgehensweise, diese dokumentierte Spur zu unterbrechen, besteht in der Verwendung von Bargeld-Transaktionen. Aus diesem Grund haben die Gesetzgeber zahlreicher Länder seit vielen Jahren Bargeld-Transaktionen den Krieg erklärt und haben mit jedem Mittel versucht, diese Art von Transaktionen zu minimieren. Im Ergebnis stellen Bargeld-Transaktionen eine Unterbrechung der dokumentierten Spur dar, und darum bewirken sie ein fast unüberbrückbares Hindernis für die Rekonstruktion dieser Kapitalflüsse.
5. Siehe vom gleichen Autor: «Secret et transparence pour les intermédiaires financiers, Geheimnis und Transparenz für Finanzintermediäre», in: *L'expert judiciaire/Der Treuhänder* Nr. 1/2000.

als der in gewissen OECD-Ländern, ist jedoch weit entfernt von den Tausenden eingehender Meldungen in weiteren OECD-Ländern. Die zahlreichen Meldungen in diesen Ländern haben trotzdem nicht zur Vermögenssperre von so bedeutenden Beträgen wie in der Schweiz geführt, die einen Umfang von 333 Millionen Schweizer Franken innert der ersten sechzehn Monate erreicht haben⁶.

Die Bestimmungen des Strafgesetzbuches und anderer Gesetze werden manchmal von weiteren Bestimmungen begleitet, die entweder von Verwaltungsbehörden, wie das Rundschreiben der Eidgenössischen Bankenkommission über Geldwäscherei, oder von privaten Instanzen, wie die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht zwischen der Schweizerischen Bankiervereinigung und aller Schweizer Banken, eingeführt werden. Diese zusätzlichen Normen sehen grundsätzlich strengere Verhaltensregelungen vor. Dies erfolgt mit dem klaren Ziel, im Rahmen eines besonderen Wirtschaftszweiges ein überdurchschnittliches Sorgfaltspflichtsniveau aufrechtzuerhalten. Während Artikel 305bis des Strafgesetzbuches nur die vorsätzliche Geldwäscherei bestraft, sehen die Richtlinien der Eidgenössischen Bankenkommission in Randziffer 8 vor, dass fahrlässige Geldwäscherei ein Disziplinarverfahren zur Folge haben kann, das insbesondere zur Entfernung der verantwortlichen Person aus der Verwaltung oder Direktion einer Bank führen kann, da Art. 3 Abs. 2 lit. c Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen unter den Bedingungen zur Erlangung der Bewilligung zur Aufnahme der bankenmässigen Geschäftstätigkeit verlangt, dass die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten.⁷

□ *Der lange Weg durch die Finanzinstitutionen*

Die ersten Bestimmungen betreffend die Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten gehen auf die erste Version der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht (VSB) vom 1. Juli 1977 zurück. Diese wurden seither viermal (alle fünf Jahre) revidiert, um sie den Entwicklungen im Strafrecht und den Versionen 1992 und 1998 der Richtlinien gegen Geldwäscherei der Eidgenössischen Bankenkommission anzupassen. Die partielle gesetzliche Verankerung erfolgte im Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG). Dieses Gesetz, welches am 1. April 1998 in Kraft getreten ist, hat die meisten Regeln über Sorgfaltspflichten, die bis dahin nur an die Banken adressiert waren, auf den ganzen Sektor der Finanzintermediäre, die keine Bankaktivitäten ausüben, ausgeweitet. Die Aufsicht bleibt Aufgabe der Aufsichtsbehörden der verschiedenen Sektoren, wie die Eidgenössische Bankenkommission, das Eidgenössische Versicherungsamt, das Eidgenössische Amt für berufliche Vorsorge, während alle anderen Finanzintermediäre, wie die Vermögensverwalter, die Treuhänder, die Wechselbüros, usw., der direkten Aufsicht des jeweils zuständigen Bundesamtes des Eidgenössischen Finanzdepartements, beziehungsweise den Selbstregulierenden Organisationen (SRO), gegründet

6. Die statistische Entwicklung kann auf der Internet-Seite der Meldestelle für Geldwäscherei in Bern eingesehen werden (<http://www.admin.ch/bap>).

7. Wegen der weiten Auslegung dieser Norm durch die Eidgenössische Bankenkommission kann diese im Fall, dass eine mit der Verwaltung oder Geschäftsführung einer Bank betraute Person nicht mehr Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bietet, der Bank Meldung erstatten. Die Bank wird somit praktisch gezwungen, die betroffene Person aus ihrer Verwaltung oder Geschäftsleitung zu entfernen, um die Bedingungen ihrer Bewilligung weiterhin zu erfüllen.

durch die nationalen oder regionalen beruflichen Organisationen und bewilligt durch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, unterstellt sind.

Die Ausweitung dieser Regelung auf den Sektor der Finanzintermediäre, die nicht im Bankenbereich tätig sind, ist in voller Entwicklung. Diese stützt sich zum grossen Teil auf die Anstrengungen, welche durch den Bankensektor, insbesondere auf der Ebene seiner Organisation und der Ausbildung seines Personals, vorgenommen wurde, ab. Letztlich haben die Banken diese Aufgabe ihrer Rechtsabteilung oder einer neuen Abteilung (*compliance office*) zugeteilt, welche die Aufgabe hat festzustellen, dass die Banktätigkeit unter Beachtung der Bestimmungen zur Verhinderung der Kapitalflüsse betreffend Erträge aus strafbaren Handlungen erfolgt. Diese sehr kostspieligen Anstrengungen verursachen solche Fixkosten, dass im Bereich der Finanzintermediäre, die nicht im Bankenbereich tätig sind, eine Tendenz zur Konzentrierung ihrer Unternehmen eintreten könnte, wenn diese zu klein sind, um die Kosten allein bewältigen zu können.

Um zu versuchen, diesen Kreis zu schliessen, hat der Bundesrat verschiedenen Expertenkommissionen den Auftrag erteilt, herauszufinden, ob es angebracht sei, eine gesetzlich verankerte Bewilligungspflicht und Aufsicht aller nicht bankentätigen Finanzintermediäre einzuführen und auf welche Weise eine solche eingeführt werden könnte, nicht nur im Bereich der Geldwäscherei, sondern auch betreffend Aufbau, Organisation und allgemeiner Verhaltenspflichten wie bereits in den Bundesgesetzen über Banken, Versicherungen, Anlagefonds, Börsen und Effektenhändler sowie in der Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vorgesehen.

□ *Die gemeinsamen Lücken mit OECD-Ländern*

Die OECD spielt durch die Veröffentlichung ihrer 40 Empfehlungen gegen Geldwäscherei im Jahre 1990 und 1996, ausgearbeitet von der Financial Task Force on Money Laundering (FATF), weiterhin eine weltweit massgebliche Rolle im Kampf gegen die Geldwäscherei. Trotzdem verlangt jeder Fortschritt Zeit und die Erfahrung zeigt, dass das schweizerische System im Kampf gegen die Geldwäscherei Lücken aufweist, welche auch in anderen OECD-Ländern bestehen:

- Die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten erfolgt auf der Basis einer Erklärung durch den Klienten, der eine Geschäftsbeziehung mit dem Finanzintermediär aufnimmt, ohne dass dieser verpflichtet ist, wenigstens eine bestätigende Unterschrift der Person, die als wirtschaftlich Berechtigte bezeichnet wurde, zu verlangen;
- Das Objekt der Geldwäscherei ist weiterhin auf Vermögenswerte beschränkt, die von einer bestimmten Kategorie strafbarer Handlungen herrühren, gemäss schweizerischem Recht namentlich aus strafbaren Handlungen, welche als Verbrechen qualifiziert sind⁸. Diese Betrachtungsweise hat die Straflosigkeit der Geldwäscherei von Vermögenswerten zur Folge, die von

8. Es handelt sich um strafbare Handlungen, die mit Zuchthaus, d.h. mit Freiheitsentzug bestraft werden (Art. 9 StGB). Im Fall der Annahme der hängigen Revision des Allgemeinen Teils des StGB, welche den Verzicht der Unterscheidung zwischen Zuchthaus, Gefängnis und Haft vorsieht, entsprechen diese strafbaren Handlungen solchen, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bestraft werden (vgl. Art. 10 der Botschaft des Bundesrates Nr. 98.038 vom 21. September 1998). Aus diesem Grund muss das Parlament anlässlich der bevorstehenden Revision dafür sorgen, dass eine Freiheitsstrafe von über drei Jahren für die schwerwiegenderen Strafsachen vorgesehen wird.

Delikten herrühren, welche nicht als Verbrechen, sondern als Vergehen qualifiziert werden, wie unter anderem der unrechtmässige Handel mit Waffen, der Handel mit pädophilen Publikationen, der Ertrag aus der Bestechung zwischen Privaten gemäss Art. 4 Bst. b UWG, der Ertrag aus Insiderhandel gemäss Art. 161 StGB und aus dem Abgabe- und Steuerbetrug usw. ;

- Die rasch aufkommende Verwendung elektronischer Anwendungen im Bereich des Handels und der finanziellen Transaktionen (*e-commerce* und *e-banking*) könnte dazu führen, dass die Praxis des *paper tracing*, die erst in den letzten Jahren langsam aufgekommen ist, obsolet wird. Sogar die FATF ist sich dessen bewusst, wie aus ihren jährlichen Berichten ersichtlich ist. Trotzdem erweist sich die Ergreifung von Gegenmassnahmen als äusserst schwierig.

3. DIE ERWEITERUNG DER VERFOLGUNGZUSTÄNDIGKEIT

- *Strafbarkeit von in der Schweiz ausgeführten strafbaren Handlungen in Verbindung mit im Ausland begangenen strafbaren Handlungen*

Die schweizerischen Strafbehörden sind für die Verfolgung von strafbaren Handlungen zuständig, die ausschliesslich oder wenigstens zum Teil auf schweizerischem Boden verübt worden sind. Die Verfolgung von strafbaren Handlungen, welche ganz im Ausland ausgeführt wurden, bleibt eine Ausnahme⁹. Durch die allmähliche Aufgabe dieses zu weiten Territorialitätsprinzip hat das schweizerische Recht Folgendes vorgesehen :

- Strafbarkeit der in der Schweiz verübten Geldwäscherei betreffend Vermögenswerte, die von einem im Ausland verübten Verbrechen herrühren (Art. 305bis Abs. 3 StGB);
- Strafbarkeit einer in der Schweiz erfolgten Beteiligung an einer kriminellen Organisation sogar im Fall, dass diese im Ausland Verbrechen verübt hat (Art. 260ter StGB)¹⁰;
- Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten, die durch eine strafbare Handlung erlangt worden sind, sogar im Fall, dass diese im Ausland verübt worden ist, vorausgesetzt, dass diese Vermögenswerte sich in der Schweiz befinden (Art. 59 StGB). Diese Massnahme ist in bestimmten Fällen durch die Beweislastumkehr verstärkt worden, insbesondere im Fall, dass die Vermögenswerte deliktischer Herkunft mit einer kriminellen Organisation in Verbindung stehen, und die Beweislast nicht der Strafbehörde obliegt, sondern den Inhabern der aus zweifelhafter Herkunft stammenden Vermögenswerte.

- *Verfolgung der sogenannten Weltdelikte*

Die internationale Gemeinschaft hat zur Kenntnis genommen, dass gewisse strafbare Handlungen so schwerwiegend sind, dass sie sogar von den Behörden

9. Insbesondere im Fall, dass das Opfer (Art. 5 StGB) oder der Täter (Art. 6 StGB) der Straftat Schweizer Staatsangehöriger ist.

10. Der Kampf gegen die organisierte Kriminalität, die sich grundsätzlich im Ausland befindet, ist durch eine am 22. Dezember 1999 angenommene Revision des StGBs und die Schaffung einer starken spezialisierten Einheit im Bundesamt für Polizei verstärkt worden.

des Staates, in welchem der Täter einer solchen strafbaren Handlung sich aufhält, verfolgt werden müssen, obwohl die strafbare Handlung selbst gar nicht auf dem Gebiet dieses Staates verübt wurde. Die typische weltweit strafbare Handlung ist die des unrechtmässigen Handels mit Betäubungsmitteln. In den letzten Jahren ist eine Tendenz zur Erweiterung dieser Kategorie weltweit strafbarer Handlungen spürbar geworden, dies dank eines immer dichteren Netzes internationaler Übereinkommen. Demzufolge sind die schweizerischen Strafbehörden neuerdings für Folgendes zuständig:

- Zuständigkeit, eine Strafuntersuchung bei Vorliegen einer strafbaren Handlung, deren Strafbarkeit durch ein internationales Übereinkommen vorgesehen ist, zu eröffnen¹¹, auch wenn diese im Ausland verübt worden ist. Diese Zuständigkeit ist durch die Möglichkeit erweitert, Informationen und Unterlagen, deren Inhaber gesetzlich zur Schweigepflicht gegenüber Dritten verpflichtet sind, in die Akten aufzunehmen.¹²
- Möglichkeit, Rechtshilfesuche aus dem Ausland betreffend dieselben strafbaren Handlungen zu vollziehen;
- Zuständigkeit, die Beschlagnahme und anschliessende Einziehung von Vermögenswerten, die von solchen strafbaren Handlungen herrühren, anzuordnen.¹³

Wenn die schweizerische Justizbehörde über Anhaltspunkte betreffend die Verübung einer solchen strafbaren Handlung in der Schweiz verfügt, kann sie von Amtes wegen eine Strafuntersuchung wegen Geldwäscherei gemäss Art. 305bis StGB anordnen, vorausgesetzt es liegt eine Hauptstraftat vor, d.h. eine solche, deren Ertrag Objekt der Geldwäscherei ist, namentlich eine solche, die als Verbrechen bzw. nach der bevorstehenden StGB-Revision als strafbare Handlung, die mit einer Freiheitsstrafe von über drei Jahren bestraft wird, zu qualifizieren ist.

□ *Der Kampf gegen unrechtmässige Zahlungen im internationalen Handel*

Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Amtsträger

Trotz der Verbreitung der Bestechung öffentlicher Amtsträger in der Vergangenheit¹⁴ haben einige Staatsanwälte zahlreicher Länder erst im letzten Jahrzehnt endlich das Ausmass dieses Missstandes wahrgenommen und der Öffentlichkeit bekannt gemacht. Dieser gefährdet nicht nur das Funktionieren der Märkte, sondern auch das Funktionieren der staatlichen Einrichtungen. Demzufolge haben zahlreiche internationale Organisationen eine Reihe von Massnahmen ausgearbeitet, darunter die Zuständigkeit der Justizbehörden eines Staates, die Beamten und Politiker eines anderen Staates oder einer internationalen Organisation wegen Bestechung zu verfolgen. Eine Folge der Ratifizierung der wichtigsten

11. In diesem Fall ist die Schweizer Strafbehörde gemäss Art. 6bis StGB zuständig, wenn sich der Täter in der Schweiz befindet.

12. Die Bestimmungen betreffend das Bankgeheimnis (Art. 47 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen), das Berufsgeheimnis des Effektenhändlers (Art. 43 Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel) sowie das Geschäftsgeheimnis (Art. 162 StGB) können Untersuchungen durch Straf- und Verwaltungsbehörden nicht entgegengehalten werden.

13. Gemäss Art. 64 Abs. 1 IRSG kann die schweizerische Justizbehörde, die durch eine ausländische Behörde um Rechtshilfe ersucht wurde, keine Zwangsmassnahmen unter Anwendung prozessualen Zwanges (durch Festnahme, Beschlagnahme, Zeugenverladungen, Befreiung vom Bankgeheimnis oder Geschäftsgeheimnis, usw.) anordnen, wenn die im Ausland verfolgte Handlung nicht die objektiven Merkmale eines nach schweizerischem Recht strafbaren Tatbestandes aufweist (Prinzip der beidseitigen Strafbarkeit).

14. Vgl. Noonan John T. Jr., *Bribes*, New York 1984, MacMillan Publishing Company.

Übereinkommen gegen die Bestechung¹⁵ durch die Schweiz ist die Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches¹⁶, das die Strafbarkeit der Geldwäscherei an Vermögenswerten, die von der Bestechung ausländischer Beamten herrühren, ermöglicht. Diese Vermögenswerte erfassen sowohl den Vorteil, den der Bestochene vom Bestecher erhalten hat, als auch den Vorteil, der dem Letzteren durch die Bestechung zugekommen ist.

Diese Revision hat ausserdem in anderen Rechtsgebieten Auswirkungen. Zunächst werden die Zahlungen, die von schweizerischen Unternehmen an ausländische Beamte oder deren Vertraute mit dem Ziel, unrechtmässige Vorteile im Rahmen von Ausschreibungen, Konzessionen, Bewilligungen usw. zu erlangen, erfolgt sind, nicht mehr steuerlich abziehbar sein¹⁷. Die Strafbarkeit von Zahlungen zugunsten ausländischer Politiker sowie zugunsten solcher internationaler Organisationen bekundet zweifelsfrei ihre Unrechtmässigkeit und erschwert somit den Empfängern der Bestechungsgelder die Durchsetzung ihrer auf Bestechungsvereinbarungen basierenden Forderungen vor Zivilgerichten oder Schiedsgerichten.

Sperrung des Ertrages aus der Bestechung fremder Amtsträger

Der StGB-Revision zuvorkommend hatte die Eidgenössische Bankenkommision ihre Geldwäschereirichtlinien vom 26. März 1998 durch die Einführung einer Reihe von Vorsichtsmassnahmen betreffend die «Geschäftsbeziehungen mit Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen für einen ausländischen Staat oder mit Personen und Gesellschaften, welche solchen Funktionsträgern erkennbar nahe stehen»¹⁸ vervollständigt.

Diese Vorsichtsmassnahmen sind das Resultat der Lehre, die aus den Erfahrungen mit Vermögenswerten von Diktatoren und Politikern, die auf Schweizer Bankkonten Schutz gefunden haben, gezogen worden sind. Im Rahmen dieser Strategie hat der Bundesrat am 17. Mai 1999 die Sperre von Bankkonten und Vermögenswerten des Präsidenten von Zaire, Mobutu, angeordnet. Zusätzlich wurde der von diesem eingelegte Rekurs gegen die Sperre von 4,8 Millionen Franken vom Bundesgericht abgewiesen. Der Bundesrat verfügte auch einen ähnlichen Sperrbefehl betreffend die Vermögenswerte des jugoslawischen Präsidenten Milosevic und seiner engeren politischen Mitarbeiter. Zuvor, im Jahr 1998, hatten die Strafverfolgungsbehörden 20 Millionen Franken als Vollzug eines Rechtshilfesuches betreffend die frühere pakistanische Ministerpräsidentin Benazir Bhutto beschlagnahmt sowie ungefähr 3,5 Millionen Franken des früheren Präsidenten der Republik von Mali, Moussa Traoré. Im Jahr 1999 wurden 650 Millionen Dollar auf drei Zürcher und sieben Genfer Banken des Sani Abacha Clans, früherer Präsident Nigerias, beschlagnahmt, dies schon vor

15. Vgl. insbesondere das OECD-Übereinkommen vom 1. Dezember 1997 gegen unrechtmässige Zahlungen im internationalen Handel, das Übereinkommen des Europarates in Strafsachen gegen die Bestechung vom 4. November 1998, das Übereinkommen des Europarates in Zivilsachen gegen die Bestechung vom 4. November 1999, das Pan-amerikanische Übereinkommen vom 29. März 1996 gegen die Bestechung usw. Vgl. ausführlich Cassani Ursula, *La corruption des fonctionnaires: la répression pénale d'un pacte*, Mélanges Schmidlin, Genf 1999, S. 211.

16. Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 19. April 1999 betreffend den neuen Artikel 322septies StGB, angenommen am 22. Dezember 1999 durch die Ratifizierung des OECD-Übereinkommens vom 1. Dezember 1997, welche die bevorstehende Revision dieser Bestimmungen mit dem Ziel ankündigt, diese dem Übereinkommen des Europarates vom 4. November 1998 anzupassen.

17. Gemäss der Revision von Art. 27 Abs. 3 und Art. 59 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die direkten Steuern.

18. Vgl. Randziffer 4, 9, 15, 29 und 30 des Rundschreibens der Eidgenössischen Bankenkommision vom 26. März 1998 (siehe Anhang V).

der Einreichung eines Rechtshilfesuches im Zusammenhang mit der Strafuntersuchung wegen Unterschlagung öffentlicher Vermögenswerte gegen 14 Personen dieses Regimes. Andererseits wies das Bundesgericht den Rekurs gegen die Herausgabe an die philippinischen Behörden von 120 Millionen Franken, die 1986 auf von Ferdinand Marcos und seinen Verwandten eröffneten Bankkonten beschlagnahmt wurden, ab. Zusätzlich wurden hunderte ausländischer Rogatorien in der Schweiz im Interesse von Strafuntersuchungen gegen Politiker und Beamte wegen Bestechung vollzogen, namentlich im Rahmen der Operation Mani Pulite, in Gang gebracht durch einige italienische Staatsanwälte, sowie im Interesse der Strafuntersuchungen betreffend die französische Gesellschaft Elf Aquitaine, die spanische Gesellschaft Matesa und vieler anderer, von Kanada bis Mexiko, von Korea bis Indien, von der Ukraine bis zur Russischen Föderation: Diese hatten eine wichtige Änderung der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Folge, wonach schweizerische Rechtshilfe zugunsten ausländischer Strafuntersuchungen wegen Verletzung ausländischer Normen betreffend die öffentliche Finanzierung politischer Parteien erlaubt ist¹⁹. Sobald ein Rechtshilfesuch vollzogen ist, steht ein neues vor der Tür: Die deutschen Strafverfolgungsbehörden haben den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden bereits ein Rechtshilfesuch mit dem Ziel eingereicht, die Verstecke der Millionen Schweizer Franken, welche die deutsche christlich-demokratische Union entgegen den deutschen gesetzlichen Bestimmungen nicht in ihrer Buchhaltung aufgeführt hatte, zu entdecken. Es kann aber festgestellt werden, dass trotz der Sensibilisierung des privaten Finanzsektors sowohl durch den Gesetzgeber als auch durch die Strafverfolgungsbehörden und die Eidgenössische Bankenkommision einige Vorbeugungsmassnahmen noch nicht zum beabsichtigten Ergebnis geführt haben. Das Beispiel der Vermögenswerte von Mobutu und seiner Familie spricht leider für sich selbst. Die Presse hatte nach der Sperrung der Vermögenswerte der Familie Marcos im Jahr 1986 öfters Präsident Mobutu als nächsten «Kandidaten» einer Vermögenssperre genannt. Trotzdem ist nach dem Fall seiner Regierung festgestellt worden, dass bei gewissen Schweizer Banken ein Teil seines Vermögens weiterhin verwahrt und verwaltet wurde.

4. INTENSIVIERUNG DER INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN BEHÖRDEN

□ *Von den Hindernissen zur tatsächlichen internationalen Rechtshilfe in Strafsachen*

Während Jahrzehnten war die internationale Rechtshilfe zwischen Strafverfolgungsbehörden verschiedener Länder mit Gleichgültigkeit und Misstrauen konfrontiert. Die Ratifizierung verschiedener internationaler Abkommen²⁰ stellte einen äusserst wichtigen Fortschritt dar, welcher das Verdienst einiger tatkräftiger Behörden, einiger weniger Untersuchungsbeamten und des Bundesgerichts ist, welches den Grundsatz der potenziellen Eignung der Beweismittel aufge-

19. Vgl. Entscheid des Bundesgerichts 124 II 184.

20. Zu der Ratifizierung der Übereinkommen des Europarates betreffend die Auslieferung von Personen von 1957, die Auslieferung von Beweismitteln von 1959, die Einziehung oder Auslieferung von Vermögenswerten, die durch eine strafbare Handlung erlangt worden sind vom 10. Oktober 1990, kommt die Ratifizierung bilateraler Rechtshilfeabkommen mit den vier Nachbarstaaten der Schweiz sowie mit Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten hinzu, welche durch die Abkommen von 1998 und 1999 betreffend die Zusammenarbeit in Polzeisachen, namentlich mit Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien und Liechtenstein, vervollständigt sind.

stellt hat. Nach diesem Grundsatz müssen alle Beweismittel, deren Nützlichkeit für ausländische Strafuntersuchungen nicht ausgeschlossen werden kann, den ausländischen Behörden übermittelt werden. Man kann sogar davon ausgehen, dass im Zweifelsfall in Bezug auf die Eignung eines Beweismittels – Bankdokumente eingeschlossen – die ersuchte schweizerische Justizbehörde verpflichtet ist, den ersuchenden ausländischen Justizbehörden dieses Beweismittel zu übermitteln. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass heutzutage das schweizerische Rechtshilfesystem durch den Grundsatz «*in dubio pro rogatoria*»²¹ getragen wird. Die ersuchte schweizerische Justizbehörde ist sogar ermächtigt, Beweismittel zu übermitteln, die von der ersuchenden ausländischen Justizbehörde gar nicht ersucht worden waren, weil sie davon meistens noch keine Kenntnis hatte. Zusätzlich kann die ersuchte schweizerische Justizbehörde unaufgefordert den ausländischen Justizbehörden Informationen betreffend strafbarer Handlungen übermitteln, die im Ausland ausgeführt worden sind und wovon sie im Rahmen ihrer Untersuchungen Kenntnis erlangt hat²². Abgesehen von einem Rekursystem, das Verzögerungshandlungen erleichtert, stellt die schweizerische Lehre und Rechtsprechung im Bereich der internationalen Rechtshilfe ein Modell für viele Länder der Welt dar, inklusive der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die, obwohl sie einer Organisation angehören, die einen gemeinsamen Markt und eine Einheitswährung eingeführt hat, es noch nicht geschafft haben, ein gemeinsames Rechtshilfesystem in Strafsachen zu realisieren. Der Beweis ist, dass das obsolete System der Rogatorien in einem Rechtshilfe-Übereinkommen, welches durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ratifiziert wird, beibehalten wird. Es handelt sich um eine Vereinbarung, die nichts anderes tut, als bekannte Techniken und Praktiken²³ zu übernehmen, so dass seine Ratifizierung für die Schweiz kein Problem darstellen wird.²⁴

□ Von der Rechtshilfe in Strafsachen zur Amtshilfe in Verwaltungssachen

Dank der Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (Art. 23sexies) sowie aufgrund des neuen Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel (Art. 38) ist die Eidgenössische Bankenkommission seit dem 1. Februar 1997 endlich dazu ermächtigt, Auskünfte und Beweismittel mit den entsprechenden ausländischen Aufsichtsbehörden auszutauschen, nicht nur mit dem Ziel, das Funktionieren der Finanzmärkte zu schützen, sondern auch im Rahmen verwaltungsrechtlicher Untersuchungen bei Verdacht auf Insiderhandel²⁵ oder Kursmanipulation von börslich gehandelten Effekten. In ungefähr zwei Jahren wurden der Eidgenössischen Bankenkommission ungefähr hundert Rechtshilfesuche eingereicht, deren Mehrheit sie entsprochen hat. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes reicht der Verdacht des Vorliegens einer

21. Nach dem Günstigkeitsprinzip aufgestellt in BGE 122 II 367; vgl. auch Zimmermann Robert, «L'entraide judiciaire internationale en matière pénale», Bern 1999, S. 368.

22. Dieses Vorgehen ist in Art. 10 des Strassburger Übereinkommens Nr. 141 vom 8. Oktober 1990 gegen die Geldwäscherei sowie in Art. 67a IRSG vorgesehen.

23. Während insbesondere die Lösung betreffend Telefonüberwachungsmassnahmen sehr um das Territorialitätsprinzip besorgt zu sein schien.

24. Ausserdem trägt die Schweiz Nutzen davon, da der Vorentwurf von 1999 dieses Übereinkommens eine Erweiterung des Spezialitätsprinzips sogar im Fall der unaufgeforderten Übermittlung von Beweismitteln ans Ausland vorsieht: ein Grundstein der schweizerischen Praxis im Rechtshilferecht.

25. Die Börsenaufsichtsbehörde betrachtet grundsätzlich jeden Kauf oder Verkauf von Effekten, der in einer Zeitspanne erfolgt ist, die sehr nahe bei einem Sachverhalt ist, welcher die Kurse dieser Effekten erheblich beeinflusst, wie zum Beispiel die Übernahme der börsenkotierten Gesellschaft durch eine andere Gesellschaft oder eines anderen Gesellschaftszusammenschlusses, als verdächtig.

Handlung, die als Insiderhandel zu qualifizieren ist, aus, um die Übermittlung der angeforderten Beweismittel durch die schweizerische Behörde an die ausländische Verwaltungsbehörde zu rechtfertigen, obwohl bekannt ist, dass diese grundsätzlich nach ihrem Recht verpflichtet ist, das Ergebnis der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörde weiterzuleiten, und dass deren Akten den Steuerbehörden zugänglich sind. Die Übermittlung durch schweizerische Behörden erfolgt deswegen nur unter der Bedingung – dem Spezialitätsprinzip²⁶ folgend, das im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen schon stark gefestigt ist – dass solche Beweismittel nicht zu Steuerzwecken verwendet werden.

Sogar die Zollbehörden sind ermächtigt, Informationen und Beweismittel mit der entsprechenden ausländischen Behörde auszutauschen, um wenigstens teilweise der zunehmenden Zahl an die Schweiz adressierten Beschwerden wegen der Duldung von Aktivitäten, die systematisch ausländische Zollbestimmungen verletzen, insbesondere die verschiedener Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, zu entsprechen²⁷.

5. DIE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT IN STEUERSACHEN

□ *Eine wichtige Ausnahme, die über das Prinzip hinausgeht*

Das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, in Kraft seit dem 1. Januar 1983, enthält in Artikel 3 die Kodifizierung der durch das schweizerische Parlament und die Regierung ununterbrochen bestätigte Lehre: keine Zusammenarbeit im Steuersachen mit dem Ausland, ausser im Interesse einer im Ausland durchgeführten Untersuchung bei Vorliegen eines Abgabebetruges, d.h. insbesondere unrechtmässige Kürzungen fiskalischer Abgaben durch Tausende ausländischer Unternehmen, erreicht durch die Verwendung gefälschter Urkunden wie Bilanzen, Verlust-/Gewinnrechnungen, Rechnungen, Verträge usw. Diese Bestimmung hätte Tausende Rechtshilfesuche verursachen können. In Wirklichkeit wurde diese Möglichkeit nach dem Inkrafttreten dieser Bestimmung, welche die Zusammenarbeit im Interesse ausländischer Verfahren wegen Abgabebetruges erlaubt, durch ausländische Behörden nur 20/30 Mal pro Jahr in Anspruch genommen, hauptsächlich durch skandinavische Länder, Deutschland und Grossbritannien, während Mittelmeerländer und Länder ausserhalb Europas davon praktisch kein Gebrauch gemacht haben.

□ *Nächste Etappen: die Auslieferung von Personen und Vermögenswerten in Verbindung mit Abgabebetrug*

Die oben genannte Ausnahme, d.h. die Rechtshilfe durch Schweizer Behörden im Interesse von im Ausland wegen Abgabebetruges durchgeführten Untersuchungen betrifft nur den Austausch von Auskünften und Beweismitteln. Deswegen

26. Nach diesem Prinzip dürfen die Beweismittel, welche durch eine ausländische Justizbehörde im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen übermittelt werden, von der ersuchenden Behörde nicht verwertet werden, ausser für den Zweck, für welche sie ersucht und übermittelt worden sind. Dieser Vorbehalt, den die Schweiz bei jeder Ratifizierung eines internationalen Übereinkommens anbringt, zielt insbesondere darauf, zu verhindern, dass die ausländische Steuer- und Justizbehörde die im Rahmen einer Rechtshilfe durch eine schweizerische Behörde übermittelten Beweismittel für Steuerdelikte verwendet.

27. Die Schweiz hat aus diesem Grund am 9. Juni 1997 ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweiz und der EU unterschrieben.

erlaubt die Schweiz keine Auslieferung von durch ausländische Behörden wegen Abgabebetruges gesuchte Personen, da das Zusatzprotokoll Nr. 99 des Europäischen Übereinkommens betreffend internationale Rechtshilfe in Strafsachen durch das Parlament verworfen wurde. Trotzdem ist nach der Ratifizierung dieses Protokolls auch durch Luxemburg nicht auszuschliessen, dass das schweizerische Parlament seine Entscheidung überdenken wird.

Das Gleiche gilt für die Herausgabe der durch den Abgabebetrug erlangten Vermögenswerte, die durch die schweizerische Behörde nicht zugelassen wird, da sie einer schweizerischen Rechthilfehandlung zur Eintreibung ausländischer Steuerforderungen gleichgestellt sein würde. Die Lehre ist in diesem Punkt einheitlich, während das Bundesamt für Polizei in seinen Richtlinien betreffend die Rechtshilfe in Strafsachen (Kapitel 2.2. Seite 11) von 1998 eine abweichende Meinung vertreten hat. Falls diese Meinung durch das Bundesgericht Zustimmung erlangen sollte, bliebe noch die Natur und der Umfang der Vermögenswerte, die im Hinblick auf die Herausgabe ans Ausland der Beschlagnahme oder der Einziehung unterstellt sein würden, abzuklären. Würde es sich um einen Wert handeln, der dem Wert der Kürzung der fiskalischen Abgabe, der durch die betrügerischen Machenschaften, insbesondere die Verwendung gefälschter Urkunden erlangt worden ist, entspricht, oder würde der Wert aller dem Fiskus nicht deklarierten Vermögenswerte entsprechen?

□ *Politische Zurückhaltung, gerichtliche Tatkraft*

Die internationale Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden entwickelt sich nur mühsam nicht nur für die Schweiz in Bezug auf andere Länder, sondern sowohl zwischen OECD-Ländern als auch zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Der Beweis dafür ist das Übereinkommen betreffend die internationale Rechtshilfe zwischen Steuerbehörden, das nach einem langen Instanzenweg durch die OECD und den Europarat im Jahr 1988 angenommen wurde, jedoch bis heute erst durch sechs Länder ratifiziert worden ist. Es überrascht nicht, dass die Schweiz und Luxemburg dieses Übereinkommen solange nicht ratifizieren werden, bis es nicht durch die Länder mit hoher Steuerbelastung ratifiziert wird.

Sogar zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zeigt die Anwendung und Durchsetzung der ersten Direktiven in diesem Bereich keine Befriedigung. Einmal mehr wurde die Initiative durch die Justizbehörde ergriffen, insbesondere in Deutschland und in Belgien. Im Jahr 1999 wurden extraterritoriale Initiativen durch die Strafbehörde in Koblenz ergriffen, als sie zwei hohe Geschäftsleitungsmitglieder einer deutschen Bank wegen Teilnahme an Steuerdelikten, die durch ihre Klienten begangen wurden, verurteilte. Diese zwei Personen hatten ihren Klienten dazu verholfen, ihre dem deutschen Fiskus nicht deklarierten Vermögenswerte von Deutschland in eine in Luxemburg gelegene Zweigniederlassung derselben Bank zu transferieren. In gleicher Weise wurde der Präsident einer luxemburgischen Bank durch das *Tribunal de Bruxelles* wegen eines ähnlichen Verhaltens verurteilt. Solche gerichtlichen Initiativen könnten mit der Zeit eine tief greifendere Wirkung auf die Schweiz haben als der Druck, der durch einige internationale Organisationen in Bezug auf das schweizerische Bankgeheimnis ausgeübt wird²⁸.

28. Siehe insbesondere den durch die OECD mit Enthaltung von Luxemburg und der Schweiz im April 1998 angenommenen Bericht betreffend den schädigenden steuerlichen Wettbewerb und das Bankgeheimnis.

□ *Das Strafrecht: Troyanisches Pferd des Steuerrechtes*

Der Kampf gegen das organisierte Verbrechen sowie gegen eines seiner bevorzugten Mittel, die Geldwäscherei, spielt weiterhin eine dominierende Rolle in der Verstärkung und Verbesserung der strafrechtlichen repressiven Massnahmen. Die internationalen Organisationen gehen immer wieder Vereinbarungen ein, die diese Tendenz unterstützen²⁹. Trotzdem geht die Ausweitung der organisierten Kriminalität weiter, insbesondere auf Grund politischer Phänomene wie der Zusammenbruch staatlicher Einrichtungen in den Ländern in Osteuropa, welche im Umbruch sind, oder wegen der Wirkungslosigkeit repressiver und präventiver Massnahmen. Die politischen Mächte der westlichen Länder, konfrontiert mit der drückenden Erwartung der Öffentlichkeit, getrieben durch Angst und Unsicherheit, schienen bereit, unter dem Druck der angelsächsischen Länder – die keinen Unterschied zwischen strafrechtlichen und steuerrechtlichen Delikten machen – die Verfolgung der strafrechtlichen Delikte an diejenigen der steuerrechtlichen Delikte zu knüpfen. Innerhalb der FATF ist es seit langem ein Thema, die Mitgliedsstaaten davon zu überzeugen, den Abgabebetrug oder den Steuerbetrug als schweres Delikt, somit als Anlassdelikt in Bezug auf die Geldwäscherei, zu qualifizieren. Diese Änderung des materiellen Strafrechts hätte zufolge, dass die Justizbehörde eines Landes Strafverfahren gegen Personen eröffnen würde, welche in diesem Land Vermögenswerte verborgen haben, die sie durch Abgabebetrug oder Steuerbetrug gegen den nationalen oder ausländischen Fiskus erlangt haben. Die gleiche Revision könnte in Bezug auf die Beteiligung an einer kriminellen Organisation stattfinden, die gemäss Art. 260ter StGB nicht strafbar ist, ausser im Fall, dass diese Organisation als Verbrechen qualifizierte Straftaten verübt. Es ist tatsächlich nicht ausgeschlossen, dass Mitgliedsstaaten einer internationalen Organisation mit der Ausweitung der Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Organisation auf den Fall, dass deren Handlungen Abgabebetrug oder Steuerbetrug darstellen, einverstanden wären. Die Europäische Union, die um den riesigen Umfang der Steuerbetrüge zu Lasten ihrer fiskalischen Interessen besorgt ist, spielt eine Antriebsrolle zugunsten dieser Revision. Aus diesem Grund versucht sie, den Betrug gegen ihre fiskalischen Interessen in die Kategorie der schweren Delikte mit dem Ziel aufzunehmen, die internationale Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden in Strafsachen sowie die Beschlagnahme und die Einziehung des Erlöses dieser Betrüge und die Geldwäscherei an diesem Erlös zu unterstützen.

□ *Das schweizerische Territorium: Steuerparadies für Offshore-Gesellschaften*

- Domizilgesellschaften, die in Offshore-Ländern errichtet werden, werden immer wieder im Rahmen der Wirtschaftskriminalität und der Geldwäscherei des Erlöses unrechtmässigen Handelns verwendet. Dies betrifft jedoch nur einige wenige unter ihnen, die Mehrheit wird hingegen mit dem Ziel errichtet und verwendet, Vermögenswerte, die dem schweizerischen oder ausländischen Fiskus nicht deklariert worden sind, zu verbergen. Auf den Namen solcher Offshore-Gesellschaften sind bei Banken oder Finanzgesellschaften in der Schweiz und im Ausland hunderttausende Bankbeziehungen eröffnet worden. Um den Bedürfnissen ihrer ausländischen Kundschaft, die

29. Pro multis siehe die Handlungspläne (« plans d'action ») der EU gegen die organisierte Kriminalität.

wegen der durch die Medien verbreiteten Informationen betreffend internationaler Rechtshilfe in Strafsachen besorgt ist, entgegenzukommen, stellen die Schweizer Banken seit einigen Jahren ihre Zweigniederlassungen in Offshore-Ländern zur Verfügung, insbesondere die Channel Islands, Monaco, Luxemburg, Bahamas, Cayman Island, British Virgin Islands, Holländische Antillen, Madeira, Zypern, Malta usw. In Wirklichkeit erfolgt die Vermögensverwaltung weiterhin durch die Bank in der Schweiz, so dass die Justizbehörden und die Eidgenössische Bankenkommission trotzdem in der Lage sind, Auskünfte und Beweismittel betreffend die eröffnete Offshore-Bankbeziehung, auf deren Namen die in der Schweiz verwalteten Vermögenswerte deponiert sind, zu verlangen. Dieser Zugang wurde durch das Bundesgericht³⁰ sogar dann zugelassen, wenn dessen Ziel die Weiterleitung der Ergebnisse der Strafuntersuchung an die ausländischen Behörden im Interesse ihrer Strafuntersuchungen betreffend den Verdacht auf Insiderhandel ist.

Da die Geschäftsbeziehung mit einer Offshore-Bank im Grossen und Ganzen der Beliebtheit bei den schweizerischen und ausländischen Steuerpflichtigen geniesst, erklärt sich daraus die Präsenz zahlreicher Zweigniederlassungen von Schweizer Banken auf den Channel Islands, den Bahamas und den Cayman Islands, welche auch autorisiert sind, ihre Tätigkeit in der Schweiz auszuführen. Dieses Phänomen stellt grundsätzlich kein Hindernis gegen Untersuchungen der Strafverfolgungsbehörden dar. In der Tat verbieten die Richtlinien der Eidgenössischen Bankenkommission zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei (Rz. 2) den in der Schweiz bewilligten Banken die Verwendung von Offshore-Zweigniederlassungen, um den Zweck derselben Richtlinien zu umgehen; andererseits sind die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden ermächtigt, Angestellte von Schweizer Banken als Zeugen zu vernehmen und von diesen Auskunft über die mit den Offshore-Zweigniederlassungen eröffnete Bankbeziehung zu verlangen. Das einzige Hindernis besteht in der Unmöglichkeit seitens der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden, die Vermögenswerte, die bei einer Offshore-Zweigniederlassung deponiert sind, zu beschlagnehmen, sogar einzuziehen, da dies ausschliesslich über den Umweg eines Rechtshilfeersuchens an die Behörden des Offshore-Landes erfolgen kann. In Wirklichkeit hat jedoch ein schweizerischer Staatsanwalt bereits einen Weg gefunden, um dieses Hindernis zu umgehen: Es geht darum, den Schweizer Banken mitzuteilen, dass die in ihrer Zweigniederlassung deponierten Vermögenswerte illegaler Herkunft sind, so dass ihre Angestellten mit dem Risiko der Eröffnung einer Strafuntersuchung in der Schweiz wegen Geldwäscherei konfrontiert sind im Fall, dass sie den Anweisungen ihres Klienten zufolge dazu bewogen wurden, die bei der Offshore-Zweigniederlassung deponierten Vermögenswerte anderswohin zu transferieren. Dieser Weg scheint den ausländischen Justizbehörden unbekannt zu sein, so dass die Offshore-Länder weiterhin eine für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen verbotene und unzugängliche Zone darstellen.

- In Steuersachen herrscht weiterhin das Prinzip «Strafbarkeit hinter den Pyrenäen, Straflosigkeit davor» – um dieses geflügelte Wort zu verwenden.

30. Entscheid vom 30. April 1999 publiziert in der amtlichen Sammlung unter 125 II 480.

Folglich stellen zahlreiche in der Schweiz tätigen Treuhandgesellschaften weiterhin Gesellschaftsstrukturen auf, die es im Ausland steuerpflichtigen Gesellschaften ermöglichen, die Differenz aus Unter- oder Überfakturierungs-Praktiken auf Bankkonten, die auf den Namen der Aktionäre dieser Gesellschaften lauten, zu überweisen. Dies erfolgt bei voller Straffreiheit, da diese Praktiken nach schweizerischem Recht nicht strafbar sind, sondern nur nach dem ausländischen Steuerrecht. Dieses Ausstellen von vollständig oder teilweise gefälschten Rechnungen ist nur einem minimalen Risiko eines schweizerischen Verfahrens wegen Urkundenfälschung ausgesetzt, dies wegen der schwankenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung in der Anwendung von Art. 251 StGB, welcher die Strafbarkeit der Urkundenfälschung sanktioniert. Trotzdem exponieren sich diese Treuhänder folgender Risiken:

- Risiko eines ausländischen Strafverfahrens, das ihre Verhaftung zur Folge haben könnte in dem Fall, dass sie sich im betroffenen Land aufhalten sollten;
- Risiko, dass die schweizerischen Behörden einem ausländischen Rechtshilfeersuchen betreffend die Beschlagnahme von Dokumenten und die Einvernahme als Zeugen oder Angeschuldigte Folge leisten würde. Diese Praktiken von Unter- und Überfakturierung werden von den schweizerischen Behörden tatsächlich oft als Abgabebetrag mit der Folge qualifiziert, dass das Rechtshilfeersuchen akzeptiert wird. Da aber der Vollzug dieser Ersuchen mehrerer Monate bedarf, haben die ausländischen Steuerpflichtigen einen grossen Zeitraum, um die notwendigen Dispositionen zum Schutz ihrer vermögenswerten Interessen zu treffen.

Aus diesen Gründen kann trotz der Risiken angenommen werden, dass die Schweiz weiterhin der optimale Ort für Aktivitäten, Transaktionen und Gesellschaften darstellt, welche versuchen, den ausländischen Fiskus zu betrügen, nicht nur durch die Verwendung von steuerlich privilegierten Gesellschaften, sondern auch durch eine Vielzahl ausländischer Gesellschaften, die ihren Sitz in London oder in den für die Qualität ihrer Dienstleistungen berühmtesten Offshore-Ländern haben, namentlich in den Channel Islands, Luxemburg, Liechtenstein, Panama, Cayman Island, Bahamas, Holländischen Antillen und British Virgin Islands³¹.

- Im Visier der internationalen Organisationen und insbesondere des OECD-Steuerkomitees (Fiscal Affair Division), die dem steuerlich schädlichen Wettbewerb den Kampf angesagt haben, befinden sich die privilegierten Steuerregime, in welchen sich Domizilgesellschaften und Hilfsgesellschaften, die lediglich zur Unterstützung der ausserhalb des Steuerparadieses durchgeführten Aktivitäten dienen, befinden. Aus diesem Grund erscheint die Schweiz in der Liste der Steuerparadiese der Legge Finanziaria 1992 der Italienischen Republik, welche die Abzüge der verbuchten Ausgaben durch Gesellschaften, die sich in diesen Länder befinden, nicht mehr anerkennt. Es handelt sich um gesetzliche Massnahmen, die in Ländern mit hoher Steuerbelastung stark verbreitet sind. Diese Länder erlauben nicht mehr den Abzug der Kosten vom steuerbaren Ertrag, die einzig durch Rechnungen von Off-

31. Gemäss dem jährlichen Tätigkeitsbericht von 1998 der Meldestelle des Bundesamtes für Polizei betreffen 12% aller Meldungen in der Schweiz deponierte Vermögenswerte von Gesellschaften, die ihren Sitz auf den British Virgin Islands haben.

shore-Gesellschaften ausgewiesen sind, da sie festgestellt haben, dass die Gesellschaften, die der Steuerhoheit eines Landes mit hoher Steuerbelastung unterstellt sind, dazu neigen, ihre Kosten durch vollständige oder teilweise fiktive Rechnungen einer Offshore-Gesellschaft zu begründen. Es war wiederum Italien, welches die Initiative ergriff, die Schweiz im Anhang zum Gesetz vom 4. Mai 1999 in die Liste der Steuerparadiese aufzunehmen, durch welches die Beweislastumkehrung zu Lasten der italienischen Bürger, die erklären, in der Schweiz oder in einem anderen der weiteren 59 Steuerparadiese Wohnsitz genommen zu haben, eingeführt worden ist. Es besteht in der Schweiz sowie in vielen anderen Ländern, die auf der Suche nach reichen Steuerzahlern und reichen Erbgängen sind, wie das Fürstentum Liechtenstein, Jersey, Guernsey, Monaco, Andorra, Malta und Zypern in Europa, und in Ländern, die für wenig Geld einen zweiten Pass anbieten, ein umgekehrt proportionales Verhältnis zwischen der Höhe des Vermögens des ausländischen Steuerpflichtigen und der Intensität der Prüfung in Bezug auf das Vorliegen eines tatsächlichen inländischen Wohnsitzes: Je reicher der Steuerzahler ist, desto weniger streng werden die Bedingungen für die Bewilligung des Wohnsitzes und die Anstrengungen in Bezug auf die Überprüfung der Tatsache, ob es sich nicht um einen vorgeschobenen Wohnsitz handelt, gehandhabt.

Da die Lehre *des new public management* durch die Staatsorgane selbst als Maximierung des Profits um jeden Preis interpretiert worden ist, liefern sich die schweizerischen Kantone einen immer erbitterteren steuerlichen Wettbewerb. Keiner wird darum überrascht sein, falls dieser Wettbewerb der Erklärungen von internationalen Organisationen zum Trotz weiterhin wichtige Alliierte sogar in der Schweiz finden wird.

6. SCHLUSSFOLGERUNG.

DER KAMPF GEGEN OFFSHORE-GESELLSCHAFTEN: EINE POLITISCHE HERAUSFORDERUNG

Die Verantwortlichen für die Kampfstrategie gegen organisierte Kriminalität haben seit Jahrzehnten festgestellt, dass die Domizilgesellschaften in Offshore-Ländern als bevorzugtes Mittel der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und der Geldwäscherei, zählten – und immer noch zählen. Ihre Vorschläge für Eingriffe verstossen immer gegen das Prinzip der staatlichen Souveränität. Dieses Hindernis beginnt aus folgenden Gründen zu zerbröckeln:

- Die internationale und nationale Gesetzgebung, die zum Ziel hat, die gute Ordnung und das Funktionieren der Märkte zu garantieren, stellt ein Netz detaillierter, weltweit ausgedehnter Bestimmungen dar. Es genügt, an die Bestimmungen gegen unlauteren Wettbewerb, gegen Trusts, gegen Konzentrationen im Medienbereich, für die konsolidierte Überwachung der Banken- und Börsenmärkte usw. zu denken. Die internationale und die nationale Aufsichtsbehörde haben festgestellt, dass ihre Tätigkeit mit der verbreiteten Verwendung von Domizilgesellschaften mit Sitz in Offshore-Ländern kollidierte.
- Jede gemeinsame Wirtschaftspolitik in Steuersachen, insbesondere in den politisch und wirtschaftlich weitgehend integrierten internationalen Gemeinschaften, wovon die Europäische Politische Union das extreme Beispiel darstellt, kollidiert mit den Gesetzesverletzungen und Missbräuchen, die durch

die Verwendung von Domizilgesellschaften mit Sitz in Offshore-Ländern ermöglicht worden sind. Ein klassisches Mittel der folgenden Strategie stellt der Verhaltenskodex³² vom 1. Dezember 1997, welcher von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterschrieben wurde, dar. Dieser Verhaltenskodex sieht in einer ersten Phase eine Stillhalteverpflichtung und in einer zweiten Phase die Rücknahmeverpflichtung betreffend aller Privilegien fiskalischer Natur, die nicht residierenden Gesellschaften erteilt worden sind, vor. Die Kraft dieses Verhaltenskodexes – und die Schwierigkeit dessen Umsetzung – besteht in einem seiner Artikel, welcher die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vorsieht, die Anwendung der Grundsätze dieses Kodexes in abhängigen oder assoziierten Gebieten auf die eine oder andere Weise zu gewährleisten; was insbesondere die Channel Islands, Gibraltar, Madeira, die Holländischen Antillen usw. betrifft.

Weitere Vorschläge für Massnahmen betreffend Offshore-Länder wachsen im Rahmen internationaler Organisationen wie Pilze, in ungeordneten Art und Weise, in den verschiedensten Formen und geben Anlass zu einer unüberschaubaren Anzahl von Initiativen, die einem Jahrzehnte andauernden Tiefschlaf folgen. Um zu verhindern, dass solche Massnahmen «Papiertiger» bleiben, muss man damit aufhören, Offshore-Länder als solche zu verteufeln, und eher versuchen, die Mechanismen, die solche Missbräuche erleichtern, genau zu identifizieren, im Bewusstsein, dass die Domizilgesellschaften an sich die beliebtesten Mittel dieser Praktiken sind, d.h. juristische Personen, die keine Produktions- oder Handelstätigkeit ausüben und weder über Angestellte noch Räumlichkeiten, sondern grundsätzlich lediglich über eine Adresse verfügen, woher die Bezeichnung «Briefkastengesellschaften» kommt.

Heutzutage findet eine Globalisierung der Märkte und mit ihnen die Globalisierung der Ungerechtigkeit, der Armut und des Krieges statt. Um eine Globalisierung der gesetzlichen Bestimmungen zu realisieren, die nur durch die Globalisierung der Transparenz und der Aufsicht erreicht werden kann, ist es notwendig, den Kampf gegen die verbreitetsten und wirksamsten Missbrauchsmittel, insbesondere die Domizilgesellschaften mit Sitz in Offshore-Ländern, anzusagen. Dieser Kampf stellt eine Herausforderung nicht nur für die schweizerischen politischen Behörden dar, sondern auch für die politischen Behörden anderer Länder und für die internationalen Organisationen.

32. Rat «Wirtschafts- und Finanzfragen».

ANHANG 1**Entwicklung der schweizerischen Normen gegen Kapitalflüsse aus krimineller Herkunft**

- 1977 Pflicht zur Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten (WB) gemäss der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der schweizerischen Bankiervereinigung.
- 1981 Internationale Rechtshilfe betreffend den Abgabebetrag (Art. 3 Abs. 3 IRSG).
- 1988 Strafbarkeit des Insiderhandels (Art. 161 StGB).
- 1990 Strafbarkeit
a) der Geldwäscherei (Art. 305bis StGB),
b) der mangelnden Sorgfalt bei der Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten (Art. 305ter StGB).
Ratifizierung des Strassburger Übereinkommens Nr. 141 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung der Erträge aus strafbaren Handlungen.
- 1992 Zentralisierte Eintragung bei den Banken der Identität der wirtschaftlich Berechtigten aller Konten (eingeführt durch das Rundschreiben 91/3 der Eidgenössischen Bankenkommision gegen die Geldwäscherei).
- 1994 a) Melderecht betreffend Vermögenswerte krimineller Herkunft (Art. 305ter Abs. 2 StGB).
b) Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Organisation (Art. 260ter StGB).
c) Beweislastumkehrung in Bezug auf die Einziehung von Vermögenswerten einer kriminellen Organisation (Art. 59 Ziff. 3 StGB).
- 1996 Zeugnispflicht für Rechtsanwälte, ausgeweitet auf ausserhalb ihrer anwältlichen Tätigkeit im engeren Sinn erhaltene Informationen (BGE 120 Ib 112, 117 Ia 341; Semaine Judiciaire 1996, 453).
- 1997 Übermittlung von Beweismittel ans Ausland auch im Fall einer potentiellen Eignung.
- 1998 Meldepflicht (Art. 7 GwG) für alle Finanzintermediäre betreffend alle Transaktionen von Vermögenswerten, deren kriminelle Herkunft vermutet wird, sowie Sperrung derselben.
- 1999 a) Zentralisierte Registrierung des Unterschriftsberechtigten (eingeführt durch das Rundschreiben Nr. 1421 D vom 4. Februar 1999 der Schweizerischen Bankiervereinigung).
b) Übermittlung an ausländische Banken- und Börsenaufsichtsbehörden von Informationen betreffend Kunden von Offshore-Zweigniederlassungen (BGE 125 II 400).
- 2000 Strafbarkeit der Bestechung von fremden Amtsträgern (Art. 322ter StGB) in Anwendung des Übereinkommens der OECD gegen die Bestechung.
-

ANHANG 2

Zukünftige Herausforderungen im Kampf gegen Kapitalflüsse deliktischer Herkunft

Vorwort

Die Liste der geprüften Massnahmen in diesem Anhang wurde im Rahmen der verschiedenen internationalen sowie der nicht staatlichen Organisationen aufgestellt. Es handelt sich um Massnahmen, welche das Rechtssystem zahlreicher Länder betreffen, unabhängig davon, ob diese Länder der OECD angehören oder ob diese Länder solche mit hoher Steuerbelastung oder Offshore-Länder sind. Die Prüfung der Argumente politischer, wirtschaftlicher oder juristischer Natur für oder gegen die eine oder andere dieser Massnahmen geht über den Rahmen dieses Aufsatzes hinaus, dessen Ziel darin besteht, nützliche Kriterien für die Auseinandersetzung mit der Liste dieser Massnahmen zur Verfügung zu stellen.

Erste Kategorie: Massnahmen gegen Verletzungen des gemeinen Strafrechts

1. Erweiterung der Kategorie der Anlasstaten in Bezug auf die Geldwäscherei durch die Revision der Definition der Anlasstaten, vorgesehen in Art. 305bis StGB
2. Erweiterung der Kategorie der strafbaren Handlungen in Bezug auf die Strafbarkeit der Teilnahme an einer kriminellen Organisation durch die Revision von Art. 260ter StGB

Zweite Kategorie: Massnahmen gegen den Abgabebetrug¹

3. Einführung des Abgabebetuges:
 - 3.1. zwischen den Anlasstaten in Bezug auf die Geldwäscherei gemäss Art. 305bis StGB²
 - 3.2. zwischen den strafbaren Handlungen in Verbindung mit der Strafbarkeit der Teilnahme an einer kriminellen Organisation gemäss Art. 260ter StGB¹
 - 3.3. zwischen den strafbaren Handlungen, deren Erlös Objekt der Einziehung gemäss Art. 59 StGB ist
4. Auslieferung von Personen, welche des Abgabebetugs angeschuldigt sind oder wegen Abgabebetugs verurteilt wurden, aufgrund der Ratifizierung des Zusatzprotokolls Nr. 99 zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen.
5. Herausgabe des Erlöses aus dem Abgabebetrug auf Ersuchen von ausländischen Behörden.

Dritte Kategorie: Massnahmen gegen Steuerhinterziehung³

6. Einführung der Steuerhinterziehung:
 - 6.1. zwischen den Anlasstaten in Bezug auf die Geldwäscherei gemäss Art. 305bis StGB
 - 6.2. zwischen den strafbaren Handlungen in Verbindung mit der Strafbarkeit der Teilnahme an einer kriminellen Organisation gemäss Art. 260ter StGB
 - 6.3. zwischen den strafbaren Handlungen, deren Ertrag Objekt der Einziehung gemäss Art. 59 StGB ist
7. Einführung der Quellensteuer betreffend Vermögenswerte von Steuerpflichtigen in der Europäischen Union (Projekt Monti)
8. Sperrung und Abschaffung von Steuerprivilegien für nicht in der Schweiz domizilierte Steuerpflichtige (nach dem Modell des Verhaltenskodexes, angenommen durch die EU – Ecofin – am 1. Dezember 1997)
9. Kriminalisierung der Steuerhinterziehung:

Falls die Strafe für Steuerhinterziehung zu einer Freiheitsstrafe erhöht werden würde,

 - 9.1. könnte bei Erteilung der Strafverfolgungszuständigkeit an die Justizbehörden das Bankgeheimnis kein Hindernis zur Herausgabe von Bankbelegen an die Behörde mehr darstellen
 - 9.2. könnte auch die Auslieferung einer im Ausland wegen Steuerhinterziehung gesuchten Person zugelassen werden
 - 9.3. könnte auch die Herausgabe des Ertrages aus Steuerhinterziehung ans Ausland zugelassen werden.
10. Ratifizierung des Übereinkommens der OECD und des Europarates über die gegenseitige Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden vom 25. Juni 1987.

1. Aus Gründen interner Kohärenz mit Art. 3 Abs. 3 IRSG wird die in Art. 14 VStrR (Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht) vorgesehene Definition von Abgabebetrug verwendet.
 2. Gemäss der bevorstehenden Revision von Art. 261 des deutschen Strafgesetzbuches wird der neu gestaltete Art. 261 Abs. 1 Nr. 3 des deutschen Strafgesetzbuches wenigstens den gewerbsmässigen, gewaltsamen und bandenmässigen Schmuggel nach Art. 373 der Deutschen Abgabenordnung vom 16. März 1976 und, sofern gewerbsmässig begangen, die Steuerhellerlei nach Art. 374 der deutschen Abgabenordnung als taugliche Vortaten zulassen.
 3. Um jede mögliche Verwechslung der verschiedenen Definitionen des ausländischen Steuerrechts auszuschliessen, werden hier nur die durch das schweizerische Steuerrecht anerkannten Begriffe verwendet.
-

ANHANG 3**Neue schweizerische Normen gegen die internationale Korruption
Folgen der Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 22. Dezember 1999**

1. Einführung der Strafbarkeit der aktiven Bestechung von fremden Amtsträgern¹ gemäss Art. 322septies StGB
Wer einen fremden Amtsträger² besticht, wird bestraft, und zwar unter denselben Bedingungen und mit denselben Strafen, die für die Bestrafung von Schweizer Beamten vorgesehen sind, d.h. auch
 - a) wenn die angebotenen, versprochenen und/oder gewährten Vorteile nicht nur materiell und unmittelbar, sondern auch immateriell und mittelbar sind;
 - b) wenn Empfänger der Vorteile Drittpersonen sind, d.h. z.B. Vertrauensleute, Strohmänner, Angehörige der bestochenen Person oder politische Parteien;
 - c) wenn das Anbieten, Versprechen und/oder Gewähren eines Vorteils keine Beeinflussung des Amtsträgers – auch bei der Ermessensausübung³ und bei der zeitlich bevorzugenden Erledigung⁴ – bezweckt bzw. in Aussicht gestellt hat;
 - d) wenn das Anbieten, Versprechen und/oder Gewähren eines Vorteils erst nach einer bereits erfolgten Verwaltungsentscheidung oder -handlung stattfindet⁵;
 - e) wenn kein Bezug zwischen dem Vorteil und einer konkreten Handlung des Beamten besteht, inbegriffen sogenannte «Goodwill-Zahlungen», Zahlungen für die Klimapflege, «Anfüttern» u. dgl.;
 - f) ohne Beschränkung auf die Bestechung im Geschäftsverkehr⁶.
2. Einziehung und Beschlagnahme der Erlöse aus der Bestechung fremder Amtsträger gemäss Art. 59 StGB, wie z.B.
 - a) die Vorteile, welche dem Amtsträger und/oder der Drittperson gewährt wurden;
 - b) der aus der Bestechung stammende Ertrag zugunsten der bestechenden physischen oder juristischen Person, z.B. aus der Beschaffung einer öffentlichen Vergabe, aus der Gewährung einer Bewilligung oder einer Konzession usw., welche dank der Bestechung erfolgten.
3. Strafbarkeit der Geldwäscherei gemäss Art. 305bis StGB der Erlöse aus der Bestechung fremder Amtsträger, auch wenn die Bestechungshandlung keinen Bezug zum schweizerischen Territorium hat, jedoch wenigstens ein Teil des Erlöses in der Schweiz gewaschen wurde
4. Meldepflicht (gemäss Art. 9 GwG) und Melderecht (gemäss Art. 305ter Ziffer 2 Abs. 2 StGB) betreffend den Erlös aus der Bestechung von fremden Amtsträgern, der sich wenigstens teilweise in der Verfügbarkeit eines Finanzintermediärs in der Schweiz befindet
5. Erhöhte Sorgfaltspflicht für Schweizer Banken und deren ausländischen Filialen betreffend Vermögenswerte von Personen mit bedeutenden politischen Funktionen (gemäss Richtlinien N. 98/1 der Eidg. Bankenkommision zur Bekämpfung der Geldwäscherei vom 26. März 1998, siehe Anhang V)
6. Internationale Zusammenarbeit zugunsten der im Ausland ebenfalls wegen Bestechung von Amtsträgern in Drittstaaten geführten Strafverfahren⁷
7. Verbot des steuerlichen Abzugs von Zahlungen zur Bestechung fremder Amtsträger⁸
 1. Die Strafbarkeit der passiven Bestechung bleibt dem betroffenen Staat vorbehalten, der seine Beamten zur Verantwortung zu ziehen hat. Auch im Falle von Untätigkeit seiner Strafbehörden, Drittstaaten dürfen jedoch nicht untätig bleiben, da die Einführung der Strafbarkeit der Bestechung von ausländischen Amtsträgern die Zuständigkeit von Drittstaaten zur selbständigen Einziehung der Bestechungserlöse, zur Verfolgung deren Geldwäscherei, zur versäumten Meldepflicht und zur Ergreifung von Sondermassnahmen (wie bei den in der Schweiz verfügten Vermögenssperren in den Fällen Marcos, Mobutu, Milosevic, Abacha sowie deren Familien) von Amtes wegen geschaffen hat.
 2. d.h. ein Mitglied einer politischen Behörde oder ein Beamter eines ausländischen Staates oder einer ausländischen Organisation.
 3. Vgl. Kaiser Rolf, Die Bestechung von schweizerischen Beamten unter Berücksichtigung des Vorentwurfs zur Revision des Korruptionsstrafrechts, Zürich 1999, S. 215 ff.
 4. Vgl. Kaiser Rolf, op.cit. S. 238 ff.
 5. Weil der Schweizerische Gesetzgeber auf das Erfordernis der Künftigkeit verzichtet, vgl. Kaiser, op.cit. S. 246 ff.

6. In der Tat ist eine solche Beschränkung von der OECD-Konvention vom 10. Dezember 1997 vorgesehen, jedoch nicht von der Europarat-Strafrechtskonvention vom 4. November 1998, die demnächst durch die Schweiz ratifiziert wird.
 7. Vor der Revision war die Bedingung der beidseitigen Strafbarkeit nur zugunsten von Strafverfahren wegen Bestechung inländischer Beamter befriedigt.
 8. Zu diesem Zweck wurden die Steuergesetze des Bundes und der Kantone revidiert (Art. 27 Abs. 3 und 59 Abs. 2 DSG und Art. 10 Abs. 1bis und 25 Abs. 1bis BSHG).
-

ANHANG 4

Materialien zur Revision des Korruptionsstrafrechts

I. Internationale Organisationen

- a) OECD-Konvention über die Bekämpfung der Bestechung von ausländischen Amtsträgern im internationalen Geschäftsverkehr vom 10. Dezember 1997
- b) Europarat-Strafrechtskonvention gegen die Korruption vom 4. November 1998
- c) Europarat-Zivilrechtskonvention gegen die Korruption vom 4. November 1999
- d) 20 Europarat-Leitprinzipien zur Korruptionsbekämpfung, Resolution (97) 24 vom 6. November 1997
- e) EU-Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vom 26. Juli 1995 mit Zusatzprotokoll vom 27. September 1996
- f) EU-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung von Beamten der EU und der an der EU beteiligten Mitgliedsstaaten vom 26. Mai 1997
- g) Inter-American Convention against Corruption vom 29. März 1996

II. Schweizerisches Recht

- a) Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Sicherheitsprüfungen und Korruption» des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bern, Oktober 1996
 - b) Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB), Korruptionsgefährdungen und Sicherheitsvorkehrungen in der Bundesverwaltung, Bericht an den Bundesrat vom 26. März 1998
 - c) Botschaft des Bundesrates N. 99.026 vom 19. April 1999 zur Revision des Korruptionsstrafrechts, neue Artikel von 322ter bis 322octies StGB, angenommen am 22. Dezember 1999, Inkrafttreten am 1. Mai 2000¹
1. Eigen/Pieth (Hrsg.) Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Bestandesaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Basel, 1998; Kaiser Rolf, Die Bestechung von schweizerischen Beamten unter Berücksichtigung des Vorentwurfs zur Revision des Korruptionsstrafrechts, Zürich, 1999; Jahresbericht von Transparency International, Berlin (<http://www.transparency.de>).
-

ANHANG 5**Sorgfaltspflichten der Banken betreffend Vermögenswerte von Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen****Auszüge aus den Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei Rundschreiben (1/98) der Eidgenössischen Bankenkommission vom 26. März 1998**

Randnote Nr. 4

«Daneben bezwecken diese Richtlinien auch, einige von der Bankenkommission entwickelte Grundsätze betreffend Vermögenswerte von Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen¹ zu formalisieren. Zu nennen sind insbesondere das Verbot, Gelder aus Korruption oder aus dem Missbrauch öffentlicher Vermögenswerte anzunehmen und die zu beachtende besondere Aufmerksamkeit bei der Aufnahme gewisser Geschäftsbeziehungen sowie deren Behandlung auf Geschäftsleitungsebene.»

Randnote Nr. 9

«Die Finanzintermediäre dürfen keine Gelder entgegennehmen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus Korruption oder aus dem Missbrauch öffentlicher Vermögenswerte stammen. Deshalb haben sie mit besonderer Aufmerksamkeit zu prüfen, ob sie direkt oder indirekt mit Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen für einen ausländischen Staat oder mit Personen und Gesellschaften, welche solchen Funktionsträgern erkennbar nahe stehen, Geschäftsbeziehungen aufnehmen und von diesen Gelder annehmen und aufbewahren wollen.»

Randnote Nr. 15

«4.1 Interne Weisungen des Finanzintermediärs

Die Finanzintermediäre sollen zur Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäscherei die erforderlichen internen Weisungen erlassen, welche diesen Richtlinien Rechnung tragen. Insbesondere müssen diese Weisungen festlegen:

- a) die Fälle, bei welchen die Geldwäscherei-Fachstelle gemäss Ziffer 4.3 beigezogen werden muss;
- b) die Geschäftspolitik bezüglich Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen für einen ausländischen Staat oder Personen, welche solchen Funktionsträgern erkennbar nahe stehen;
- c) die ausschliessliche Kompetenz der Geschäftsleitung oder von Mitgliedern derselben, Geschäftsbeziehungen mit Personen im Sinne von Bst. b einzugehen und die Pflicht der Geschäftsleitung, solche Geschäftsbeziehungen regelmässig zu überprüfen.»

Randziffer Nr. 29

«Hat ein Finanzintermediär Zweifel, aber keinen begründeten Verdacht auf Geldwäscherei, und bricht er deswegen die Geschäftsbeziehung ab, ohne die zuständigen Behörden zu informieren, darf er den Rückzug der Vermögenswerte nur in einer Form gestatten, welche den kantonalen Strafverfolgungsbehörden es nötigenfalls erlaubt, die Spur weiter zu verfolgen ("paper trail"). Er darf nicht in bedeutendem Umfang Geld bar auszahlen oder Titel und Edelmetalle physisch herausgeben. Diese Pflichten gelten auch, wenn der Finanzintermediär einen Fall von Korruption oder Missbrauch öffentlicher Vermögenswerte vermutet.»

Randziffer Nr. 30

«Der Finanzintermediär soll in den Fällen von Rz 29 die Geschäftsbeziehung nicht abbrechen oder den Abzug grösserer Beträge nicht zulassen, wenn konkrete Anzeichen bestehen, dass behördliche Sicherstellungsmassnahmen unmittelbar bevorstehen.»

1. «Diese Thematik ist mit derjenigen der Geldwäscherei insofern vergleichbar, als der Finanzintermediär ähnliche Sorgfaltspflichten beachten muss. Zudem werden unter dem Aspekt der Geldwäscherei einige unerlaubte Verhaltensweisen von Politikern oder Beamten erfasst, soweit es sich dabei um Verbrechen handelt. Unter die Geldwäschereibestimmung werden in naher Zukunft auch andere Verhaltensweisen (z.B. die Korruption ausländischer Beamten) fallen, so dass es gerechtfertigt erscheint, diese Grundsätze im Rahmen dieses Rundschreibens einzuführen.»