



Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

26-1 | 2007
Fakten und Statistiken 2007

8. Finanzplatz Schweiz

Marc Dufournet



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/119>
ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2007
Number of pages: 115-132
ISBN: 978-2-88247-067-6
ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Marc Dufournet, « 8. Finanzplatz Schweiz », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 26-1 | 2007, Online erschienen am: 30 März 2010, abgerufen am 20 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/119>

8. Finanzplatz Schweiz*

IM JAHR 2006 zeigte das In-Kraft-Treten des Zinsbesteuerungsabkommens mit der Europäischen Union in der Schweiz erste Wirkungen. Ob sich die europäischen Kundinnen und Kunden für einen Steuerrückbehalt oder aber für eine freiwillige Deklaration ihrer Guthaben entscheiden, hängt massgeblich vom Steuersystem in ihrem jeweiligen Wohnsitzland ab.

Ein prägendes Ereignis war ferner die Bekanntgabe des Rücktritts von Bundesanwalt Valentin Roschacher für Ende 2006. Dieser Schritt dürfte der Beruhigung der Lage innerhalb der Bundesanwaltschaft – die von links wie von rechts scharf unter Beschuss geraten war – den Weg ebnen. Auch das Eidgenössische Finanzdepartement stand im Kreuzfeuer der Kritik: Dieses hatte die Absicht geäußert, den revidierten Empfehlungen der FATF nicht in ihrer Gesamtheit Folge zu leisten. Die wenigen Sanktionen sowie die mangelnde Transparenz in Bezug auf die Rückerstattung von Potentatengeldern riefen ebenfalls Unmut hervor.

Abgesehen davon wurden im Berichtsjahr zwei wichtige Durchbrüche erzielt, nämlich mit der Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens des Europarates über Korruption im März 2006 und des UN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität im Oktober. Zudem hat ein Genfer Untersuchungsrichter im Zusammenhang mit dem Oil-for-Food-Programm ein erstes Strafmandat erlassen. Bei den internationalen Bemühungen der Schweiz im Jahr 2006 ist schliesslich auch die Durchführung eines informellen Treffens von Regierungsexperten in Lausanne (Lausanne III) über die Rückgabe von Potentatengeldern zu nennen.

8.1. Finanzplatz Schweiz und Kapitalflucht

Die Bedeutung des Finanzsektors innerhalb der schweizerischen Wirtschaft nimmt seit 2001 laufend zu. Trug der Sektor 2001 noch mit 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zur Wertschöpfung der Schweizer Volkswirtschaft bei, so liegt dieser Anteil heute gemäss Schätzungen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) bei 14,4 Prozent¹. Eine Studie des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) bestätigt, dass auf dem Finanzplatz Schweiz (d.h. in der Schweiz selbst oder aber im Ausland unter der Kontrolle von Schweizer Banken) im Jahr 2005 4334 Milliarden Schweizer Franken verwaltet wurden; das sind 26 Prozent mehr als 2004². Gemäss der Schweizerischen Nationalbank (SNB) beliefen sich die gesamten

* Von Marc Dufournet, Absolvent des IUED (2006).

¹ EFD, *Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz*, Bern, EFD, aktualisiert im Dezember 2006, S. 3.

² Nicolas Queloz, Boris Boller, Fabrice Haag, *Analyse compréhensive et évaluative du dispositif suisse et premiers éléments de comparaison avec le dispositif canadien*, rapport scientifique final remis au Fonds national suisse de la recherche scientifique, Département de droit pénal, Université de Fribourg, 2006, S. 2. [Deutsche Zusammenfassung: Kontrolldispositive der Geldwäscherei. Verständnisorientierte und evaluative Analyse des Schweizer Dispositivs und erste Vergleiche mit dem kanadischen Dispositiv. Zusammenfassung der Forschungsthematik und der wichtigsten Resultate].

Auslandsverpflichtungen im Treuhandgeschäft der in der Schweiz niedergelassenen Banken zum 31. Dezember 2005 auf 290 Milliarden Franken³.

8.1.1. Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Union

Nach dem In-Kraft-Treten des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) über die Zinsbesteuerung konnte Ende des vergangenen Jahres eine erste Bilanz gezogen werden. Zum 31. Dezember 2005 belief sich der Bruttoertrag aus der Erhebung des Steuerrückbehalts auf 159,4 Millionen Franken. 75 Prozent des Rückbehalts fällt an die begünstigten EU-Mitgliedsländer. Demzufolge wurden 119,57 Millionen Franken an die Wohnsitzstaaten der betreffenden Kunden überwiesen. Die restlichen 25 Prozent (39,85 Millionen Franken) dienen zur Deckung der Aufwendungen und werden zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Als Alternative zum Steuerrückbehalt bietet das Zinsbesteuerungsabkommen den ausländischen Bankkunden die Möglichkeit, ihre Zinserträge freiwillig der Steuerbehörden ihres Landes zu melden. In der Erfassungsperiode wurden 35 376 Meldungen über Zinserträge von insgesamt 109 Millionen Franken verzeichnet.

Tabelle 8.1: EU-Steuerrückbehalt: Definitive Zahlen für die Erfassungsperiode 2005

EU-Land	EU-Steuerrückbehalt pro Land in CHF	Freiwillige Meldungen an die Steuerbehörden	
		Anzahl Meldungen	Gemeldete Zinsbeträge in CHF
Belgien	6296354.27	302	3 158 289.99
Dänemark	396209.05	29	125 066.06
Deutschland	24068257.07	31 463	66 066 542.26
Estland	75255.11	0	0.00
Finnland	226581.90	21	64 861.86
Frankreich	15108092.97	629	1 660 348.95
Griechenland	5513623.88	29	224 166.19
Grossbritannien	12965211.70	1 237	24 447 791.52
Irland	430752.41	27	293 617.88
Italien	31633114.08	247	2 431 454.97
Lettland	134049.92	0	0.00
Litauen	46289.25	0	0.00
Luxemburg	515312.26	9	23 966.94
Malta	277176.76	207	1 445 620.40
Niederlande	3034958.83	669	5 504 673.97
Österreich	2557207.92	151	979 930.13
Polen	601802.94	14	112 216.55
Portugal	2286000.34	23	494 795.00
Schweden	1123096.92	38	458 307.08
Slowakei	177114.25	3	44 215.53
Slowenien	73275.59	1	53.00
Spanien	10236778.80	160	760 237.98
Tschechien	906398.39	15	42 395.66
Ungarn	302668.33	7	20 891.00
Zypern	584996.96	95	838 452.13
Total	119570579.90	35376	109153895.06


Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement, *EU-Steuerrückbehalt: Schlussresultate der Erfassungsperiode 2005*, Medienmitteilung, 29. Juni 2006, 3 S.

³ Diese Zahl erfasst alle Transaktionen, die von 104 Schweizer Banken auf Rechnung und Risiko ausländischer Kunden abgewickelt wurden. Schweizerische Nationalbank, *Die Banken in der Schweiz*

Ausschlaggebend für die Wahl zwischen dem Steuerrückbehalt und der freiwilligen Meldung der Zinserträge an die Steuerbehörden ist eine Kosten-Nutzen-Rechnung, die von den in der EU steuerpflichtigen Kundinnen und Kunden des Finanzplatzes Schweiz durchgeführt wird. Dabei prüfen sie, ob in ihrem Fall der Informationsaustausch oder die Quellenbesteuerung günstiger ist. Statistisch gesehen lehnen mehr als 90 Prozent der betroffenen europäischen Kunden einen Informationsaustausch ab⁴. Die grosse Mehrheit von ihnen entscheidet sich demnach für einen Steuerrückbehalt von derzeit 15 Prozent der Zinserträge. Obwohl sie nur einen kurzen Zeitraum abdeckt, macht Tabelle 8.1 doch deutlich, dass je nach Wohnsitzland die eine oder andere Variante tendenziell bevorzugt wird.

Im Fall von Deutschland und Italien beispielsweise bewegt sich die Höhe des Steuerrückhalts, der an diese beiden Länder überwiesen wurde, mit 24 bzw. 31 Millionen Schweizer Franken in einer vergleichbaren Grössenordnung. Bei den Zinserträgen, die von den Steuerpflichtigen der beiden Länder gemeldet wurden, zeigen sich dagegen markante Unterschiede: Wurden gegenüber den italienischen Steuerbehörden lediglich 2,5 Millionen Franken Zinserträge deklariert, waren es im Falle Deutschlands mehr als 66 Millionen. Dies beweist, dass die Entscheidung der betroffenen EU-Kunden vom Steuersystem in ihrem Wohnsitzstaat stark beeinflusst wird. Die schrittweise Anhebung des für die Zinserträge massgebenden Steuersatzes auf 35 Prozent bis ins Jahr 2011 muss bei dieser Entscheidung in den kommenden Jahren ebenfalls berücksichtigt werden⁵.

Das Abkommen mit der EU bezieht sich im Wesentlichen auf die Zinserträge auf Guthaben von natürlichen Personen. Daneben bietet der Finanzplatz Schweiz aber auch andere Anlagemöglichkeiten, die keiner Quellensteuer unterliegen; dazu zählen beispielsweise Aktiengewinne, Dividenden, Versicherungsprodukte sowie Unternehmenserträge. Kundinnen und Kunden aus EU-Ländern können somit aus einer breiten Palette von Produkten auswählen, die nicht in den Geltungsbereich des Zinsbesteuerungsabkommens fallen.

 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kapitel 8, Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Union, S. 129; **Jahrbuch 2007**, Nr. 1, Kapitel 3, 3.2. Beitrag der Schweiz zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten Europäischen Union.

8.2. Kampf gegen die Geldwäscherei

8.2.1. Tätigkeiten der OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF)

Die Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (*Financial Action Task Force*, FATF) der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) wurde anlässlich des G-7-Gipfels von 1989 in Paris ins Leben gerufen. Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ist das Beschliessen und Umsetzen von Massnahmen, um den Missbrauch des Finanzsystems zu verbrecherischen Zwecken zu unterbinden.

2005, Zürich, SNB, 2005; Tabelle 38, S. A132–A137; <<http://www.snb.ch>>. Eine grafische Darstellung der wichtigsten Herkunftsländer der Gelder findet sich im Teil „Statistiken“ des vorliegenden Jahrbuchs.

⁴ „Le private banking suisse est attaqué par les récents développements de la fiscalité“, *Le Temps*, Sondernummer *Finance*, 13. September 2006.

⁵ Zu den Bestimmungen des Zinsbesteuerungsabkommens siehe <<http://www.europa.eu>> sowie die Medienmitteilungen der Bundesverwaltung unter <<http://www.news.admin.ch>>.

Die Empfehlungen der FATF dienen als Arbeitsgrundlage bei der Bekämpfung der Geldwäscherei. Seit 2001 ist die FATF auch in der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aktiv und hat verschiedene spezifische Empfehlungen zu diesem Thema herausgegeben. Die Liste der Publikationen der FATF reicht von Jahresberichten über Berichte zu den NCCTs⁶ und Empfehlungen (vierzig über die Geldwäscherei und neun spezifische Empfehlungen über die Terrorismusfinanzierung) bis hin zu normenspezifischen Erläuterungen.

2006 konnte die FATF mit Myanmar das letzte verbleibende Land von seiner Liste der nichtkooperativen Länder und Gebiete streichen. Das zwischenstaatliche Organ ist der Auffassung, dass das von internationalen Beobachtern immer wieder als Drogendiktatur gebrandmarkte Land bei der Umsetzung seines Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung ausgezeichnete Fortschritte erzielt hat. Erst im Oktober 2005 waren Nauru und im Juni 2006 auch Nigeria von der NCCT-Liste gestrichen worden. Die vom wichtigsten Erdöllieferanten Afrikas verzeichneten Fortschritte wurden von der FATF gelobt. Die zwischen Juni 2000 und Dezember 2001⁷ erstellte Liste verzeichnet damit heute kein einziges nichtkooperatives Land oder Gebiet mehr.

Zusätzlich zur Erläuterung der verzeichneten Fortschritte definiert die FATF in ihrem Jahresbericht 2005-2006⁸ verschiedene Stossrichtungen für die Zukunft. Die erste betrifft die Stärkung der Partnerschaften mit sämtlichen regionalen Organen nach dem Vorbild der FATF und die Konsolidierung der Vereinbarungen, die mit mehr als 140 in diesen Organen vertretenen Gerichtsbarkeiten getroffen wurden. Die FATF will einen Anerkennungsprozess erarbeiten, der es einigen dieser Organe ermöglichen soll, den Status eines „assozierten Mitglieds“ zu erlangen. In diesem Sinne will die FATF ihre Tätigkeit verstärken und die Zahl ihrer Mitgliedsländer (derzeit 33) erhöhen. Gespräche über den Beitritt Chinas und über die Aufnahme Indiens als Beobachter sind im Gange.

Parallel dazu führt die FATF seit 2005 einen Dialog mit dem Privatsektor. Gegenstand der Gespräche sind die namentlich von den Banken verzeichneten Schwierigkeiten bei der Anwendung der Empfehlungen. Zu den wichtigsten Themen zählen die Sorgfaltspflicht, die Identifizierung der Kunden, die Vereinheitlichung von Daten sowie die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung. Dieser Dialog gründet auf der erklärten Absicht der FATF, die Themenbereiche Korruption, Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gleichermaßen abzudecken. Die Zusammenarbeit mit regionalen Organen wie der APG und der ESSAAMLG⁹ schliesslich entspricht der Notwendigkeit, mit spezifischen Massnahmen auf die Auswirkungen der Geldwäscherei auf die Entwicklungsländer einzugehen. Mehr Mitglieder, mehr Partnerschaften, ein globaler Ansatz und gezielte Massnahmen: So lauten die wichtigsten Postulate des jüngsten Berichts der FATF.

⁶ NCCT: *Non-Cooperative Countries and Territories* (nichtkooperative Länder und Gebiete).

⁷ Ende 2001 fanden sich folgende NCCTs auf der Liste: Ägypten, Bahamas, Cayman-Inseln, Cook-Inseln, Dominica, Grenada, Guatemala, Indonesien, Israel, der Libanon, Liechtenstein, Marshall-Inseln, Myanmar, Nauru, Nigeria, Niue, Panama, Philippinen, Russland, St. Kitts and Nevis, St. Vincent, Ungarn und die Ukraine (Financial Action Task Force [FATF], *Annual Review of Non-Cooperative Countries and Territories 2005-2006*, Paris, FATF, 23. Juni 2006, S. 24).

⁸ FATF, *Annual Report 2005-2006*, Paris, FATF, 23. Juni 2006, 20 S.

⁹ APG: *Asia/Pacific Group on Money Laundering*; ESAAMLG: *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group*.

Die drei Tätigkeitsfelder der FATF

1. Einführung von Geldwäschereinormen und Errichtung von Programmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung auf nationaler Ebene.
 2. Beurteilung der Bemühungen der Staaten im Hinblick auf die Erarbeitung entsprechender Normen.
 3. Identifizierung und Untersuchung von Techniken und Methoden der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung.
-

8.2.2. Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz

In der Schweiz wurde das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG) am 1. April 1998 in Kraft gesetzt. Gemäss diesem Gesetz sind seit dem 1. April 2000 sämtliche Finanzintermediäre (d.h. auch solche ausserhalb des Bankensektors) an die Sorgfaltspflicht gebunden. Das mit dem GwG eingeführte Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei funktioniert nach dem Trichterprinzip¹⁰: Am oberen Ende finden sich private Dispositive, die durch nachgelagerte öffentliche Kontrolldispositive ergänzt werden; am untersten Ende sind die Justizorgane angesiedelt. Bei den privaten Dispositiven handelt es sich um interne Mechanismen der Finanzintermediäre, um Selbstregulierungsorganisationen (SRO) oder aber um Revisionsfirmen. Der Grundsatz der Selbstregulierung ist eine schweizerische Besonderheit. Entsprechend diesem Prinzip müssen sich die Finanzintermediäre des Nichtbankensektors einer durch die Kontrollstelle des EFD anerkannten Selbstregulierungsorganisation anschliessen. Ergänzend zu den privaten Dispositiven üben die Überwachungsbehörden – die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), das Bundesamt für Privatversicherungen (BAP) und die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) – eine Kontrolltätigkeit aus. Diese Behörden, wie zum Beispiel die EBK, sind zwar administrativ dem EFD unterstellt, zählen aber nicht zur Bundesverwaltung.

Als Bindeglied zwischen privaten und öffentlichen Kontrolldispositiven kommt der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eine Schlüsselfunktion zu. Alle Finanzintermediäre sind verpflichtet, verdächtige Transaktionen der MROS zu melden. Diese fungiert als Vermittlungsstelle und Filter zwischen den privaten Dispositiven und den Strafverfolgungsbehörden. Ein Teil der eingegangenen Meldungen wird über die Bundesanwaltschaft (BA) an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet und mündet schliesslich in ein Gerichtsverfahren. Dieses Trichterprinzip entspricht dem derzeit geltenden Geldwäschereidispositiv der Schweiz.

Als Mitglied der FATF musste sich die Schweiz einer *Peer-Review* unterziehen, deren Ergebnisse im Oktober 2005 in Form eines Berichts veröffentlicht wurden¹¹. Der Bericht untersucht, wie die einzelnen Empfehlungen der FATF im Rahmen der schweizerischen Gesetzgebung angewendet werden. Gemäss dem Bericht entsprechen die Gesetzgebung, die Überwachung der Finanztransaktionen sowie die Arbeitsweise der Justiz im Grossen und Ganzen den Empfehlungen

¹⁰ Vgl. Nicolas Queloz, Boris Boller, Fabrice Haag, op. cit.

¹¹ GAFI/OCDE, 3^e Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, Suisse, Paris, GAFI/OCDE, November 2005, 252 S. + 35 S. Anhänge. Kurzbericht: 14. Oktober 2005, 24 S.

der FATF. Die Effizienz des schweizerischen Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung wurde von der FATF anerkannt. Die Schweiz ist sich der Vorteile eines zweckmässigen Dispositivs durchaus bewusst, da es dazu beiträgt, die Risikofaktoren für die verschiedenen Institutionen (Geschäftsrisiken, Anlageverluste, Reputationsschäden) zu verringern und die Effizienz des Marktes zu steigern.

Im Anschluss an die Evaluierung der Einhaltung der Empfehlungen durch die FATF im Oktober 2005 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement, bis Mitte 2007 eine Botschaft zur Revision der Bundesgesetzgebung auszuarbeiten. Die revidierte Vorlage wird gewisse Elemente des Vernehmlassungsentwurfs aufgreifen, namentlich die Schaffung neuer Vortaten zur Geldwäscherei und die Einführung einer Meldepflicht bei Nichtzustandekommen einer Geschäftsbeziehung. Verschiedene der vorgeschlagenen Massnahmen beruhen auf dem Ergebnis der Länderprüfung durch die FATF, darunter beispielsweise die Mithilfe der Zollbehörden bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Nicht zuletzt enthält die revidierte Vorlage auch eine Verpflichtung für die Finanzintermediäre, den Zweck und die Art der vom Kunden gewünschten Geschäftsbeziehung festzustellen¹². Trotz dieser Revision und der weitgehend konformen Überführung der FATF-Empfehlungen in das schweizerische Recht weist das Instrumentarium zur Bekämpfung der Geldwäscherei nach wie vor eine Reihe von Lücken auf.

Wie der zuständige Bundesrat Hans-Rudolf Merz bestätigte, wird die Schweiz nicht alle revidierten Empfehlungen der FATF anwenden. Aufgrund vehementer Proteste seitens der Wirtschaftsverbände und der bürgerlichen Parteien werden einige davon erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt oder überhaupt abgelehnt. Konkret verzichtet die Landesregierung darauf, weitere Sektoren wie den Immobilienmarkt oder den Verkauf von Schmuck und Kunstgegenständen der Geldwäschereiüberwachung zu unterstellen. Zudem werden Piraterie, Fälschung, Insiderdelikte, Menschenschmuggel und gewisse Bereiche des Warenschmuggels (z.B. Zigaretten) vorläufig nicht in die Liste der Delikte im Zusammenhang mit Geldwäscherei aufgenommen. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, diese Massnahmen seien unverhältnismässig und nur schwer durchführbar. Dagegen wird die Schweiz die europäische Regelung übernehmen müssen, wonach das Mitführen namhafter Bargeldbeträge beim Zoll gemeldet werden muss; der Grenzbetrag wird auf 25 000 Franken festgesetzt. Die Insider-Strafnorm soll ebenfalls revidiert werden.


Gesamthaft betrachtet ist die Schweiz im Vergleich zu den EU-Ländern nunmehr im Rückstand. Als Rechtfertigung für die Ablehnung bzw. die verzögerte Einführung der revidierten Empfehlungen pochte Hans-Rudolf Merz auf das hohe Niveau der Überwachung des Bankensystems und argumentierte, dass das Überwachungsnetz mit zunehmender Grösse an Wirksamkeit einbüsse¹³. Die unvollständige Überführung der vierzig Empfehlungen (und der neun spezifischen Empfehlungen) der FATF lässt sich durch die Bedeutung erklären, die der Bundesrat einem „griffigen und wirtschaftsverträglichen Abwehrdispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung beimisst“¹⁴.

¹² EFD, „Massgeschneiderte Revision der Geldwäschereigesetzgebung und rasche Teilrevision der Insider-Strafnorm“, Medienmitteilung, 29. September 2006, 3 S.

¹³ „Blanchiment: Hans-Rudolf Merz n'ira pas plus loin“, *Le Temps*, 19. Oktober 2006.

¹⁴ EFD, *Massgeschneiderte Revision...*, op. cit.

Das EFD betont, bei der Ausgestaltung des Dispositivs sei auf ein vernünftiges, für die Finanzindustrie tragbares Verhältnis zwischen den Kosten und dem Nutzen der Regulierung zu achten¹⁵.

 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kapitel 8, 8.3.3. Drittes Länderexamen der FATF über die schweizerische Politik der Geldwäschereibekämpfung, S. 134.

8.2.3. Tätigkeiten der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)

Der Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)¹⁶ bietet einen Überblick über die von den verschiedenen Finanzintermediären gemeldeten Verdachtsfälle. Die nachstehende Tabelle 8.2 enthält eine Gesamtschau über die gemeldeten verdächtigen Transaktionen.

In ihrem 8. Tätigkeitsbericht stellte die MROS bereits zum zweiten Mal in Folge einen Rückgang der Meldungen, und zwar von 821 auf 729 fest. Dies entspricht einer Abnahme um 11,2 Prozent (gegenüber 4,9% im Jahr 2004). Die Zahlen des Jahres 2005 bestätigen eine bereits in den Vorjahren festgestellte Tendenz: Der grösste Teil der Meldungen stammt aus dem Zahlungsverkehrsbereich und von den Banken. Nach Kantonen aufgeschlüsselt wird ersichtlich, dass mehr als die Hälfte der Meldungen (52%) auf Zürich, 16 Prozent auf Genf und 10 Prozent auf Bern entfallen¹⁷.

Der stärkste Rückgang gegenüber dem Vorjahr wurde beim Bankensektor verzeichnet, der im Berichtsjahr 47 Meldungen weniger erstattete als 2004 (-13,8%). Die MROS beurteilt diese Zahlen zurückhaltend und erinnert daran, es sei nicht ausgeschlossen, dass Gelder verbrecherischer Herkunft ausserhalb des Finanzsystems transferiert und gewaschen werden.

Tabelle 8.2: Gesamtübersicht über die Geldwäscherei-Verdachtsmeldungen 2004-2005

Meldungen wegen Verdacht auf Geldwäscherei	2005	Anteil in %	2004	Anteil in %
Anzahl eingegangener Meldungen	729	100,0	821	100,0
an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet	504	69,1	623	75,9
nicht weitergeleitet	224	30,7	198	24,1
pendent	1	0,2	0	0,0
Art des Finanzintermediärs				
Zahlungsverkehr	348	47,7	391	47,6
Banken	293	40,2	340	41,4
Treuhänder	31	4,3	36	4,4
Vermögensverwalter/Anlageberater	18	2,5	13	1,6
Rechtsanwälte	8	1,1	10	1,2
Versicherungen	9	1,2	8	1,0
andere	22	3,0	23	2,8
Involvierte Beträge				
Summe der weitergeleiteten Meldungen	613 Mio. Franken		767 Mio. Franken	

Quelle: Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), 8. Jahresbericht 2005, Bundesamt für Polizei/EJPD, Bern, April 2006, S. 15.

¹⁵ EFD, *Umsetzung der FATF/GAFI-Empfehlungen in anderen Ländern und wirtschaftliche Auswirkungen der Empfehlungen; Bericht in Erfüllung der Postulate 05.3175 und 05.3456 Stähelin vom 17. März und 17. Juni 2005*, Mai 2006, S. 12.

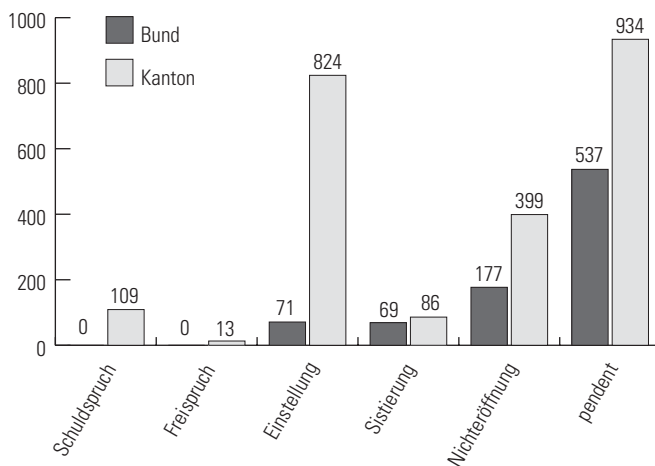
¹⁶ Money Laundering Reporting Office Switzerland.

¹⁷ MROS, 8. Jahresbericht 2005, Bundesamt für Polizei (EJPD), Bern, 2006, S. 17.

Auch die FATF mahnt in ihren Publikationen zur Zurückhaltung bei der Interpretation der Statistiken. Sie bedauert die angesichts der Bedeutung und Betriebsamkeit des Finanzplatzes Schweiz geringe Zahl der Verdachtsmeldungen. Den Grund dafür ortet sie in der typisch schweizerischen Ausgestaltung der Meldepflicht, die sie angesichts des eingeschränkten Geltungsbereichs als „restriktiv“ und sogar „dissuasiv“ qualifiziert¹⁸. Transparency International schliesst sich dieser Kritik an und vergleicht die Schweizer Zahlen mit jenen anderer bedeutender Finanzplätze. Die Organisation äussert den Verdacht, die rund 7000 in der Schweiz tätigen Finanzintermediäre nähmen es mit der Meldepflicht längst nicht so genau, wie sie eigentlich sollten. Zudem bedauert sie den geringen Personalbestand der Meldestelle, in der nur gerade acht Festangestellte die Überwachung eines der weltweit grössten Finanzplätze sicherstellen müssen. Transparency International weist auch auf die ihrer Meinung nach zu geringe Anzahl von Meldungen hin, die letztlich zu einer Verurteilung führen¹⁹.

Der Jahresbericht der MROS gibt ferner Auskunft über die Zahl der laufenden Verfahren sowie über die Entscheide, die von den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone gefällt worden sind (Schuldspruch, Freispruch, Einstellung, Sistierung, Nichteröffnung und pendent). Der geringe Anteil der Meldungen, die schliesslich zu einem Schuldspruch führen (109 von 3219 Meldungen zwischen 1. April 1998 und 31. Dezember 2005), erhärtet die von Transparency International geäusserten Vermutungen. Hinzu kommt eine chronisch hohe Zahl von Pendenzen, wobei sich deren Anzahl gegenüber 2004 um 46 Prozent bzw. 1471 Fälle verringert hat.

Grafik 8.1: Stand der weitergeleiteten Verdachtsmeldungen, 1.4.1998-31.12.2005



Quelle: Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), 8. Jahresbericht 2005, Bern, Bundesamt für Polizei/EJPD, 2006, S. 53.

¹⁸ GAFI/OCDE, 3^e Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Suisse, op. cit., S. 13.

¹⁹ Weitere Informationen hierzu finden sich in dem Bericht über die Schweiz (S. 257-261) in: Transparency International, *Global Corruption Report 2006*, London/Ann Arbor, Pluto Press, 356 S.

Die MROS erklärt diese Zahlen mit verschiedenen Argumenten. Sie erinnert daran, dass Fälle von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung oftmals einen Auslandsbezug haben, was langwierige und schwierige internationale Ermittlungen erforderlich macht. Die Erfahrung habe gezeigt, dass die damit verbundenen Rechtshilfeersuche im Ausland nicht nur aufwändig, sondern auch sehr zeitintensiv seien. Zudem sei die Zahl der Pendenzen zu relativieren, und zwar aufgrund einer juristischen Nuance: Unter den pendenten Fällen fänden sich wahrscheinlich auch solche, die bereits zu einem Urteil geführt hätten, jedoch der Meldestelle nicht mitgeteilt worden seien²⁰. Der Jahresbericht 2005 weist aber auch noch auf einen weiteren Grund hin: Es müsse davon ausgegangen werden, dass die Mitteilungspflicht der Strafverfolgungsbehörden gemäss Artikel 29 Absatz 2 des Geldwäschereigesetzes nach wie vor ungenügend eingehalten werde.

8.2.4. Ein einziges Überwachungsorgan: die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)

Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), das Bundesamt für Privatversicherungen (BAP) und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst GwG) sollen in der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht zu einer einzigen Behörde zusammengeführt werden. Dieser Vorschlag wurde vom Bundesrat am 1. Februar 2006 gutgeheissen²¹ und wird gegenwärtig von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) geprüft. Die Vorlage wird dem Parlament Anfang 2007 unterbreitet. Obwohl die Notwendigkeit der Schaffung der FINMA umstritten ist, dürfte die neue Finanzmarktaufsichtsbehörde bereits im Jahr 2008 ihre Tätigkeit aufnehmen.

Mit diesem Schritt werden die Organe, die heute die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungen und andere Finanzintermediäre wahrnehmen, zur Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht zusammengefasst. Ziel dieser Vorlage unter der Federführung des EFD ist es, die Aufsicht über den Finanzmarkt zu stärken und der neu zu schaffenden Behörde auf dem internationalen Parkett mehr Gewicht zu verleihen. Die betroffenen Branchen begrüessen diesen Schritt, da er ihrer Meinung nach dazu beitragen wird, das Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz zu stärken und sein Image zu verbessern.

Mit der Schaffung dieser Aufsichtsbehörde will sich die Schweiz den international üblichen Standards anpassen. Die wettbewerbsfähigsten Finanzzentren wie London oder Singapur verfügen bereits über eine integrierte Aufsichtsbehörde. Die Debatte in der Schweiz dreht sich im Wesentlichen um die Frage, welche Struktur dabei zu bevorzugen ist: sektoriell, das heisst je eine Abteilung für das Banken- und das Versicherungswesen, oder aber integriert, das heisst mit transversalen Funktionen für sämtliche betroffenen Sektoren. Laut dem heutigen Präsidenten der EBK, Eugen Haltiner, sprechen die Interdependenz der Märkte und die spezifischen Eigenschaften der in der FINMA zusammengefassten Bereiche

²⁰ Dies einfach nur deswegen, „weil keine Verurteilungen wegen Art. 260^{ter} Ziff. 1 (kriminelle Organisation), 305^{bis} (Geldwäscherei) oder 305^{ter} (mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften) StGB erfolgt sind (vgl. Art. 29 Abs. 2 GwG)“ (MROS, 8. Jahresbericht 2005, op. cit., S. 53).

²¹ Bundesrat, *Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; FINMAG)* vom 1. Februar 2006 (BB1 2006 2829).

für die Wahl einer gemischten Struktur²². Der Bereich der Pensionskassen dagegen wird getrennt behandelt.

8.3. Kampf gegen das länderübergreifende organisierte Verbrechen

8.3.1. UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

Das am 15. November 2000 kraft Resolution verabschiedete Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität umfasst drei Zusatzprotokolle: das Protokoll zur Verhinderung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, das Protokoll gegen die Schlepperei und das Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung und den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen. Die Schweiz hat das Übereinkommen am 12. Dezember 2000 unterzeichnet und die Konvention sowie die ersten beiden Zusatzprotokolle am 27. Oktober 2006 ratifiziert. Auf das dritte Protokoll ist der Bund noch nicht eingetreten.

8.3.2. Kampf gegen das organisierte Verbrechen in der Schweiz

Als Strafverfolgungsbehörde auf Bundesebene fungiert in der Schweiz die dem EJPD angegliederte Bundesanwaltschaft (BA). Diese Behörde leitet Strafverfahren nach dem Bundesstrafprozess ein. Im Fall von Delikten wie z.B. Geldwäscherei, Korruption auf internationaler Ebene oder organisiertem Verbrechen führt die Bundesanwaltschaft zusammen mit der Bundeskriminalpolizei (BKP) des Bundesamtes für Polizei (fedpol) die ersten Ermittlungen durch. Erhärtet sich der Tatverdacht, wird der Fall dem eidgenössischen Untersuchungsrichter übergeben, der die Voruntersuchung einleitet. Nach der Rücküberweisung der Akten an die Bundesanwaltschaft entscheidet diese, ob sie Anklage erheben will. Die Anklageschrift wird erstinstanzlich beim Bundesstrafgericht in Bellinzona eingereicht, zweite und letzte Instanz ist das Bundesgericht in Lausanne²³. Die Bundesanwaltschaft, die eine Doppelrolle als Ermittlungs- und als Anklagebehörde wahrnimmt, durchlief kürzlich eine schwierige Phase, die im Juli 2006 mit dem Rücktritt des Bundesanwalts ihren Höhepunkt erreichte.

Nachdem Vorwürfe wegen Organisationsdefiziten, strukturellen Unzulänglichkeiten und sogar wegen Führungsmängeln laut geworden waren, gab Bundesrat Christoph Blocher eine Administrativuntersuchung und einen Untersuchungsbericht in Auftrag. Im Zentrum der Untersuchung standen die Haushaltsführung der Bundesanwaltschaft sowie die Frage, ob sie sich illegaler Methoden bedient habe. Sie gelangte zum Schluss, dass die Effizienz der Bundesanwaltschaft zu wünschen übrig lasse, entlastete aber Valentin Roschacher. Auslöser der Untersuchung war das Bekanntwerden der Affäre Ramos: Auf Anordnung des Bundesanwalts wurde im Zusammenhang mit laufenden Geldwäschereiermittlungen in der Schweiz ein ehemaliger kolumbianischer Drogenboss als Infor-

²² „La FINMA hésite encore à intégrer la surveillance des banques et des assurances“, *Le Temps*, 30. Oktober 2006.

²³ Eine Beschreibung des Bundesstrafprozesses findet sich auf der Website <<http://www.ba.admin.ch>>.

mant angeheuert²⁴. Valentin Roschacher wurde von zahlreichen Politikerinnen und Politikern jeglicher Couleur wegen seiner Unnachgiebigkeit scharf unter Beschuss genommen. Sie warfen ihm vor, die Arbeitsweise der Bundesanwaltschaft sei undurchschaubar.

Den künftigen Bundesanwalt erwartet die schwierige Aufgabe, bei der Leitung seiner Behörde Spannungen und Konflikte mit dem EJPD zu vermeiden. Die Herausforderungen sind zahlreich. Als Erstes muss eine Bilanz vorgelegt werden, welche die 2002 eingeleitete Zentralisierung von Kompetenzen auf Bundesebene rechtfertigt. Als Zweites verlangt die Frage nach der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft eine Antwort: Tatsächlich sieht ein von Bundesrat Christoph Blocher in Vorbereitung gegebener Gesetzesentwurf vor, die Überwachung der Behörde in die Hände einer einzigen Instanz zu legen, und zwar in jene des von ihm geleiteten EJPD. Zudem sollen in Zukunft allein die Staatsanwälte des Bundes Strafverfolgungen einleiten, Ermittlungen durchführen und vor Gericht als Ankläger auftreten. Mit dieser Zusammenlegung von Staatsanwaltschaft und Untersuchungsrichteramt werden die Beziehungen zwischen Bundesanwaltschaft und EJPD zweifellos neu definiert werden müssen²⁵.

Ob diese Herausforderungen bewältigt werden können, hängt massgeblich von den Arbeiten des EJPD ab. Die Neuorganisation der Bundesanwaltschaft wird sich auf die Vorschläge stützen, die im Rahmen der von Fürsprecher Rolf Lüthi geleiteten Untersuchung formuliert wurden²⁶: Verzicht auf die Voruntersuchung, verstärkte Zusammenarbeit mit der Bundeskriminalpolizei und Rekrutierung einer gewissen Zahl von Ermittlern mit Spezialkenntnissen. Die Bestrebungen, in der Bundesanwaltschaft Ordnung zu schaffen, werden von Vertretern der Linken und der Rechten gleichermassen unterstützt. Der Rücktritt von Valentin Roschacher hat diesen Prozess beschleunigt. Die auf Druck von Christoph Blocher angeordnete Neuordnung ist zwar legitim, erfolgt aber sicher nicht ohne Hintergedanken. Der ehemalige Tessiner Staatsanwalt und heutige FDP-Ständerat Dick Marty wies darauf hin, es sei zu befürchten, dass der SVP-Bundesrat im Interesse des Finanzplatzes Schweiz der Ermittlungsbehörde des Bundes die Flügel stutzen wolle²⁷.

8.4. Korruptionsbekämpfung und internationale Rechtshilfe

8.4.1. Korruptionsbekämpfung

□ *Von der Schweiz unterzeichnete Übereinkommen*

In ihrem jüngsten Strategiedokument zur Korruptionsbekämpfung²⁸ erinnert die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) an mehrere Initiativen zum Kampf gegen die Korruption auf nationaler und internationaler Ebene, die von der Schweiz mitgetragen wurden, darunter das Strafrechts- und das Zivil-

²⁴ „Er ist sein heikelster Fall“, *Die Weltwoche*, 22. Juni 2006.

²⁵ „Sévèrement épinglé, le Ministère public de la Confédération doit être consolidé“, *Le Temps*, 30. September 2006.

²⁶ Rolf Lüthi, *Administrativuntersuchung in der Bundesanwaltschaft*, Bern, Markwalder & Partner, 15. September 2006, 38 S.

²⁷ „Une avalanche de critiques a eu raison du procureur général“, *Le Temps*, 6. Juli 2006.

²⁸ DEZA, *Korruption bekämpfen, DEZA-Strategie*, Bern, DEZA, 2006, 22 S.

rechtsübereinkommen des Europarates gegen die Korruption, das Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung und die Konvention der Vereinten Nationen über die Korruptionsbekämpfung.

Die Mitwirkung an der Ausarbeitung dieser Konventionen, ihre Unterzeichnung und schliesslich ihre Ratifizierung erfordern Zeit und sind von den erforderlichen Anpassungen der schweizerischen Gesetzgebung und vom politischen Willen abhängig. Mit der Unterzeichnung einer Konvention drückt die Schweiz ihr Interesse aus, sich dem Übereinkommen anzuschliessen, und löst damit eine Reihe politischer und gesetzgeberischer Mechanismen aus: die Erstellung eines Berichts, die Ausarbeitung eines Vorentwurfs, ein Vernehmlassungsverfahren und die Einarbeitung der Stellungnahmen, das Verfassen einer Botschaft und deren Genehmigung durch den Bundesrat und schliesslich die Ratifizierung selbst. Dieser Prozess mündet schliesslich in eine endgültige Verpflichtung seitens der Schweiz, die Bestimmungen des Übereinkommens einzuhalten und umzusetzen.

Das UN-Übereinkommen gegen die Korruption beispielsweise wurde von der Schweiz im Dezember 2003 unterzeichnet. Gegenwärtig ist das EJPD dabei, eine Botschaft im Hinblick auf seine Ratifizierung auszuarbeiten. Im Dezember 2006 hat die Schweiz in Jordanien an der ersten Vertragsparteienkonferenz des UN-Übereinkommens gegen die Korruption teilgenommen; die Ratifizierung des Übereinkommens dürfte aber nicht vor Ende 2007 oder Anfang 2008 erfolgen.

Andererseits hat die Schweiz das Zivilrechtsübereinkommen des Europarates vom 4. November 1999 nicht unterzeichnet. Dieses bietet Personen, die durch einen Akt der Korruption geschädigt wurden, eine wirksame Rekursmöglichkeit. Die für Zivilrechtsfragen zuständigen Bundesbehörden prüfen gegenwärtig mit Blick auf eine spätere Unterzeichnung des Übereinkommens, welche Anpassungen im schweizerischen Recht erforderlich sind. Das Strafrechtsübereinkommen dagegen wurde von der Schweiz am 31. März 2006 ratifiziert, nachdem Stände- und Nationalrat am 7. Oktober 2005 grünes Licht gegeben hatten. Damit verpflichtet sich das EJPD im Namen der Schweiz, nicht nur die aktive Bestechung im Privatsektor strafrechtlich zu verfolgen, sondern auf Antrag auch die passive Bestechung. Diese Änderung gilt auch für die Bestechung ausländischer und internationaler Amtsträger. Mit der Ratifizierung wurden die Änderungen betreffend den unlauteren Wettbewerb auf den Privatbereich ausgeweitet. Die neuen Bestimmungen sind am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Parallel dazu hat die Schweiz im Mai 2000 das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ratifiziert. Mit dem Beitritt zu diesem Übereinkommen hat die Schweiz einerseits die strafrechtlichen Bestimmungen über die Bestechung schweizerischer Amtsträger verschärft und andererseits die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger ebenfalls in den Katalog der strafbaren Handlungen aufgenommen.

Dieser summarische Überblick über den Stand der Dinge in der Schweiz in Bezug auf die Korruptionsproblematik macht deutlich, dass der Bund einige wichtige Schritte unternommen hat. Bereits das dritte Jahr in Folge belegt die Schweiz auf der von Transparency International (TI) erstellten Korruptionsrangliste mit einem Korruptionswahrnehmungsindex von 9,1 Punkten (von maximal 10 Punkten) den siebten Rang. Der Hauptgrund für dieses gute Abschneiden ist laut Transparency International Schweiz die am 1. Juli 2006 in Kraft getretene Verschärfung des Strafrechts. Allerdings müssen nach Auffassung der NGO

nach wie vor verschiedene Lücken in der schweizerischen Gesetzgebung geschlossen werden. Die Organisation mit Sitz in Berlin zeigt sich über die kürzlich erfolgte Überführung der Bestimmungen des Strafrechtsübereinkommens des Europarates nicht zufrieden: Sie beklagt, dass – entgegen der Absicht des Übereinkommens – die Privatbestechung lediglich als Vergehen (mit einer Busse oder einer Freiheitsstrafe von maximal drei Jahren geahndet) und nicht als Verbrechen gilt (wofür eine Freiheitsstrafe von bis zu 20 Jahren verhängt werden kann). Konkret bedeutet dies, dass ein Schweizer Unternehmen, das Schmiergelder an ein ausländisches Unternehmen zahlt, sich nur eines Vergehens, nicht aber eines Verbrechens schuldig macht.

Tabelle 8.3: Internationale Übereinkommen gegen die Korruption

Antikorruptionsübereinkommen	Unterzeichnung	Ratifizierung	In-Kraft-Treten
Strafrechtsübereinkommen des Europarates gegen die Korruption	26.02.2001	31.03.2006	01.07.2006
Zivilrechtsübereinkommen des Europarates gegen die Korruption	x	x	x
UN-Übereinkommen gegen die Korruption	20.12.2003	x	x
OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung	17.12.1999	31.05.2000	30.07.2000

Quellen: Internetseiten des Europarates, <<http://www.coe.int>>, des UN-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, <<http://www.unodc.org>>, und der OECD, <<http://www.oecd.org>>.

□ *Rechtlicher Schutz von Whistleblowers in Schweizer Unternehmen*

Transparency International Schweiz legt besonderes Gewicht auf einen Aspekt, auf den bereits die OECD 2004 im Rahmen ihrer Überprüfung der schweizerischen Praxis der Korruptionsbekämpfung hingewiesen hatte: den Schutz von Personen, die auf korrupte Praktiken innerhalb einer Organisation, einer Institution, einer Verwaltungseinheit oder eines Unternehmens aufmerksam machen²⁹. Diese so genannten *Whistleblowers* (Denunzianten) laufen Gefahr, mangelnder Loyalität beschuldigt zu werden und ihre Stelle zu verlieren. Deshalb forderte TI-Schweiz in einer gemeinsamen Aktion mit Nationalrat Remo Gysin und Ständerat Dick Marty einen besseren rechtlichen Schutz für *Whistleblowers*. Der Nationalrat hat die von Remo Gysin eingebrachte Motion³⁰ gutgeheissen und damit den Bundesrat beauftragt, eine Rechtsgrundlage für den Schutz von *Whistleblowers* auszuarbeiten. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates führte eine Vorprüfung des Vorstosses durch³¹. Im Winter 2006-2007 wird sich das Parlament mit einem Gesetzesentwurf befassen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband ist der Auffassung, die Arbeitnehmer in der Schweiz seien durch das geltende Recht ausreichend geschützt, und kündigte an, er werde eine Stärkung des Kündigungsschutzes für *Whistleblowers* bekämpfen. Die Bankenkreise lehnen ihrerseits die von der Eidgenössischen Bankenkommision vorgeschlagenen Schutzmassnahmen für Denunzianten ab. Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) ist der Auffassung, dies „würde die interne Kultur sowie das Arbeitsklima der Banken massiv

²⁹ Transparency International Schweiz: <www.transparency.ch>.

³⁰ Nationalrat, 03.3121 Motion Gysin Remo. *Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption*, eingereicht am 7. Mai 2003.

³¹ Ständerat, 03.3212 n Motion Nationalrat (Gysin Remo). *Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption*. Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 21. Februar 2006.

beeinflussen³². Die Massnahmen seien kontraproduktiv und stellten einen Ansporn dar, Kollegen zu diffamieren und persönliche Rechnungen zu begleichen.

Demgegenüber wurde in anderen Bereichen des Privatsektors nicht zugewartet, bis eine Revision des schweizerischen Arbeitsrechts vorliegt. Verschiedene Schweizer Grossunternehmen bieten ihren Mitarbeitern die Möglichkeit, Verdachtsmomente über korrupte Machenschaften anonym über eine spezifische Anlaufstelle, eine Hotline oder via Internet mitzuteilen. Durch die Einrichtung solcher Informationskanäle ist es Unternehmen wie ABB, UBS oder Novartis gelungen, öffentliche Kritik zu vermeiden. Einmal mehr zeigt sich indessen, dass der Finanzplatz Schweiz auch in Bezug auf die Korruptionsbekämpfung sein Image pflegen muss.

□ *Verwicklung von Schweizer Unternehmen in die Oil-for-Food-Affäre*

Das 1995 eingeleitete *Oil-for-Food*-Programm sollte es dem Irak erlauben, durch beschränkte Erdölexporte die Beschaffung von humanitären Gütern zu finanzieren. Das von der UNO errichtete System wurde vom Regime des ehemaligen Diktators Saddam Hussein missbraucht. Dieses hatte ein weitreichendes Korruptionsnetz geknüpft und auf diese Weise knapp 1,4 Milliarden Dollar aus undurchsichtigen Kommissionszahlungen abgezweigt. Ein Grossteil der Erdöllieferverträge zwischen Privatunternehmen und dem Regime in Bagdad kam durch die Zahlung von Schmiergeldern zustande. Die Mehrheit dieser Transaktionen wurde über die Schweiz und namentlich über in Genf ansässige Erdölhändler oder Banken abgewickelt. Die Untersuchungen der unabhängigen Kommission unter Paul Volcker³³ haben aufgezeigt, welche Rolle die Schweiz in diesem Skandal gespielt hat.

Laut Befund der Kommission soll beispielsweise der Direktor des UN-Programms, Benon Sevan, von einer Genfer Ölhandelsfirma (Africa Middle East Petroleum, AMEP) knapp 150 000 Dollar in bar entgegengenommen haben³⁴. Dieses Geld, das von einem Schweizer Konto der Union Bancaire Privée überwiesen wurde, stammt aus dem Gewinn aus Lieferverträgen für irakisches Öl, die das Unternehmen über Benon Sevan abgewickelt hatte. Die Schweizer Behörden wurden vom Genfer Treuhandunternehmen Genevalor informiert.

Die Bedeutung Genfs als Drehscheibe des internationalen Erdölhandels ist unbestritten: Rund ein Drittel des weltweiten Rohölvolumens werden hier gehandelt, und der Finanzplatz ist auf die Absicherung von Finanzrisiken bei solchen Transaktionen spezialisiert. Es überrascht daher nicht, dass zahlreiche Genfer Handelsfirmen, Geschäftsanwälte und Banken im Zusammenhang mit der Affäre genannt werden. Im Oktober 2006 erliess der Genfer Untersuchungsrichter Jean-Bernard Schmid das erste Strafmandat gegen einen in der Rhonestadt operierenden Erdölhändler³⁵.

³² SBVg, „EBK-Rundschreiben ‚Interne Überwachung und Kontrolle‘: keine undifferenzierte staatliche Regulierung, sondern massgeschneiderte Lösungen“, Medienmitteilung, 3. August 2005, 2 S.

³³ Zum Inhalt des Schlussberichts der unabhängigen Untersuchungskommission über das *Oil-for-Food*-Programm siehe <<http://www.iic-offp.org>>.

³⁴ „La Suisse met en place sa défense dans le scandale du pétrole irakien“, *Le Temps*, 9. September 2006.

³⁵ „Première condamnation en lien avec le scandale ‚Oil for Food‘“, *Le Temps*, 1. November 2006.

Insgesamt werden im Bericht der Volcker-Kommission rund dreissig Schweizer Unternehmen erwähnt, darunter ABB, Agromatic, Ciba Specialities, Cilag, Roche, JMor Business Consulting, Mechtool, Novartis, Phonak und Sulzer.

☞ **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kapitel 5, 5.6.1. UN-Programm „Oil for Food“, S. 79.

8.4.2. Laufende Rechtshilfeverfahren (Bestechungs- und Potentatengelder)

Immer wieder landen Gelder, die von politisch exponierten Persönlichkeiten (*politically exposed persons*, PEPs) wie Staatschefs, hohe Beamte und ihre Angehörige abgezweigt wurden, auf Schweizer Bankkonten. Solche Gelder können blockiert und an das Herkunftsland zurückerstattet werden. Die Schweiz nimmt bei der Rückführung von so genannten Potentatengeldern, die auf internationalen Finanzplätzen deponiert wurden, eine Vorreiterrolle ein.

Im Zusammenhang mit Rechtshilfeersuchen, die an die Schweiz oder von der Schweiz gestellt wurden, sind umfangreiche Beträge auf Schweizer Konten gesperrt worden. Tabelle 8.4 vermittelt einen Eindruck von der Grössenordnung der Guthaben, die im Anschluss an Rechtshilfesuche von Ländern des Südens blockiert wurden (wichtigste Affären, Stand 1. Januar 2005).

Tabelle 8.4: Im Zuge von Rechtshilfeersuchen gesperrte Guthaben (Auswahl), in Millionen Dollar (Stand: 1. Januar 2005)

Antragstellendes Land	Höhe der Guthaben (gerundet)
Nigeria	500
Peru	30
Mexiko	100
Frankreich/Taiwan	500
Haiti	7,5
Demokratische Republik Kongo	10
Kasachstan	110

Quelle: GAFI/OCDE, 3^e Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Suisse, Paris, GAFI/OCDE, November 2005, S. 220.

Die Rückführung der Gelder kann beginnen, sobald ein Rechtshilfeverfahren eingeleitet wurde. Das grösste Problem dabei ist die Kontrolle der tatsächlichen Verwendung der zurückerstatteten Gelder: Die beteiligten Parteien müssen sicherstellen, dass die Gelder dem betroffenen Land als Ganzes zugute kommen und nicht von korrupten Politikern abgezweigt werden. An der Rückgabe sind namentlich die Weltbank (im Falle Nigerias) und die DEZA (im Fall Angolas) beteiligt, oder aber sie erfolgt im Rahmen einer Partnerschaft mit einem anderen Land, zum Beispiel mit den USA im Falle Kasachstans. Dass die Rückgabe der Gelder nur langsam vonstatten geht, ist darauf zurückzuführen, dass keine einschlägigen und international anerkannten Regeln vorliegen. Dies bedeutet, dass häufig auf bilateraler Ebene nach Lösungen gesucht werden muss³⁶.

Viktor Vavricka, der beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für das PEP-Dossier zuständig ist, weist darauf hin, dass die Schweiz in diesem Bereich ein umfangreiches Know-how zur Verfügung stellen kann³⁷. Im

³⁶ Vgl. die Internetseite des Center for Peacebuilding, <<http://www.swisspeace.org/koff>>.

³⁷ „Argent des dictateurs: la Suisse vide ses coffres“, *Le Monde*, 16. Juli 2006.

Anschluss an die Durchführung eines informellen Treffens im Oktober 2006 bekräftigte die Schweiz ihren Willen, die Rückgabe von Potentatengeldern zu erleichtern. An dem Treffen mit dem Titel „Lausanne III“³⁸ nahmen vierzig Experten aus zwanzig Industrie- und Entwicklungsländern, der Weltbank und der UNO teil. Bei den identifizierten Lösungsansätzen und „Best Practices“ legten die Teilnehmer besonderes Gewicht auf Transparenz und Einbindung der Zivilbevölkerung. Unter Berufung auf ihre nationale Souveränität äusserten die Herkunftsländer allerdings Vorbehalte gegenüber der Kontrolle der Verwendung der rückerstatteten Gelder. Diese internationalen Treffen und die bilateralen Verhandlungen mit den betroffenen Staaten verdeutlichen die pragmatische Vorgehensweise der Schweiz. Angesichts der rechtlichen Komplexität der Dossiers und der fehlenden konkreten Abwicklungsmodalitäten für die Rückführung der Gelder muss jeder Fall individuell geregelt werden.

Dieses Vorgehen wird von verschiedenen Seiten kritisiert. Ohne die Verwendung der rückerstatteten Gelder für Entwicklungs- oder humanitäre Projekte grundsätzlich in Frage zu stellen, bedauern mehrere Schweizer NGO das Fehlen von Sanktionen. So wurden im Anschluss an die Rückgabe von 21 Millionen Dollar an Angola keine Sanktionen ergriffen³⁹. Der Staatsanwalt des Kantons Genf schloss den Fall unter Berufung auf die Untersuchungsergebnisse ab: Niemand wurde als Opfer oder Kläger identifiziert, und es fand kein Betrug statt – dies obwohl mehrere Anhaltspunkte für eine gross angelegte Veruntreuung von öffentlichen Geldern sprachen. Aus Sicht der Aktion Finanzplatz Schweiz, der Erklärung von Bern und von Global Witness demonstriert die Schweiz auf diese Weise aller Welt, dass ihr Finanzplatz ungestraft zum Waschen von Geldern missbraucht werden kann. Zudem fordern diese NGO mehr Transparenz bei der Verwendung der Gelder.

Rückführung und Verwendung von Potentatengeldern – der Fall Abacha

Im Jahr 2000 forderten eine Koalition von Schweizer NGO und eine Gruppe nigerianischer Organisationen erstmals, bei der Kontrolle der Verwendung der an die nigerianische Regierung zurückerstatteten Gelder die Zivilgesellschaft einzubinden. Damit sollte gewährleistet werden, dass die Gelder tatsächlich für Entwicklungsprojekte genutzt werden und nicht in der Staatskasse versickern. Ein im Dezember 2006 in der *Basler Zeitung*^a erschienener Beitrag bestätigte diese Befürchtungen: Von den 700 Millionen Dollar, welche die Schweiz im Rahmen der Abacha-Affäre zurückerstattete, seien 200 Millionen verschwunden! Laut Andreas Missbach von der Erklärung von Bern ist diese Grössenordnung durchaus realistisch^b. Von nigerianischer Seite wurde diese Meldung über den nigerianischen Botschafter umgehend dementiert. Das EDA liess seinerseits verlauten, man wolle mit einer Stellungnahme abwarten, bis der Bericht der Weltbank^c über die Verwendung der zurückerstatteten Gelder vorliege. Dieser Bericht wurde im Dezember 2006 veröffentlicht und beurteilte die Beteiligung der NGO an den Monitoringstrukturen sowie die Auswahl und Planung der Projekte als Erfolg. Gleichzeitig wies der Bericht aber darauf hin, die effektiven Ausgaben für die einzelnen Projekte oder allfällige Informationslücken in Bezug auf den Stand der Projektarbeiten könnten nicht überprüft werden.

³⁸ Dieses informelle Treffen schloss an zwei frühere Anlässe mit dem Titel „Lausanne I“ bzw. „Lausanne II“ aus dem Jahr 2001 an. Siehe auch „La Suisse à la pointe pour accélérer la restitution de l’argent sale“, *Le Temps*, 11. Oktober 2006.

³⁹ „La Suisse va rendre des millions à l’Angola“, *Le Courrier*, 2. April 2005; Déclaration de Berne, *L’Angola spolié*, 2. Januar 2006.

Auch das *Nigerian Network on Stolen Assets* legte einen unabhängigen Bericht vor^d. Eine Untersuchung von 54 Projekten, die offiziell mit den zurückgeführten Geldern finanziert wurden, förderte eine Reihe von Unregelmässigkeiten zutage: Von den 54 Projekten wurden viele bereits vor 2004 eingeleitet, 29 der 54 Projekte waren nicht fertig gestellt, einige wurden nicht umgesetzt, andere sind nicht operationell, und viele Projekte waren von der Zentralregierung geplant worden, ohne die Bedürfnisse der Begünstigten zur Kenntnis zu nehmen. Die vom Diktator beraubte Bevölkerung habe von der Rückgabe dieser Gelder nicht ausreichend profitiert. Die *NGO-Koalition zur fairen und transparenten Rückführung der Abacha-Gelder* forderte die Schweizer Behörden auf, die Konsequenzen aus diesem Desaster zu ziehen: „Es darf nicht mehr vorkommen, dass das Bundesamt für Justiz einen Rückgabe-Entscheid vorantreibt, ohne die Verwendung der zurückgeführten Gelder zu beachten.“^e

^a „Abachas Millionen sind verschwunden“, *Basler Zeitung*, 5. Dezember 2006.

^b „Fonds Abacha: irrégularités constatées“, *Le Temps*, 6. Dezember 2006.

^c World Bank, *Utilization of Repatriated Abacha Loot: Results of the Field Monitoring Exercise*, Report Prepared by the World Bank with Cooperation from the Federal Ministry of Finance, Abuja (Nigeria), Dezember 2006, 58 S.

^d Nigerian Network on Stolen Assets (NNSA), *Shadow Report on the PEMFAR Monitoring Exercise*, Benin City (Nigeria), NNSA, Dezember 2006, 78 S., verfügbar unter <<http://www.evb.ch/abacha>>.

^e NGO-Koalition zur fairen und transparenten Rückführung der Abacha-Gelder, „Abacha-Millionen: verschwendet statt verwendet“, Medienmitteilung, 18. Dezember 2006, <<http://www.evb.ch/p25011629.html>>.

QUELLEN

Internationale Organisationen

FATF, *Annual Report 2005-2006*, Paris, FATF, 23. Juni 2006, 20 S.

FAFT, *Annual Review of Non-Cooperative Countries and Territories 2005-2006*, Paris, FATF, 23. Juni 2006, 25 S.

FATF, *Report on Trade-Based Money Laundering*, Paris, FATF, 23. Juni 2006, 38 S.

GAFI/OCDE, *3^e Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Suisse*, Paris, GAFI/OCDE, 2005, 252 S. + 35 S. Anhänge. Kurzbericht: 14. Oktober 2005, 24 S.

World Bank, *Utilization of Repatriated Abacha Loot: Results of the Field Monitoring Exercise*, Report Prepared by the World Bank with Cooperation from the Federal Ministry of Finance, Abuja (Nigeria), Dezember 2006, 58 S.

Veröffentlichungen der Schweizer Behörden

Bundesrat, *Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; FINMAG)* vom 1. Februar 2006 (BBI 2006 2829).

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), *Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie*, Bern, DEZA/Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2006, 21 S.

Eidgenössische Bankenkommission, *Jahresbericht 2005*, Bern, EBK, 2005, 142 S.

Eidgenössisches Finanzdepartement, „EU-Steuerückbehalt: Schlussresultate der Erfassungsperiode 2005“, Medienmitteilung, 29. Juni 2006, 3 S.

Eidgenössisches Finanzdepartement, *Kennzahlen zum Finanzstandort Schweiz*, Bern, EFD, aktualisiert im Dezember 2006, 13 S.

Eidgenössisches Finanzdepartement, „Massgeschneiderte Revision der Geldwäschereigesetzgebung und rasche Teilrevision der Insider-Strafnorm“, Medienmitteilung, 29. September 2006, 3 S.

Eidgenössisches Finanzdepartement, *Umsetzung der FATF/GAFI-Empfehlungen in anderen Ländern und wirtschaftliche Auswirkungen der Empfehlungen; Bericht in Erfüllung der Postulate 05.3175 und 05.3456 Stähelin vom 17. März und 17. Juni 2005*, Bern, EFD, Mai 2006, 124 S.

Lüthi, Rolf, *Administrativuntersuchung in der Bundesanwaltschaft*, Bern, Markwalder & Partner, 15. September 2006, 38 S.

Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), *8. Jahresbericht 2005*, Bern, Bundesamt für Polizei/Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 2006, 81 S.

Nationalrat, *03.3121 Motion Gysin Remo: Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption*, eingebracht am 7. Mai 2003.

Schweizerische Nationalbank, *Die Banken in der Schweiz 2005*, Zürich, SNB, 2006.

Ständerat, *03.3212 n Motion Nationalrat (Gysin Remo). Gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber von Korruption*. Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 21. Februar 2006.

Nichtregierungsorganisationen und Interessenverbände

Déclaration de Berne, *L'Angola spolié*, 20. Januar 2006.

NGO-Koalition zur fairen und transparenten Rückführung der Abacha-Gelder, „Abacha-Millionen: verschwendet statt verwendet“, Medienmitteilung, 18. Dezember 2006, <<http://www.evb.ch/p25011629.html>>.

Nigerian Network on Stolen Assets (NNSA), *Shadow Report on the PEMFAR Monitoring Exercise*, Benin City (Nigeria), NNSA, Dezember 2006, 78 S., verfügbar unter <<http://www.evb.ch/abacha>>.

Schweizerische Bankiervereinigung, „EBK-Rundschreiben ‚Interne Überwachung und Kontrolle‘: keine undifferenzierte staatliche Regulierung, sondern massgeschneiderte Lösungen“, Medienmitteilung, 3. August 2005, 2 S.

Tax Justice Network, *Tax us if you can. The true story of a global failure*, Briefing paper, London, Tax Justice Network, September 2005, 72 S.

Transparency International, *Global Corruption Report 2006*, London/Ann Arbor, Pluto Press, 356 S.

Forschungsberichte

Queloz, Nicolas, Boris Boller, Fabrice Haag, *Analyse compréhensive et évaluative du dispositif suisse et premiers éléments de comparaison avec le dispositif canadien*, rapport scientifique final remis au Fonds national suisse de la recherche scientifique, Département de droit pénal, Université de Fribourg, 2006, 241 S. [Deutsche Zusammenfassung: Kontrolldispositive der Geldwäscherei. Verständnisorientierte und evaluative Analyse des Schweizer Dispositivs und erste Vergleiche mit dem kanadischen Dispositiv. Zusammenfassung der Forschungsthematik und der wichtigsten Resultate].

INTERNET-ADRESSEN

Aktion Finanzplatz Schweiz: <<http://www.aktionfinanzplatz.ch>>.

Bundesamt für Polizei (insbesondere Meldestelle für Geldwäscherei MROS): <<http://www.fedpol.admin.ch>>.

Center for Peacebuilding: <<http://www.swisspeace.org/koff>>.

Erklärung von Bern (EvB): <<http://www.evb.ch>>.

Europarat: <<http://www.coe.int>>.

Globales Netzwerk für Steuergerechtigkeit: <<http://www.taxjustice.net>>.

Multimedia-Plattform für Nachrichten und Informationen von swissinfo/SRI: <<http://www.swissinfo.org>>.

OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF): <<http://www.fatf-gafi.org>>.

OECD, Länderberichte und Informationen über die Tätigkeiten der OECD auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung: <<http://www.oecd.org/bribery>>.

Transparency International Schweiz: <<http://www.transparency.ch>>.

UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung: <<http://www.unodc.org>>.

Unabhängige Untersuchungskommission über das *Oil-for-Food*-Programm: <<http://www.iic-offp.org>>.