

Multilaterale Akzente

Editorial

Den Entwicklungsländern entgehen jedes Jahr zwischen 40 und 60 Milliarden US-Dollar aufgrund korrupter Handlungen wie Bestechung, Veruntreuung oder ähnlichem Amtsmissbrauch durch die politische Elite und Staatsbeamte. Die Einziehung und Rückführung von gestohlenen Vermögenswerten gilt bei den Verhandlungen über die Entwicklungsfinanzierung immer öfter als wichtiger Ansatz für mehr Ressourcen zur Finanzierung der nachhaltigen Entwicklungsziele.

Für die Schweiz ist die Einziehung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte seit dem Fall Marcos im Jahr 1986 ein vordringliches Anliegen. Aufgrund ihrer innovativen Praxis gilt sie sogar als Vorreiterin auf diesem Gebiet. Die Strategie der Schweiz bezweckt die Prävention von Korruption in Entwicklungsländern, die Abwehr von Geldern krimineller Herkunft vom Finanzplatz Schweiz sowie das Auffinden unrechtmässig erworbener Vermögenswerte und deren Rückführung in die Herkunftsländer.

Im Verlauf der letzten 25 Jahre hat die Schweiz die Überweisung von rund 1.8 Milliarden US-Dollar veranlasst. Damit konnten die Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsgruppen in den jeweiligen Ländern verbessert und die rechtlichen Voraussetzungen zur Bekämpfung der Straflosigkeit gestärkt werden. Im Rahmen der Vorbereitung der dritten internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die im Juli 2015 in Addis Abeba stattfindet, plädiert die Schweiz dafür, das UNO-Übereinkommen gegen Korruption besser umzusetzen und durchzusetzen, internationale Initiativen zur Unterstützung der Länder bei der Wiedererlangung gestohlener Vermögenswerte zu fördern und voranzutreiben und gute Praktiken für die Rückführung illegaler Gelder zu verabschieden.

OLIVIER BÜRKI
DANIEL BIRCHMEIER

Für Gerechtigkeit und Entwicklung

Der beharrliche Kampf gegen schmutziges Geld

ANALYSE Jedes Jahr fließen Dutzende Milliarden Franken illegal aus den Entwicklungsländern. Um diese Gelder zu identifizieren und zu beschlagnahmen, braucht es eine intensive internationale Zusammenarbeit.

Im März 2014 lancierte die brasilianische Polizei unter dem Namen «Lava Jato» (Autowäsche) eine gross angelegte Aktion zur Korruptionsbekämpfung. Dabei wurde ein umfangreiches Netz krimineller Machenschaften aufgedeckt, das gemäss den Ermittlungen bereits seit rund fünfzehn Jahren aktiv war. Korruption, Bestechung, schwarze Kassen von politischen Parteien, überhöhte Abrechnungen von Bauaufträgen, Geldwäscherei: Praktisch sämtliche Formen der Veruntreuung öffentlicher Mittel wurden in diesem Netzwerk auf höchster Ebene praktiziert. Am Pranger standen namentlich der Ölkonzern Petrobras (nach dem der Korruptionsskandal benannt ist), die vier grössten Bauunternehmen des Landes sowie ein Teil der politischen und wirtschaftlichen Elite. Wie es sich für einen guten Finanzthriller gehört, lag das Geld auf Schweizer Bankkonten (die Banken sperrten die Gelder, und die Schweiz hat vor Kurzem 120 Millionen US-Dollar an Brasilien überwiesen, weitere 280 Millionen bleiben beschlagnahmt). Die Untersuchungen dauern an.

Illegale Finanzflüsse nehmen zu

Der Skandal spielte sich in einem Schwellenland ab, das die Weltbank als Land mit mittlerem Einkommen im oberen Bereich einstuft. In den ärmsten Ländern der Welt wirkt sich die Veruntreuung von Staatsgeldern noch schwerwiegender auf die Bevölkerung aus. Ein kürzlich von der Afrikanischen Union und der UNO-Wirtschaftskommission für Afrika in Auftrag



Die unrechtmässige Bereicherung ist eines der eindeutigsten Anzeichen für Korruption. Foto: alle Rechte vorbehalten

gegebener Bericht geht davon aus, dass allein dem afrikanischen Kontinent jährlich 50 Milliarden US-Dollar entgehen. Selbst wenn der Anteil Afrikas am Total der unlauteren und illegalen Finanzflüsse aus den Entwicklungsländern nur 7,7% ausmacht, wiegen die Auswirkungen auf die Wirtschaft hier am schwersten. Die Lücke im Bruttoinlandsprodukt (BIP) beträgt 5,7%. Die amerikanische Nichtregierungsorganisation Global Financial Integrity (GFI) nennt in ihrer Studie über die Zehnjahresperiode 2002–2011 folgende Zahl: «Wir schätzen die unlauteren und illegalen Finanzflüsse aus den Entwicklungsländern für das Jahr 2011 auf schwindelerregende 946,7 Milliarden US-Dollar».

Die Finanzflüsse nehmen laufend zu. GFI schätzt, dass sie zwischen 2002 und 2011 weltweit real um 10% pro Jahr gewachsen sind. «Dies ist ein weiterer Beweis dafür, dass die unlauteren und illegalen Finanzflüsse insgesamt die verheerendsten Auswirkungen auf den Süden haben.» Gemäss den aktuellsten verfügbaren Zahlen beliefen sie sich 2012 auf 991 Milliarden US-Dollar, das ist mehr als die öffentliche Entwicklungshilfe und die Auslandsinvestitionen zusammen.

Für den Begriff unlautere und illegale Finanzflüsse gibt es keine offizielle Definition. Die OECD versteht darunter Methoden, Praktiken und Straftaten, mit denen Finanzmittel unter Umgehung der nationalen und internationalen Rechtsordnungen aus einem Land geschafft werden. In den meisten Fällen handelt es sich um den Transfer legal erworbener Mittel zwecks Steuerflucht oder um manipulierte Preisangaben in Transaktionen und Rechnungen. Dazu kommen illegale Geschäfte jeglicher Art, die nicht zuletzt der Geldwäscherei und potenziell dem Terrorismus Vorschub leisten.

Unerlaubte Bereicherung ist eine Straftat

Ein Ansatz der Schweiz in ihrer Strategie zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Vermögenswerten besteht darin, ein Auge auf politisch exponierte Personen (PEP) zu halten (siehe Beitrag auf S. 4). Auf diese Weise können verdächtige Bankgeschäfte frühzeitig erkannt werden.

Die Weltbank und die Vereinten Nationen schätzen die Bestechungssummen in den Entwicklungs- und Schwellenländern auf 40 bis 60 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Der einzige konkrete Nachweis für diesen Missbrauch sind in der Regel Geldzahlungen in der offensichtlichen Absicht, sich unerlaubt zu bereichern. Aus diesem Grund stufen sowohl das UNO-Übereinkommen gegen Korruption als auch das Interamerikanische bzw. das Afrikanische Übereinkommen gegen Korruption die unerlaubte Bereicherung als Straftat ein. Sie wird im UNO-Übereinkommen umschrieben als erhebliche Zunahme des Vermögens einer politisch exponierten Person, die sie im Verhältnis zu ihren rechtmässigen Einkünften nicht plausibel erklären kann.

Sperrung und Einziehung

An den Foren zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Accra (2008) und Busan (2011) unter der Schirmherrschaft der OECD verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, die Massnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei zu verstärken und den institutionellen Rahmen für die Einziehung und Rückführung von beschlagnahmten Vermögenswerten zu schaffen. Laut der Studie «Few and Far, The Hard Facts on Stolen Asset Recovery»,



Die UNO debattiert seit mehreren Jahren über den Zusammenhang zwischen illegalen Finanzströmen und Entwicklungsfinanzierung, so 2003 in New York.

Foto UNO/Eskinder Debebe

welche die StAR-Initiative (Weltbank und UNO) gemeinsam mit der OECD durchführte, um die Umsetzung der Verpflichtungen zu evaluieren, belaufen sich die zwischen 2010 und 2012 gesperrten Vermögenswerte auf 1,398 Milliarden US-Dollar. Die schlechte Nachricht ist, dass dieser Betrag sehr stark unter den Schätzungen der unlauteren und illegalen Finanzflüsse liegt, weil «zwischen den internationalen Verpflichtungen und der Praxis auf nationaler Ebene ein gewaltiger Unterschied besteht». Dafür gibt es zwei gute Nachrichten: Einerseits werden mehr Vermögenswerte gesperrt als früher, und andererseits nehmen die Rückführungen aus den OECD-Ländern in die Entwicklungsländer zu. Dem vorletzten Bericht zufolge wurden Vermögenswerte vor allem in andere OECD-Länder zurückgeführt. Ein weiterer positiver Aspekt ist die zunehmende Zahl von Staaten, die von Amtes wegen Untersuchungen eingeleitet haben, ohne eine Beschwerde von Geschädigten abzuwarten – dazu gehört auch die Schweiz. Im Zusammenhang mit der Sperrung von Vermögenswerten kam es öfter zu Administrativ- als zu Strafuntersuchungen, und das mit mehr Erfolg. Der arabische Frühling wirkte sich massgeblich auf dieses Ergebnis aus, weil zwischen 2010 und 2012 rund 40% der auf behördliche Anordnung gesperrten Vermögenswerte aus Ägypten und Tunesien stammten.

Noch ist es allerdings zu früh zum Jubeln. Von den 34 OECD-Staaten haben 14 nicht an der Studie von StAR und OECD teilgenommen. Bei den anderen wurden nur geringe Fortschritte festgestellt. Der Bericht betont die Notwendigkeit, Zahlen über die

Sperrung von Vermögenswerten und deren Beschaffenheit zu erheben und zu veröffentlichen. Sie sollen es erlauben, erfolgversprechende Massnahmen zu erkennen und die Entscheidungen auf nationaler Ebene danach auszurichten.

Internationale Zusammenarbeit

Die Instrumente zur Erkennung unlauterer und illegaler Finanzflüsse, zur Bekämpfung von Korruption oder zur Einleitung rechtlicher Schritte sind komplex. Die Entwicklungsländer verfügen oft nicht über die erforderlichen Ressourcen und Institutionen. Sie setzen eine enge Zusammenarbeit auf internationaler Ebene voraus. Im Zuge des arabischen Frühlings wurde deshalb 2012 das Arabische Forum für die Rückführung von Vermögenswerten (AFAR) geschaffen. Diese Plattform vereint die G7, die Deauville-Partnerschaft (eine multilaterale Initiative zur Stärkung der guten Regierungsführung in den Transitionsländern), die arabischen Staaten sowie mehrere Finanzorganisationen. Sie ermöglichte die rasche Freigabe von Vermögenswerten der gestürzten Machthaber Tunesiens und Ägyptens. Das dritte Treffen des Forums fand im November 2014 in der Schweiz statt.

Nach diesem Vorbild haben die USA und Grossbritannien am 28. April 2014 auf Ersuchen der neuen Regierung auch für die Ukraine ein Forum zur Rückführung von Vermögenswerten ins Leben gerufen. Dieses Forum soll jene Vermögenswerte identifizieren, die das Janukowitsch-Regime namentlich über ein Konstrukt von Tarnfirmen veruntreut hat. Dafür wurde ein Übereinkommen mit dem Internationalen

Zentrum für die Wiedererlangung von Vermögenswerten (International Centre for Asset Recovery) abgeschlossen, einem Teilbereich des Basel Institute on Governance, das von Grossbritannien, Liechtenstein und der Schweiz finanziert wird.

Die Schweiz hatte die Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen des Präsidenten und von 19 PEP am 26. Februar 2014 gesperrt, d. h. nur vier Tage nach der Absetzung des Präsidenten.

Weg von unlauteren und illegalen Finanzflüssen – hin zu mehr Entwicklung

Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Afrikanischen Union und der UNO-Wirtschaftskommission für Afrika schreibt in einem 2014 veröffentlichten Bericht, dass es die Verluste aufgrund unlauterer und illegaler Finanzflüsse den afrikanischen Ländern zusätzlich erschwert haben, die Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 zu erreichen. Die Autoren empfehlen diesen Staaten dringend, in Bezug auf Manipulationen bei der Rechnungsstellung wie z. B. Gebühren und Verrechnungspreise strikte Gesetze zu erlassen und die zur Umsetzung erforderlichen institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen. Bei der Korruptionsbekämpfung unterstreichen die Autoren die Bedeutung von öffentlich zugänglichen Budgetinformationen, von Massnahmen zur Prüfung von PEP und von freier Meinungsäusserung für die Zivilgesellschaft und die Medien.

Nach Auffassung von OECD und StAR sollten unlautere und illegale Finanzflüsse zu den strategischen Prioritäten der Geberländer gehören. Auch die Online-Plattform U4 Anti-Corruption Resource Center, die von mehreren europäischen Staaten einschliesslich der Schweiz sowie von Australien finanziert wird, betont, dass die multilateralen Organisationen «als Bindeglieder zwischen den Empfängern der Hilfezahlungen und den Geberländern» eine ausserordentlich wichtige Rolle spielen. Sie können sich namentlich für die Einhaltung der internationalen Standards und die Ausbildung einsetzen, ein einheitliches Vorgehen unter den Geberländern fördern, den politischen Willen stärken und bei der Rückführung von Vermögenswerten helfen. ▮

Illegale Vermögenswerte im Dienst der Entwicklung

Das Volk soll profitieren

FESTSTELLUNG **Beschlagnahmete illegale Vermögenswerte müssen zurückgegeben und für die Entwicklung der Herkunftsländer verwendet werden. Das ist einfacher gesagt als getan, aber es gibt erfolgreiche Beispiele, die als Grundlage für gute Praktiken dienen können.**

Am 24. September 2014 fand am Rande der UNO-Generalversammlung in New York eine hochrangige Sitzung statt, an der Vertreter der OECD, der Vereinten Nationen, der Weltbank, der US-Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (USAID) sowie der Regierungen Mexikos, Australiens und Nigerias teilnahmen. Thema des Treffens war die «Eindämmung illegaler Finanzströme zur Mobilisierung inländischer Ressourcen und zur nachhaltigen Entwicklung nach 2015».

Unter dem komplizierten Titel fand ein «ausserordentlicher Austausch» statt, wie ein Teilnehmer der Nichtregierungsorganisation Global Financial Integrity sagte. In den Medien fand das Treffen keine Beachtung, obwohl der enge Zusammenhang zwischen den enormen Summen der illegalen Finanzflüsse und der Entwicklungsfinanzierung heute ausser Frage steht.

Rückgabe beschlagnahmter Vermögenswerte

Dasselbe gilt am anderen Ende der Kette, bei der Sperrung von Vermögenswerten. Sie müssen den Herkunftsländern nicht nur zurückgegeben werden, wie dies das UNO-Übereinkommen gegen Korruption (CNUCC) vorsieht, sondern auch für die Entwicklung und für die Entschädigung der Opfer verwendet werden. Die Rückerstattung dient der Gerechtigkeit, trägt zur Korruptionsbekämpfung bei und stärkt den sozialen Zusammenhalt.

Das Übereinkommen enthält keine Anleitung, obwohl zum Teil beträchtliche Summen im Spiel sind. Die erste Schwierigkeit besteht darin, den Betrag der veruntreuten Vermögenswerte zu ermitteln. Zwischen dem gemeldeten Betrag und der zurückgeführten Summe kann eine grosse Differenz bestehen, die für Laien schwer verständlich ist. Aber nicht alle gestohlenen Gelder werden gefunden, und nicht alle gesperrten Vermögenswerte werden eingezogen oder zurückerstattet. Ein Teil der Gelder kann auch rechtmässiger Herkunft sein. Zudem kann das Verfahren je nach Komplexität des Falls Jahre dauern.

Keine Patentlösung

Bis jetzt besteht kein internationaler Konsens über die beste Art, unrechtmässig erworbene Vermögenswerte zurückzuerstatten. Eines steht jedoch fest: Eine Patentlösung gibt es nicht. «Die Rückgabe der gestohlenen Vermögenswerte markiert den erfolgreichen Abschluss eines Rückführungsverfahrens», schreibt die Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), die von der Weltbank und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung geschaffen wurde. Des Weiteren hält sie fest, dass die Planung der Rückführung eine Reihe von Fragen aufwirft, welche die Behörden der Herkunftsländer sorgfältig prüfen müssen. Gemäss StAR ist es Sache der geschädigten Staaten, über die Verwendung der zurückerstatteten Gelder zu entscheiden, doch zahlt es sich aus, wenn sie bei deren Verwaltung eine Politik der Offenheit und der Transparenz pflegen.

Diese kaum verhohlene Aufforderung zu einer engen internationalen Zusammenarbeit hat ihre Gründe. Eine Rückführung kann sich als heikel erweisen, vor allem wenn die Regierung des geschädigten Staats selbst der Veruntreuung verdächtigt wird oder nicht in der Lage ist, solche Praktiken zu

verhindern. Die Länder, die Gelder zurückgeben, wollen sicherstellen, dass diese sinnvoll eingesetzt werden.

Laut OECD und StAR haben zwischen 2006 und Juni 2012 nur drei Staaten illegale Vermögenswerte an die Herkunftsstaaten zurückerstattet: die USA, Grossbritannien und die Schweiz. Wegen ihres attraktiven Finanzplatzes und ihres Bankgeheimnisses befand sich die Schweiz lange im Auge des Hurrikans. Heute werden ihre Mechanismen zur Rückerstattung solcher Gelder und zur Sicherstellung ihrer sinnvollen Verwendung mit Interesse verfolgt. Bei den Geldern des nigerianischen Abacha-Clans wickelte die Schweiz die Rückgabe z. B. über die Weltbank ab. Für die Fujimori-Gelder und die Marcos-Gelder errichtete sie einen unabhängigen Fonds in Peru und auf den Philippinen, und für den Fall Kasachstans gründete sie eine Stiftung.

Gute Praktiken

Bei der Stiftung BOTA, die von 2009 bis 2014 tätig war, arbeiteten drei Regierungen (USA, Schweiz, Kasachstan),

die Weltbank und zwei Organisationen, Save the Children und das US-amerikanische International Center for Asset Recovery (IREX), zusammen. Sie verwaltete die Rückführung von 116 Millionen US-Dollar. Laut ICAR handelte es sich um Schmiergelder eines amerikanischen Investors an kasachische Beamte, die bei Schweizer Banken angelegt worden waren. Dank der Stiftung wurden namentlich die Sozial- und Gesundheitsleistungen für benachteiligte Kinder und Jugendliche verbessert. Mit der operativen Arbeit wurde das IREX beauftragt. Bis zur Halbzeit des Programms konnte die Stiftung die geschätzte Zahl der Begünstigten verdoppeln. Gemäss einer externen Evaluation waren die Projekte sehr wirksam. Sie kamen entweder der ganzen Bevölkerung, bestimmten Kategorien von direkten Geschädigten (Kinder, Regionen) oder dem öffentlichen Sektor (Bildung, Gesundheit) zugute.

«BOTA ist ein sehr gutes Beispiel für eine gelungene Rückerstattung in einem schwierigen Kontext», sagt Salome Steib, die die Umsetzung als

Verantwortliche des Bereichs Korruptionsbekämpfung und Rückerstattung von Vermögenswerten innerhalb der DEZA verfolgte. «Der Prozess war heikel und ziemlich teuer, aber die Ergebnisse sind ausgezeichnet. Innerhalb von fünf Jahren verbesserten sich die Lebensbedingungen von 208 000 Kasachinnen und Kasachen, und die Kapazitäten und das Fachwissen vor Ort wurden gestärkt.» Aus diesem Beispiel und den früheren Erfahrungen lassen sich gute Praktiken ableiten. Nach Meinung von Salome Steib ist es wichtig, dass die Parteien ein Abkommen abschliessen, um Missverständnisse zu vermeiden. Wünschenswert ist auch externes Fachwissen (z. B. der Weltbank). Die gewählte Lösung muss gute Erfolgsaussichten haben, d. h. einfach sein, und die Umsetzung muss überwacht werden, um Verantwortung und Transparenz zu gewährleisten. Schliesslich sollte sich das Programm über fünf bis acht Jahre erstrecken, je nachdem wie hoch die Beträge sind. Eine kürzere Dauer ist nicht realistisch, und bei längeren Projekten sind die Ergebnisse für die Bevölkerung zu wenig greifbar. |||

Strategie der Schweiz

1986 sperrte die Schweiz erstmals Gelder eines gestürzten Diktators, jene des ins Exil geflüchteten philippinischen Präsidenten Ferdinand Marcos. Im Zuge weiterer Affären um ausländische Machthaber, welche veruntreute Gelder bei Schweizer Banken angelegt hatten, hat die Schweiz ihr Dispositiv zum Kampf gegen Potentatengelder sukzessiv erweitert. Kürzlich wurde eine «Strategie zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern» verabschiedet. Diese fügt sich in das Engagement der Schweiz für Rechtsstaatlichkeit und gegen Straflosigkeit ein.

Mit «Potentatengeldern» sind in der 2014 veröffentlichten Strategie Vermögenswerte gemeint, die politisch exponierte Personen (PEP) und ihnen nahestehende Personen «durch Korruption oder andere Straftaten unrechtmässig erworben haben».

Die Schweiz setzt seit der Affäre Marcos auf zwei Ebenen an: bei der

Prävention (in den Staaten, mit denen die Schweiz zusammenarbeitet, durch die Umsetzung internationaler Standards) und bei der Repression (vorsorgliche Sperrung der Vermögenswerte, Rechtshilfe, Rückführung). Die Umsetzung in die Praxis ist jedoch nicht leicht, wie die Strategie warnt. Die Vermögenswerte sind oft auf verschiedene Rechtsordnungen verteilt, die Verbindungen zwischen im Ausland begangenen Taten und den Vermögenswerten in der Schweiz sind oft unklar, im Herkunftsstaat fehlen z. B. Know-how, politischer Wille oder Garantien für die Einhaltung der Menschenrechte.

In Anbetracht dieser Herausforderungen ist das primäre Ziel der Strategie «die möglichst rasche, rechtsstaatlich korrekte Rückerstattung». Diese bedingt eine enge interne Koordination (zwischen den betroffenen Schweizer Behörden), wenn nötig eine Anpassung des gesetzlichen Rahmens,

technische Unterstützung der Herkunftsländer usw. Zweites Ziel ist das Engagement zur Stärkung des Level Playing Field, d. h. zur Übereinkunft der Finanzmärkte zwecks Sperrung verdächtiger Gelder, ohne dass sich daraus Wettbewerbsnachteile für den Schweizer Finanzplatz ergeben. Ein drittes Ziel sind «transparente und sorgfältig ausgewählte Rückführungsmodalitäten» (s. Artikel S. 3). Schliesslich wird eine «aktive und klare Kommunikation über die Schweizer Politik» angestrebt. Diese dient einem dreifachen Zweck: Sie soll klar machen, dass die Schweiz keine «aus Korruption und anderen Straftaten stammende Vermögenswerte auf ihrem Finanzplatz will»; sie soll «realistische Erwartungen» vermitteln, was die Dauer eines Restitutionsverfahrens und den Umfang der betroffenen Vermögenswerte betrifft, und sie soll den Fokus der internationalen Aufmerksamkeit von der punktuellen Existenz problematischer Gelder weg auf die lösungsorientierten Rückführungsansätze der Schweizer Politik lenken. |||

«Wir sind das Öl im Getriebe»

INTERVIEW Jean Pesme ist seit vier Jahren Koordinator der Initiative zur Wiedererlangung gestohlener Vermögenswerte StAR (Stolen Assets Recovery). Diese Partnerschaft der Weltbank und des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung unterstützt die internationalen Bestrebungen, den Zufluchtsorten für Vermögenswerte korrupten Ursprungs ein Ende zu setzen. Der Franzose unterstreicht die grosse Signalwirkung, die von den fortschrittlichsten Ländern im Bereich der Beschlagnahmung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausgeht, zu denen die Schweiz gehört.

Der Fluss von unrechtmässig erworbenen Geldmitteln nimmt zu, die Beschlagnahmungen und Rückerstattungen ebenfalls. Ein Wettlauf ohne Ende?

Diese Schätzungen sind mit Vorsicht zu interpretieren. Bei StAR konzentrieren wir uns ausschliesslich auf Korruptionsgelder. Es ist nicht unsere Aufgabe, in anderen Bereichen wie z. B. Steuerhinterziehung oder bei Vermögenswerten verbrecherischer Herkunft tätig zu werden. Gemäss unseren Daten entgehen den Entwicklungsländern jedes Jahr 40 bis 60 Milliarden US-Dollar durch Korruption. Und das ist eine konservative Schätzung. Bei den Rückführungen gehen wir aufgrund unserer Informationen von einem Volumen von rund 5 Milliarden US-Dollar in 15 Jahren aus. Die Sperrungen und Beschlagnahmungen haben in den letzten Jahren zugenommen. Unsere letzte Auswertung von offiziellen Daten zu den OECD-Ländern (Herbst 2014) zeigt eine leichte Verbesserung. Die meisten dieser Massnahmen gehen auf nur drei Länder zurück: die USA, Grossbritannien und die Schweiz. Es liegt aber noch viel Arbeit vor uns. Wichtig ist die Signalwirkung für andere Finanzplätze.

Wie kann man weitere Länder zum Handeln bewegen?

Zum einen durch Information. Wir müssen die Fakten auf den Tisch legen, sie analysieren und die Lehren daraus ziehen. Wir wenden uns an die internationalen Organisationen und an die grossen politischen Foren wie die G20



«Die Schweiz hat einen klaren politischen Willen gezeigt». Jean Pesme, Koordinator der StAR-Initiative. Foto StAR

und G7. Und wir sind bestrebt, öffentliche und messbare Verpflichtungen seitens der Finanzmärkte zu erwirken. Wir gelangen aber auch an die Zivilgesellschaft, die Medien und an Organisationen zur Korruptionsbekämpfung wie Transparency International. Es geht darum, Einfluss auf die Staaten zu nehmen und den Druck hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen aufrecht zu erhalten.

Ein grosser Teil unserer Arbeit, etwa 60 Prozent, besteht aber darin, den politischen Entscheidungsträgern und Praktikern zu helfen, effektive Strategien für die Wiedererlangung von Vermögenswerten auszuarbeiten, fundierte Dossiers zu erstellen und die Beschlagnahmung bzw. Rückführung der Gelder zu erwirken. Ohne dass wir uns an ihre Stelle setzen. Unsere Aufgabe ist es, beide Seiten auf neutrale Weise über die Möglichkeiten und Herausforderungen zu informieren, damit die Parteien miteinander sprechen und das Verfahren respektiert wird. Wir wollen dazu beitragen, dass die Gesuche möglichst vollständig, die Dossiers einwandfrei sind, bevor sie abgeschickt werden.

In wie vielen Ländern sind Sie derzeit aktiv?

In rund zwanzig Ländern, in unterschiedlicher Masse, je nach Entwicklung der Lage vor Ort. In Libyen geht es derzeit nur schleppend voran. In Sri Lanka und in der Ukraine sind wir dagegen sehr aktiv. Es ist eine langfristige Arbeit. Wir wollen die Verfahren beschleunigen: Diese sollten nicht mehr 15 oder 20 Jahre in Anspruch nehmen, sie sind aber auch nicht in sechs Monaten zu bewältigen.

Welches sind die besten Instrumente?

Es gibt mehrere: Ersuchen um Beschlagnahme, Umkehr der Beweislast und Zivilklagen. Die Zivilklagen dienen der Durchsetzung von Eigentumsrechten. Die Beweislastumkehr (bei der die angeschuldigte Partei den Beweis erbringen muss, dass sie rechtmässig gehandelt hat) und die Zivilklagen wurden in den letzten fünf Jahren am häufigsten eingesetzt. Sie haben sich als viel effizienter erwiesen als erwartet. Vermutlich braucht es aber einen Methodenmix und ein strategisches Vorgehen, um die geeignetsten Instrumente zu identifizieren.

Wie werden Sie bei Ihrer Arbeit wahrgenommen? Gibt es Anerkennung?

Fachlich sind wir anerkannt, hoffe ich. Man hört uns zu und zieht uns immer häufiger zu Rate. Wir sind wie das Öl im Getriebe. Ich glaube, wir schaffen ein Klima des Vertrauens und der Unparteilichkeit. Dass wir an zwei grosse internationale Organisationen angegliedert sind, trägt sicher zu unserer Glaubwürdigkeit und Legitimität bei.

Und welchen Schwierigkeiten begegnen Sie?

Zunächst gibt es technische Hürden: Es ist schwierig, die Vermögenswerte aufzuspüren und nachzuweisen, dass sie tatsächlich korrupten Ursprungs sind. Dann ist die internationale Zusammenarbeit auf rechtlichem Gebiet eine komplexe und aufwendige Angelegenheit, vor allem das technische Verständnis für die jeweiligen Rechtssysteme. Dazu kommt die Frage des politischen Willens, der schwer zu messen ist. Wir beurteilen ihn anhand der Taten.

Die Schweiz steht häufig in der Kritik als Zufluchtsort für unrechtmässig erworbene Vermögenswerte. Sie ist aber auch eines der drei Länder, die am meisten Gelder zurückgeführt haben. Steht sie nun gut oder schlecht da?

Sowohl als auch: Was die Sperrung, Beschlagnahmung und Rückerstattung betrifft, hat die Schweiz einen klaren politischen Willen, viel Entschlossenheit und Initiative gezeigt. Sie hat Führungsstärke und Innovationsgeist bewiesen, z. B. mit der Lex Duvalier. Es besteht jedoch das Risiko einer Diskrepanz zwischen diesen bemerkenswerten Anstrengungen einerseits und der Prävention und Aufdeckung andererseits. Es gilt sicherzustellen, dass die linke Hand weiss, was die rechte tut! Man müsste die Mittel auf vorgelagerter Stufe stärken, um die Kohärenz und Effizienz des Dispositivs zu verbessern. ▮



Anti-Korruptionskampagne in Namibia. Foto Weltbank/Philip Schuler

Internationale Zusammenarbeit

Korruptionsbekämpfung

ENGAGEMENT Die Geber sind zunehmend besorgt über die Veruntreuung öffentlicher Vermögenswerte von Entwicklungsländern und über die Geldwäscherei.

Korruption existiert überall auf der Welt. Auch wenn sie nur einen kleinen Teil der illegalen Finanzflüsse ausmacht, ist sie doch äusserst schädlich für die Entwicklung und den Demokratisierungsprozess. Durch Korruption werden Staatsgelder unterschlagen, Entwicklungsbemühungen zunichte gemacht, der Rechtsstaat untergraben und die Marktregeln verzerrt. Und wie bei allen illegalen Finanzflüssen trifft es die Ärmsten besonders hart. Dies mag erklären, weshalb das UNO-Übereinkommen gegen Korruption (CNUCC) in kurzer Zeit (zwischen 2000 und 2003)

zustande kam und bis heute von über 170 Ländern ratifiziert wurde, ob- schon das Thema innerhalb der UNO jahrzehntelang tabu war.

Korruption nimmt verschiedene Formen an. Zielscheibe ist primär die öffentliche Hand, sie kommt aber auch im Privatsektor und in internationalen Organisationen vor. Bestechung, Vorteilsgewährung und -annahme, Amtsmissbrauch und Veruntreuung öffentlicher Gelder sind nur einige Beispiele dafür. Das UNO-Übereinkommen definiert eine breite Palette von gesetzlichen Instrumenten zur Bekämpfung der Korruption und ihrer Folgeerscheinungen – unerlaubte Bereicherung und Geldwäscherei –, welche die Unterzeichnerstaaten umsetzen sollen. Es sieht jedoch keine Sanktionsmöglichkeiten vor. Seitens der Geberländer

hat die OECD rechtliche Standards erlassen, welche die Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unter Strafe stellen.

Die Geldwäscherei ist zudem eine potenzielle Quelle der Terrorismusfinanzierung. Zur Bekämpfung der Geldwäscherei wurde 1989 die zwischenstaatliche Organisation Financial Action Task Force (FATF) ins Leben gerufen. Ziel der FATF ist «die Erarbeitung von Standards und die Förderung der effizienten Umsetzung von gesetzlichen, aufsichtsrechtlichen und operativen Massnahmen». Ihre Empfehlungen sind massgebend für 188 Rechtssysteme weltweit geworden – 34 Mitgliedstaaten, zwei regionale Organisationen (Europäische Kommission und Golfkooperationsrat), acht assoziierte Organisationen und eine Reihe von Beobachtern. Im Gegensatz zur CNUCC sieht sie Sanktionen vor.

Seit einigen Jahren «beteiligen sich die Geberorganisationen zunehmend an der Aufspürung unrechtmässig erworbener Geldmittel», hält die OECD fest. Sie «unterstützen die Anstrengungen der Zivilgesellschaft und die Nachforschungen auf diesem Gebiet» sowie «die Ausbildungsanstrengungen der Länder im Hinblick auf die Bekämpfung der Steuerflucht, der Geldwäscherei und der Korruption».

Die Schweiz beteiligt sich über das SECO an einer Initiative des Internationalen Währungsfonds zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Diese dient der Finanzierung von technischer Hilfe für Länder, die Unterstützung in diesen Angelegenheiten suchen. Damit sollen die Integrität des Finanzsektors gefördert und die Stabilität der nationalen und internationalen Finanzsysteme gestärkt werden. Während der ersten Phase wurden 59 Anfragen von 33 Ländern bearbeitet. Die zweite Phase hat 2014 begonnen. Die DEZA unterstützt die Organisation Transparency International, die weltweit über rund hundert nationale Ab- leger verfügt. Die Organisation ist vor allem für ihre jährliche Rangliste der Korruptionswahrnehmung bekannt. Sie betreibt aber auch Forschung und führt Programme zur Korruptionsbekämpfung in Zusammenarbeit mit Regierungen, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft durch. |||

IMPRESSUM



Herausgeber:
Direktion für Entwicklung
und Zusammenarbeit DEZA
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Redaktionelle Mitarbeit:
Michel Bühler, Antoinette Prince

Layout:
Marc Dubois, Lausanne
marc@mdvr.ch

Übersetzung aus dem Französischen:
EDA

Olivier Bürki
Leiter Abteilung Globale Institutionen DEZA
olivier.burki@eda.admin.ch

Patrick Egli
Stellvertretender Abteilungsleiter Globale
Institutionen, DEZA
patrick.egli@eda.admin.ch

Michelle Gysin
Stv. Leiterin Sektion Multilaterale
Zusammenarbeit, SECO
michelle.gysin@seco.admin.ch

Daniel Birchmeier
Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit SECO
daniel.birchmeier@seco.admin.ch