



Kein Potentat ohne Bankkonto in der Schweiz – dieser weltbekannte Grundsatz muss endlich durch eine glaubwürdige Politik widerlegt werden

## Potentatengelder frühzeitig stoppen

Hintergrundpapier der SP Fraktion vom 15. März 2011

### Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i> .....	2
<b>1. TEIL DAS GESETZGEBERISCHE DISPOSITIV</b> .....	<b>3</b>
<i>A. Abwehr im Strafrecht</i> .....	3
<i>B. Das Geldwäschereigesetz als Präventionsgesetz</i> .....	4
1. Sorgfaltspflicht der Finanzintermediäre .....	4
2. Besondere Sorgfaltspflicht bei politisch exponierten Personen .....	4
3. Aufsicht durch die Finma .....	5
<i>C. Die Sperrung von Potentatengeldern durch den Bundesrat</i> .....	5
<i>D. Die internationale Rechtshilfe und die Restitution der Potentatengelder</i> .....	5
<i>E. Die Lex Duvalier als Ultima Ratio</i> .....	6
<b>2. TEIL: VORSCHLÄGE ZUR BEHEBUNG VON MÄNGELN UND LÜCKEN IM BISHERIGEN VERFAHREN</b> .....	<b>6</b>
<i>A. Lücken im Geldwäschereigesetz und Probleme beim Vollzug</i> .....	6
1. Mangelnde Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht durch die Finanzintermediäre .....	7
2. Die Überwachung durch die Prüfgesellschaften muss verstärkt werden .....	7
3. Der Bund oder zumindest die FINMA müssen ihre Aufsichtspflicht verstärkt wahrnehmen .....	7
4. Der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes muss ausgeweitet werden .....	8
5. Steuerdelikte als strafbare Vortat .....	8
<i>B. Lücken im Strafrecht und im Strafprozessrecht</i> .....	9
1. Beweislastumkehr bei Potentaten .....	9
2. Einziehung von Vermögenswerten von Potentaten auch dann, wenn die Vortat ausschliesslich im Ausland begangen wurde .....	9
3. Einführung eines Klage- und Beschwerderechts von spezialisierten Verbänden .....	10
<i>C. Gesetz statt verfassungsrechtliches Notrecht</i> .....	10
<i>D. Schwierigkeiten bei der internationalen Rechtshilfe</i> .....	10
<i>E. Lücken in der Lex Duvallier</i> .....	11
<i>F. Die Korruption weltweit bekämpfen und die Gewaltenteilung fördern</i> .....	11
1. Autonome Instrumente .....	11
2. Bilaterale Instrumente .....	11
3. Multilaterale Instrumente .....	11
<b>VORSTÖSSE DER SP FRAKTION</b> .....	<b>12</b>
<b>MATERIALIEN</b> .....	<b>13</b>
<i>Rechtsgrundlagen</i> .....	13
<i>Medienmitteilungen des Bundesrates</i> .....	13
<i>Berichte und Mitteilungen der Verwaltung</i> .....	13

## Einleitung

Die Schweiz rühmt sich als Vorreiterin beim Kampf gegen die Geldwäscherei. Die Praxis zeigt aber ein anderes Bild. Kommt es zu politischen Auseinandersetzungen in einem Land und werden Staatschefs mit ihrer Entourage des Raubzugs an Vermögenswerten ihrer Staaten beschuldigt, zeigt sich: Die Schweiz ist Fluchthafen für illegale Gelder. Die rasche Sperrung von Vermögenswerten von Potentaten durch den Bundesrat wie im Fall Tunesien, Ägypten und Libyen ist zwar lobenswert. Aber warum sind Potentaten-Gelder überhaupt in der Schweiz? Bei richtiger Durchsetzung der Geldwäschereibestimmungen durch die Banken dürfte das gar nicht der Fall sein. Versagt hat insofern in erster Linie die Prävention. Nötig sind sowohl eine Stärkung des Vollzugs als auch griffigere gesetzliche Bestimmungen. Der Stopp der Geldwäscherei durch Potentaten und die Rückführung der gestohlenen Vermögenswerte an die Bevölkerung bildet einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur sozialen und demokratischen Entwicklung in den Herkunftsländern.

Schematisch können bei der Abwehr und Rückerstattung illegal erworbener Potentatengelder vier Phasen unterschieden werden. Die Schweiz kann nur in den Phasen 1, 2 und 4 autonom handeln. In Phase 3 (und einzelnen Elementen der Phase 1) ist sie davon abhängig, dass im Partnerstaat ein unabhängiges Justizsystem funktioniert. Gerade in autokratisch regierten Potentatenstaaten kann die dafür erforderliche Gewaltenteilung oft nicht vorausgesetzt werden:

Herkunftsstaat muss bei der Feststellung strafbarer Vortaten kooperieren		Das Vorliegen eines Rechtshilfesuches aus dem Herkunftsstaat ist entscheidend.	
<b>1) Geldwäschereigesetz (Prävention) StGB</b>	<b>2) Notrechtliche Sperrung der Vermögenswerte gestürzter Potentaten</b>	<b>3) Rechtshilfeverfahren</b>	<b>4) «Lex Duvalier»</b>
Die Verantwortung für die Prävention liegt bei der Schweiz. Die Finanzintermediäre schätzen die Rechtmässigkeit der angenommenen Gelder ab und erstatten gegebenenfalls Meldung.	Die Schweiz handelt in dieser Phase <b>autonom</b> . Der Bundesrat stützt sich auf die Bundesverfassung.	Gemäss dem Grundsatz der doppelten Strafbarkeit muss die Vortat auch in der Schweiz strafbar sein.	Bei «gescheiterten» Staaten kann die Schweiz <b>autonom</b> handeln, falls ein Rechtshilfesuch nicht zum Ziel führt.

Wer die Ursachen bekämpfen will, muss dazu beitragen, dass es Potentaten gar nicht in die Lage kommen, sich unrechtmässig Vermögenswerte anzueignen. Die weltweite Bekämpfung der Korruption und die Stärkung einer unabhängigen Justiz haben in den letzten zwei Jahrzehnten grosse Fortschritte gemacht. Es ist deshalb nicht in jedem Fall zielführend, das autonome Handeln der Schweiz zu stärken. Vielmehr muss es auch darum gehen, dass in den Herkunftstaaten die Justiz und deren Unabhängigkeit gestärkt wird. Die Schweiz ist auf diesem Gebiet sehr aktiv. Die Direktion für Völkerrecht unterstützt Herkunftstaaten von Potentatengeldern bei der Erarbeitung von Rechtshilfesuchen. Das EDA fördert gleichzeitig Organisationen wie das «Basel Institute on Governance», welche konkrete Unterstützung bei der Stärkung des Justizsystems in den Herkunftstaaten von Potentatengeldern leisten.

Im Folgenden wird in einem ersten Teil das aktuelle Verfahren dargestellt und in einem zweiten Teil der Handlungsbedarf auf gesetzlicher Ebene und beim Vollzug geortet.

## 1. Teil Das gesetzgeberische Dispositiv

Durch die Geldwäscherei werden «schmutzige», d.h. aus einem Verbrechen stammende Vermögenswerte der Strafverfolgung entzogen und in den legalen Wirtschaftskreislauf gebracht. Das soll gesetzlich verhindert werden.

### A. Abwehr im Strafrecht

Zum einen wird die Geldwäscherei mit dem Strafgesetz bekämpft. Verschiedene Vorkehrungen des Strafgesetzbuches sehen die Bekämpfung und Unterdrückung von «schmutzigen» Geldern und dessen Rückgabe an die Berechtigten vor:

- Nach **Art. 305bis StGB** sind Handlungen, die geeignet sind, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie der Täter weiss oder annehmen muss, aus einem Verbrechen herrühren, strafbar. Die Strafandrohung ist eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe, in schweren Fällen bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. Ein schwerer Fall liegt vor, wenn der Täter Mitglied einer Verbrechensorganisation ist, als Mitglied einer Geldwäschereibande handelt, dies gewerbsmässig mit einem grossen Gewinn oder Umsatz betreibt. Massgeblich ist auch eine im Ausland begangene Haupttat.
- Strafbar ist nach **Art. 305ter** auch, wer bei Finanzgeschäften mangelnde Sorgfalt zeigt. Die Strafandrohung ist eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe.
- Strafbar ist nach **Art. 260ter** auch, wer sich an kriminellen Organisationen beteiligt, die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim hält und die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern. In diesem Fall droht eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren.
- Strafbar ist auch **die Korruption**. Das Korruptionsstrafrecht wurde in den letzten Jahren verschärft. Die Amtsträgerbestechung ist in **Art. 322 ter StGB** geregelt. Bestraft wird, wer einem Amtsträger oder einem Privaten, der öffentliche Aufgaben erfüllt, im Zusammenhang mit dessen amtlicher Tätigkeit für eine Handlung oder Unterlassung einen nicht gebührenden Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt. «Fremde Amtsträger» sind Personen dieser Kategorien, wenn sie «für einen fremden Staat oder eine internationale Organisation tätig sind» (Artikel 322septies StGB). Die Strafandrohung ist Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. Ebenfalls strafbar ist (322quater) wer sich bestechen lässt. Das Erfordernis der Strafbarkeit der Tat auch am ausländischen Begehungsort (Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 1 StGB) wird bei Korruption in den meisten Fällen erfüllt.
- **Privatbestechung** hat Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe zur Folge (**Art. 23 UWG**).
- **Gelder des organisierten Verbrechens** werden nach **Art. 72 StGB** eingezogen. Das Gericht verfügt die Einziehung aller Vermögenswerte, welche der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen. Bei Vermögenswerten einer Person, die sich an einer kriminellen Organisation beteiligt oder sie unterstützt hat (Art. 260<sup>ter</sup>), gilt eine Beweislastumkehr. In diesem Fall wird die Verfügungsmacht der Organisation bis zum Beweis des Gegenteils vermutet. Das Bundesgericht hat mit Verweis auf diesen Artikel bereits Potentatengelder beschlagnahmt und politisch exponierte Personen als Mitglieder einer kriminellen Organisation bezeichnet (Fall Abacha).

## **B. Das Geldwäschereigesetz als Präventionsgesetz**

Am 1. April 1998 ist in der Schweiz das Geldwäschereigesetz in Kraft getreten. Das Geldwäschereigesetz ist ein Präventionsgesetz. Es verpflichtet den gesamten Finanzsektor zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Die zentrale Rolle haben die Finanzintermediäre. Dazu gehören u.a. die Banken und Vermögensverwalter. Sie müssen vor der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen die Vertragsparteien – seien es natürliche oder juristische Personen – genau durchleuchten. Im Zweifel müssen die wirtschaftlich berechtigten Personen festgestellt werden.

Die Banken müssen die Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abklären, wenn sie ungewöhnlich erscheinen oder wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, einer kriminellen Organisation entstammen oder der Terrorismusfinanzierung dienen (Art. 6 GwG). Liegen Anhaltspunkte für geldwäschereiverdächtige Machenschaften (Wissen oder begründeter Verdacht) vor, so müssen sie dies der Meldestelle gegen die Geldwäscherei (MROS) melden (Art. 9 GwG). Die Vermögenswerte müssen unverzüglich gesperrt werden (Art. 10).

Im Jahre 2010 trafen bei den MROS über 1000 Verdachtsmeldungen ein. Im internationalen Vergleich ist dies wenig. Meldung wird nur bei «begründetem Verdacht» erstattet. Dafür ist die Weiterleitungsquote an die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz mit rund 80% verhältnismässig hoch. Die Finanzintermediäre stützen sich bei ihren Meldungen auf kommerzielle und öffentliche Datenbanken wie World-Check, Factiva, Korruptionsindex von Transparency International, GAFI-Evaluationsberichte usw. Der Bund gibt den Banken keine Hinweise.

### **1. Sorgfaltspflicht der Finanzintermediäre**

Die Ausführungsbestimmungen zur Durchsetzung der Geldwäschereibestimmungen hat die **Eidg. Finanzmarktaufsicht auf Verordnungsebene** geregelt. Diese sind jetzt in einer Verordnung zusammengefasst. Finanzintermediäre dürfen gemäss Verordnung keine Gelder annehmen, die aus einem Verbrechen herrühren. Dazu zählen auch Gelder aus Bestechung, Veruntreuung öffentlicher Vermögenswerte, Amtsmissbrauch oder ungetreuer Amtsführung. Auch die fahrlässige Annahme solcher Vermögenswerte kann zum Berufsverbot führen.

### **2. Besondere Sorgfaltspflicht bei politisch exponierten Personen**

Zu einer erhöhten Sorgfalt sind die Finanzintermediäre bei **Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP)** verpflichtet. Dazu zählen Personen mit prominenten öffentlichen Funktionen im Ausland wie Staats- und Regierungschefs und hohe Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien, die obersten Organe von staatlichen Unternehmen mit nationaler Bedeutung sowie Unternehmen und Personen, die ihnen nahestehen und deren Entourage. In den Fällen Ben Ali, Tunesien, und Mubarak, Ägypten, Ghadhafi, Libyen, und deren Entourage handelt es sich klar um politisch exponierte Personen.

Die Banken sind somit gemäss der geltenden Geldwäschereigesetzgebung verpflichtet, solche Gelder abzuwehren und bei Geschäftsbeziehungen mit PEPs eine erhöhte Sorgfalt anzuwenden, diese auch ständig zu überwachen und Unregelmässigkeiten zu melden.

Die Verletzung der Meldepflicht wird mit einer maximalen Busse von Fr. 500'000 bestraft, bei Fahrlässigkeit mit Busse bis zu 150 000 Franken.

### **3. Aufsicht durch die Finma**

Die Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die Finanzintermediäre obliegt der Finanzmarktaufsicht. Konkret überwacht die FINMA private Prüfgesellschaften, welche die Einhaltung der Vorschriften durch die Finanzintermediäre überprüfen sollen.

### **C. Die Sperrung von Potentatengeldern durch den Bundesrat**

In der Vergangenheit (Fall Marcos oder Duvalier) oder kürzlich (Gbagbo, Ben Ali, Mubarak) hat der Sturz von Potentaten den Bundesrat zur Sperrung von Vermögenswerten der politisch exponierten Personen und ihrer Entourage veranlasst. Im Fall Ghadhafi hat der Bundesrat erstmals Vermögenswerte einer politisch exponierten Person blockiert, bevor diese gestürzt war.

Der Bundesrat stützt sich dabei direkt auf die Bundesverfassung, Artikel 184 Ziffer 3. Der Artikel gibt dem Bundesrat die allgemeine Kompetenz, zur «Wahrung der Interessen des Landes» Verordnungen und Verfügungen zu erlassen. Weil es sich um Notrecht handelt, hat sie der Bundesrat auf drei Jahre befristet.

Zweck der Sperrung ist es jegliches Risiko einer Veruntreuung von staatlichem Eigentum vermeiden. Es gilt also zu verhindern, dass die Vermögenswerte abgezogen werden können, bevor im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens geklärt werden konnte, ob die Vermögenswerte rechtmässig erworben worden sind oder nicht. Tunesien hat bereits ein solches Rechtshilfegesuch eingereicht. Ein solches wird auch aus Ägypten erwartet.

### **D. Die internationale Rechtshilfe und die Restitution der Potentatengelder**

Die internationale Rechtshilfe ist in einem Bundesgesetz geregelt. Dieses regelt alle Verfahren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Strafsachen, soweit andere Gesetze oder internationale Vereinbarungen nichts anderes bestimmen. Es greift also nur, falls kein bilateraler Rechtshilfevertrag vorliegt. Mit Ägypten beispielsweise hat die Schweiz im Jahre 2000 einen bilateralen Rechtshilfevertrag abgeschlossen.

Rechtshilfe wird nur bei Taten gewährt, welche sowohl im ersuchenden als auch im ersuchten Staat strafbar sind (Grundsatz der doppelten Strafbarkeit). Einem Ersuchen wird von vornherein nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint oder Vorschriften über währungs-, handels- oder wirtschaftspolitische Massnahmen verletzt.

Einem Ersuchen wird auch dann nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die nach schweizerischer Auffassung vorwiegend politischen Charakter hat. Die Einrede des politischen Charakters wird keinesfalls berücksichtigt bei Völkermord; bei einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit; bei einem Kriegsverbrechen; oder wenn die Tat sonst besonders verwerflich erscheint, beispielsweise bei Geiselnahme.

Ziel von Rechtshilfeverfahren ist im Falle von Potentatengeldern, diese zu identifizieren und dem Herkunftsland zurückzuerstatten. Die so genannte «Restitution» ist ein wichtiger Pfeiler der schweizerischen Politik zur Bekämpfung illegaler Gelder. In den letzten 15 Jahren hat die Schweiz rund CHF 1,7 Mrd. restituiert, das heisst mehr als irgendein Finanzplatz von vergleichbarer Grösse. Manche Fälle waren wegen der Bekanntheit der betroffenen Personen und den hohen Millionen-Beträgen mit erheblicher medialer Aufmerksamkeit verbunden, so zum Beispiel

- Fall Montesinos, Peru 2002
- Fall Marcos, Philippinen 2003
- Fall Abacha, Nigeria 2005
- Fall der angolanischen Gelder, Angola 2005
- Fall der kasachischen Gelder, Kasachstan 2007
- Fall Salinas, Mexiko 2008

Bei der Restitution ist entscheidend, dass die zurückgeführten Gelder tatsächlich der breiten Bevölkerung zu Gute kommen und nicht erneut von ein paar wenigen abgezweigt werden.

### **E. Die Lex Duvalier als Ultima Ratio**

Die Instrumente des in der Herbstsession 2010 verabschiedeten Gesetzes zur Rückführung von Potentatengeldern, die sog. Lex Duvalier, setzt erst dann ein, wenn alle Mittel versagt haben. Für die Rückführung gesperrter Potentatengelder setzt das Gesetz ein Rechtshilfegesuch des betreffenden Staates und einen failed state voraus.

Das ist ein Gesetz für den Fall, in dem alle anderen vorgängigen Instrumente versagt haben. Es kommt also dann zum Zug, wenn die Prävention versagt hat und in der Schweiz im grossen Stil Vermögenswerte von Potentaten gewaschen worden sind. Die Stärkung der Prävention ist aber keine Aufgabe der Lex Duvalier. Vielmehr muss diese in erster Linie durch Verschärfungen im Strafgesetzbuch, im Geldwäschereigesetz, dessen Vollzug oder im Rechtshilfeverfahren erfolgen.

## **2. Teil: Vorschläge zur Behebung von Mängeln und Lücken im bisherigen Verfahren**

Die Tatsache, dass beim Sturz von Potentaten Gelder via Notrecht durch den Bundesrat gesperrt werden, zeigt, dass es insbesondere beim Vollzug der Geldwäschereigesetzgebung hapert. Das seit 1998 geltende Geldwäschereigesetz hat Fortschritte gebracht. Nur muss es endlich konsequent durchgesetzt werden.

### **A. Lücken im Geldwäschereigesetz und Probleme beim Vollzug**

Im Fall Ben Ali, Mubarak und vergleichbaren Fällen fragt es sich, wie gut es um den Vollzug der Bestimmungen zum GwG bestellt ist:

- Wie nehmen die Banken und die anderen Finanzintermediäre ihre Sorgfaltspflichten und insbesondere im Umgang von Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen wahr? Wie haben sie die Einhaltung organisiert? Wie wird das von der internen Kontrollstelle überwacht?
- Wie kontrolliert die Finma die Einhaltung der Sorgfaltspflicht, und wie sanktioniert sie Mängel?
- Wie wird die Pflicht zur Meldung bei Kenntnis oder begründetem Verdacht auf krimineller Herkunft von Vermögenswerten an die Meldestelle gemäss Geldwäschereigesetz in der Praxis gehandhabt?

### 1. Mangelnde Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht durch die Finanzintermediäre

Der **Vollzug des GwG durch die Finanzintermediäre** ist offensichtlich lückenhaft. Zu verlangen ist die Offenlegung des Dispositivs der Finanzintermediäre und dessen Kontrolle durch die internen Kontrollorgane der Finanzintermediäre.

Zudem müssen auch die **Voraussetzung der Meldepflicht** verschärft werden. Eine Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei muss bereits dann erfolgen, wenn ein Finanzintermediär weiss oder auch nur einen Verdacht hat, dass die Vermögenswerte eines Kunden aus kriminellen Handlungen herkommen. Mit dem gesetzlich geforderten «Wissen» oder «begründeter» Verdacht wird die Schwelle offenbar zu hoch angesetzt.

- **Die Schwelle zur Erstattung von Meldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) muss gesenkt werden.** Die Finanzintermediäre sollen bereits dann Meldung erstellen, wenn sie einen «**einfachen Verdacht**» hegen und nicht erst, wenn sie «wissen» oder einen «begründeten Verdacht» haben (GwG Art. 9), dass die angebotenen Vermögenswerte einen verbrecherischen Hintergrund haben.
- **Die Wahrnehmung der Meldepflicht durch die Finanzintermediäre muss transparenter werden.** Die Finanzintermediäre müssen offen legen, aufgrund welcher Kriterien sie Meldung an die MROS erstatten.

Die Strafandrohung bei Verletzung der Meldepflicht ist lächerlich. Es droht eine maximale Busse von Fr. 500'000, bei Fahrlässigkeit gar nur eine Busse bis zu 150 000 Franken. Zudem kritisierte die GAFI in ihrem letzten Follow-up-Bericht vom Oktober 2009, dass die FINMA keine Befugnis hat, Bussen auszusprechen.

- **Die Strafandrohung bei Verletzung der Meldepflicht muss massiv erhöht werden.** Die Busse muss in einem realistischen Verhältnis zu den möglichen erzielbaren Gewinnen stehen. Die FINMA muss selber Bussen aussprechen können.

### 2. Die Überwachung durch die Prüfgesellschaften muss verstärkt werden

- **Die Prüfgesellschaften müssen gesetzlich verpflichtet werden, die Einhaltung des Geldwäschereigesetzes durch die Finanzintermediäre zu überprüfen.** Die Prüfgesellschaften spielen im heutigen Überwachungssystem eine zentrale Rolle. Die FINMA hat die Aufsicht über die Finanzintermediäre im Bankenbereich an Revisionsgesellschaften und im Parabankebereich an Selbstregulierungsorganisationen delegiert. Diese müssen stärker als bisher die Einhaltung des GwG überwachen.

### 3. Der Bund oder zumindest die FINMA müssen ihre Aufsichtspflicht verstärkt wahrnehmen

Zur Verstärkung der Aufsichtspflicht durch den Bund und die FINMA sind zwei Modelle denkbar, die alternativ verwirklicht werden können. Ein klarer Systemwechsel wäre mit Einführung einer Bewilligungspflicht verbunden (Modell 1):

- **Im Falle von Geschäftsbeziehungen von politisch exponierten Personen muss die Entscheidungskompetenz durch die Einführung einer Bewilligungspflicht von den Finanzintermediären auf den Bund verlegt werden.** Die Erbringung von Finanzdienstleistungen an politisch exponierte Personen ist eine zutiefst politische Frage, die auch politisch – durch den Bundesrat – entschieden werden muss.

Etwas weniger weit, aber in die gleiche Richtung verweist das Modell 2, das der FINMA mehr Verantwortung überträgt:

- **Im Falle von politisch exponierten Personen sollen nicht mehr die privaten Prüfgesellschaften, sondern die FINMA direkt selber die Einhaltung des Geldwäschereigesetzes überprüfen.** Bei politisch exponierten Personen muss die Überwachung verstärkt und durch den Staat selbst wahrgenommen werden. Die Delegation der Aufsicht an Prüfgesellschaften hat bei politisch exponierten Personen versagt und muss verstärkt werden.

#### **4. Der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes muss ausgeweitet werden**

Der Immobiliensektor ist anfällig für die Geldwäscherei. Der Immobilienmarkt ist in bestimmten städtischen Ballungszentren und Tourismusregionen ausser Kontrolle geraten. Es ist nachgewiesen, dass immer öfter Vermögenswerte unklarer Herkunft in Schweizer Immobilien investiert werden. Die entsprechende Käuferschaft verfügt fast über unbegrenzte Mittel, weshalb die Kaufpreise eine untergeordnete Rolle spielen. Angeheizt wurde dieser Mechanismus noch durch den Druck auf internationale Steuerfluchtgelder bei Schweizer Banken.

Der Bundesrat hat im Januar 2005 in der Vernehmlassung zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Umsetzung der revidierten FATF/GAFI-Empfehlungen vorgeschlagen, die Personen dem Geldwäschereigesetz zu unterstellen, die im Handel mit bildender Kunst, im Edelmetall-, Edelstein- oder im Immobilienhandel tätig sind, wenn sie den Handel gewerbsmässig für eigene oder fremde Rechnung betreiben und dabei Bargeld in erheblichem Wert entgegen nehmen. Da im Vernehmlassungsverfahren breiter Widerstand dagegen erfolgte, passte der Bundesrat seinen Entwurf dementsprechend an. Leider erachtete das Parlament bei der Beratung der Vorlage im Jahre 2008 es nicht für nötig, den Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes auf Immobilienmakler auszudehnen. Das war kurzfristig und verfehlt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

- **Unterstellung der Notare unter das Geldwäschereigesetz.** Ergänzung in Art. 2 Abs. 3 GwG: «Finanzintermediäre sind auch Personen, die berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen, insbesondere Personen, die lit. d Verträge über Liegenschaft beurkunden.» Dadurch wird erreicht, dass bei der notariellen Tätigkeit der Beurkundung von Liegenschaftskaufverträgen die gleichen Sorgfaltpflichten wie bei der «gewöhnlichen» Finanzintermediation anzuwenden sind.
- **Unterstellung der Händler mit Rohwaren und anderen Luxusgütern (Uhren, Schmuck, Kunstgegenstände) sowie von Auktionshäusern unter das Geldwäschereigesetz.** Steuerflüchtlinge, Potentaten und andere Kriminelle können sich einer Verfolgung nach Geldwäschereigesetz entziehen, indem sie ihre Konten saldieren und diese in Realwerte wie Rohwaren investieren oder an der Bahnhofstrasse in Zürich und in einschlägigen Häusern in Genf für Millionenbeträge Uhren, Schmuck, Kunstgegenstände etc. erwerben. Deshalb müssen auch diese Häuser dem Geldwäschereigesetz unterstellt werden.
- **Ausweitung der Geltungspflicht auf Beratungsdienstleistungen:** Überdies muss der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes auf Immobilienhändler, Steuer- und Anlageberater, Treuhänder, Rechtsanwälte und Notare ausgedehnt werden, soweit diese auch nur beratend tätig sind (analog der EU-Richtlinie vom 26. Okt. 2005, Art. 3 lit. b und d).

#### **5. Steuerdelikte als strafbare Vortat**

Die Groupe d'action financière (Gafi; Financial Action Task Force, FATF) nimmt zurzeit eine Teilrevision ihrer Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vor. Bereits abgeschlossen sind die Arbeiten zu den Steuerdelikten. Die Gafi ist fest entschlossen, «tax crimes» auf die Liste der Deliktskategorien zu setzen, die im nationalen Recht zwingend als Vortat

ten zur Geldwäscherei zu qualifizieren sind. Die Schweiz wird also nachziehen müssen. Der Bundesrat ist aber auf Druck der Banken wild entschlossen, die Definition, was unter einem Steuerdelikt zu verstehen ist, möglichst eng zu fassen. Im Bereich der internationalen Amtshilfe hat die Schweiz die unsägliche Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug endlich abgeschafft. Der Bundesrat ist im Begriff, diese im Bereich der Geldwäscherei wieder einzuführen.

- **Steuerdelikte müssen neu als strafbare Vortat erfasst werden. Die Schweiz darf sich nicht erneut mit definatorischen Tricks aus ihrer Verantwortung ziehen.** Die unsägliche Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug gehört auch im Bereich der Geldwäschereigesetzgebung abgeschafft. Auch schwere Steuerhinterziehung soll als strafbare Vortat der Geldwäscherei anerkannt werden (vgl. dazu Motion 10.3217).

## **B. Lücken im Strafrecht und im Strafprozessrecht**

### **1. Beweislastumkehr bei Potentaten**

Artikel 72 StGB sieht die Beweislastumkehr vor, wenn es um die Herkunft von Vermögenswerten geht, die sich im Besitz von Mitgliedern krimineller Organisationen befinden. Diese Regelung muss auch auf Diktatoren und andere Potentaten angewendet werden. Damit müssten diese nachweisen, dass die betreffenden Vermögenswerte nicht kriminellen Ursprungs sind.

- **Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) muss so geändert werden, dass die Beweislastumkehr im Sinne von Artikel 72 zweiter Satz StGB ermöglicht wird,** und zwar nicht nur bei Mitgliedern krimineller Organisationen, sondern **auch bei so genannten Potentaten und Diktatoren** (wobei diese Begriffe näher bestimmt werden müssen).

### **2. Einziehung von Vermögenswerten von Potentaten auch dann, wenn die Vortat ausschliesslich im Ausland begangen wurde**

Die Einziehung von Vermögenswerten, die einem ausländischen Diktator gehören, wird heute verhindert durch die Auslegung von Artikel 70 StGB (früher Art. 59 StGB), wie sie das Bundesgericht vertritt. Gemäss dieser Auslegung ist die Einziehung - wenn kein gültiges Rechtshilfeersuchen des ausländischen Staates oder kein Fall von Geldwäscherei in der Schweiz vorliegt - in der Schweiz nur möglich, wenn die strafbare Handlung, aus der die einzuziehenden Vermögenswerte herrühren, gestützt auf die Artikel 3 bis 7 StGB mit der Schweiz in Verbindung gebracht werden kann. Es handelt sich hier um den Entscheid AI Kassar (BGE 128 IV 145; ebenfalls veröffentlicht in: SJ 2002 I 565).

In einem in der «NZZ» veröffentlichten Beitrag schlägt Professor Mark Pieth, Präsident des Stiftungsrates des «Basel Institute on Governance», vor, die Schweiz solle nach dem Vorbild des österreichischen und des liechtensteinischen Rechtes die Einziehung auch dann zulassen, wenn ein Bezug der Hauptstraftat zur Schweiz fehlt.

- **Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) muss so geändert werden, dass Vermögenswerte, die sich in der Schweiz befinden und aus einem im Ausland begangenen Verbrechen oder Vergehen herrühren, nach Artikel 70 StGB eingezogen werden können, selbst wenn das Verbrechen oder Vergehen keinen Bezug zur Schweiz im Sinne der Artikel 3 bis 8 StGB aufweist.**

### **3. Einführung eines Klage- und Beschwerderechts von spezialisierten Verbänden**

Bei vielen Straftaten, die im Ausland begangen werden, gibt es in der Schweiz keine geschädigte Person, die zur Stellung eines Strafantrages berechtigt wäre. Die Geschädigten sind im Falle von Korruption, Geldwäscherei, krimineller Organisation und ungetreuer Geschäftsführung oft die Bevölkerung ganzer Staaten, in denen das Justizsystem ungenügend ausgebaut ist oder sonst nicht in der Lage ist, politisch exponierte Personen an der Ausplünderung ihrer eigenen Bevölkerungen zu hindern. In solchen Fälle sollen deshalb sachkundigen und anerkannten Nichtregierungsorganisationen aus der Schweiz bestimmte prozessuale Rechte analog einer geschädigten Person zustehen. Sie sollen namentlich bei begründetem Verdacht auf die genannten Straftaten allfällige Nichtanhandnahme- oder Prozessentscheide und Sachurteile anfechten können.

- **Der Bundesrat soll mit einer Ergänzung der Strafprozessordnung ermächtigt werden, im Kampf gegen Geldwäscherei, Korruption, Beteiligung an kriminellen Organisationen und ungetreuer Amtsführung eine Liste von sachkundigen Nichtregierungsorganisationen zu führen, denen er stellvertretend zur geschädigten Bevölkerung im Partnerstaat das Klage- und Beschwerderecht einräumen kann.**

### **C. Gesetz statt verfassungsrechtliches Notrecht**

Die Sperrung von Geldern von politisch exponierten Personen erfolgt in der Schweiz durch den Bundesrat. Er stützt sich dabei auf seine aussenpolitische Verfassungskompetenz. Das ist aus rechtsstaatlichen Gründen unbefriedigend. Es drängt sich die Schaffung eines eigenständigen Gesetzes zur Sperrung von Potentatengeldern zur Wahrung des Landesinteresses auf.

- **Die Sperrung von Potentatengeldern zur Wahrung des Landesinteresses muss gesetzlich geregelt werden.**

### **D. Schwierigkeiten bei der internationalen Rechtshilfe**

Das Gesetz über die internationale Rechtshilfe (IRSG) und bilaterale Rechtshilfeverträge regeln die Zusammenarbeit mit den Justizbehörden anderer Staaten. Die Beschlagnahmung von Vermögenswerten von politisch exponierten Personen und deren Rückerstattung an die bestohlene Bevölkerung kann auf diesem Weg erreicht werden.

Dennoch sind dem Rechtshilfeverfahren enge Grenzen gesetzt. Namentlich greift es nicht, falls ein geordnetes Rechtsverfahren nicht gewährleistet ist. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn politische Fragen eine zentrale Rolle spielen, d.h. wenn das Justizsystem nicht ausreichend unabhängig vom politischen System arbeiten kann. In vielen Staaten profitieren politisch exponierte Personen von einer faktischen umfassenden Immunität. Ein weiterer Stolperstein kann der Grundsatz der doppelten Strafbarkeit sein. Allerdings genügen nach gängiger Rechtssprechung im Falle der Geldwäscherei ausreichende Hinweise auf eine verbrecherische Vortat (etwa die Anhäufung von Vermögenswerten ohne Nachweis eines entsprechend hohen Einkommens).

Laut Artikel 74a des IRSG kann die Herausgabe in jedem Stadium des ausländischen Verfahrens erfolgen. Es können Vermögenswerte zurückerstattet werden, die gestützt auf Art. 70 des StGB eingezogen wurden oder auch solche einer kriminellen Organisation (siehe oben). Diese rechtliche Möglichkeit wird heute aber nur ungenügend angewendet.

Die oben vorgeschlagene Stärkung des Strafrechts (Beweislastumkehr) und des Strafprozessrechts (Verbandsbeschwerderecht) schafft hier Abhilfe und stärkt so indirekt auch die Gewährung der internationalen Rechtshilfe.

## **E. Lücken in der Lex Duvallier**

Das am 1. Februar 2011 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen («Lex Duvallier») hat eine empfindliche Lücke geschlossen, die bisher beim Umgang der Schweiz mit unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten politisch exponierter Personen bestanden hat. Es gibt der Schweiz die Möglichkeit, Potentatengelder nötigenfalls in eigener Regie zu sperren, einzuziehen und an die Bevölkerung der betroffenen Länder zurückzuerstatten.

Die Bedingungen für die Anwendung der Lex Duvallier sind allerdings deutlich zu restriktiv formuliert. Es fehlen Möglichkeiten, um die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Gelder zu veranlassen, wenn aus Staaten mit ungenügenden Rechtssystemen kein offizielles Rechtshilfeersuchen vorliegt. Zudem müssen zivilgesellschaftliche Organisationen ins Verfahren zur Blockierung, Einziehung und Rückführung einbezogen, die Fristen nochmals deutlich verlängert und auf die Möglichkeit einer Verhandlungslösung verzichtet werden.

## **F. Die Korruption weltweit bekämpfen und die Gewaltenteilung fördern**

### **1. Autonome Instrumente**

- Country by country reporting
- Publish what you pay
- Schaffung einer primären strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen bei allen Delikten (Anpassung von Artikel 102 des Strafgesetzbuches)

### **2. Bilaterale Instrumente**

- Unterstützung von Herkunftstaaten von Potentatengeldern bei der Erarbeitung von Rechtshilfeersuchen
- Förderung von Organisationen wie das «Basel Institute on Governance», welche konkrete Unterstützung bei der Stärkung des Justizsystems in den Herkunftstaaten von Potentatengeldern leisten.

### **3. Multilaterale Instrumente**

- GAFI stärken und umsetzen
- Europaratskommission GRECO (Groupe d'Etat contre la Corruption) stärken
- OECD-Anti-Korruptionskonvention ausbauen und umsetzen
- OECD-Multi-Guidelines ausbauen und umsetzen
- UNO-Übereinkommens gegen Korruption. Umsetzung stärken

Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO teilte am 08.06.2009 mit, es unterstütze mit drei Millionen US-Dollar eine globale Transparenz-Initiative im Rohstoffsektor: Die EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) fördert die Transparenz bei Einnahmen aus Bergbaukonzessionen in Entwicklungsländern sowie die gute Unternehmensführung im Rohstoffsektor.

- Wo stehen wir bei dieser Initiative heute?

## Vorstösse der SP Fraktion

1. Dringliche Interpellation [11.3031](#) Potentatengelder stoppen. SP-Fraktion (Sprecherin: Susanne Leutenegger Oberholzer)
2. Parlamentarische Initiative [11.420](#) Verbandsklage- und Beschwerderecht im Kampf gegen Geldwäscherei und Korruption. SP-Fraktion (Sprecher: Carlo Sommaruga)
3. Motion [11.3148](#). Bewilligungspflicht für die Erbringung von Finanzdienstleistungen an politisch exponierte Personen. Susanne Leutenegger Oberholzer
4. Motion [11.3151](#). Blockierung von Geldern gestürzter Potentaten nicht allein gestützt auf die Verfassung, sondern auf Grundlage eines ordentlichen Bundesgesetzes. Susanne Leutenegger Oberholzer
5. Motion [11.3153](#). Senkung der Schwelle für die Erstattung von Meldungen aufgrund eines Geldwäschereiverdachts. Einfacher Verdacht muss genügen. Daniel Jositsch
6. Parlamentarische Initiative [11.422](#). Confiscation pénale des avoir des potentats (Beweislastumkehr : Einziehen von Vermögenswerten von Diktatoren und Potentaten). Carlo Sommaruga
7. Motion [11.3163](#). Nachweispflicht für politisch exponierte Personen. Margret Kiener Nellen
8. Motion [11.3216](#). Geldwäscherei. Stärkung des Vollzugs. Revisionsgesellschaften müssen Einhaltung des Geldwäschereigesetzes durch die Finanzintermediäre überwachen. Bea Heim
9. Motion [11.3448](#). Die Finma-Aufsichtspflicht stärken. Geldwäscherei durch Potentaten stoppen. Carlo Sommaruga
10. Parlamentarische Initiative [11.414](#). Ausdehnung des Anwendungsbereiches des GwG auf Notare. Anita Thanei
11. Motion [11.3118](#). Ausdehnung des Anwendungsbereiches des GwG auf den Handel mit wertvollen Gütern wie Rohwaren, Immobilien, Schmuck, Uhren und Kunst. Anita Thanei
12. Motion [11.3119](#). Ausdehnung des Anwendungsbereiches des GwG auf Berater. Anita Thanei

## Materialien

### **Rechtsgrundlagen**

1. Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG) (SR [196.1](#))
2. Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) (SR [955.0](#))
3. Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) (SR [351.1](#))
4. Verordnung über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Libyen vom 21. Februar 2011, am 30. März 2011 aufgehoben und ersetzt durch: Verordnung über Massnahmen gegenüber Libyen vom 30. März 2011 ([SR 946.231.149.82](#))
5. Verordnung über Massnahmen gegen gewisse Personen aus der Arabischen Republik Ägypten vom 2. Februar 2011 (SR [946.231.132.1](#))
6. Verordnung über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Tunesien vom 19. Januar 2011 (SR [946.231.175.8](#))
7. Verordnung über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Côte d'Ivoire vom 19. Januar 2011 (SR [946.231.128.9](#))
8. Strafgesetzbuch ([SR 311.0](#))
9. Strafprozessordnung ([SR 312.0](#))

### **Medienmitteilungen des Bundesrates**

1. Weitere Sanktionsmassnahmen gegenüber Libyen, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 30. März 2011
2. „Sanktionsmassnahmen gegenüber Libyen“, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 4. März 2011
3. „Bundesrat verurteilt die Gewaltanwendung gegen das libysche Volk und sperrt allfällige Vermögenswerte von Moammar Gaddafi in der Schweiz“, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 24. Februar 2011
4. „Bundesrat lässt allfällige Vermögenswerte von Ägyptens Ex-Präsident Hosni Mubarak in der Schweiz sperren“, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 11. Februar 2011
5. „Einziehung der Duvalier-Gelder aufgrund des neuen RuVG“, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 02. Februar 2011
6. „Gesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (RuVG)“, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 01. Februar 2011
7. „Bundesrat lässt allfällige Gelder von Laurent Gbagbo in der Schweiz sperren“, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 19. Januar 2011
8. „Bundesrat lässt allfällige Gelder von Tunesiens Ex-Präsident Ben Ali in der Schweiz sperren“, [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 19. Januar 2011

### **Berichte und Mitteilungen der Verwaltung**

1. Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), [2009](#) und [2010](#)
2. [Internetseite](#) des EDA zum Thema Potentatengelder
3. [Bericht](#) der FINMA über „Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken im Umgang mit Vermögenswerten von politisch exponierten Personen“, vom 11. März 2011
4. [Medienmitteilung](#) der FINMA vom 11. März 2011