



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3848 (Ingold) vom 26. September 2013 und des Postulats 15.3920 (Maury Pasquier) vom 23. September 2015

Inhaltsverzeichnis

Übersicht

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Der Auftrag	2
1.2.1	Postulat 13.3533 (Fehr) und Postulat 15.3920 (Maury Pasquier)	2
1.2.2	Postulat 13.3848 (Ingold)	2
1.3	Inhalt des Berichts	3
2	Begriffe	3
2.1	IFF	3
2.1.1	Definition IFF	3
2.1.2	Schätzungen des Volumens der IFF	4
2.2	Länderkategorien	5
3	Rahmenbedingungen	6
3.1	Nachhaltige Entwicklung und IFF	6
3.2	Faktoren, die in Herkunftsländern die Entstehung und den Abfluss von IFF beeinflussen	7
3.2.1	Allgemeine Bemerkungen	7
3.2.2	Rechtsstaatlichkeit sowie die Qualität der Regierungsführung und der öffentlichen Institutionen	7
3.2.3	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	7
3.3	Faktoren, die in Zielländern den Zufluss von IFF beeinflussen	8
3.3.1	Allgemeine Bemerkungen	8
3.3.2	Rechtsstaatlichkeit sowie die Qualität der Regierungsführung und der öffentlichen Institutionen	9
3.3.3	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	9
3.3.4	Geographische Lage und kulturelle Nähe	9
3.4	Integration nationaler Volkswirtschaften und Märkte und internationale Steuerregeln	10
4	Steuerhinterziehung und -vermeidung	10
4.1	Allgemeine Bemerkungen	10
4.2	Internationale Standards	11
4.2.1	Informationsaustausch	11
4.2.2	<i>Base erosion and profit shifting</i> (BEPS)	13
4.2.3	Missbräuchliche Ausgestaltung von konzerninternen Verrechnungspreisen	14
4.3	Schweizerische Gesetzgebung und <i>Compliance</i>	15
4.3.1	Informationsaustausch	15
4.3.2	BEPS	15
4.3.3	Missbräuchliche Ausgestaltung von konzerninternen Verrechnungspreisen	16
4.4	Internationale Zusammenarbeit der Schweiz	16
4.4.1	<i>Tax Inspectors without Borders</i>	16
4.4.2	<i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool</i> (TADAT)	16
4.4.3	<i>Task Force on Tax Crime and Other Crime</i>	17

**Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse
aus Entwicklungsländern**

4.4.4	Projekte des IWF zur technischen Unterstützung im Steuerbereich.....	17
4.4.5	Stärkung regionaler Organisationen.....	17
4.4.6	EITI Initiative.....	18
4.5	Neueste Entwicklungen.....	18
5	Korruption.....	19
5.1	Allgemeine Bemerkungen.....	19
5.2	Internationale Standards.....	19
5.2.1	Konvention der OECD zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.....	19
5.2.2	Anti-Korruptionskonvention der UNO.....	20
5.2.3	G20 Anti-Korruptionsgruppe.....	21
5.2.4	G7 Arab Forum on Asset Recovery und Global Asset Recovery Forum.....	21
5.2.5	GRECO.....	22
5.3	Schweizerische Gesetzgebung und Compliance.....	22
5.3.1	Anti-Bestechungs-Initiativen der OECD.....	22
5.3.2	Anti-Korruptionskonvention der UNO.....	23
5.3.3	G20 Anti-Korruptionsgruppe.....	23
5.3.4	GRECO.....	23
5.3.5	Identifikation, Blockierung und Rückführung gestohlener Vermögenswerte.....	24
5.3.6	Abzugsfähigkeit von Bussen und Bestechungsgeldern an Private.....	25
5.3.7	Anpassung des Rechnungslegungsrechts.....	25
5.4	Internationale Zusammenarbeit der Schweiz.....	25
5.4.1	Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit.....	25
5.4.2	Identifikation, Blockierung und Rückführung gestohlener Vermögenswerte.....	26
5.5	Neuste Entwicklungen.....	27
6	Geldwäscherei.....	28
6.1	Allgemeine Bemerkungen.....	28
6.2	Internationale Standards.....	28
6.2.1	Groupe d'action financière.....	28
6.2.2	Egmont-Gruppe.....	28
6.3	Schweizerische Gesetzgebung und Compliance.....	29
6.3.1	Groupe d'action financière.....	29
6.3.2	Egmont-Gruppe.....	29
6.4	Internationale Zusammenarbeit der Schweiz.....	30
6.4.1	Globale Initiative des IWF für technische Unterstützung im Bereich der Geldwäschereiprävention.....	30
6.4.2	Programm gegen Geldwäscherei des UNODC.....	30
6.5	Neueste Entwicklungen.....	30
7	Beurteilung.....	31
7.1	Internationales Umfeld.....	31
7.2	Rolle, Stellung und Politik der Schweiz.....	31
8	Fazit.....	32

Anhänge 1 bis 7

Übersicht

Die beiden Postulate verlangen einen Bericht darüber, inwiefern der Finanzplatz Schweiz und die Schweiz als Sitzstaat weltweit tätiger Handelsfirmen in die Problematik von *illicit financial flows* (IFF; in den Postulaten unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse genannt) involviert ist, welche Risiken für die Schweiz damit verbunden sind und wie der Bundesrat sich in dieser Frage international positioniert und wie er den Zufluss solcher Gelder unterbinden will. Der Bundesrat hat sich in seinen Stellungnahmen bereit erklärt, diese Thematik und die entsprechenden Arbeiten im Sinne einer Gesamtschau in einem Bericht darzulegen.

Das Phänomen der IFF, insbesondere der Mittelabfluss, betrifft - wenn auch unterschiedlich stark - sowohl entwickelte als auch Schwellen- und Entwicklungsländer. IFF sind ein globales und komplexes Phänomen, unter dem grundsätzlich grenzüberschreitender Kapitalverkehr in Verbindung mit illegalen und unlauteren Aktivitäten wie Geldwäscherei, Korruption oder Steuerhinterziehung und im neueren Verständnis Steuervermeidung (d.h. aggressive Steuerplanung, Steuervermeidungspraktiken) verstanden wird. Zu den Faktoren, welche die Entstehung und den Abfluss von IFF aus Herkunftsländern beeinflussen, zählen insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, die Qualität der Regierungsführung und der öffentlichen Institutionen sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Ferner können ausgeprägte soziale Ungleichheit, mangelnde wirtschaftliche Perspektiven oder das Vorhandensein natürlicher Rohstoffe zum Entstehen von IFF beitragen. Gleichzeitig können aber auch in Zielländern Voraussetzungen bestehen, die den Zufluss von IFF begünstigen. Hierzu gehören ein hohes Mass an Rechtsstaatlichkeit, politische Stabilität und gewisse Eigenheiten der Rechts- und Eigentumsordnung (wie wirksamer Schutz der Privatsphäre). Zum Zufluss trägt auch ein international ausgerichteter Finanzplatz bei. Weiter übt die Integration nationaler Volkswirtschaften und Märkte Druck auf die bestehenden internationalen Steuerregeln aus. Global agierende Unternehmen nutzen Schwachstellen der geltenden Regeln, um ihre Steuerbelastung durch eine aggressive Steuerplanung zu minimieren.

Das Ausmass von IFF ist bedeutend und ein Hindernis für die nachhaltige Entwicklung. Die internationale Staatengemeinschaft hat erkannt, dass IFF nur mit einer international koordinierten Vorgehensweise einzudämmen sind, und hat mit zahlreichen Massnahmen wie dem Erlass von Standards und Empfehlungen sowie technischer Assistenz reagiert. Auf internationaler Ebene hat das Thema IFF an Dynamik gewonnen, und verschiedene Aspekte werden in den internationalen Gremien angeregt diskutiert und bearbeitet, wie Terrorismusfinanzierung, Fehlbewertungen im Handel mit voneinander unabhängigen Dritten, Transparenz im Bereich der wirtschaftlichen Berechtigung sowie Korruption und missbräuchliche Verwendung von Entwicklungshilfegeldern.

Die Schweiz trägt die internationalen Massnahmen mit und hat umfangreiche Massnahmen zur Gewährleistung eines integren Finanzplatzes umgesetzt oder in die Wege geleitet. Die Schweiz setzt internationale Standards und Empfehlungen, namentlich die Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, zum Informationsaustausch in Steuersachen, der Steuerverkürzung und -verlagerung und zur Korruptionsbekämpfung um bzw. steht im Begriff, solche umzusetzen.

Der Bundesrat ist sich der Herausforderungen bewusst und gewillt, Lösungen weiterhin aktiv mitzugestalten.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Illicit financial flows (IFF; in den Postulaten unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse genannt) sind ein globales und komplexes Phänomen, das viele Staaten betrifft. Im Zentrum stehen einerseits die Entstehung und der Abfluss von IFF aus Herkunftsländern und andererseits der Zufluss in Zielländer. Ursprünglich wurde insbesondere Kapitalflucht mit IFF in Verbindung gebracht. Auch heute besteht

noch keine Einigkeit über die Definition, dennoch wird darunter grundsätzlich grenzüberschreitender Kapitalverkehr in Verbindung mit illegalen und unlauteren Aktivitäten verstanden, wie Geldwäscherei, Korruption oder Steuerhinterziehung und im neueren Verständnis auch Steuervermeidung (d.h. aggressive Steuerplanung, Steuervermeidungspraktiken).

Für Herkunftsländer variieren die Herausforderungen stark, die sich durch solche Finanzflüsse ergeben und die gleichzeitig auch Ursache für deren Entstehung sein können (z.B. mangelnde Rechtsstaatlichkeit oder Qualität der Regierungsführung). Die Herausforderungen für Herkunftsländer hängen ab von den institutionellen Voraussetzungen, vom Entwicklungsstand der Wirtschaft und des Finanzsektors, der Ressourcenausstattung, den Steuerregeln, dem Grad der öffentlichen Sicherheit sowie der internationalen Einbettung. IFF wirken sich negativ auf das wirtschaftliche Wachstum aus. Deshalb sind sie ein Hemmfaktor für die nachhaltige Entwicklung. Untersuchungen deuten darauf hin, dass Schwellen- und Entwicklungsländer dabei von Konsequenzen derartiger Finanzabflüsse relativ stärker betroffen seien als entwickelte Volkswirtschaften.

Zielländer erkennen heute an, dass IFF eine Herausforderung für die Entwicklung sind und sie teilweise ihre eigenen entwicklungspolitischen Anstrengungen unterlaufen. Mit entsprechenden Massnahmen versuchen entwickelte Länder deshalb, die Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen, wie internationale Steuerpolitik, Investitionspolitik oder Fragen der wirtschaftsrechtlichen Grundordnung (etwa das Aktienrecht), zu erhöhen. Schliesslich wirkt sich der Zufluss von IFF auf die Integrität internationaler Finanzplätze aus und kann dadurch zu einem Risiko für die Zielländer werden, weshalb sie bzw. die internationale Staatengemeinschaft, wie die Staaten der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-Operation and Development*, OECD) und die Vereinten Nationen (*United Nations Organisation*; UNO) mit Abwehrmassnahmen und Regulierung reagieren.

1.2 Der Auftrag

1.2.1 Postulat 13.3533 (Fehr) und Postulat 15.3920 (Maury Pasquier)

Mit dem Postulat 13.3533 (Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern) vom 20. Juni 2013 verlangt NR Fehr einen Bericht darüber, inwiefern der Finanzplatz Schweiz und die Schweiz als Sitzstaat weltweit tätiger Handelsfirmen in die Problematik von IFF involviert ist, welche Reputationsrisiken für die Schweiz damit verbunden sind, wie der Bundesrat sich in dieser Frage international positioniert und wie er den Zufluss solcher Gelder in die Schweiz unterbinden will. Der Bundesrat beantragte am 4. September 2013 die Annahme des Postulats. Der Nationalrat hingegen bekämpfte den Vorstoss, so dass er am 19. Juni 2015 abgeschrieben wurde, weil er seit mehr als zwei Jahren hängig war. Das Anliegen wurde jedoch mit identischem Wortlaut mit dem Postulat 15.3920 (Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern) vom 23. September 2015 von SR Maury Pasquier wieder eingebracht. Der Bundesrat beantragte am 18. November 2015 die Annahme des Postulats; der Ständerat folgte am 8. Dezember 2015 diesem Antrag.

Mit diesem Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat 15.3920 und beantragt dessen Abschreibung.

1.2.2 Postulat 13.3848 (Ingold)

Mit dem Postulat 13.3848 (Schwarzgeldabflüsse aus Entwicklungsländern) vom 26. September 2013 verlangt NR Ingold einen Bericht über die wirkungsvollen Gegenmassnahmen zur heutigen Regelung (u.a. Geldwäschereigesetz¹), um die Schwarzgeldabflüsse aus Entwicklungsländern zu vermindern, die auch der Schweiz zufließen und von denen sie profitiert.

Der Bundesrat beantragte am 20. November 2013 die Annahme des Postulats; der Nationalrat bekämpfte den Vorstoss in seiner Sitzung vom 13. Dezember 2013, verschob die Diskussion und nahm das Postulat letztlich am 24. September 2015 an.

¹ SR 955.0.

Mit diesem Bericht erfüllt der Bundesrat auch das Postulat 13.3848 und beantragt dessen Abschreibung.

1.3 Inhalt des Berichts

Das Phänomen der IFF, insbesondere der Mittelabfluss, betrifft sowohl entwickelte als auch Schwellen- und Entwicklungsländer. Der Bericht beschränkt sich jedoch in Erfüllung der Postulate 13.3848 und 15.3920 auf eine Gesamtschau über die Behandlung von und Massnahmen gegen IFF aus Schwellen- und Entwicklungsländern. Eingangs werden die Begriffe geklärt und Rahmenbedingungen beschrieben, die IFF beeinflussen können. Anschliessend folgt, thematisch gegliedert, die Beschreibung, wie sich die Schweiz sowohl national als auch international an der Bekämpfung von IFF beteiligt. Die Schweiz unterstützt zahlreiche internationale Standards und wirkt bei Initiativen mit, welche die Stärkung der Schwellen- und Entwicklungsländer und die Bekämpfung von IFF zum Ziel haben und nicht im Gegensatz zu den schweizerischen Interessen stehen. Weiter setzt die Schweiz diese Initiativen und Standards um und überführt sie in nationales Recht. Der Bericht legt ausserdem dar, wie die Schweiz internationale Zusammenarbeit in Schwellen- und Entwicklungsländern leistet. Da sich das Thema IFF weiterentwickelt, werden ebenfalls die für die Schweiz relevanten neusten Entwicklungen kurz dargestellt. Eine Beurteilung sowie das Fazit runden die Gesamtschau ab.

Die Arbeiten stellen auf den Stand 1. Juli 2016 ab und beschränken sich neben der Darstellung nationaler Aspekte auf die bedeutendsten internationalen Verträge und Projekte internationaler Organisationen und informeller internationaler Netzwerke. Auf den Einbezug von Initiativen von Nichtregierungsorganisationen wurde verzichtet, er würde den Rahmen dieses Berichts sprengen.

2 Begriffe

2.1 IFF

2.1.1 Definition IFF

Nach Feststellung der Weltbank hielt der Begriff der IFF in den 1990er Jahren Einzug, um bestimmte grenzüberschreitende Aktivitäten zu beschreiben. Ursprünglich wurde insbesondere Kapitalflucht mit IFF in Verbindung gebracht. Auch heute besteht noch keine globale Einigkeit über die Definition, dennoch wird darunter grundsätzlich grenzüberschreitender Kapitalverkehr in Verbindung mit illegalen und unlauteren Aktivitäten verstanden, d.h. illegal erworbene, transferierte oder benutzte Gelder, welche die Staatsgrenzen überschreiten. IFF stehen mit den folgenden Aktivitäten im Zusammenhang: (1) Der Akt an sich wie Korruption oder Steuerhinterziehung ist illegal; (2) Die Gelder sind Resultate illegaler Aktivitäten wie der Schmuggel von oder der illegale Handel mit Rohstoffen, Tieren, Pflanzen, Drogen und Menschen; (3) Die Gelder werden illegal verwendet wie z.B. im Fall der Finanzierung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus und (4) Nach neuerem Verständnis Steuervermeidung (d.h. aggressive Steuerplanung, Steuervermeidungspraktiken). Vertiefte Studien haben ergeben, dass die unterschiedlichen Arten von IFF oftmals mit Beziehungen oder einem Tausch zusammenhängen, die Korruption, organisiertes Verbrechen oder internationalen Handelsbetrug beinhalten.²

Dass es unterschiedliche Definitionen von IFF gibt, hält auch die OECD in einem im Jahr 2014 veröffentlichten IFF-Bericht³ fest. Gemäss diesem Bericht werden IFF durch Methoden, Praktiken und kriminelle Handlungen geschaffen, die darauf abzielen, legal oder illegal erworbenes Finanzkapital unter Inkaufnahme von Verstössen gegen nationale Gesetze oder internationales Recht grenzüberschreitend zu transferieren. Die Literatur versteht darunter grundsätzlich eine der folgenden Methoden: Steuerhinterziehung und -vermeidung, Korruption sowie Geldwäscherei.

² AfDB, ADB, EBRD, EIB, IDB, IMF and WBG (2015), *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance, Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance, §22, sowie The World Bank Group's Response to Illicit Financial Flows: A. Stocktaking, March 22, 2016 Board document SecM2016-0112.*

³ OECD (2014), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Response.*

Der vorliegende Bericht gibt eine Gesamtschau, basierend auf den drei von der OECD genannten Tatbeständen der Steuerhinterziehung und -vermeidung, Korruption sowie Geldwäscherei.

2.1.2 Schätzungen des Volumens der IFF

Auf internationaler Ebene wird davon ausgegangen, dass IFF ein weitreichendes Problem darstellen. Allerdings gestaltet sich die Schätzung des Volumens von IFF äusserst schwierig. Zu diesem Schluss kommen auch die Weltbank, mehrere regionale Entwicklungsbanken sowie der Internationale Währungsfonds (IWF; *International Monetary Fund*; IMF).⁴

Auch die OECD hat in ihrem im Jahr 2014 veröffentlichten IFF-Bericht⁵ festgehalten, dass es im Bereich von IFF kaum wissenschaftliche Untersuchungen gibt und die verfügbaren Schätzungen, die meist von Nichtregierungsorganisationen stammen, stark schwanken und kontrovers diskutiert werden. Die verfügbaren Schätzungen beziehen sich meist auf die Gesamtheit der IFF aus Schwellen- und Entwicklungsländern und fokussieren nicht spezifisch auf die Schweiz⁶. Ferner gibt es einige Studien zu einzelnen Schwellen- und Entwicklungsländern, zu gewissen Regionen oder Teilaspekten wie IFF aus dem Drogenhandel.⁷

Die Schwierigkeit, das Volumen von IFF zu schätzen, hängt erstens mit der Natur solcher Finanzflüsse zusammen. Zweitens sind die verwendeten Schätzmethoden mit bedeutenden Problemen behaftet. So beruhen die verfügbaren Schätzungen zur Gesamtheit der IFF üblicherweise auf Differenzen in internationalen Handelsstatistiken und in den Zahlungsbilanzen. Dabei wird in der Regel auf die kritische Hypothese abgestellt, dass diese Differenzen in Schwellen- und Entwicklungsländern durch bewusste Falschangaben entstehen und damit als IFF zu interpretieren sind.⁸ Diese Schlussfolgerung ignoriert jedoch, dass auch andere Gründe – z.B. statistischer Natur – zu Differenzen führen:

- Bei den Handelsstatistiken wird beispielsweise versucht, die Tatsache zu nutzen, dass sich in der Praxis die von Land A und Land B erhobenen Export- resp. Importstatistiken unterscheiden, obwohl konzeptionell der Export von A nach B dem Import von B aus A entsprechen sollte. Differenzen in Handelsstatistiken gehen jedoch nicht zwingend auf bewusste Falschangaben zurück, sondern resultieren in der Praxis insbesondere auch aus unterschiedlichen Erhebungsmethoden oder der Qualität der Datenerfassung. So kann die korrekte Identifikation des effektiven Handelspartners aufgrund des sogenannten Rotterdam-Effektes schwierig sein: Kennt beispielsweise das Herkunfts- das Destinationsland nicht, erfasst es als Destinationsland jenes Land, in das die Ware als erstes verschifft wird, auch wenn dieses nur eine Zwischenstation ist. Das letztlich importierende Destinationsland hingegen erfasst das effektive Herkunftsland. Ein weiterer möglicher Grund für Differenzen ist die Verwendung von unterschiedlichen Wechselkursen bei der statistischen Erfassung. Ferner kann der Zeitpunkt der Lieferung zu Verzerrungen führen: Der Handel kann in unterschiedlichen Kalenderjahren registriert werden.
- Ähnlich verhält es sich bei den Differenzen in den Zahlungsbilanzen. Theoretisch ist die Zahlungsbilanz ausgeglichen, da sie nach dem Grundsatz der doppelten Buchhaltung erstellt wird. In der Praxis resultieren jedoch meist Differenzen, die zum Teil erheblich sind. Doch auch diese gehen

⁴ Vgl. Fussnote 2.

⁵ Vgl. Fussnote 3.

⁶ Eine Ausnahme bildet eine Studie des Center for Global Development (vgl. Cobham, A., P. Jansky, and A. Prats. (2014). *Estimating Illicit Flows of Capital via Trade Mispricing: A Forensic Analysis of Data on Switzerland*, Center for Global Development. Working Paper S. 350.). Diese Schätzung enthält jedoch bedeutende methodologische Probleme. Für eine Kritik siehe Carbonnier, G., und A. Zweynert de Cadena. (2015). *Commodity Trading and Illicit Financial Flows*, *International Development Policy*, Revue internationale de politique de développement. Policy Briefs, Working Papers.

⁷ Vgl. *The World Bank Group's Response to Illicit Financial Flows: A Stocktaking*, March 22, 2016 Board document SecM2016-0112 oder UNODC (2011), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crimes*.

⁸ Vgl. Nitsch, V. (2012) *Trade Mispricing and Illicit Flows*, in *Draining Development? – Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*. Edited by Peter Reuter. World Bank (2012); sowie Carbonnier, G., and A. Zweynert de Cadena (2015). *Commodity Trading and Illicit Financial Flows*, *International Development Policy*, Revue internationale de politique de développement. Policy Briefs, Working Papers.

nicht zwingend auf bewusste Falschangaben zurück. Die zentralen Gründe für diese Differenzen sind vielmehr Fehler und Lücken in den Erhebungen und Schätzungen.⁹

Die am häufigsten zitierten Schätzungen gehen auf Arbeiten der Nichtregierungsorganisation *Global Financial Integrity* (GFI) zurück. Diese kommt zum Schluss, dass 2013 rund USD 1'090 Mia. an IFF aus Schwellen- und Entwicklungsländern abgeflossen seien.¹⁰ Aufgrund der verwendeten Methode und der Datenlage handelt es sich um Abflüsse Richtung entwickelter Länder sowie anderer Schwellen- und Entwicklungsländer. Zwischen 2004 und 2013 soll der Abfluss insgesamt rund USD 7'848 Mia. betragen haben. Dem stehen allerdings über denselben Zeithorizont – wiederum gemäss *GFI* und demselben umstrittenen Messansatz – USD 16'455 Mia. an geschätzten IFF gegenüber, die den Schwellen- und Entwicklungsländern zugeflossen seien (wiederum aus entwickelten Ländern und anderen Schwellen- und Entwicklungsländern).

Trotz des Fehlens einer robusten Messmethode besteht jedoch laut der OECD ein breiter internationaler Konsens, dass es sich auf globaler Ebene um bedeutende Summen handelt. Auch die Weltbank, mehrere regionale Entwicklungsbanken und der IWF halten fest, dass die verfügbaren Schätzungen darauf hinweisen, dass das Volumen der IFF erheblich ist.¹¹ Es wird davon ausgegangen, dass IFF aus Entwicklungsländern namentlich die öffentliche Entwicklungshilfe (2015: USD 131.6 Mia.¹²) übersteigen.¹³

Obschon das genaue Ausmass dieser Finanzflüsse bis heute nicht bestimmt werden kann, da es bislang nicht gelungen ist, solche Zahlungsflüsse von in diesem Zusammenhang nicht relevanten Effekten abzugrenzen, handelt es sich bei IFF um ein globales und komplexes Phänomen, das viele Staaten betrifft und eine Herausforderung für eine nachhaltige Entwicklung darstellt.

2.2 Länderkategorien

Eine Legaldefinition für den Begriff Entwicklungs- und Schwellenland existiert nicht, sondern es gibt viele unterschiedliche Definitionen. Der IWF unterteilt in seiner weltweiten Konjunktur-Analyse *World Economic Outlook* die untersuchten Staaten und Territorien in zwei Hauptgruppen: (1) Entwickelte Länder und (2) Schwellen- und Entwicklungsländer.¹⁴ Diese Unterteilung basiert nicht auf strengen wirtschaftlichen oder anderen Kriterien, sondern wurde über die Zeit entwickelt. In einem ersten Schritt definiert der IWF die entwickelten Länder (37 Länder). Der zweiten Hauptgruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer werden alle anderen Länder (152 Länder) zugeteilt (vgl. Anhang 1).

Die Weltbank unterteilt die Länder aufgrund des Pro Kopf-Bruttonationaleinkommens pro Jahr in drei Kategorien: Volkswirtschaften mit (1) tiefen, (2) mittleren und (3) mit hohen Einkommen. Weitere Details hierzu können dem Anhang 1 entnommen werden. In der dritten Kategorie befinden sich auch Länder, die nicht als entwickelte Länder bezeichnet werden können.¹⁵ Deshalb wird für diesen Bericht auf die Länderkategorisierung des IWF abgestellt.¹⁶ Die Länderkategorien sind für diesen Bericht u.a. deshalb von Bedeutung, weil sie eine Evaluation der Umsetzung von Massnahmen, so z.B. im Kapitel 4 Steuerhinterziehung und -vermeidung, ermöglichen.

⁹ Vgl. *Payments and International Investment Position Manual* - Sixth Edition (BPM6), IMF (2009).

¹⁰ Vgl. Dev, K., and J. Spanjers (2015) *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013, Global Financial Integrity*. Eine weitere Studie mit Fokus auf Afrika ist *Track it! Stop it! Get it! – Illicit Financial Flows, 2015. Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*.

¹¹ Vgl. Fussnote 4.

¹² Vgl. <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf>

¹³ Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 13.3533.

¹⁴ Stand Oktober 2015; Vgl. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/groups.htm#oem>

¹⁵ Äquatorialguinea, Barbados, Brunei Darussalam, Chile, Katar, Oman, Trinidad und Tobago, Vereinigte Arabische Emirate oder Venezuela.

¹⁶ Stand Oktober 2015; Vgl. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/groups.htm#oem>

3 Rahmenbedingungen

3.1 Nachhaltige Entwicklung und IFF

Der Abfluss von IFF wird von der internationalen Gemeinschaft als Hindernis für nachhaltige Entwicklung erachtet. Die Weltbank schätzt, dass IFF ein substantielles Problem bei der Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung darstellen, das insbesondere in strukturschwachen, aber gleichzeitig ressourcenreichen und fragilen Ländern zu Problemen führen kann.¹⁷

IFF waren dementsprechend ein wichtiger Bestandteil der Verhandlungen an der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die im Juli 2015 mit der Addis Abeba Aktionsagenda (AAAA) abgeschlossen wurden. Darin bekennt sich die internationale Staatengemeinschaft dazu, ihre Anstrengungen bei der Bekämpfung von IFF bis 2030 zu verdoppeln mit dem Ziel, IFF künftig vollständig einzudämmen, unter anderem durch die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Korruption aufgrund von strengerer nationaler Gesetzgebung und verstärkter internationaler Zusammenarbeit, und die Möglichkeiten für Steuervermeidungen zu reduzieren (§ 23 AAAA). IWF, Weltbank und UNO werden aufgefordert, sowohl Herkunfts- als auch Zielländer bei der Bekämpfung von IFF stärker zu unterstützen (§24 AAAA). Als Massnahme werden Staaten unter anderem aufgefordert, der UNO-Konvention gegen Korruption beizutreten (vgl. Ausführungen in Ziffer 5.2.2). Weiter wird die internationale Staatengemeinschaft auf Initiative der Schweiz ermutigt, internationale *good practices* zur Rückführung gestohlener Potentatengelder auszuarbeiten (§25 AAAA).

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich in der AAAA ausserdem darauf geeinigt, die Zusammenarbeit in internationalen Steuerfragen auszubauen. Länder werden aufgefordert, Transparenz zu stärken und nationale Politiken anzupassen, wie beispielsweise die länderspezifische Rechnungslegung multinationaler Unternehmen in Betracht zu ziehen oder den zuständigen Behörden Zugriff zu Informationen über das wirtschaftliche Eigentum an Unternehmen zu geben (§27 AAAA). Die internationale Staatengemeinschaft wird zudem aufgefordert, Fortschritte zu erzielen beim sukzessiven automatischen Austausch von Steuerinformationen zwischen relevanten Steuerbehörden, wobei die am wenigsten entwickelten Länder beim Aufbau ihrer Kapazitäten unterstützt werden sollen (§27 AAAA). Schliesslich wurde entschieden, das UNO-Expertenkomitee zu internationalen Steuerfragen aufzuwerten und sich fortan zweimal statt einmal jährlich in diesem Rahmen zu treffen (§29 AAAA).

Als integraler Bestandteil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung - das Rahmenwerk zur Umsetzung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (*sustainable development goals*; SDGs) - stellt die AAAA einen Fortschritt gegenüber den Ergebnissen der Vorgängerkonferenzen von Monterrey (2002) und Doha (2008) dar, womit die Modernisierung der Umsetzungs- und Finanzierungsinstrumente für die internationale Zusammenarbeit anerkannt wird. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sieht ihrerseits spezifisch vor, bis zum Jahr 2030 IFF und unlauteren Waffenhandel deutlich zu reduzieren, die Rückgewinnung und Rückführung von gestohlenen Geldern zu stärken und alle Formen der organisierten Kriminalität zu bekämpfen.¹⁸ Wie alle Mitgliedstaaten der UNO-Vollversammlung¹⁹ verpflichtet sich auch die Schweiz²⁰ zur Umsetzung der Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung sowohl national wie auch international. Die Schweiz ist daher gehalten, die darin vereinbarten Massnahmen, einschliesslich jener zur Bekämpfung der IFF, umzusetzen.

¹⁷ Vgl. [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

¹⁸ Vgl. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Target 16.4.

¹⁹ Vgl. <https://sustainabledevelopment.un.org/?page=view&nr=971&type=230&menu=2059>

²⁰ Vgl. <https://www.eda.admin.ch/post2015/de/home/aktuell/news.html/content/post2015/de/meta/news/post2015/58890>

3.2 Faktoren, die in Herkunftsländern die Entstehung und den Abfluss von IFF beeinflussen

3.2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die spezifischen Herausforderungen und Schwachstellen eines Landes beeinflussen Ausmass und Form der Entstehung und des Abflusses von IFF, aber auch die Möglichkeiten des jeweiligen Landes, diesen entgegenzutreten. Zu den Faktoren, welche die Entstehung und den Abfluss von IFF aus Herkunftsländern beeinflussen, zählen insbesondere die Rechtsstaatlichkeit sowie die Qualität der Regierungsführung und der öffentlichen Institutionen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Resourcenausstattung sowie die Einbindung in die internationalen Güter- und Kapitalströme.

3.2.2 Rechtsstaatlichkeit sowie die Qualität der Regierungsführung und der öffentlichen Institutionen

Rechtsstaatlichkeit sowie starke, handlungsfähige und demokratisch legitimierte öffentliche Institutionen, die sich durch Wirksamkeit, Verantwortlichkeit und Transparenz auszeichnen und auf die Bedürfnisse der Bevölkerung angemessen eingehen, unterstützen eine Kultur, die illegale Aktivitäten hemmt und damit hilft, die Entstehung von IFF im bedeutenden Umfang zu erschweren. Eine Kultur der Integrität und Verantwortlichkeit innerhalb der Regierung und anderer staatlicher Institutionen ist wesentlich, um potentielle Interessenskonflikte zu minimieren und somit Korruption zu erschweren. Wirksame Regierungsinstitutionen sind wichtig, um IFF gar nicht entstehen zu lassen bzw. um sie aufzudecken und im Rahmen von Rechtssetzung, Vollzug und Rechtsprechung angemessen darauf reagieren zu können. Und letztlich kommt auch der Zivilgesellschaft und den Medien eine wichtige Rolle zu, da sie daran mitwirken können, die gewählten Regierungen und Regierungsinstitutionen zur Rechenschaft zu ziehen.²¹

Umgekehrt kann eine fehlende oder schwache Rechtsstaatlichkeit u.a. zu Wirtschaftskriminalität, Drogen- und Menschenhandel durch organisierte kriminelle Banden sowie Schmuggel von legalen, aber hochbesteuerten Waren wie Tabak, Gold oder gewisse Mineralien führen²², was wiederum IFF hervorbringt. Dieselbe Wirkung können innerstaatliche oder grenzüberschreitende Konflikte entfalten. Auf solche und andere Art generierte IFF können zudem bedeutsam für die Finanzierung terroristischer Aktivitäten sein. Regionen mit grosser Verbreitung krimineller Aktivitäten, politischer Instabilität oder schwacher Rechtsstaatlichkeit finden sich etwa in West- oder Zentralafrika, im mittleren Osten sowie in Zentral- und Südamerika. Selbst Staaten mit vordergründig starker Rechtsstaatlichkeit und politischer Stabilität können jedoch über mangelhafte Umsetzung von Gesetzen und für Korruption anfällige oder anderweitig schwache Institutionen verfügen, welche die Entstehung von Kriminalität begünstigen, und somit unter IFF leiden. Die Art und das Niveau krimineller Aktivitäten haben einen starken Einfluss auf Form und Ausmass der IFF. Erträge aus dem Drogenhandel werden über andere Wege und Methoden verschoben als solche aus hinterzogenen Steuern. Im Rahmen einer globalisierten Wirtschaft mit ihren Waren- und Finanzflüssen werden sie damit auch zu einer Herausforderung für die Integrität international tätiger Unternehmen, die in korruptionsanfälligen Bereichen tätig sind, sowie für internationale Finanzplätze.²³

3.2.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Rechtsstaatlichkeit sowie die Qualität der Regierungsführung und der öffentlichen Institutionen (vgl. Ziffer 3.2.2) sind wichtige Voraussetzungen für stabile volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen und ein nachhaltiges Wachstum. Ein solches Umfeld schafft Anreize und Regeln, in denen sich die von privater Initiative getriebene Wirtschaft entfalten kann. Die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft gegenüber Krisen steigt und Vertrauen wird geschaffen. Weitere zentrale Bestandteile, die das Investitions-

²¹ Siehe z.B. § 20 AAAA.

²² Vgl. OECD, *Illicit Financial Flows: The economy of illicit trades in West Africa* (forthcoming report).

²³ Vgl. Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Entwurf vom 26. Oktober 2015.

und Geschäftsklima prägen, sind:²⁴ gesicherte Eigentumsrechte, einfache und effiziente Wirtschaftsregulierungen, adäquate Handels- und Steuerpolitiken, die Bereitstellung von Infrastruktur sowie funktionierende Finanz- und Arbeitsmärkte. Ferner kommt auch der Umsetzung internationaler Standards sowie Verhaltensregeln für den Privatsektor, z.B. aus den Bereichen *corporate governance* und *corporate social responsibility*, Bedeutung zu. Eine Regulierung der Wirtschaft, die als einfach und effizient wahrgenommen wird, kann auch Anreize schaffen, die beispielsweise der Bestechung von Amtsträgern zwecks Umgehung bürokratischer Hürden vorbeugen. Umgekehrt begünstigen Vetternwirtschaft und Korruption IFF.

Solche Elemente, die mit stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einem attraktiven Investitions- und Geschäftsklima assoziiert werden, können IFF vorbeugen und verhüten. Insbesondere ist auf den Einfluss der Handels- und Steuerpolitiken sowie auf eine effiziente und einfache Wirtschaftsregulierung hinzuweisen. Im Bereich der Handelspolitik können höhere Zollabgaben und zusätzliche technische Handelshemmnisse zu stärkeren Versuchungen zu deren Umgehung führen.²⁵ Im Steuerbereich spielt für die Entstehung von IFF nicht nur die Höhe der Steuersätze eine Rolle, sondern auch die Transparenz, Ausgewogenheit und Einfachheit des Steuersystems. Je geringer die staatliche Kontrolle und je höher die Steuer- und Sozialabgaben sind, desto grösser ist die Gefahr der Steuerhinterziehung und -vermeidung und damit der Verschiebung von wirtschaftlichen Aktivitäten in die Schattenwirtschaft. Auch eine starre Arbeitsmarktregulierung kann zu einer solchen Verschiebung und zur Entstehung von IFF führen.²⁶ Je transparenter das Finanz- und Steuersystem eines Landes sowie das Handeln des Staates (z.B. bei der Budgetplanung und der Ausführung) sind, desto geringer ist die Chance, dass sich IFF ergeben.

Letztlich können ausgeprägte soziale Ungleichheit oder mangelnde wirtschaftliche Möglichkeiten, welche die Menschen dazu animieren, sich rechtswidrigen Aktivitäten zuzuwenden, ebenfalls zur Entstehung von IFF beitragen. Da einige Sektoren anfälliger dafür sind, IFF hervorzubringen, so etwa das öffentliche Beschaffungswesen oder der Rohstoffsektor, beeinflussen die Ausrichtung und Organisation der Wirtschaft eines Landes ganz wesentlich die Rahmenbedingungen für allfällige IFF. Unternehmen, die staatsnah oder gänzlich im Besitz des Staates sind, sind besonders anfällig für politische Manipulation oder den Missbrauch mittels Korruptionspraktiken, etwa über die Ausgestaltung von Liefer-Verträgen zu abgebauten oder gehandelten Rohstoffen. Ebenso können die Grösse und der Aufbau des Finanzsektors eines Landes ein Schlüsselfaktor sein, wenn es darum geht, wie stark ein Land IFF ausgesetzt ist.

3.3 Faktoren, die in Zielländern den Zufluss von IFF beeinflussen

3.3.1 Allgemeine Bemerkungen

Einige Faktoren, welche die Entstehung und den Abfluss von IFF hemmen, begünstigen auch den Zufluss von IFF, namentlich Rechtsstaatlichkeit sowie die Qualität der Regierungsführung und der öffentlichen Institutionen. In der wissenschaftlichen Literatur werden die Einflussfaktoren von IFF erst seit Kürzerem untersucht, weshalb noch nicht alle Aspekte der Thematik erhärtet sind. Dies gilt besonders für Faktoren, die Zuflüsse von IFF in Zielländer begünstigen.

Es kann angenommen werden, dass eine Kombination der folgenden Faktoren Zuflüsse von IFF in Zielländer begünstigen: Rechtsstaatlichkeit, eine Kultur der Integrität und Verantwortlichkeit innerhalb der Regierung, effiziente und wirksame öffentliche Institutionen, ein attraktives Steuersystem, ein international ausgerichteter Finanzplatz sowie ein wirksamer Schutz der Privatsphäre. Desweiteren kann auch die geographische und kulturelle Nähe eine Rolle spielen. Diese Faktoren unterscheiden sich grösstenteils kaum von jenen, die auch legale Geschäfte fördern, und entsprechen weitgehend auch

²⁴ Stern et al., in: *World Development Report 2005*. World Bank: *World Development Report 2005*, Washington, D.C., (2005), S. 1-2.

²⁵ Unter einem technischen Handelshemmnis werden zollfremde Massnahmen wie technische Normen, Vorschriften bezüglich Verpackung oder Etikettierung, usw. verstanden, die ein Staat beschliesst, um die Einfuhr bestimmter Waren in sein Staatsgebiet zu erschweren oder zu beschränken.

²⁶ Vgl. Ajayi, Ndikumana (2015), *Capital flight from Africa – causes, effects, and policy issues*, Oxford University Press.

den von der OECD festgehaltenen Faktoren.²⁷ Schliesslich ist davon auszugehen, dass nicht in allen Fällen von IFF die gleichen länderspezifischen Charakteristiken ausschlaggebend sind und dass auch die Integrität der Unternehmen und Privatpersonen eine Rolle spielt.

3.3.2 Rechtsstaatlichkeit sowie die Qualität der Regierungsführung und der öffentlichen Institutionen

Die für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes fundamentalen Faktoren, u.a. Rechtsstaatlichkeit, sowie die Qualität der Regierungsführung und Institutionen, welche die legalen Aktivitäten fördern und deshalb den Wohlstand in einem Land massgeblich bestimmen, können auch für IFF aus dem Ausland eine anziehende Wirkung entfalten. So sind die Gefahren, denen Geldanlagen generell – und damit auch gewaschenes Geld – ausgesetzt sind, in einem stabilen und wenig korrupten Land tiefer. Zu den bedeutendsten Faktoren, die Zuflüsse von IFF in Zielländer potentiell begünstigen, gehören deshalb generell politische und wirtschaftliche Stabilität, die Qualität der Regierungsführung, starke, handlungsfähige und demokratisch legitimierte öffentliche Institutionen sowie eine konsequente Rechts- und Vertragsdurchsetzung.

Eine wirksame Selbstkontrolle der involvierten Akteure, gezielte staatliche Regulierungsbestimmungen und eine Aufsicht, die Missbräuchen wie Korruption oder Geldwäscherei effektiv entgegenwirken, vermindern jedoch die Attraktivität für IFF und können deshalb den mit einem Transfer von IFF ins Ausland verbundenen Nutzen deutlich reduzieren.

3.3.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen, namentlich geregelte Eigentumsrechte²⁸ und ein attraktives Steuersystem einschliesslich tiefer Gewinnsteuersätze begünstigen den Zufluss von IFF. Als weitere zentrale Faktoren sind ein international ausgerichteter Finanzplatz sowie ein wirksamer Schutz der Privatsphäre zu nennen.

International ausgerichteter Finanzplatz

Ein attraktiver und leistungsfähiger Finanzplatz kann grundsätzlich sowohl lautere und rechtmässige Finanzflüsse als auch IFF anziehen, da dessen Kunden in beiden Fällen nicht nur an der Sicherheit ihrer Vermögen, sondern auch an der Vermögensverwaltung bzw. der Erzielung einer Rendite interessiert sind. Bei der Vermögensverwaltung ist es wesentlich, dass die Anbieter eine breite Palette von Finanzdienstleistungen anbieten, international vernetzt sind und auf qualifizierte und erfahrene Mitarbeiter zurückgreifen können.²⁹ Die Grösse und der Diversifikationsgrad des Finanzplatzes kann deshalb ein weiterer Indikator sein, um die relative Attraktivität eines Landes für illegale Geschäftstätigkeiten zu messen. Man erwartet daher, dass ein attraktiver Finanzplatz potentiell mehr IFF anziehen kann als ein vergleichsweise unterentwickelter Finanzmarkt.

Schutz der Privatsphäre

Ein wirksamer Schutz der Privatsphäre gehört zu den bestimmenden Faktoren, in welchem Umfang ein Land IFF ausgesetzt sein kann.³⁰ Zu einem wirksamen Schutz der Privatsphäre gehören folgende Elemente: das Bankgeheimnis, der Grad an Transparenz, welcher ein Staat in Bezug auf Eigentumsrechte von Bankkonten, von juristischen Personen und Einrichtungen (wie Unternehmen und Trusts) verlangt, sowie Transparenzbestimmungen für kritische Transaktionen (wie Zahlungen und Verträge z.B. in der Rohstoffindustrie oder im öffentlichen Beschaffungswesen).

3.3.4 Geographische Lage und kulturelle Nähe

Im Zuge der Globalisierung sind IFF ein globales Phänomen. Dennoch kann gemäss Resultaten von empirischen Studien die geographische Nähe des Ziellandes für Anleger von lauterem wie auch von

²⁷ Vgl. OECD (2016), *The framework for policy coherence for sustainable development – Thematic module on illicit financial flows*.

²⁸ Vgl. Acemoglu, Robinson (2012), *Why nations fail – the origins of power, prosperity and poverty*, Crown Publishers.

²⁹ Vgl. UNODC (2011) und OECD (2016).

³⁰ Vgl. Ajayi, Ndikumana (2015), *Capital flight from Africa – causes, effects, and policy issues*, Oxford University Press.

unlauteren Mitteln eine Rolle bei der Destinationswahl spielen.³¹ Es ist allerdings umstritten, inwiefern dies auch im Zeitalter der Digitalisierung der Fall ist. Eine gemeinsame Kultur und Sprache kann trotzdem weiterhin die Vertrauensbildung vereinfachen und trägt deshalb auch bei IFF dazu bei, die Transaktionskosten zu reduzieren.

3.4 Integration nationaler Volkswirtschaften und Märkte und internationale Steuerregeln

Einen Einfluss auf die Entstehung von IFF haben letztlich die internationalen Rahmenbedingungen, insbesondere gewisse Voraussetzungen, die sich aus der Integration nationaler Volkswirtschaften und Märkte (Stichwort: Globalisierung) ergeben haben. Diese Integration übt Druck aus auf die internationalen und nationalen Steuerregeln, die im letzten Jahrhundert entworfen wurden, und verschärft auch den internationalen Steuerwettbewerb. Die geltenden Regeln haben Schwachstellen offenbart, die global agierende Unternehmen nutzen, um ihre Steuerbelastung durch eine aggressive Steuerplanung zu minimieren. Solche Gewinnverkürzungen und Gewinnverlagerungen (*base erosion and profit shifting*; BEPS) finden im Wesentlichen statt, wenn die verschiedenen Steuerregeln einzelner Länder zusammenwirken und dazu führen, dass Gewinne multinationaler Konzerngesellschaften sehr tief oder gar teilweise nicht besteuert werden. Auch Strukturen, bei denen die Gewinne nicht dort anfallen und besteuert werden, wo die tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit stattfindet, können zu BEPS führen.

Dieses Phänomen wird von der internationalen Staatengemeinschaft als problematisch angesehen. Das Ausmass von BEPS zu quantifizieren ist angesichts der Komplexität des Phänomens und der eingeschränkten Datenlage eine Herausforderung. Dennoch ist allgemein anerkannt, dass die Auswirkungen bedeutend sind. Die OECD schätzt die den Behörden entgangenen Steuereinnahmen zwischen 4% und 10% der weltweiten Steuereinnahmen, d.h. jährlich zwischen USD 100 Mia. bis USD 240 Mia. Da Schwellen- und Entwicklungsländer zur Finanzierung ihrer Staatsaufgaben stärker von Unternehmenssteuern abhängen als entwickelte Länder, dürfte ihr Anteil an entgangenen Steuereinnahmen höher liegen.³² Gemäss Schätzung der Konferenz der Vereinten Nationen für Entwicklung und Handel (*United Nations Conference on Trade and Development*; UNCTAD) entgehen den Schwellen- und Entwicklungsländern jährlich rund USD 100 Mia. durch Steuervermeidungspraktiken.³³ An dieser Stelle sei festgehalten, dass eine Abschätzung der Einnahmefälle mit zahlreichen methodischen Herausforderungen umzugehen hat: Zum einen können Messfehler in den Daten die Effekte sowohl unter- als auch überschätzen, zum anderen beruht die Studie auf Länderdaten. Die errechneten Einnahmeverluste beruhen somit auf einer relativ kleinen Fallzahl. Je geringer die Fallzahl einer Untersuchung, desto unpräziser lassen sich Wirkungszusammenhänge schätzen. Schliesslich können nicht berücksichtigte Variablen, wie z.B. die Risikoneigung der Investoren und die daraus resultierende Risikoprämie, die Einnahmeverluste ebenfalls beeinflussen. Daraus kann wiederum sowohl eine Unter- als auch Überschätzung resultieren. In der Summe sind Schätzungen zu den Einnahmefällen von BEPS – und damit auch die von der UNCTAD genannten USD 100 Mia. – mit Vorsicht zu interpretieren.

4 Steuerhinterziehung und -vermeidung

4.1 Allgemeine Bemerkungen

In letzter Zeit vermehrt ins öffentliche Interesse gerückt sind die Steuerhinterziehung und gewisse Formen von Steuervermeidung. Ein Eckpfeiler im Kampf gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung ist die Schaffung von Transparenz. Eine solche kann durch Informationsaustausch in Steuersachen ge-

³¹ Vgl. UNODC (2011), S. 55.

³² OECD (2015), *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11: 2015 Final Report*.

³³ UNCTAD (2015), *World Investment Report 2015, Reforming International Investment Governance*.

schaffen werden, wobei drei Arten von Informationsaustausch unterschieden werden: (1) Informationsaustausch auf Ersuchen; (2) automatischer Informationsaustausch und (3) spontaner Informationsaustausch.

Aggressive, aber legale Steuerplanungen, die Schlupflöcher in den internationalen Steuerregeln ausnützen (sogenannte Steuervermeidung), sowie die missbräuchliche Gestaltung von Verrechnungspreisen, die auch in Schwellen- und Entwicklungsländern zu Gewinnverkürzungen führen, stehen seit 2013 auf der internationalen Agenda. Mit den Ergebnissen des 15 Massnahmen umfassenden Aktionsplans zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung der OECD (BEPS) werden die internationalen Steuerregeln angepasst.

Nachfolgend werden die einzelnen Standards dargelegt und aufgeführt, wie die Schweiz diese umgesetzt und in die nationale Gesetzgebung überführt hat. Darauf folgen Ausführungen über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz (mit Partnerländern und -organisationen), welche durch die neuesten Entwicklungen abgerundet werden, die für die Schweiz relevant sind.

4.2 Internationale Standards

4.2.1 Informationsaustausch

Informationsaustausch auf Ersuchen

Artikel 26 des OECD-Musterabkommens (OECD-MA) sieht den Austausch von Informationen vor, die für die Durchführung des jeweiligen DBA und die Anwendung oder Durchsetzung der Steuern des ersuchenden Staates voraussichtlich erheblich sind. Dieser ist inzwischen in bald fünfzig Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) der Schweiz aufgenommen worden. Einmal in einem DBA vereinbart, verpflichtet die in Artikel 26 OECD-MA nachgebildete Bestimmung die Vertragsstaaten zum Informationsaustausch auf Ersuchen. Damit kann ein ersuchender Staat, namentlich auch Schwellen- und Entwicklungsländer, Verdachtsfälle auf Steuerhinterziehung untersuchen und seine Steuerordnung anwenden. Nebst den Ersuchen im Einzelfall kann die Schweiz seit dem 1. Februar 2013 auch Gruppenersuchen behandeln.

Die Schweiz verfügt über DBA mit rund 90 Staaten. Davon enthalten 17 DBA mit Schwellen- und Entwicklungsländern eine Bestimmung gemäss Artikel 26 OECD-MA. Weitere drei DBA mit Schwellen- und Entwicklungsländern mit einer Bestimmung nach Artikel 26 OECD-MA sind unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft. Im Übrigen hat die Schweiz den Informationsaustausch auf Ersuchen mit weiteren vier Schwellen- und Entwicklungsländern mittels Steuerinformationsabkommen (SIA) vereinbart. Letztlich ist zu beachten, dass auch das Amtshilfeübereinkommen (vgl. nachfolgende Ausführungen im Abschnitt Spontaner Informationsaustausch in Steuersachen) den Informationsaustausch auf Ersuchen vorsieht. Eine Zusammenstellung der abgeschlossenen Abkommen befindet sich in Anhang 6.

Automatischer Informationsaustausch in Steuersachen

Im Juli 2014 hat der Rat der OECD den globalen Standard für den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Standard) verabschiedet. Der neue globale Standard sieht vor, dass gewisse Finanzinstitute, kollektive Anlageinstrumente und Versicherungsgesellschaften Informationen über Finanzkonten ihrer Kundinnen und Kunden sammeln, sofern diese im Ausland steuerlich ansässig sind. Diese Informationen umfassen alle Kapitaleinkommensarten und den Saldo des Kontos. Dazu gehören namentlich Angaben zum Kontoinhaber, Kontostand/-wert sowie zur Art und Höhe der Kapitaleinlage. Sie werden automatisch, in der Regel einmal jährlich, der Steuerbehörde übermittelt, welche die Daten an die für die Kundin oder den Kunden zuständige Steuerbehörde im Ausland weiterleitet. Diese Transparenz soll verhindern, dass Steuersubstrat im Ausland vor dem Fiskus versteckt werden kann. Der AIA ist somit ein wichtiges Instrument in den internationalen Bemühungen gegen Steuerhinterziehung.

Es besteht auf internationaler Ebene die Erwartung, dass der AIA rasch und global, aber insbesondere durch die entwickelten Länder und solche mit einem Finanzplatz, umgesetzt wird. Von einer verstärkten Transparenz durch eine globale Umsetzung des AIA werden insbesondere auch Schwellen- und Entwicklungsländer profitieren. Einzig Schwellen- und Entwicklungsländer, die keine Finanzplätze sind, sollen mehr Zeit für die Einführung des AIA erhalten. Die G20 haben denn auch ausdrücklich

festgehalten, dass Schwellen- und Entwicklungsländer in ihren Bemühungen zur Einführung des AIA unterstützt werden sollen. Seither bekannten sich 101 Staaten, darunter zahlreiche Schwellen- und Entwicklungsländer, zum Austausch von Informationen nach dem AIA-Standard, 55 ab 2017 und weitere 46, darunter auch die Schweiz, ab 2018. Eine detaillierte Länderübersicht befindet sich in Anhang 6. Der AIA kann nach zwei Modellen umgesetzt werden. Entweder mittels bilateraler Staatsverträge oder mittels der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (*Multilateral Competent Authority Agreement*; MCAA). Mittlerweile haben 83 Staaten das MCAA unterzeichnet. Eine detaillierte Länderübersicht befindet sich in Anhang 6.

Das MCAA sieht vor, dass der AIA zwischen den Unterzeichnerstaaten bilateral aktiviert wird. Eine zentrale Voraussetzung für die Einführung des AIA mit einem Partnerstaat ist dabei u.a., dass dieser die hohen Anforderungen an die Vertraulichkeit und die Bearbeitung und Verwendung der Steuerdaten erfüllt (weiterführende Informationen zum Beurteilungsprozess der Vertraulichkeit siehe unten).³⁴

Spontaner Informationsaustausch in Steuersachen

Mit dem Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen) wird in der Schweiz auch der spontane Informationsaustausch in Steuersachen eingeführt. Beim spontanen Informationsaustausch werden die Informationen nicht nach einem vorgängigen Ersuchen übermittelt, sondern dann, wenn der informierende Staat bei bereits vorhandenen Informationen ein mögliches Interesse eines anderen Staats vermutet. Das Amtshilfeübereinkommen und seine Umsetzungsgesetzgebung haben das parlamentarische Genehmigungsverfahren durchlaufen und werden für die Schweiz am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Sobald das Amtshilfeübereinkommen für die Schweiz anwendbar wird, besteht eine Rechtsgrundlage, um mit allen Staaten, in denen das Amtshilfeübereinkommen ebenfalls anwendbar ist, Informationen auf diesem Weg auszutauschen. Zurzeit haben 98 Staaten und Territorien, darunter 42 Schwellen- und Entwicklungsländer, das Amtshilfeübereinkommen unterzeichnet (vgl. Anhang 6).

Eine Konkretisierung des spontanen Informationsaustauschs wurde in der OECD für den Bereich der Steuervorbescheide (sogenannte *Rulings*) erarbeitet. Die Schweiz wird mit allen Staaten, die sich ebenfalls zu diesem Standard bekennen und das Amtshilfeabkommen ratifiziert haben, spontan Informationen über Steuervorbescheide austauschen. Mit der Zustellung der Information über ein Ruling kann der empfangende Staat mögliche Risiken einer Nicht- oder Unterbesteuerung von Unternehmen erkennen und entsprechende Massnahmen ergreifen. Das Instrument des Rulings ist international anerkannt, und sein Einsatz zur Erzielung von Rechtssicherheit wird nicht in Frage gestellt. Durch eine Erhöhung der Transparenz im Zusammenhang mit Rulings soll jedoch sichergestellt werden, dass Rulings nicht zur aggressiven Steuerplanung genutzt werden.

Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes

Das *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Global Forum) ist mit seinen 134 Mitgliedstaaten die grösste internationale Organisation in Steuersachen und überwacht die Umsetzung internationaler Standards im Steuerbereich. Zahlreiche Schwellen- und Entwicklungsländer sind Mitglied des Global Forum. Das Global Forum hat seit 2010 bereits mehr als 100 Staaten auf die Einhaltung des OECD-Standards zum Informationsaustausch auf Ersuchen überprüft und 94 Schlussnoten nach bestandener Prüfung erteilt.

Die G20 hat das Global Forum mit der Überwachung der Umsetzung des AIA beauftragt, um ein *level playing field* sicherzustellen. Deshalb wurde u.a. ein Prozess zur Beurteilung der Vertraulichkeitsmassnahmen in den Staaten und Gebieten, die sich zur Einführung des AIA bekannt haben, erarbeitet. Ziel ist es, eine Vielzahl an bilateralen Prüfungen unter den Partnerstaaten durch eine multilaterale Bewertung in Form einer Länderüberprüfung zu ersetzen.

Im Weiteren hat das Global Forum seit kurzem sein Engagement im Bereich der technischen Unterstützung verstärkt. In Zusammenarbeit mit der Weltbank und Mitgliedstaaten des Global Forum führt

³⁴ Die Vertraulichkeitsprüfungen des Global Forums sind vertraulich und bis dato sind Veröffentlichungen nicht vorgesehen.

das Global Forum im Auftrag der G20 seit 2015 Pilotprojekte für Entwicklungsstaaten durch, um diese bei der Umsetzung des AIA-Standards zu unterstützen. Drei Pilotprojekte sind bereits angelaufen. Es handelt sich dabei um Albanien (unterstützt durch Italien), Kolumbien (unterstützt durch Spanien) und die Philippinen (unterstützt durch Australien). Das Ziel dieser Projekte besteht darin, die umfassende Umsetzung des AIA-Standards in den einzelnen Entwicklungsstaaten sicherzustellen.

Afrika Initiative

In Zusammenarbeit mit afrikanischen Mitgliedstaaten³⁵ hat das Global Forum, in dem rund 20 afrikanische Staaten vertreten sind, 2015 eine Afrika Initiative gestartet. Während drei Jahren sollen afrikanische Staaten beim Kapazitätsaufbau für den Informationsaustausch in Steuersachen unterstützt werden, so dass IFF in Afrika effektiver bekämpft werden können. Im Jahr 2015 wurden die einzelnen Staaten insbesondere über die Vorteile eines wirksamen Informationsaustauschs in Steuersachen informiert. In den Jahren 2016 und 2017 sollen die Staaten beim Aufbau von effektiven Systemen für den Informationsaustausch unterstützt werden. Die Afrika Initiative ist ein gemeinsames Projekt des *African Tax Administration Forum (ATAF)*, des *Centre de rencontre des administrations fiscales (CREDAF)*, des Global Forum, der OECD, der Weltbank und einzelner afrikanischer Mitgliedstaaten des Global Forum. Sie wird durch eine afrikanische Task Force, die sich aus Vertretern dieser Organisationen und Staaten zusammensetzt, überwacht. Die Schweiz unterstützt die Afrika Initiative finanziell.

4.2.2 Base erosion and profit shifting (BEPS)

Unter dem Einfluss der G20 hat die OECD beschlossen, BEPS zu bekämpfen. Wegen des internationalen Aspekts der Steuerplanungen reichen unilaterale und unkoordinierte Massnahmen der Länder nicht aus, sondern es bedarf eines internationalen, koordinierten Vorgehens. Die OECD publizierte deshalb am 19. Juli 2013 den Aktionsplan BEPS, mit dessen 15 Massnahmen die Kohärenz der internationalen Steuerordnung, die Anforderungen an die Substanz sowie die Transparenz gestärkt werden sollen. Die Resultate wurden am 5. Oktober 2015 in Form von 13 Berichten vorgelegt. Der Anhang 2 verschafft einen Überblick über die 15 Massnahmen des BEPS-Projekts und die Wirkung der Resultate.

Die Minimumstandards, die Schwellen- und Entwicklungsländer als prioritär qualifiziert haben, sind die Verhinderung von Abkommensmissbrauch (Massnahmen 6), die Anpassungen der Verrechnungspreisleitlinie (Massnahmen 8 bis 10; vgl. hierzu die nachfolgenden Ausführungen in Ziffer 4.2.3) sowie die länderbezogene Berichterstattung (Massnahme 13). Auch der gemeinsame Ansatz zur Begrenzung des Schuldzinsenabzugs (Massnahme 4), die beste Praxis zur der künstlichen Umgehung des Betriebsstättenstatus (Massnahme 7) stuften diese Länder als prioritär ein, wobei die zwei letzteren kein internationaler Standard sondern Empfehlungen sind.³⁶

Mit der Massnahme 13 wurden Instrumente zur Verbesserung der Transparenz für die Steuerbehörden eingeführt, indem diesen Behörden Informationen zur Beurteilung massgeblicher Risiken punkto Verrechnungspreise sowie im Zusammenhang mit Gewinnverkürzung bereitgestellt werden. Hierzu zählt unter anderem die länderbezogene Berichterstattung (*Country-by-Country Report*; CbCR). Dieser Bericht enthält Angaben über die nach Staaten resp. Territorien aufgeteilte weltweite Verteilung der Umsätze, zu den entrichteten Steuern und zu anderen Kennzahlen der Konzerngesellschaften. Er liefert zudem Daten zu den wichtigsten wirtschaftlichen Aktivitäten des Konzerns.

Die länderbezogenen Berichte werden automatisch auf der Grundlage der am 27. Januar 2016 von 31 Staaten (einschliesslich der Schweiz) unterzeichneten multilateralen Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte (ALBA-Vereinbarung) ausgetauscht. Seither haben dreizehn weitere - somit total 44 Staaten - diese Vereinbarung unterzeichnet.

³⁵ Alle afrikanischen Mitgliedsstaaten des Global Forum wurden eingeladen, sogenannte *first mover* Länder zu werden, eine Führungsrolle im Projekt einzunehmen und sich zu gewissen Zielen zu verpflichten. Fünf afrikanische Staaten haben sich hierzu bereiterklärt: Burkina Faso, Kamerun, Ghana, Kenia und Marokko.

³⁶ Vgl. G20/OECD (2014), *Two-part report to G20 developing working group on the impact of BEPS in low income countries*.

Die Vereinbarung garantiert die Vertraulichkeit der länderbezogenen Berichtsdaten, deren angemessene Verwendung und das Spezialitätsprinzip. Es steht jedem Staat frei, sie zu unterzeichnen. Zwölf Schwellen- und Entwicklungsländer haben sie bereits unterzeichnet (vgl. Anhang 7). Die länderbezogene Berichterstattung ermöglicht diesen einen Überblick über die auf ihrem Hoheitsgebiet ansässigen multinationalen Konzerne, wodurch sich das Risiko von Gewinnverkürzungen oder einer künstlichen Gewinnverlagerung in andere Staaten vermindert. Der OECD-Standard ist nicht für multinationale Konzerne anwendbar, deren konsolidierter Jahresumsatz unter EUR 750 Millionen bzw. dem entsprechenden Gegenwert in der Landeswährung liegt. Es wurde allerdings vereinbart, dass spätestens Ende 2020 zu prüfen ist, ob dieser Grenzwert anzupassen und ob der Inhalt der länderbezogenen Berichterstattung um zusätzliche oder andersartige Daten zu erweitern ist.

Im 2016 wurde die BEPS-Implementierungsphase eingeleitet. Um eine koordinierte Umsetzung der Massnahmen und ein *level playing field* zu sichern, wurde ein Rahmenwerk geschaffen, an dem alle interessierten Länder und Territorien, insbesondere auch die Schwellen- und Entwicklungsländer gleichberechtigt (*on equal footing*) mit den OECD- und G20-Mitgliedstaaten teilnehmen können.³⁷ Dies eröffnet allen interessierten Ländern die Möglichkeit, gleichberechtigt am Erarbeiten von BEPS-Standards und Überwachungsmechanismen mitzuwirken. Weiter können die Resultate an die Bedürfnisse der Schwellen- und Entwicklungsländer angepasst werden. Die G20-Arbeitsgruppe zu Entwicklungsfragen (*Development Working Group, DWG*) hat die internationalen Organisationen (IWF, OECD, Vereinte Nationen, Weltbank) beauftragt, unter Leitung der OECD eine *Toolbox* zu erarbeiten, die die Schwellen- und Entwicklungsländer bei der Beurteilung von Zahlungen zwischen verbundenen Unternehmen unterstützt, die potenziell ein Risiko der Gewinnverkürzung darstellen. Diese praxisbezogene *Toolbox* dürfte ab Juni 2017 zur Verfügung stehen.³⁸

4.2.3 Missbräuchliche Ausgestaltung von konzerninternen Verrechnungspreisen

Bei Verrechnungspreisen handelt es sich um jene Preise, die zwischen verbundenen Unternehmen für den innerbetrieblichen Austausch von materiellen oder immateriellen Gütern und Dienstleistungen verrechnet werden. Das Musterabkommen der OECD sowie das Musterabkommen der Vereinten Nationen schreiben vor, dass derartige Transaktionen zu fremdüblichen Marktpreisen erfolgen müssen. Dieser Fremdvergleichsgrundsatz soll verhindern, dass Konzerngesellschaften mittels Spezialbedingungen den steuerbaren Gewinn beeinflussen oder Gewinne künstlich in Staaten mit niedrigen Steuersätzen verlagern.

Konkretisiert wird der Fremdvergleichsgrundsatz in den von der OECD veröffentlichten und in regelmässigen Abständen überarbeitete Versionen der OECD-Verrechnungspreisleitlinien für multinationale Unternehmen und Steuerverwaltungen (im Folgenden: Verrechnungspreisleitlinien).

Angesichts der wachsenden Komplexität der Struktur von multinationalen Unternehmen und deren konzerninternen Transaktionen wurde die Überarbeitung der Verrechnungspreisleitlinie beschlossen. Diese Überarbeitung ist ein integrierender Bestandteil des BEPS-Projekts (vgl. Ziffer 4.2.2). Eine zentrale Forderung von BEPS ist die Abstimmung der festgelegten Verrechnungspreise mit der tatsächlichen Wertschöpfung. Ein Teil der zahlreichen Überarbeitungen unterstützt insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländer. Dies gilt vor allem für die Anpassungen der Leitlinien in Kapitel II für Geschäfte mit Rohstoffen. Die Möglichkeiten zur Manipulation des Übergabedatums der Waren wurden eingeschränkt, so dass die Steuerpflichtigen sich weniger leicht günstigere Preise sichern können. Verschärft wurden auch die Vorschriften für die Entschädigung von sog. *Cash Boxes* (Einheiten mit hoher Kapitalausstattung und kaum oder keinerlei wirtschaftlicher Tätigkeit, die somit nicht in der Lage sind, die mit ihren Finanzierungsmitteln verbundenen finanziellen Risiken tatsächlich zu kontrollieren), sodass derartige Konstrukte inzwischen deutlich weniger attraktiv sind. Die Klärung der Frage, wie

³⁷ OECD, G20 (Februar 2016), *Implementing the BEPS package, Building an inclusive framework*. Bereits während der BEPS-Arbeiten wurden Schwellen- und Entwicklungsländer zu Treffen eingeladen. Beispielsweise nahmen am Treffen des Fiskalkomitees vom September 2015, an dem die BEPS-Resultate genehmigt wurden, Bangladesch, Georgien, Jamaica, Kenia, Marokko, Nigeria, Peru, Philippinen, Senegal, Tunesien und Vietnam teil.

³⁸ Es sind Toolboxen für Schwellen- und Entwicklungsländer im Bereich Verrechnungspreise (Dokumentation, Risikobeurteilung, Vergleichsdatenbanken), zu Verhandlung von DBA, sowie Reorganisation der Lieferkette, zu gewinnverkürzenden Zahlungen und zum Eruiieren von BEPS-Risiken.

Dienstleistungen mit geringer Wertschöpfung steuerlich zu behandeln sind, ist weiterhin in Arbeit. Das Verrechnungspreishandbuch *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries (UN Transfer Price Manual; UN TP Manual)* zuhanden der Schwellen- und Entwicklungsländer wird derzeit überarbeitet, um insbesondere den jüngsten Entwicklungen auf internationaler Ebene Rechnung zu tragen. Das BEPS-Projekt hat einen grossen Einfluss auf die Überarbeitung des UN TP Manuals. In vielen Punkten kommen sich die UNO und die OECD bezüglich der Verrechnungspreise näher und vertreten nun mehrheitlich die gleichen Positionen. Themen wie beispielsweise die Preisfestsetzung von Rohstoffen oder die Bewertung von immateriellen Gütern werden durch die Überarbeitung des UN TP Manuals durch die UNO neu interpretiert, wobei die Betrachtungsweise der Schwellen- und Entwicklungsländer einen grossen Einfluss hat. Des Weiteren wird das UN TP Manual nicht nur die Funktion einer theoretischen Leitlinie für Verrechnungspreise wahrnehmen, sondern soll den Steuerbehörden in Schwellen- und Entwicklungsländern auch als Handbuch bzw. Anleitung zur Anwendung von Verrechnungspreisen dienen.

4.3 Schweizerische Gesetzgebung und Compliance

4.3.1 Informationsaustausch

Informationsaustausch auf Ersuchen

Der steuerliche Informationsaustausch auf Ersuchen beruht auf den Bestimmungen verschiedener völkerrechtlicher Verträge³⁹, welche die Schweiz abgeschlossen hat (vgl. Anhang 6). Die Durchführung der Amtshilfebestimmungen wird durch das Steueramtshilfegesetz und seiner Verordnung sichergestellt. Die Anzahl der eingegangenen Gesuche nimmt stetig zu. So wurden im Jahr 2012 1'499 und im Jahr 2015 bereits 2'623 Gesuche registriert.⁴⁰

Automatischer Informationsaustausch

Die Rechtsgrundlagen für die Einführung des AIA in Steuersachen (das Amtshilfeübereinkommen, das MCAA sowie das Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen) wurden im Dezember 2015 von der Bundesversammlung verabschiedet. Die Rechtsgrundlagen sollen per 1. Januar 2017 in Kraft treten, so dass ab 2017 Daten gesammelt werden können und ab 2018 ein erster Datenaustausch erfolgen kann. Damit der AIA mit einem Partnerstaat eingeführt werden kann, muss er bilateral aktiviert werden. Die Schweiz hat mit neun Staaten und Hoheitsgebieten⁴¹ gemeinsame Erklärungen zur Einführung des AIA unterzeichnet. Ausserdem hat die Schweiz mit der Europäischen Union (28 Mitgliedstaaten und Gibraltar) eine Vereinbarung zur Einführung des AIA unterzeichnet, die das Parlament am 17. Juni 2016 genehmigt hat. Mit weiteren Staaten laufen Gespräche über die Einführung des AIA.

Spontaner Informationsaustausch

Die Rechtsgrundlage für den spontanen Informationsaustausch in Steuersachen ist Artikel 7 des Amtshilfeübereinkommens. Die Konkretisierung wird in die Steueramtshilfeverordnung aufgenommen. Die Vernehmlassung über die Revision der Steueramtshilfeverordnung wurde vom 20. April bis 10. August 2016 durchgeführt. Die revidierte Steueramtshilfeverordnung soll gleichzeitig mit dem Amtshilfeübereinkommen am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

4.3.2 Projekt Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)

Die Schweiz hat sich dazu verpflichtet, die vier Mindeststandards⁴² umzusetzen. Die entsprechenden Schritte wurden bereits eingeleitet. Bezüglich der Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken schafft die

³⁹ Doppelbesteuerungsabkommen, Steuerinformations- und, Amtshilfekonvention.

⁴⁰ Vgl. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/wichtige-kennzahlen/internationale-amtshilfe/2015.html>

⁴¹ Australien, Jersey, Guernsey, Insel Man, Island, Norwegen, Japan, Kanada und Südkorea.

⁴² Die Resultate folgender Massnahmen sind Minimumstandards: Massnahme 5: Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken; Massnahme 6: Verhinderung von Abkommensmissbrauch; Massnahme 13: Überprüfung der Verrechnungspreisdokumentation, sogenannte länderbezogene Berichterstattung; Massnahme 14: Verbesserung der Streitbeilegungsmechanismen.

Schweiz die international nicht mehr akzeptierten kantonalen Steuerregimes im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III ab. Weiter ist die Schweiz daran, den Rahmen zur Durchführung des spontanen Informationsaustauschs über Rulings zu schaffen (vgl. Ziffer 4.3.1).

Die Schweiz verlangt bei Verhandlungen zum Abschluss eines neuen oder zur Revision eines bestehenden DBA die Aufnahme einer Missbrauchsklausel zur Verhinderung von Abkommensmissbrauch mit jedem Land, namentlich auch mit Schwellen- und Entwicklungsländern. Damit können einer Person Vorteile eines DBA verwehrt werden, wenn die Inanspruchnahme nicht im Einklang mit dem Ziel und Zweck der anwendbaren DBA-Bestimmung steht.

Die Schweiz befasst sich derzeit mit der Umsetzung des Austauschs der länderbezogenen Berichterstattung. Zu diesem Zweck hat sie am 27. Januar 2016 die multilaterale Vereinbarung über den Austausch länderbezogener Berichte unterzeichnet. Über diese Vereinbarung sowie ein Gesetzesentwurf zu ihrer Umsetzung wurde vom 13. April bis 13. Juli 2016 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es ist geplant, dass die Vereinbarung anfangs 2018 und das Gesetz Ende 2017 in Kraft treten werden. Der Bundesrat wird zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden, mit welchen Ländern die Schweiz die länderbezogene Berichterstattung austauschen wird.

4.3.3 Missbräuchliche Ausgestaltung von konzerninternen Verrechnungspreisen

Die von der OECD erarbeiteten Verrechnungspreisleitlinien sind gemäss Kreisschreiben 4 (Besteuerung von Dienstleistungsgesellschaften) vom 19. März 2004 bei der Besteuerung von multinationalen Gesellschaften in der Schweiz zu berücksichtigen. Das gilt auch für jede Anpassung der Leitlinien, so beispielsweise die Anpassung vom 5. Oktober 2015.

4.4 Internationale Zusammenarbeit der Schweiz

4.4.1 Tax Inspectors without Borders

Im Juni 2013 entschieden das *Development Assistance Committee* (DAC) und das Fiskalkomitee (*Committee on Fiscal Affairs*; CFA) der OECD, die Initiative *Tax Inspectors without Borders* (TIWB) zu lancieren. Auf eine sechsmonatige Phase der Projektentwicklung folgte eine Testphase von zwölf Monaten. An der dritten internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 in Addis Ababa (vgl. Ausführungen in Ziffer 3.1) wurde diese Initiative auf politischer Ebene lanciert. Diese ursprünglich als OECD-Initiative ins Leben gerufene Massnahme wurde neu als Partnerprojekt der OECD und dem *United Nations Development Programme* (UNDP) präsentiert. Es handelt sich dabei um ein sogenanntes *Outreach* Projekt mit dem Ziel, in Entwicklungsländern Buchprüfungskenntnisse zu verbessern und vor Ort konkrete Buchprüfungsfälle zu lösen. Mit Hilfe von TIWB soll durch die Entsendung von Experten im Bereich der Steuerrevision ein Wissenstransfer in die Entwicklungsländer stattfinden.

Die Schweiz hat bis anhin keine Experten in Entwicklungsländer entsandt. Eine Unterstützung des Projekts durch finanzielle Beiträge oder durch die Entsendung von Experten ist aktuell nicht geplant. Pilotprojekte haben gezeigt, dass rechtliche Fragen in Bezug auf die Abwicklung der Entsendungen und der Mitarbeit von Experten bestehen.

4.4.2 Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT)

Die Schweiz hat sich aktiv an der Entwicklung eines Diagnosetools für Steuerbehörden durch den IWF, die Weltbank und eine Gruppe von interessierten Geberländern beteiligt. TADAT ist ein Werkzeug zur Beurteilung der Leistungen der für die Bekämpfung der Steuerhinterziehung zuständigen Behörden und trägt somit zu einer effizienteren Bekämpfung der IFF bei. TADAT setzt Schwerpunkte in neun Bereichen, zu denen unter anderem die Integrität der Datenbestände über die Steuerpflichtigen sowie die Programme für Steuerprüfungen zählen, die für eine wirksame Bekämpfung der Steuerhinterziehung wesentlich sind. Bis anhin wurden im Rahmen der Pilotphase 17 TADAT-Evaluationen von Ländern mit tiefen, mittleren und hohen Einkommen durchgeführt.⁴³

⁴³ http://www.tadat.org/news_events/PilotMissions.html

4.4.3 *Task Force on Tax Crime and Other Crime*

Im Jahr 2011 hat die OECD die *Task Force on Tax Crime and Other Crime* (TFTC)⁴⁴ eingesetzt, um die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ganzheitlich zu erfassen. Die TFTC setzt dabei einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung der Steuerhinterziehung mit Bezug auf die Verfolgung anderer finanzieller Straftaten. Sie publiziert verschiedene Berichte, namentlich über die nationale und die internationale Zusammenarbeit in der Strafverfolgung und über verschiedene Phänomene krimineller Aktivitäten. Die Schweiz ist seit Beginn Mitglied und wirkt bei diesen Arbeiten mit. Die TFTC hat auch ein Ausbildungsprogramm für Steuerermittler aufgebaut⁴⁵ (*capacity building program for tax crime investigators*). Nach den Pilotprogrammen in den Jahren 2013 und 2014 gründete die TFTC die *International Academy for Tax Crime Investigation*. Den Lehrkörper dieser Akademie bilden Steuerermittler verschiedener nationaler Behörden, Spezialisten in Finanzkriminalität und Experten internationaler Organisationen wie der Europol. Die Schweiz beteiligt sich gegenwärtig nicht an diesem Programm. Die Teilnehmer sind zu einem grossen Teil Fachleute von Steuerbehörden ausserhalb Europas. Der Lehrinhalt besteht in der Vermittlung und im Austausch des Fachwissens für die Aufdeckung und Verfolgung von Finanzstraftaten sowie der Erhaltung unrechtmässiger Gewinne. Ein Schwerpunkt liegt auf der Analyse von Finanztransaktionen in komplexen Strukturen.

4.4.4 *Projekte des IWF zur technischen Unterstützung im Steuerbereich*

Die Schweiz unterstützt einen thematischen Fonds verschiedener Geberländer des IWF, den *Topical Trust Fund on Tax* zur Stärkung der Steuerpolitik und -behörde in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Dieses Programm ist modular aufgebaut. Es bietet den Empfängerländern hochspezialisierte Unterstützung in einem der Hauptfachgebiete des IWF, beispielsweise der Steuerprüfung und der *tax compliance*. Da die Programme der Stärkung dem Management der *tax compliance* und der Ausarbeitung von Steuerprüfungsplänen einen hohen Stellenwert beimessen, lassen sich IFF aus Steuerhinterziehung mit ihrer Hilfe aktiv bekämpfen.

Die Schweiz finanziert einen bilateralen Fonds (*Subaccount - Tax Projects*) zur Umsetzung von technischen Hilfsprogrammen in den Schwerpunktländern des SECO⁴⁶ und in anderen ausgewählten Ländern der IWF-Stimmrechtsgruppe⁴⁷. Dieses Programm umfasst fünf zentrale Themen, zu denen auch die Politik und die Steuerbehörden zählen. Aktivitäten wie die Verstärkung der mit der Bekämpfung der Steuerhinterziehung beauftragten Einheiten oder die Reorganisation der operationellen Einheiten nach Gattungen von Steuerpflichtigen tragen zu einer effizienteren Bekämpfung von IFF bei.

Ferner unterstützt die Schweiz auch verschiedene regionale Zentren für technische Hilfe des IWF (RTACs), die damit beauftragt sind, die operationellen Einheiten des IWF in Washington zu ergänzen. Unter den Tätigkeitsbereichen der RTACs steht die Bekämpfung der Steuerhinterziehung im Inland an erster Stelle, da der informelle Sektor in den Schwellen- und Entwicklungsländern eine grosse Rolle spielt.

4.4.5 *Stärkung regionaler Organisationen*

Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung von regionalen Verbänden von Steuerbehörden wie etwa des CIAT (*Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*) in Amerika und des ATAF (*African Tax Administration Forum*) in Afrika. Mit der Unterstützung dieser Organisationen lassen sich *Peer-Ausbildungsprogramme* entwickeln, die den Gegebenheiten und dem Umfeld in den jeweiligen Behörden entsprechen. Diese regionalen Organisationen ermöglichen auch die Zusammenarbeit in Steuerfragen unter Entwicklungsländern, indem sie beispielsweise zur Entwicklung von regionalen Abkommen zum Austausch von Steuerdaten beitragen. Das CIAT und das ATAF haben ebenfalls eine Reihe

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/crime/>

⁴⁵ <http://www.oecd.org/ctp/crime/tax-crime-academy.htm>

⁴⁶ Ägypten, Ghana, Kolumbien, Indonesien, Peru, Südafrika, Tunesien, Vietnam, Albanien, Kirgistan, Serbien, Tadschikistan, Ukraine.

⁴⁷ Aserbaidshjan, Kirgistan, Serbien, Tadschikistan.

von Seminaren zu Fragen des AIA organisiert, die einen Beitrag zur effizienteren Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung leisten.

4.4.6 EITI Initiative

Zur Stärkung der inländischen Ressourcenmobilisierung (*domestic resource mobilisation*) – eine der zentralen Rahmenbedingungen, die IFF in Schwellen- und Entwicklungsländern reduzieren kann - als auch zur Eindämmung der Steuerflucht und der Steuervermeidung im Rohstoffsektor unterstützt die Schweiz die *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI). Die Initiative schafft einen globalen Standard für Transparenz im Rohstoffsektor, der von 50 Staaten umgesetzt wird.⁴⁸ Zu den offengelegten Informationen gehören deshalb unter anderem die beigetragenen Steuern und Zahlungen, die von Unternehmen an Regierungen fliessen. Diese Beträge werden mit der Einnahmenseite der öffentlichen Finanzen abgeglichen, um Diskrepanzen zu identifizieren und unrechtmässige Abflüsse zu verhindern. Die Schweiz, die im EITI-Verwaltungsrat vertreten ist, unterstützt die Initiative durch einen direkten Beitrag an das Internationale Sekretariat der EITI, durch eine Beteiligung an einem Treuhandfonds der Weltbank, der zur Umsetzung der EITI beiträgt, sowie durch die direkte bilaterale Unterstützung von Schwerpunktländern der schweizerischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die zur Umsetzung des EITI Standards beitragen. Zudem beteiligt sich die Schweiz aktiv am Dialog zum Einbezug der Rohstoffhandelsunternehmen in der EITI. Zu diesem Zweck organisierte die Schweiz im Oktober 2015 ein Treffen des EITI Board in der Schweiz einschliesslich eines öffentlichen Symposiums zum Thema Rohstoffhandel und Transparenz.

4.5 Neueste Entwicklungen

Die internationale Staatengemeinschaft hat erkannt, dass die Stärkung von Steuersystemen – sowohl von Gesetzgebung als auch Verwaltung – eine Schlüsselrolle für eine nachhaltige Entwicklung einnimmt (vgl. Ziffer 3.1). Deshalb wurde beschlossen, dass der IWF, die OECD, UNO und Weltbank ihre Aktivitäten koordinieren und sie haben eine gemeinsame Plattform für die übergreifende Zusammenarbeit in Steuerfragen (*Platform for Collaboration on Tax*) geschaffen.⁴⁹ Das Ziel ist, die Regierungen besser zu unterstützen, damit sie die steuerlichen Herausforderungen angehen können. Es sollen konkrete Ergebnisse erarbeitet werden, welche die dynamische Interaktion zwischen der Gesetzgebung, *capacity building* und technischer Unterstützung sowie Informationsaustausch stärken.⁵⁰

Zudem ist vorgesehen, im Jahr 2020 gewisse BEPS-Massnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Zu diesem Zweck hat das Rahmenwerk an seiner 1. Sitzung im Juni 2016 die Diskussion einer *Roadmap* für die Vorbereitung der Überprüfung lanciert.

Das Global Forum hat am 26. Juli 2016 die Länderüberprüfungen abgeschlossen. Die Schweiz befindet sich unter jenen Ländern, welche die Gesamtnote „weitgehend konform“ (*largely compliant*) erhalten haben. Die positive Bewertung widerspiegelt die Fortschritte, welche die Schweiz in den vergangenen Jahren bezüglich der Transparenz im Steuerbereich und des AIA erzielt hat.⁵¹ Noch dieses Jahr beginnt ein neuer Evaluationszyklus. Damit die Schweiz ihre gute Bewertung beibehalten oder sogar noch verbessern kann, muss sie prüfen, wie die Empfehlungen des Global Forums umgesetzt werden können.⁵²

Als weiteres Thema steht in den internationalen Gremien die Debatte zu Fehlbewertungen im Handel mit voneinander unabhängigen Dritten an. Dieses Thema könnte zukünftig an Relevanz gewinnen, es ist jedoch noch vergleichsweise wenig erforscht.

⁴⁸ Vgl. <https://beta.eiti.org>

⁴⁹ Vgl. Medienmitteilung des IWF No. 16/176, 19. April 2016.

⁵⁰ Vgl. IWF, OECD, UNO, WB (2016), *The Platform for Collaboration on Tax, Concept Note*.

⁵¹ Vgl. <http://www.oecd.org/tax/international-community-continues-movement-towards-greater-tax-transparency.htm>

⁵² Für weitere Informationen vgl. den Bericht *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Switzerland 2016: Phase 2: Implementation of the Standard in Practice*, OECD (2016).

5 Korruption

5.1 Allgemeine Bemerkungen

Weder die OECD, der Europarat noch die UNO-Konventionen definieren den Begriff Korruption.⁵³ Als allgemein anerkannte Definition von Korruption gilt jeder Missbrauch einer Vertrauensstellung zur Erlangung eines ungerechtfertigten Vorteils. Die Schweiz engagiert sich aktiv in der Korruptionsbekämpfung, da Korruption die rechtsstaatlichen Grundprinzipien und die Menschenrechte sowie auch das reibungslose Funktionieren der Marktwirtschaft und der Gesellschaft massiv untergräbt. Mit der Globalisierung ist der Stellenwert der Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene zudem gestiegen, um beispielsweise erhebliche Wettbewerbsverzerrungen in den zunehmend globalisierten Märkten zu vermeiden. Nachfolgend werden die massgebenden internationalen Standards dargelegt und aufgeführt, wie die Schweiz diese umsetzt und in die nationale Gesetzgebung überführt. Anschliessend werden die internationale Zusammenarbeit der Schweiz (mit Partnerländern und -organisationen) sowie von der Schweiz finanzierte Projekte bzw. Programme zur Bekämpfung der Korruption dargestellt. Abschliessend werden neueste Entwicklungen erläutert, die für die Schweiz relevant sind.

5.2 Internationale Standards

5.2.1 Konvention der OECD zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr

OECD-Anti-Korruptionskonvention

Die Schweiz ratifizierte am 31. Mai 2000 die Konvention der OECD zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 (OECD-Anti-Korruptionskonvention)⁵⁴. Sie hat zu einem entscheidenden Paradigmenwechsel im Kampf gegen die Korruption im internationalen Geschäftsverkehr beigetragen. Die Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich, die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Somit wurde eine wichtige Grundlage zur international koordinierten und effizienten Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr geschaffen. Empfehlungen ergänzen die OECD-Anti-Korruptionskonvention und unterstützen dieses Ziel. Die Empfehlungen enthalten zum Beispiel Bestimmungen zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen, zur Bekämpfung der Geldwäscherei, zur internationalen Rechtshilfe, zum Thema *whistleblowing* und zu Vergaben von öffentlichen Aufträgen. Anhang II der revidierten OECD-Empfehlung zur Korruptionsbekämpfung im internationalen Geschäftsverkehr von 2009 umfasst zudem Leitlinien für Verfahren in den Bereichen interne Kontrollsysteme, Ethik und Compliance. Diese richten sich an Unternehmen, insbesondere international tätige kleine und mittlere Unternehmen (KMU), mit dem Ziel, die Wirksamkeit von Programmen zur Vermeidung von Bestechungsdelikten zu verbessern.

OECD-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung

Die OECD-Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (*Working Group on Bribery*; WGB) evaluiert die Mitgliedstaaten der OECD-Anti-Korruptionskonvention in Bezug auf den Stand der Umsetzung der Konvention. Zu den weiteren Aktivitäten dieser Arbeitsgruppe gehören die regelmässigen Treffen der Strafverfolgungsbehörden, die Erarbeitung von thematischen Studien (z.B. Rechtshilfe bei Fällen von Bestechung fremder Amtsträger) sowie das Sammeln und die Publikation offizieller Daten über die Bemühungen der Unterzeichnerstaaten bei der Umsetzung der OECD-Anti-Korruptionskonvention (z.B. Strafuntersuchungen, Verfahren und Sanktionen). Zudem finden jährlich verschiedene *Outreach-*

⁵³ Vgl. OECD (2008), *Corruption - a glossary of international standards in international law*, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf>. Insbesondere die UNO-Konvention gegen Korruption vermittelt jedoch in den Artikeln 15 bis 22 einen Eindruck, welche Tatbestände unter diesen Begriff fallen.

⁵⁴ Das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 wurde bisher von den 34 OECD-Mitgliedstaaten und sieben weiteren Mitgliedern (Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Kolumbien, Lettland, Russland und Südafrika) unterzeichnet. Für die Schweiz in Kraft getreten am 30. Juli 2000.

Aktivitäten wie die Durchführung von vier regionalen Anti-Korruptionsprogrammen (Osteuropa und Zentralasien, Asien-Pazifik, Afrika und Lateinamerika) statt. Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gremien und Institutionen (G20, GRECO, UNO, multilaterale Entwicklungsbanken etc.) ist ebenfalls von grosser Bedeutung. Ausserdem finden ein regelmässiger Erfahrungsaustausch und Promotionsanlässe mit dem Privatsektor, den Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft statt. Das OECD DAC *Network on Governance* (GOVNET) wurde 1995 zur Förderung der Effektivität der Unterstützungsmassnahmen der Geberländer und der Unterstützung der demokratischen Gouvernanz in den Entwicklungsländern gegründet. GOVNET befasst sich mit den Themen *accountability* und Anti-Korruption. Parallel arbeitet das GOVNET *Task Team on Anti-Corruption* zu den Themen IFF, Reaktionen der Geberländer in Bezug auf Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit und an dem *update* der DAC *recommendations on anti-corruption provisions in bilateral aid procurement* von 1996.

Anti-Korruptionsnetzwerk

Das Anti-Korruptionsnetzwerk (*Anti-Corruption Network*; ACN) von 1998 ist ein regionales *Outreach* Programm der OECD-Anti-Korruptionsarbeitsgruppe. Seit 2003 unterstützt die Schweiz den im Rahmen der OECD durchgeführten *Istanbul Action Plan* (IAP⁵⁵), der ein *Peer Review*-Verfahren zur Korruptionsbekämpfung in Osteuropa und Zentralasien aufgebaut hat. Ziel dieser Initiative ist die Unterstützung von Staaten bei der Umsetzung von Empfehlungen, die auf der Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen (*United Nations Convention against Corruption*; UNCAC), der OECD-Anti-Korruptionskonvention sowie weiteren Standards und *best practices* basieren. Die Istanbul Initiative hat sich zu einem zentralen Instrument entwickelt, das die Bekämpfung der Korruption der Mitgliedsländer auf nationaler und internationaler Ebene fördert und diese zur Mitverantwortung verpflichtet. Das Erfolgsprinzip der Initiative ist ihr *Peer-Review*-Ansatz: Expertenteams aus Osteuropa und Zentralasien untersuchen regelmässig die Fortschritte eines bestimmten Landes und verfassen im Anschluss einen Fortschrittsbericht, der im Plenum von den beteiligten Ländern diskutiert wird.

Die externe Evaluation der Istanbul Initiative im Jahr 2015 bestätigt deren hohe Relevanz und Effizienz. Es wird ein positiver Einfluss auf die Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedsländern erwartet.

5.2.2 Anti-Korruptionskonvention der UNO

Die 2005 in Kraft gesetzte und 2009 von der Schweiz ratifizierte UNCAC ist sowohl inhaltlich als auch geografisch die umfassendste Anti-Korruptionskonvention. Die mittlerweile über 175 Vertragsstaaten haben sich zur Umsetzung von Bestimmungen aus folgenden Bereichen verpflichtet: Prävention (Kapitel II), Kriminalisierung und Strafverfolgung (Kapitel III), Internationale Zusammenarbeit (Kapitel IV) sowie *asset recovery* (Kapitel V). Mittels eines Überprüfungsmechanismus werden die Mitglieder auf die Einhaltung der Konventionspflichten überprüft. Die *Working Group on Prevention*, die *Working Group on Asset Recovery*, das *Expert Meeting on International Cooperation* und die *Implementation Review Group* unterstützen die Umsetzungsbemühungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Schweiz setzt sich für einen starken Überprüfungsmechanismus ein. So brachte sie an der letzten UNCAC-Vertragsstaatenkonferenz vom 2. bis 6. November 2015 in St. Petersburg erfolgreich eine Resolution ein, welche einerseits die Lancierung des zweiten Evaluationszyklus und andererseits die reibungslose Beendigung und Nachbearbeitung (*follow-up*) des ersten Evaluationszyklus vorsieht. Der zweite Evaluationszyklus zu den Kapiteln Prävention und *asset recovery* beginnt im Sommer 2016.

Im Rahmen des Kapitels V der UNCAC engagiert sich die Schweiz für die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Koordination bei der Bekämpfung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte sowie für die Etablierung internationaler Standards zu deren Rückführung an die Herkunftsländer. Ein wichtiges Instrument hierzu sind die internationalen Expertenseminare, welche die Schweiz seit 2001 regelmässig in Lausanne durchführt (Lausanner Seminare / Lausanner Prozess). Ziel dieser Treffen ist der Austausch über konkrete Herausforderungen bei der Rückführung gestohlener Gelder, der Wissenstransfer, die Schaffung von Netzwerken und der Aufbau von Direktkontakten

⁵⁵ Am IAP nehmen folgende Länder teil: Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Mongolei, Tadschikistan, Ukraine und Usbekistan. Siehe auch <http://www.oecd.org/corruption/acn/> für weitere Informationen.

zwischen Aussenministerien und Justizbehörden der betroffenen Länder. Der Lausanner Prozess ist in Expertenkreisen gut bekannt und geschätzt.

Basierend auf zwei UNO Mandaten (UNO-Generalversammlung, UNGV; UNCAC) lancierte die Schweiz im Kontext des Lausanner Prozesses die Idee, internationale *good practices* in Form von Richtlinien zu entwickeln. Die Richtlinien sollen ersuchenden und ersuchten Staaten insbesondere nach einem Machtwechsel eine konkrete Orientierungshilfe für das Vorgehen bei der Rückführung gestohlener Gelder bieten sowie zu einem verbesserten *level playing field* zwischen den Finanzplätzen beitragen. Im Rahmen des Lausanner Seminars 2014, an dem 90 Experten aus 30 Ländern und internationalen Organisationen teilnahmen, konnten in enger Zusammenarbeit mit dem *International Centre for Asset Recovery (ICAR)* sowie der StAR (*Stolen Asset Recovery Initiative* der Weltbank und *United Nations Office on Drugs and Crimes*; UNODC) die *Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets* entwickelt werden.

Im Rahmen der UNCAC-Vertragsstaatenkonferenz 2015 in St. Petersburg wurde das Mandat erneuert, diese Richtlinien weiterzuentwickeln. So konnten am Lausanner Seminar Ende Februar 2016 die Richtlinien vertieft und konkrete Verfahrensschritte entwickelt werden, welche eine Umsetzung in der Praxis vereinfachen. Die Bemühungen der Schweiz im Rahmen des Lausanner Prozesses zielen darauf ab, bis 2017 ein globales Arbeitsinstrument mit Handlungsempfehlungen zu entwickeln, welche aufzeigen, was in welcher Phase des Rückerstattungsprozesses zu tun ist.

Im Weiteren hat die UNCAC-Vertragsstaatenkonferenz 2015 ein Mandat (Resolution 6/3) verabschiedet, um *best practices* für die Verwendung von rückerstatteten Vermögenswerten (*asset return*) u.a. auch im Sinne der nachhaltigen Entwicklung zu erarbeiten. Basierend auf diesem Mandat und basierend auf §25 AAAA wird die UNODC auf Initiative der Schweiz und Äthiopiens im Oktober 2016 eine erste internationale Expertentagung zur Diskussion der bestehenden Rückführungspraxen durchführen.

Schliesslich ist mit Blick auf die Aktivitäten der Schweiz im Rahmen der UNO-Menschenrechtsorgane zu erwähnen, dass sich die Schweiz dafür engagiert, den bisher primär täterorientierten strafrechtlichen Fokus des Anti-Korruptionsrechts um einen komplementären menschenrechtlichen Ansatz zu erweitern. Dies insbesondere mit einem *follow-up* zur Resolution 29/11 (2015) des UNO-Menschenrechtsrates, die zum Bericht des UNO-Hochkommissars zu guten Praktiken in der Bekämpfung negativer Einflüsse von Korruption auf die Verwirklichung von Menschenrechten (A/HRC/32/22) führte.

5.2.3 G20 Anti-Korruptionsgruppe

Die G20 Anti-Korruptionsarbeitsgruppe vervollständigt die internationale Anti-Korruptionsarchitektur. Anders als die Instrumente auf der Ebene der UNO, OECD und des Europarats auferlegt sie keine juristischen Verpflichtungen, sondern versieht die internationale Gemeinschaft mit politischer Führerschaft. Ihre Arbeit gliedert sie in Zweijahrespläne. Das Biennium 2015-2016 ist von den Themen wirtschaftliche Berechtigung an Vermögenswerten, Bestechung von in- und ausländischen Beamten, Hochrisiko-Sektoren, Transparenz und Integrität im öffentlichen und privaten Sektor sowie internationale Kooperation geprägt. Die Schweiz wurde – zum zweiten Mal nach 2013 – von der chinesischen Präsidentschaft eingeladen, an den diesjährigen drei Treffen der G20 Anti-Korruptionsarbeitsgruppe teilzunehmen. Die Schweiz ist im Einklang mit der Prioritätensetzung Chinas für das laufende Jahr insbesondere gehalten, ihre ausgewiesene Expertise im Bereich *asset recovery* einzubringen, insbesondere in Bezug auf die Rückgabe von Vermögenswerten und Verfügung darüber (Art. 57 UNCAC).

5.2.4 G7 Arab Forum on Asset Recovery und Global Asset Recovery Forum

Das *Arab Forum on Asset Recovery (AFAR)* wurde 2012 im Kontext des arabischen Frühlings errichtet. Seine Gründung wurde von den USA im Rahmen der G7 angeregt. Das Forum bietet eine Plattform für die Zusammenarbeit zwischen Ländern, die einen Demokratisierungsprozess durchlaufen, und Finanzplätzen, die Vermögenswerte politisch exponierter Personen beherbergen könnten. Es unterstützt und erleichtert so die Rückführung solcher Vermögenswerte. Die Schweiz engagiert sich im Rahmen des AFAR. Auf Anfrage der USA war die Schweiz Gastgeberin des dritten Treffens 2014. Der Anlass, der in Genf stattfand, stand unter der gemeinsamen Präsidentschaft der Schweiz, Tunesiens und Ägyptens.

Im Dezember 2015 fand die vierte Ausgabe von AFAR in Tunesien unter der deutschen G7 Präsidentschaft statt. Tunesien und Katar präsidierten den Anlass gemeinsam. Die Schweiz engagierte sich auf verschiedenen Podien und präsentierte ihre Restitutionspraxis, die von ihr lancierten internationalen Initiativen im Bereich der Rückführung gestohlener Gelder (siehe Lausanner Prozess, Ziffer 5.2.2) sowie die jüngsten Entwicklungen in Bezug auf ihr rechtliches Dispositiv in diesem Bereich. Ausserdem konnte die Schweiz AFAR als Plattform für bilaterale Gespräche nutzen, um ihre laufenden Verfahren voranzubringen.

Im Jahr 2017 soll mit Unterstützung der StAR ein *Global Asset Recovery Forum* veranstaltet werden, das sich mit der Unterstützung Nigerias, der Ukraine, Tunesiens und Sri Lankas bei der Rückführung von Geldern befasst.

5.2.5 GRECO

Die GRECO (*Groupe d'Etats contre la Corruption*) befasst sich zwar nicht ganz direkt mit dem Problem IFF, dennoch handelt es sich bei dieser Institution um eine Einrichtung zur Prävention und Bekämpfung der Korruption. Dieses Gremium des Europarats wurde 1999 gegründet und zählt 49 Mitgliedstaaten (d. h. sämtliche im Europarat vertretenen Staaten sowie die Vereinigten Staaten und Belarus). Die Schweiz gehört der GRECO seit dem 1. Juli 2006 an; ihre Mitgliedschaft ergab sich automatisch aus der Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption⁵⁶.

Die GRECO soll die Fähigkeiten ihrer Mitglieder zur Korruptionsbekämpfung verbessern, indem sie sicherstellt, dass sie die diesbezüglichen Normen und Standards des Europarats einhalten.⁵⁷

Zu diesem Zweck werden Peer Reviews durchgeführt. Ein von internationalen Experten für die einzelnen Länder erstellter Bericht hält Gesetzeslücken, mangelhafte Regulierung sowie Lücken in den landeseigenen institutionellen Regelungen fest und legt Reformempfehlungen zur Verbesserung der Fähigkeiten der Länder, Korruption zu bekämpfen. Diese Empfehlungen sind rechtlich nicht bindend, stellen aber politische Anreize dar.

Die GRECO hat bereits mehrere Evaluationsrunden abgeschlossen. Jede Runde hat Schwerpunkte auf bestimmte Sachgebiete, und in jeder Runde werden alle GRECO-Mitglieder evaluiert.

In ihrer ersten und zweiten Evaluationsrunde befasste sich die GRECO insbesondere mit Fragen der Unabhängigkeit und der Spezialisierung der für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Organe sowie der Prävention und der Aufdeckung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung.

Die dritte Evaluationsrunde der GRECO betraf die strafrechtliche Verfolgung der Korruption und hauptsächlich die vollständige Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens (Thema I) sowie Transparenzfragen bei der Finanzierung politischer Parteien und Wahlkampagnen (Thema II).

Im Zentrum der vierten Evaluationsrunde stehen die Korruptionsprävention und die Förderung der Integrität der Parlamentarier, Richter und Staatsanwälte.

Die fünfte Evaluationsrunde wird sich ab 2017 mit der Korruptionsprävention und der Förderung der Integrität in leitenden Funktionen der Regierungs- und Strafverfolgungsbehörden befassen.

Die Standards der GRECO beruhen auf den Zivil- und Strafrechtsübereinkommen des Europarats sowie einem Zusatzprotokoll und verschiedenen, rechtlich nicht bindenden Instrumenten. Bei letzteren handelt es sich vor allem um Empfehlungen des Ministerausschusses des Europarats.

5.3 Schweizerische Gesetzgebung und Compliance

5.3.1 Anti-Bestechungs-Initiativen der OECD

Die Schweiz beteiligte sich massgeblich bei der Ausarbeitung der OECD Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (OECD-Anti-Korruptionskonvention). Seit 2000 ist die aktive Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322septies

⁵⁶ SR 0.311.55.

⁵⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_FR.asp?

StGB) strafbar. Zudem traten im Jahre 2003 verschärfte gesetzliche Bestimmungen für Unternehmen in Kraft.

Die Schweiz wurde durch die OECD Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (OECD- Arbeitsgruppe) in Bezug auf den Stand der Umsetzung der OECD-Anti-Korruptionskonvention in den Jahren 2000 (Phase 1), 2005 (Phase 2) und 2011 (Phase 3)⁵⁸ geprüft. Die Schweiz präsentierte der OECD im März 2014, zwei Jahre nach ihrem Länderexamen Phase 3, den Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen. Im Resultat waren von den zwanzig an die Schweiz gerichteten Empfehlungen zehn vollständig, sieben teilweise und drei noch nicht erfüllt. Bei den drei nicht erfüllten Empfehlungen sind zurzeit Gesetzgebungsprozesse auf Bundesebene in Gang (Teilrevision des Obligationenrechts⁵⁹ bezüglich *whistleblowing* und Kündigungsschutz sowie Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen⁶⁰). Die vierte Phase der Länderexamen (Beginn Anfang 2017) wurde anlässlich eines OECD-Ministertreffens am 16. März 2016 offiziell lanciert. Im Hinblick auf das nächste Länderexamen der Schweiz (Phase 4), das im März 2018 stattfinden wird, führt die Schweiz die Arbeiten zur Umsetzung der OECD-Empfehlungen fort. Die Schweiz unternimmt u.a. weitere Aktivitäten zur Sensibilisierung von international tätigen Unternehmen, insbesondere KMU, auf Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft. Die Schweiz wird beim nächsten Länderexamen einen Bericht über die noch nicht erfüllten Empfehlungen der letzten Überprüfung sowie hauptsächlich über die Strafverfolgung von Fällen der Bestechung fremder Amtsträger präsentieren. Es ist aus Sicht der Schweiz wichtig, dass während der nächsten Länderevaluierungen der Druck auf den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der OECD-Anti-Korruptionskonvention und zur aktiven Strafverfolgung bestehen bleibt.

5.3.2 Anti-Korruptionskonvention der UNO

Der erste Evaluationszyklus (2010-2015) der UNCAC betraf die Kapitel zur Strafverfolgung/Kriminalisierung und zur internationalen Zusammenarbeit. Die 2012 von Algerien und Finnland durchgeführte Prüfung der Schweiz fiel zufriedenstellend aus, gesetzgeberischer Handlungsbedarf wurde nicht ausgemacht.

5.3.3 G20 Anti-Korruptionsgruppe

Die Schweiz wurde von der chinesischen G20-Präsidentschaft 2016 zu den Sitzungen der dreimal jährlich tagenden *Anti-Corruption Working Group* (ACWG) eingeladen. Als Priorität des laufenden Jahres gab China *Anti-Corruption Fugitive Repatriation and Asset Recovery* aus. Die Schweiz wurde u.a. eingeladen, ihr neues Potentatengeldergesetz (Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländisch politisch exponierter Personen; SRVG) vorzustellen. Die Präsentation stiess auf äusserst positive Resonanz, die Schweiz lasse den Worten auch wirklich Taten folgen.

5.3.4 GRECO

Die Schweiz hat 2006 infolge der Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats als Ergänzung der in Ziffer 5.3.1 genannten Gesetzesanpassungen ihre Strafbestimmungen zur Korruption im privaten Sektor (Art. 4a UWG) überarbeitet.

Am 1. Juli 2016 erfolgten noch gewisse Korrekturen der strafrechtlichen Bestimmungen zur Korruption, insbesondere im privaten Sektor. Neu wird Privatbestechung zum Officialdelikt (sofern es sich nicht um geringfügige Fälle handelt) und ist im schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB)⁶¹ geregelt.

Anlässlich der GRECO-Evaluationen der Schweiz in den Jahren 2008 und 2011 erhielt die Schweiz im Übrigen eine Reihe von Empfehlungen. Im Rahmen des ersten und des zweiten Zyklus hat die Schweiz insgesamt zwölf der dreizehn an sie gerichteten Empfehlungen umgesetzt. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere die Rolle und die Arbeit der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur

⁵⁸ Vgl. Medienmitteilung vom 12. Januar 2012, https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Korruptionsbekämpfung.html

⁵⁹ SR 220.

⁶⁰ SR 172.056.1.

⁶¹ SR 311.0.

Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung) institutionalisiert, indem die Weiterbildung in Fragen der Korruption und der Haftung juristischer Personen auf in diesem Bereich tätige Staatsanwaltschaften und die Bundespolizei erweitert wurde und zudem ein besonderer Schutz für *Whistleblowers* unter den Bundesangestellten eingeführt wurde (Art. 22a BPG). Im Zusammenhang mit der dritten Evaluationsrunde hat die Schweiz alle fünf an sie gerichteten Empfehlungen im strafrechtlichen Bereich (vgl. insbesondere auch den vorangehenden Absatz) umgesetzt. Auf Massnahmen zur Förderung der Transparenz in der Finanzierung politischer Parteien und Wahlkampagnen wurde dagegen verzichtet. Daher hat die GRECO ein Non-Compliance-Verfahren gegen die Schweiz eingeleitet.

5.3.5 Identifikation, Blockierung und Rückführung gestohlener Vermögenswerte

Das Phänomen der unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte von Potentaten beschäftigt die Schweiz seit den späten 1980er-Jahren. Daher verfügt sie über langjährige Erfahrung in diesem Bereich und hat konkrete Ergebnisse erzielt. In den letzten 20 Jahren konnte sie nahezu USD 1,8 Mia. in die Herkunftsländer zurückführen⁶² – so viel wie kein anderer Finanzplatz – und für über CHF 300 Mio. läuft derzeit ein Rückführungsverfahren. Die proaktive Politik der Schweiz im Bereich *asset recovery* ist international anerkannt. Die Aussenpolitische Strategie 2016–2019 sieht vor, dass die Schweiz ihre Bemühungen zur Rückerstattung von Vermögenswerten politisch exponierter Personen entschlossen weiterführen wird.

Zu Beginn des Jahres 2011 gewann diese Problematik wegen des Arabischen Frühlings an Bedeutung. Der Bundesrat reagierte umgehend und sperrte präventiv die in der Schweiz eingelegten Guthaben tunesischer und ägyptischer Herkunft. Unlängst ordnete der Bundesrat im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise von 2014 eine neue Sperrung von Guthaben infolge der Absetzung des früheren Staatspräsidenten an. In allen genannten Fällen sah sich der Bundesrat zu sofortigem Handeln gezwungen und musste im Interesse des Landes von seinem verfassungsgemässen Verwaltungs- und Verfügungsrecht Gebrauch machen (Art. 184 Abs. 3 BV).

Am 21. Mai 2014 verabschiedete der Bundesrat die Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern (*asset recovery*) mit ihren vier strategischen Zielen: (1) eine möglichst rasche, rechtsstaatlich korrekte Rückerstattung, (2) ein internationales Engagement zur Stärkung des *level playing field*, (3) transparente und sorgfältig ausgewählte Rückführungsmodalitäten und schliesslich (4) eine aktive und klare Kommunikation über die Schweizer Politik.

Zudem hat die Schweiz ihre Gesetzgebung im Bereich Potentatengelder angepasst und ergänzt. Am 18. Dezember 2015 verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG⁶³). Diese am 1. Juli 2016 in Kraft getretene neue gesetzliche Grundlage erspart dem Bundesrat in Zukunft, sich bei der Anordnung von Sperrungen direkt auf die Bundesverfassung berufen zu müssen. Das SRVG übernimmt das geltende Recht und die geltende Praxis bei der Beschlagnehmung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten. Es deckt die drei grundsätzlichen Massnahmen in diesem Bereich ab, d. h. die Sperrung, die Einziehung und die Rückerstattung. Zudem sieht das Gesetz eine gezielte Unterstützung des Herkunftsstaates vor, um die Herkunft der betroffenen Vermögenswerte möglichst rasch rechtlich zu klären. Dieser Ansatz ergänzt die internationale Amtshilfe: Nur wenn letztere nicht zum Erfolg führt, können die im SRVG vorgesehenen Beschlagnehmungs- und Rückerstattungsverfahren eingeleitet werden.

Das SRVG setzt keine vorherige strafrechtliche Verurteilung der politisch exponierten Person oder ihrer nahestehenden Personen im Ausland voraus, erforderlich ist allein eine unrechtmässige Herkunft der Vermögenswerte. Um das System in der Praxis möglichst griffig zu gestalten, wird unter bestimmten Bedingungen eine solche unrechtmässige Herkunft vermutet. Ferner umfasst das SRVG zwei Neuerungen. Die erste Neuerung ermöglicht es, die Sperrmöglichkeiten im Hinblick auf eine Einziehung auf Fälle zu erweitern, in denen der Herkunftsstaat nicht in der Lage ist, gewissen gemäss dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) erforderlichen Menschenrechtsstandards

⁶² Vgl. Medienmitteilung vom 12. Mai 2016, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=61685>

⁶³ SR 196.1.

zu genügen. Die zweite Neuerung erlaubt den Schweizer Behörden die spontane Übermittlung bestimmter Informationen an den Herkunftsstaat, die ihn bei der Einreichung von Rechtshilfeersuchen unterstützen. Das SRVG gilt in breiten Kreisen als innovativer Gesetzestext, der sich als Inspirationsquelle für die Entwicklung neuer Standards im Bereich *asset recovery* eignet.

5.3.6 Abzugsfähigkeit von Bussen und Bestechungsgeldern an Private

Die steuerliche Behandlung der finanziellen Sanktionen mit Strafcharakter ist unter geltendem Recht umstritten. Nur Steuerbussen werden vom Gesetz ausdrücklich als nicht abzugsfähig qualifiziert. Gemäss Auslegung des Bundesrates gilt das aber auch für alle anderen Bussen, Geldstrafen und finanziellen Sanktionen mit Strafcharakter. Der Bundesrat eröffnete am 18. Dezember 2015 die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen. Er beabsichtigt damit die Umsetzung der Motion Luginbühl Steuerliche Abzugsfähigkeit von Bussen (Mo. 14.3450). Der Gesetzesentwurf regelt ausdrücklich die Nichtabzugsfähigkeit von Bussen, Geldstrafen, anderen finanziellen Sanktionen mit Strafzweck und damit verbundenen Prozesskosten. Abzugsfähig sein sollen gewinnabschöpfende Sanktionen, soweit sie keinen Strafzweck haben.

Aufgrund des sachlichen Zusammenhangs ist vorgesehen, dass sämtliche Zahlungen von Bestechungsgeldern im Sinne des schweizerischen Strafrechts, d.h. neu auch Bestechungsgelder an Private, steuerlich nicht abzugsfähig sein sollen. Diese Bestimmung trägt der Änderung des Korruptionsstrafrechts Rechnung, wonach Privatbestechung seit dem 1. Juli 2016 ein Straftatbestand des StGB und - ausser in leichten Fällen - von Amtes wegen strafbar ist. Die Neuregelung trägt damit zur Harmonisierung von Steuerrecht und Korruptionsstrafrecht bei.

Das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen dauerte bis am 11. April 2016.

5.3.7 Anpassung des Rechnungslegungsrechts

Der Bundesrat möchte im Rahmen der Aktienrechtsrevision u.a. auch die Finanzströme im Rohstoffsektor transparenter machen und damit zum verantwortungsvollen Handeln der Unternehmen beitragen. Am 4. Dezember 2015 hat der Bundesrat die Ergebnisse aus der Vernehmlassung – diese dauerte vom 11. November 2014 bis am 15. März 2015 – zur Kenntnis genommen und die Eckwerte für die Botschaft festgelegt. Diese lehnen sich an das EU-Recht an und sollen nicht darüber hinausgehen. Die Regelung soll ausschliesslich für Unternehmen gelten, die von Gesetzes wegen zu einer ordentlichen Revision ihrer Jahresrechnung verpflichtet und im Bereich der Rohstoffgewinnung (Gewinnung von Mineralien, Erdöl, Erdgas und Gewinnung bzw. Einschlag von Holz in Primärwäldern) tätig sind. Damit werden ausschliesslich börsenkotierte und grosse Unternehmen erfasst. Diese Unternehmen sollen in einem elektronisch zu veröffentlichenden Bericht Zahlungen von mindestens CHF 100'000 pro Geschäftsjahr offenlegen, die sie an staatliche Stellen geleistet haben. Weiter ist eine Delegationsnorm vorgesehen, die den Bundesrat ermächtigen soll, Transparenzbestimmungen im Rahmen eines international abgestimmten Vorgehens, d.h. unter Einbezug anderer relevanter Standorte, auch für rohstoffhandelnde Unternehmen zu erlassen. Zudem sollen Strafbestimmungen die Verletzung der Vorschriften betreffend die Berichterstattung über Zahlungen an staatliche Stellen sanktionieren. Dem Parlament wird die Botschaft zur Aktienrechtsrevision voraussichtlich gegen Ende 2016 vorgelegt werden.

5.4 Internationale Zusammenarbeit der Schweiz

5.4.1 Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit

Aus Sicht der internationalen Zusammenarbeit (IZA) ist Korruption zu einem grossen Teil eine Frage der Qualität der Regierungsführung sowie der diesbezüglichen Voraussetzungen. Schlechte Regierungsführung kommt namentlich im Versagen der staatlichen Institutionen zum Ausdruck. Durch die Massnahmen der Korruptionsbekämpfung auf Länderebene sowie auf globaler Ebene zielt die IZA darauf ab, Institutionen und letztlich die Gesellschaft mit Hilfe sozialer, rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Massnahmen funktionsfähig zu erhalten, respektive deren Tragfähigkeit zu verbessern. Diese Arbeit soll in der Kreditperiode 2017-2020 weiter ausgebaut werden.

Die Massnahmen der IZA zur Korruptionsprävention und -bekämpfung umfassen zum einen Programme in Entwicklungsländern und zum anderen das Engagement auf internationaler Ebene.

Spezifische Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung geschehen im Wesentlichen auf drei Ebenen:

1. Vermeidung von Korruption in schweizerischen Aktivitäten vor Ort sowie Unterstützung von Partnerorganisationen bei der organisationsinternen Korruptionsbekämpfung;
2. Spezifische Programme zur Korruptionsbekämpfung in Zusammenarbeit mit den Regierungen und Nichtregierungsorganisationen in Partnerländern;
3. Engagement auf internationaler Ebene mit Beiträgen zur Politikentwicklung, dem Setzen von Standards und der globalen Anti-Korruptionsarbeit.

Mit den Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung vor Ort setzt die Schweiz sowohl auf der Ebene des Staates als auch bei der Zivilgesellschaft an. Dort investiert sie zurzeit ca. CHF 17 Mio. in laufende Projekte, die die Korruptionsbekämpfung direkt betreffen. Mit ca. CHF 95 Mio. unterstützt die Schweiz Projekte in den Bereichen Demokratisierung, Dezentralisierung und lokale Gouvernanz. Diese Projekte beinhalten ebenfalls gezielte Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung.

Die geographischen Schwerpunkte dieser Zusammenarbeit liegen in Zentralasien, Subsahara-Afrika, Zentralamerika und Ost- und Südosteuropa. Dort werden in sieben Ländern spezifische Anti-Korruptionsprojekte durchgeführt mit den Schwerpunkten lokale Anti-Korruptionsgesetzgebung, Beratung von nationalen Anti-Korruptionsagenturen, Bewusstseinsbildung in der Zivilgesellschaft und der Stärkung der Mechanismen, welche die Transparenz und Verantwortlichkeit lokaler Regierungsorganisationen fördern. In fünfzehn Ländern dieser Regionen sind gezielte Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung eingebettet in grössere Programme.

Die Schweiz ist schliesslich ein aktives Mitglied des *Networks on Governance (GOVNET)* des *Development Assistance Committees* der OECD (vgl. Ziffer 5.2.1). GOVNET beschäftigt sich unter anderem mit den Themen *accountability*, Anti-Korruption und Bekämpfung von IFF. Diese Arbeiten dienen namentlich auch einem vertieften Verständnis der Wechselwirkungen zwischen schlechter Regierungsführung, dem transnational organisierten Verbrechen und der Finanzierung von gewalttätigem Extremismus.

5.4.2 Identifikation, Blockierung und Rückführung gestohlener Vermögenswerte

Auf bilateraler Ebene gewährt die Schweiz seit Langem technische Hilfe für Herkunftsstaaten, die auf dem Weg der Amtshilfe Vermögen wiederzuerlangen versuchen, die durch Korruption oder andere Straftaten erworben wurden. Mit Art. 11 SVRG (siehe Ziffer 5.3.5) ist diese technische Hilfe nun auch gesetzlich verankert. Die Aus- und Weiterbildungsmassnahmen sowie die Rechtsberatung zugunsten der zuständigen ausländischen Behörden können in Form von Seminaren und Schulungen zu den rechtlichen Voraussetzungen für Amts- und Rechtshilfe sowie zum Schweizer Recht erfolgen. Weitere Hilfsmassnahmen sind ebenfalls denkbar, so etwa die Übernahme der Honorare von spezialisierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, welche die betreffenden ausländischen Regierungen in der Schweiz vertreten.

Auf der multilateralen Ebene setzt sich die Schweiz dafür ein, dass Richtlinien (*good practices for asset return*) zur Rückgabe von Potentaten-Geldern erarbeitet und entsprechend der Vorgaben der AAAA sowie dem UNCAC nach Möglichkeit international verankert werden.

Gemäss einer Studie der OECD⁶⁴ wurden in den Jahren 2006-2012 rund USD 2.62 Mia. von gestohlenen Vermögenswerten eingefroren, während im selben Zeitraum lediglich USD 423 Mio. zurückerstattet werden konnten. Die Gründe für diese Lücke sind verschiedene: Einerseits verfügen die betroffenen Ländern bisweilen nicht über das notwendige Wissen und die notwendigen Kapazitäten, um die Gelder selbständig zu eruieren, Beweismittel zu sammeln, internationale Rechtshilfeverfahren zu beantragen und schliesslich eine strafrechtliche Verurteilung zu erreichen, ohne die eine Rückgabe nicht

⁶⁴ 2014: 'Few and Far: The Hard Facts on Asset Recovery' A joint report of the Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

möglich ist. Andererseits sind dies komplexe Prozesse, an denen in der Regel zahlreiche Akteure beteiligt sind und deren Tätigkeiten in einer angemessenen Art und Weise sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene koordiniert werden müssen.

Die Schweiz unterstützt finanziell zwei globale Programme (*Stolen Asset Recovery Initiative* der Weltbank und der UNODC; StAR und das *International Center for Asset Recovery*; ICAR) mit einem jährlichen Betriebsbeitrag. Beide Initiativen unterstützen Partnerländer im Aufbau der notwendigen Kapazitäten für Rückforderungsprozesse, in der konkreten Fallbearbeitung, bieten Ausbildung an und tragen zum Setzen von internationalen Standards bei. In den Jahren 2011 bis 2013 konnten beispielsweise dank der konkreten Unterstützung durch die StAR Initiative rund USD 86.8 Mio. an gestohlenen Vermögenswerten in verschiedene Herkunftsstaaten zurückerstattet werden.

In der Praxis hat die Unterstützung des CAR und der StAR ausgezeichnete Ergebnisse geliefert. Dank seiner Unabhängigkeit und Sachkenntnis hat das ICAR Pionierarbeit geleistet. Mehrere Herkunftsstaaten haben es offiziell mit ihrer Vertretung und Unterstützung beauftragt. Die Schweiz entsendet auch Expertinnen und Experten mit langjähriger Rechtshilfeerfahrung und Übung in der Aufklärung komplexer Fälle von Wirtschaftskriminalität. Sie können die Behörden des Herkunftsstaats bei der Untersuchung und Aufklärung von Fällen von Wirtschaftskriminalität unterstützen, ihnen die Besonderheiten des schweizerischen Rechtssystems erläutern und sie bei der Formulierung von vollständigen und formell korrekten Rechtshilfeersuchen beraten.

5.5 Neuste Entwicklungen

Am 12. Mai 2016 fand in London ein von der britischen Regierung einberufener Anti-Korruptions-Gipfel statt, zu dem auch die Schweiz eingeladen wurde. Grosse Fortschritte oder Durchbrüche wurden nicht erzielt, aber es wurde auf höchster politischer Ebene eine offene und kritische Debatte geführt. Die Schweiz wies auf ihre Bemühungen und Erfolge im Bereich der Rückführung gestohlener Vermögenswerte, insbesondere auf das neue Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen sowie den Lausanner Prozess hin. Die Teilnehmer verabschiedeten ein Communiqué, in dem – auch unter Einfluss der sogenannten Panama Papers – u.a. die Erhöhung der Transparenz gefordert wird.⁶⁵ Die Forderungen nach erhöhter Transparenz betreffen in erster Linie die wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen und anderen Rechtskonstrukten inklusive Trusts. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass zu diesem Zweck u.a. die Vorgaben internationaler Institutionen wie der *Groupe d'action financière* (GAFI; vgl. Ausführungen unter Ziffer 6.2.1) wirksam umgesetzt werden. Mehr Transparenz wurde auch im Steuerbereich, im Beschaffungswesen, im Sport und in der Rohstoffbranche gefordert. In ihrem *Country Statement*, das individuelle Absichten enthält, verpflichtete sich die Schweiz dazu, in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf internationaler Ebene Möglichkeiten für globale Transparenz- und Berichterstattungs-Standards im Rohstoffhandel zu prüfen. Schliesslich sind für die Schweiz als eine Vorreiterin im Bereich *asset recovery* die im Communiqué lancierten Initiativen zur Gründung eines *International Anti-Corruption Coordination Center* sowie eines *Global Forum on Asset Recovery* von Bedeutung. Die Schweiz ist aktiv in die Gespräche zur Realisierung dieser beiden Initiativen involviert und wird die Art und den Umfang ihrer Beteiligung vom Ausgang der Gespräche abhängig machen.

Am 25. August 2016 wurde der dritte Zwischenbericht der GRECO veröffentlicht. Dieser hält fest, dass die Schweiz sämtliche Empfehlungen im Bereich des Korruptionsstrafrechts in zufriedenstellender Weise umgesetzt hat. Im Bereich der Parteienfinanzierung habe die Schweiz hingegen die Forderungen der GRECO nach wie vor nicht erfüllt und sie muss daher bis im Frühjahr 2017 erneut Bericht erstatten.

⁶⁵ Vgl. <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-communicue>

6 Geldwäscherei

6.1 Allgemeine Bemerkungen

Unter dem Begriff Geldwäscherei werden die Aktivitäten verstanden, welche die illegale Quelle von Finanzflüssen verschleiern.⁶⁶ Zahlreiche internationale Standards (verbindliche Staatsverträge sowie politische Empfehlungen) zielen darauf ab, Geldwäscherei zu bekämpfen. Nachfolgend werden die Empfehlungen dargelegt und aufgeführt, wie die Schweiz dieses umgesetzt und in nationale Gesetzgebung überführt hat. Anschliessend wird die internationale Zusammenarbeit der Schweiz (mit Partnerländern und -organisationen) dargestellt.

6.2 Internationale Standards

6.2.1 Groupe d'action financière

Die in Paris ansässige GAFI ist das federführende internationale Gremium zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1989 hat sie ihre Standards mehrfach überarbeitet. Die derzeit geltenden 40 Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie der Proliferation von Massenvernichtungswaffen sind Teil der im Jahr 2012 überarbeiteten GAFI-Empfehlungen.

Die GAFI evaluiert das nationale Recht in ihren Mitgliedstaaten in regelmässigen Abständen bezüglich ihrer Übereinstimmung mit den 40 Empfehlungen. Diese Länderexamen erfolgen durch Vertreterinnen und Vertreter der anderen GAFI-Mitgliedstaaten. Anfangs 2014 leitete die GAFI ihre vierte Länderexamensrunde ein. Zusätzlich zur Evaluation der technischen Konformität umfasst diese Runde auch eine Wirksamkeitsprüfung der bestehenden Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Die ersten Berichte aus dieser Runde wurden im Oktober 2014 von ihr verabschiedet. Das Länderexamen der Schweiz ist derzeit im Gange. Der Besuch der Evaluatoren vor Ort fand zu Beginn des laufenden Jahres statt, der entsprechende Bericht dürfte im Oktober 2016 verabschiedet werden.

Die Analyse von Typologien ist ebenfalls eine der ständigen Aktivitäten der GAFI. Derzeit setzt sie einen Schwerpunkt bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und arbeitet daran, ihre diesbezüglichen Empfehlungen zu verschärfen. Im Februar 2016 hat sie mit der *Consolidated FATF Strategy on combating terrorist financing* insbesondere eine neue Strategie im Hinblick auf die Terrorismusfinanzierung verabschiedet, die Folgendes bezweckt: i) Schärfung des Risikobewusstseins im Bereich Terrorismusfinanzierung, ii) Sicherstellen, dass die zur Prävention und zum Management von solchen Risiken vorgesehenen Standards angemessen sind, und iii) Förderung der Umsetzung dieser Standards und insbesondere der Entwicklung der für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung erforderlichen Zusammenarbeit.

6.2.2 Egmont-Gruppe

Im Jahr 1995 trafen sich dreizehn nationale *Financial Intelligence Units*⁶⁷ (FIUs, Meldestellen), sie bildeten die Egmont-Gruppe. Hierbei handelt es sich um eine informelle Expertengruppe, die auf einer Charta beruht und die inzwischen aus 151 Meldestellen in aller Welt besteht, darunter die Meldestellen aller Staaten mit bedeutenden, global ausgerichteten Finanzplätzen. Seit ihrer Gründung ist die schweizerische Meldestelle Mitglied dieser Gruppe. Die Egmont-Gruppe entwickelt keine zusätzlichen Standards zu jenen der GAFI, sie setzt sich aber dafür ein, ihre Mitglieder bei der Umsetzung der GAFI-Empfehlungen hinsichtlich des internationalen Informationsaustauschs zu unterstützen.

⁶⁶ Definition der Groupe d'action financière (GAFI). Vgl. <http://www.fatf-gafi.org/fr/foireauxquestionsfaq/blanchimentdecapitaux>.

⁶⁷ Darunter diejenigen der folgenden GAFI-Mitglieder: Frankreich, Österreich, Schweden, Spanien und die USA.

6.3 Schweizerische Gesetzgebung und *Compliance*

6.3.1 *Groupe d'action financière*

Die Schweiz misst dem Erhalt der Integrität des Finanzplatzes grosse Bedeutung bei. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Schweiz schrittweise ein solides und umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung errichtet, das präventive mit repressiven Massnahmen verbindet. In den letzten Jahren wurden die internationalen Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung einer umfangreichen Revision unterzogen, die im Februar 2012 ihren Abschluss fand. Die schweizerische Gesetzgebung entsprach den revidierten GAFI-Standards bereits zum grössten Teil. Diese neuen Standards sowie die anlässlich des GAFI-Länderexams der Schweiz im Jahr 2005 aufgezeigten Mängel bewogen den Gesetzgeber dazu, am 12. Dezember 2014 das Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der *Groupe d'action financière* zu beschliessen. Dieses Gesetz ist das Ergebnis eines umfangreichen Vernehmlassungsverfahrens in den interessierten Kreisen sowie der Botschaft vom 13. Dezember 2013 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der *Groupe d'action financière* (GAFI) und hat in acht Bundesgesetzen⁶⁸ neue Bestimmungen zu folgenden acht Themen eingeführt: Registrierung von kirchlichen Stiftungen und Familienstiftungen, Bestimmungen zur Transparenz von juristischen Personen (insbesondere Gesellschaften mit Inhaberaktien) und Rechtskonstrukten sowie der wirtschaftlich Berechtigten, Qualifizierung von schweren Steuerdelikten als Vortat zu Geldwäscherei, Ausdehnung des Begriffs der politisch exponierten Person (PEP), Barzahlung bei Kaufgeschäften sowohl bei Fahrnis- als auch bei Grundstückkäufen, Verdachtsmeldesystem und Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und gezielte finanzielle Sanktionen im Zusammenhang mit Terrorismus und Terrorismusfinanzierung.

Ein Teil des Bundesgesetzes zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI trat am 1. Juli 2015 und die restlichen Bestimmungen am 1. Januar 2016 in Kraft. Neben den oben genannten Gesetzesanpassungen wurden auch Revisionen der Umsetzungsverordnungen zum Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG) und der Reglemente der Selbstregulierungsorganisationen vorgenommen, die ebenfalls per 1. Januar 2016 in Kraft getreten sind.

Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) ist die schweizerische *Financial Intelligence Unit*. Sie nimmt Verdachtsmeldungen entgegen und analysiert diese, dient als nationale Zentralstelle für Geldwäscherei-Verdachtsanzeigen, sorgt für Aufklärung der Finanzintermediäre und informiert die Öffentlichkeit über die Entwicklungen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Im Jahr 2014 gingen bei der MROS 1753 Verdachtsmeldungen im Betrag von über CHF 3 Mia. ein. Im Jahr 2015 verzeichnete die MROS 2367 Verdachtsmeldungen im Betrag von CHF 4,8 Mia.⁶⁹

6.3.2 Egmont-Gruppe

Die Egmont-Gruppe befasst sich mit der Weiterentwicklung der Meldestellen. Bis zum 1. November 2013 durfte die schweizerische Meldestelle die dem Bank- und dem Amtsgeheimnis unterliegenden Informationen nicht austauschen. Innerhalb der Egmont-Gruppe war sie die einzige Meldestelle, die mit ihren ausländischen Partnerbehörden im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe keine Finanzinformationen austauschen konnte. Daher hatte die Egmont-Gruppe gegenüber der MROS eine Suspendierungsverwarnung ausgesprochen. Die Schweiz war der Ansicht, dass dieser Sachverhalt den Grundsätzen für den Informationsaustausch zwischen FUIs und den GAFI-Empfehlungen widerspreche, und passte daher das GwG vom 21. Juni 2013 entsprechend an. Die Anpassung ist am 1. November 2013 in Kraft getreten und ermöglicht der MROS auch den Austausch von Finanzinformationen mit ihren ausländischen Partnerbehörden.

⁶⁸ ZGB, SR 210; Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 220; Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, SR 281.1; Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0; Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, SR 313.0; Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen, SR 951.31; Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, SR 955.0; Bundesgesetz über Bucheffekten, SR 957.1.

⁶⁹ Vgl. die entsprechenden Jahresbericht der MROS unter <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/geldwaescherei/jb.html>

6.4 Internationale Zusammenarbeit der Schweiz

6.4.1 Globale Initiative des IWF für technische Unterstützung im Bereich der Geldwäscherei- prävention

Die Schweiz unterstützt als einer von neun Gebern eine globale Initiative des IWF für technische Unterstützung im Bereich der Geldwäscherei-
prävention. Das Ziel der Initiative ist, die Integrität des nationalen Finanzsektors zu verbessern, um dadurch eine erhöhte Integration der Länder in das internationale Finanzsystem zu erreichen. Durch die angestrebte Erfüllung internationaler Standards auf Länderebene werden auch auf der globalen Ebene die Integrität und die Stabilität des internationalen Finanzsystems verbessert. Die Initiative ist nachfragebasiert. Die Schwellen- und Entwicklungsländer können Unterstützung beantragen und ein bedarfsgerechtes Programm erhalten. Die Aktivitäten richten sich nach den Prioritäten der Schwellen- und Entwicklungsländer. Ebenso wird dem Risikoprofil des betreffenden Landes bei der Auswahl besonders Rechnung getragen, d.h. die Unterstützung konzentriert sich auf Länder, in denen die Überwachung und ihre Effektivität nicht entsprechend dem Wirtschaftswachstum angepasst wurden. Die Unterstützung wird in vier Bereichen gewährt: (1) nationale Strategien und Koordination; (2) Einschätzung der nationalen Risiken im Bereich Geldwäscherei; (3) Gesetzgebung und (4) Aufbau und Unterstützung der für die Regulierung und Überwachung in dem Bereich zuständigen Behörden. Die Schweiz hat im Jahr 2016 die Leitung des Steuerungsausschusses dieser Initiative inne. Mit dieser Initiative finanziert der IWF gezielt Hilfs- und Beratungsmissionen (Seminare, Rechtsberatung, Schulungen usw.) in betroffenen Empfängerstaaten in den genannten vier Bereichen. Die derzeitigen Empfängerländer befinden sich insbesondere in Afrika⁷⁰, Lateinamerika⁷¹ sowie in Asien und im Nahen Osten⁷².

6.4.2 Programm gegen Geldwäscherei des UNODC

Die Schweiz unterstützt das Programm gegen Geldwäscherei des Büros für Drogen und organisierte Kriminalität der Vereinten Nationen (*United Nations Office on Drugs and Crimes*; UNODC) für die Mekong Region. Das Programm hilft den Ländern Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam bei der konkreten Umsetzung der internationalen Standards im Bereich der Geldwäschereibekämpfung durch nationale Behörden, u.a. von Staatsanwaltschaften, Zollbehörden und Strafverfolgungsbehörden. Dies geschieht hauptsächlich durch *on-the-job* Trainings.

6.5 Neueste Entwicklungen

Der Bundesrat hat im November 2013 die bestehenden Kompetenzen im Bereich der Geldwäschereibekämpfung in der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) gebündelt. Die KGGT ist eine ständige Einrichtung und hat die Aufgabe, die Massnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung innerhalb der Bundesverwaltung zu koordinieren. In diesem Rahmen hat sie insbesondere für eine ständige Risikobeurteilung zu sorgen mit dem Ziel neue Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbedrohungen zu erkennen und allfällige Massnahmen zu deren Eindämmung vorzuschlagen. Die KGGT hat den ersten Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz erstellt, der spezifische Analysen zu den wichtigsten dem Geldwäschereigesetz unterstellten sowie zu ausgewählten, dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellten Bereichen enthält.⁷³ Daher ermöglicht dieser Bericht eine globale Lagebeurteilung. Mit dem Bericht der KGGT wird auch eine GAFI-Empfehlung umgesetzt, die von ihren Mitgliedern verlangt, Risikoanalysen durchzuführen, damit die Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierung besser an die tatsächlichen Risiken angepasst werden können. Der Bundesrat hat diesen ersten, im Juni 2015 veröffentlichten Bericht zur Kenntnis genommen. Die wesentli-

⁷⁰ Ghana, Kenia, Mali, Mosambik, Sudan.

⁷¹ Bolivien, Costa Rica, Paraguay, Peru, Uruguay.

⁷² Bhutan, Indonesien, Jordanien, Kirgistan, Mongolei, Nepal, Oman.

⁷³ Vgl. https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-57750.html

chen Geldwäschereirisiken stehen demnach mit folgenden Straftaten in Verbindung: Betrug, Korruption und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung. Diese Vortaten werden zumeist von im Ausland ansässigen Personen begangen. Zu den erhöhten Risikofaktoren zählen ferner die Anwesenheit von politisch exponierten Personen und der Einsatz von komplexen Vermögensverwaltungsstrukturen einschliesslich Domicilgesellschaften. Der Bericht hat demnach wichtige Elemente identifiziert, die im Zusammenhang mit IFF von Relevanz sind. Er kommt zum Schluss, dass die Schweiz über ein vollständiges und wirksames Instrumentarium zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung verfügt und dass das heutige System den Risiken in angemessener Weise begegnet. Die KGGT ist jedoch der Meinung, dass die gesetzlich vorgesehenen Instrumente auf operativer Ebene noch besser eingesetzt werden müssen. Daher regt sie Konsolidierungen des bestehenden Dispositivs an. Hierzu zählen unter anderem die Förderung des Dialogs zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, die Entwicklung und die Systematisierung statistischer Erhebungen sowie Empfehlungen, die sich insbesondere auf nicht dem Geldwäschereigesetz unterstellte Sektoren beziehen. Diese Empfehlungen betreffen in erster Linie den Immobiliensektor, Non-Profit-Organisationen, die Zollfreilager und den Rohstoffhandel. Zudem hat das Eidgenössische Finanzdepartement Ende 2015 einen Bericht über Schliessfächer und deren Missbrauchsrisiken für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung veröffentlicht. Die nationale Risikoanalyse ist ein kontinuierlicher und dynamischer Prozess. Die KGGT setzt ihre Arbeit gemäss dem bundesrätlichen Mandat fort.

7 Beurteilung

7.1 Internationales Umfeld

Auf internationaler Ebene, insbesondere in der OECD, der UNO, dem IWF und der Weltbank, ist man sich einig, dass IFF ein globales, komplexes und seit langem anhaltendes Phänomen sind, dessen Ausmass bedeutend ist. Unter diesen Organisationen besteht allgemeiner Konsens, dass die Mittel, die dadurch Entwicklungsländern entgehen, die öffentliche Entwicklungshilfe übersteigen. Effiziente und wirksame öffentliche Institutionen, Qualität der Regierungsführung sowie Rechtsstaatlichkeit sind zentrale Voraussetzungen zur Vermeidung von IFF. Bei der Bekämpfung von IFF kommt deshalb den Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern eine grosse Bedeutung zu.⁷⁴ Die entwickelten Länder haben sich zum Ziel gesetzt, die Schwellen- und Entwicklungsländer in ihren diesbezüglichen Bemühungen zu unterstützen. Gleichzeitig sind aber auch Länder gefordert, denen IFF zufließen.

Zahlreiche bedeutende internationale Standards und Empfehlungen gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung, Korruption und Geldwäscherei wurden erlassen, auch um der Entstehung und dem Zufluss von IFF zu begegnen. Oftmals wird die Einhaltung dieser Standards und Empfehlungen durch sogenannte *peer reviews* überprüft.

Trotz - oder gar wegen - dieser Anstrengungen hat das Thema IFF in der öffentlichen Diskussion an Dynamik gewonnen und entwickelt sich stetig weiter. Neue Aspekte des Phänomens IFF werden aufgedeckt und in den internationalen Gremien diskutiert bzw. bearbeitet, wie Terrorismusfinanzierung, Fehlbewertungen im Handel mit voneinander unabhängigen Dritten, Transparenz im Bereich der wirtschaftlichen Berechtigung sowie Korruption und missbräuchliche Verwendung von Entwicklungshilfegeldern, um nur eine Auswahl aktueller Themen zu nennen.

7.2 Rolle, Stellung und Politik der Schweiz

Die Schweiz als grösster Finanzplatz für die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung wird international seit jeher als ein sicherer Hafen für Gelder jeglicher Herkunft wahrgenommen. Dies beruht auf verschiedenen Faktoren, wie etwa den stabilen Rahmenbedingungen. Die Schweiz hat ein Interesse, den Mittelabfluss aus Entwicklungsländern ins Ausland durch Steuerhinterziehung, Geldwäscherei und Korruption zu verhindern. Nicht zuletzt wird dadurch auch die Integrität und Reputation des Schweizer Finanzplatzes gestärkt. So wirkt die Schweiz sowohl im Steuerbereich, namentlich in den

⁷⁴ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 13.3533.

Bereichen Informationsaustausch und BEPS, als auch bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Korruption aktiv an der Ausarbeitung internationaler Empfehlungen und Standards zur Bekämpfung von IFF mit. Die Schweiz setzt sich aufgrund der globalen Finanzströme für eine weltweite Anwendung dieser Standards ein. Auf nationaler Ebene setzt sie diese Standards nach den internationalen Vorgaben um und wendet sie an. Ziel ist ein integrierter Wirtschafts- und Finanzplatz. Dazu beitragen sollen u.a. auch die geplanten Anpassungen des Rechnungslegungsrechts, die zu einer höheren Transparenz im Rohstoffsektor führen und damit die Bekämpfung von Korruption unterstützen.

Komplementär engagiert sich die Schweiz in Programmen und Projekten der internationalen Zusammenarbeit, womit sie zwei Ziele verfolgt: (1) die internationalen Standards sollen lückenlos in möglichst vielen Schwellen- und Entwicklungsländern umgesetzt werden, um Schlupflöcher zu vermeiden, die Wirkung der internationalen Standards zu stärken und ein *level playing field* zu erreichen; (2) in den Schwellen- und Entwicklungsländern soll die erforderliche Expertise und Kapazität aufgebaut werden, damit diese Länder in Eigenverantwortung die Entstehung und den Abfluss von IFF verhindern und die für eine nachhaltige Entwicklung benötigten finanziellen Mittel (Steuern und Abgaben) erzielen können.

8 Fazit

Die internationale Staatengemeinschaft hat erkannt, dass IFF nur mit einer international koordinierten Vorgehensweise einzudämmen sind, und hat mit zahlreichen Massnahmen wie dem Erlass von Standards und Empfehlungen sowie internationaler Zusammenarbeit reagiert. Auf internationaler Ebene hat das Thema IFF an Dynamik gewonnen, und verschiedene Aspekte werden in den internationalen Gremien angeregt diskutiert und bearbeitet, wie Terrorismusfinanzierung, Fehlbewertungen im Handel mit voneinander unabhängigen Dritten, Transparenz im Bereich der wirtschaftlichen Berechtigung sowie Korruption und missbräuchliche Verwendung von Entwicklungshilfegeldern.

Trotz wichtiger Fortschritte bei der Ausarbeitung und Umsetzung von weltweit anwendbaren Regulierungsstandards bleiben internationale Herausforderungen bestehen. Die Schweiz trägt die internationalen Massnahmen mit und hat Vorkehrungen zur Gewährleistung eines integren Finanzplatzes getroffen oder in die Wege geleitet. Sie hat internationale Standards und Empfehlungen, namentlich die Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, zum Informationsaustausch in Steuersachen, zu BEPS oder Transparenzbestimmungen im Rohstoffsektor und zur Korruptionsbekämpfung eingeführt bzw. steht im Begriff, solche einzuführen. In der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz nimmt das Engagement zur Korruptionsbekämpfung bereits heute einen grossen Stellenwert ein und soll künftig in den Länderprogrammen in angepasster Form eingebaut werden.

Der Bundesrat ist sich der Herausforderung bewusst und gewillt, Lösungen weiterhin aktiv mitzugestalten. Es soll dabei erstens möglichst auf die Ursachen von IFF und damit auch auf ihre Entstehung abgezielt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss zweitens aufgrund der grenzüberschreitenden Natur des Phänomens in einem international abgestimmten Rahmen vorgegangen werden.

Alphabetische Auflistung der Schwellen- und Entwicklungs- sowie der entwickelten Länder

Kategorisierung nach IWF⁷⁵

Die Kategorisierung der Länder für diesen Bericht ist der weltweiten Konjunktur-Analyse des IWF (*World Economic Outlook*, Stand Oktober 2015) entnommen. Da bspw. Anguilla, Kuba, die Volksrepublik Korea oder Montserrat keine IWF-Mitglieder sind, werden sie auch nicht aufgeführt.⁷⁶

Schwellen- und Entwicklungsländer

Afghanistan	Ägypten	Albanien	Algerien
Angola	Antigua und Barbuda	Äquatorialguinea	Argentinien
Armenien	Aserbaidshjan	Äthiopien	Bahamas
Bahrain	Bangladesch	Barbados	Belarus
Belize	Benin	Bhutan	Bolivien
Bosnien Herzegowina	Botswana	Brasilien	Brunei Darussalam
Bulgarien	Burkina Faso	Burundi	Chile
Comoros	Costa Rica	Côte d'Ivoire	Demokratische Republik Kongo
Dominica	Dominikanische Republik	Dschibuti	Ecuador
El Salvador	Eritrea	Fidschi	Gabun
Gambia	Georgien	Ghana	Grenada
Guatemala	Guinea	Guinea-Bissau	Guyana
Haiti	Honduras	Indien	Indonesien
Irak	Iran	Jamaika	Jemen
Jordanien	Kambodscha	Kamerun	Kap Verde
Kasachstan	Katar	Kenia	Kirgisistan
Kiribati	Kolumbien	Kroatien	Kosovo
Kuweit	Laos	Lesotho	Libanon
Liberia	Libyen	Madagaskar	Malawi
Malaysia	Malediven	Mali	Marokko
Mauretanien	Marshallinseln	Mauritius	Mazedonien
Mexiko	Mikronesien	Moldau	Mongolei
Montenegro	Mosambik	Myanmar	Namibia
Nepal	Nicaragua	Niger	Nigeria
Oman	Pakistan	Palau	Panama
Papua-Neuguinea	Paraguay	Peru	Philippinen
Polen	Republik Kongo	Ruanda	Rumänien
Russland	Salomoninseln	Sambia	Samoa
São Tomé und Príncipe	Saudi Arabien	Senegal	Serbien
Seychellen	Sierra Leone	Simbabwe	Sri Lanka
St. Kitts und Nevis	St. Lucia	St. Vincent und die Grenadinen	Südafrika

⁷⁵ Die Weltbank ihrerseits unterscheidet drei Kategorien: (1) Volkswirtschaften mit tiefen Einkommen (unter USD 1'045 p.a.), (2) Volkswirtschaften mit mittleren Einkommen (USD 1'045 bis USD 12'736 p.a.) sowie (3) Volkswirtschaften mit hohen Einkommen (über USD 12'736 p.a.). Die Volkswirtschaften mit mittleren Einkommen werden zusätzlich in zwei Unterkategorien unterteilt: untere-mittlere Einkommen (USD 1'045 bis USD 4'125 p.a.) und obere-mittlere Einkommen (USD 4'125 bis USD 12'736 p.a.). Für das Jahr 2016 stellt die Weltbank auf Daten aus dem Jahr 2014 ab.

Vgl. <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

⁷⁶ Vgl. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/groups.htm#oem>

Sudan	Südsudan	Suriname	Swasiland
Syrien	Tadschikistan	Tansania	Thailand
Timor-Leste	Togo	Tonga	Trinidad und Tobago
Tschad	Tunesien	Türkei	Turkmenistan
Tuvalu	Uganda	Ukraine	Ungarn
Uruguay	Usbekistan	Vanuatu	Venezuela
Vereinigte Arabische Emirate	Vietnam	Volksrepublik China	Zentralafrikanische Republik

Entwickelte Länder

Australien	Belgien	Dänemark	Deutschland
Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland
Grossbritannien	Hong Kong	Irland	Island
Israel	Italien	Japan	Kanada
Korea	Lettland	Litauen	Luxemburg
Malta	Neuseeland	Niederlande	Norwegen
Österreich	Portugal	San Marino	Schweden
Schweiz	Singapur	Slowakei	Slowenien
Spanien	Taiwan	Tschechien	USA
Zypern			

Der BEPS-Aktionsplan und die Wirkung seiner Resultate

Die nachfolgende Tabelle stellt die 15 Massnahmen des BEPS-Aktionsplans, das verfolgte Ziel sowie die Wirkung der Resultate (Minimumstandard, Bekräftigung von bestehenden Standards, ein gemeinsamer Ansatz, beste Praxis und analytischer Bericht) dar.

Massnahme	Ziel	Wirkung
1 Lösung der mit der digitalen Wirtschaft verbundenen Besteuerungsprobleme	Kohärenz, Substanz, Transparenz	Analytischer Bericht
2 Neutralisierung der Effekte von <i>Hybrid Mismatch Arrangements</i>	Kohärenz	Gemeinsamer Ansatz
3 Stärkung der Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung (sog. CFC-Rules)	Kohärenz	Beste Praxis
4 Begrenzung der Gewinnverkürzung durch Abzug von Zins- oder sonstigen finanziellen Aufwendungen	Kohärenz	Gemeinsamer Ansatz
5 Wirksamere Bekämpfung steuerschädlicher Praktiken unter Berücksichtigung von Transparenz und Substanz	Kohärenz	Minimumstandard
6 Verhinderung von Abkommensmissbrauch	Substanz	Minimumstandard
7 Verhinderung der künstlichen Umgehung des Status als Betriebsstätte	Substanz	Beste Praxis
8-10 Gewährleistung der Übereinstimmung zwischen Verrechnungspreisergebnissen und Wertschöpfung: immaterielle Werte, Risiken und Kapital, sonstige risikoreiche Transaktionen	Substanz	Bekräftigung von Standards (<i>re-inforced international standard</i>)
11 Entwicklung von Methoden zur Verfassung und Analyse von BEPS-Daten und Gegenmassnahmen	Transparenz	Bericht, BEPS zu messen
12 Verpflichtung von Steuerpflichtigen zur Offenlegung ihrer aggressiven Steuerplanungsmodelle	Transparenz	Beste Praxis
13 Überprüfung der Verrechnungspreisdokumentation	Transparenz	Minimumstandard
14 Verbesserung der Effizienz von Streitbelegungsmechanismen	Transparenz	Minimumstandard
15 Entwicklung eines multilateralen Instruments	Kohärenz, Substanz, Transparenz	Analytischer Bericht

Empfehlungen der GRECO

Die Arbeit der GRECO beruht nicht auf einer formalisierten Liste abschliessender Standards. Die GRECO nimmt ihre Bewertungen grundsätzlich auf Basis folgender Texte vor:

- Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 173)
- Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 174)
- Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr. 191)
- Resolution (97) 24 des Ministerkomitees des Europarats über die 20 Prinzipien zur Bekämpfung der Korruption, namentlich:
 - 1 effiziente Massnahmen zur Verhütung von Korruption ergreifen und die öffentliche Meinung entsprechend sensibilisieren und ethische Verhaltensweisen fördern;
 - 2 Sicherstellen, dass nationale und internationale Korruption in abgestimmter Weise unter Strafe gestellt wird;
 - 3 Sicherstellen, dass Personen, die für die Verhütung, Untersuchung, Verfolgung und Bestrafung von Korruptionsdelikten zuständig sind, die ihren Aufgaben angemessene Unabhängigkeit und Autonomie geniessen, frei von unzulässiger Beeinflussung sind und über wirksame Mittel verfügen, um Beweise zu erheben, um Personen, die den Behörden bei der Bekämpfung der Korruption helfen, zu schützen und um die Vertraulichkeit der Ermittlungen zu wahren;
 - 4 geeignete Massnahmen zur Beschlagnahme und Einziehung der Erträge aus Korruptionsdelikten vorsehen;
 - 5 Verhindern, dass juristische Personen benutzt werden, um Korruptionsdelikte zu verdecken;
 - 6 nach Möglichkeit die Immunität bei Untersuchungen, strafrechtlicher Verfolgung und Sanktionen im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten auf das in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Mass beschränken;
 - 7 die Spezialisierung von Personen oder Stellen, die für die Korruptionsbekämpfung zuständig sind, fördern und angemessene Mittel sowie Aus- und Fortbildungsmassnahmen für sie vorsehen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können;
 - 8 Sicherstellen, dass die Steuergesetze und die für ihre Umsetzung zuständigen Behörden effizient und koordiniert zur Bekämpfung der Korruption beitragen, indem sie insbesondere keine steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern oder anderen Aufwendungen im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten in Gesetz oder Praxis gewähren;
 - 9 dafür sorgen, dass bei der Organisation, der Funktionsweise und den Entscheidungsprozessen der öffentlichen Verwaltungen der Korruptionsbekämpfung Rechnung getragen wird, indem insbesondere die Transparenz auf diesen Gebieten soweit sichergestellt wird, wie sie sich mit einer effizienten Arbeitsweise vereinbaren lässt;
 - 10 Sicherstellen, dass die Vorschriften zu den Rechten und Pflichten der Amtsträger den Anforderungen der Korruptionsbekämpfung Rechnung tragen und angemessene, wirksame Disziplinar-massnahmen vorsehen; Förderung der Ausarbeitung von geeigneten Instrumenten wie Verhaltenskodizes, die das erwartete Verhalten dieser Amtsträger präzisieren;
 - 11 Sicherstellen, dass die Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltungen und des öffentlichen Sektors angemessenen Rechnungsprüfungsverfahren unterliegen;
 - 12 die Bedeutung der Rechnungsprüfungsverfahren in der Prävention und für die Aufdeckung von Korruption ausserhalb der öffentlichen Verwaltungen hervorheben;
 - 13 Sicherstellen, dass das Haftungssystem der öffentlichen Verwaltungen die Folgen von Bestechungshandlungen seitens der Amtsträger berücksichtigt;
 - 14 Einführen von angemessen transparenten Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge, um einen fairen Wettbewerb zu fördern und die Korrumpierer zu entmutigen;
 - 15 die Einhaltung von Verhaltenskodizes durch die gewählten Volksvertreter sowie die Einführung von Vorschriften zur Finanzierung politischer Parteien und Wahlkampagnen fördern, welche die Attraktivität von Korruptionshandlungen verhindern;
 - 16 Sicherstellen, dass die Medien innerhalb der in einer demokratischen Gesellschaft vorgegebenen Schranken Informationen zu Korruptionsfällen frei entgegennehmen oder verbreiten können;

- 17 Sicherstellen, dass das Privatrecht der beteiligten Staaten der Notwendigkeit der Korruptionsbekämpfung Rechnung trägt und insbesondere wirksame Mechanismen für jene Personen vorsieht, deren Rechte und Interessen durch Korruptionshandlungen tangiert werden;
 - 18 die Korruptionsforschung fördern;
 - 19 sicherstellen, dass allfällige Verbindungen zum organisierten Verbrechen und zur Geldwäscherei in allen Aspekten der Korruptionsbekämpfung berücksichtigt werden;
 - 20 in allen Bereichen der Korruptionsbekämpfung die internationale Zusammenarbeit im grösstmöglichen Umfang entwickeln.
- Empfehlung Rec (2000)10 des Ministerkomitees des Europarats über Verhaltensregeln für öffentliche Bedienstete einschliesslich eines im Anhang beigefügten Muster-Verhaltenskodex für diese Personen.
 - Empfehlung Rec (2003)4 des Ministerkomitees des Europarats über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen.

Im Rahmen der einzelnen Evaluation der Schweiz hat die GRECO folgende spezifische Empfehlungen an die Adresse der Schweiz abgegeben (zu ihrer Umsetzung siehe Ziff. 5.3.4):

Erste und zweite Runde⁷⁷ (über die nationalen Stellen, die mit der Verhütung und der Bekämpfung von Korruption beauftragt sind, über Immunitäten, über Erträge aus Korruption, über die öffentliche Verwaltung sowie über juristische Personen):

- I. Ausstattung der Konsultativgruppe Korruption oder eines anderen geeigneten Gremiums mit den erforderlichen Mitteln und Befugnissen, um eine auf nationaler Ebene abgesprochene Strategie/Handlungskonzepte gegen die Korruption einzuleiten (unter Einbezug von Bund und Kantonen, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, interdisziplinären Kompetenzen und Spezialisten).
- II. i) rasche Klärung der gegenwärtigen Situation in Bezug auf die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft, damit deren Unabhängigkeit rechtlich und faktisch gewährleistet werden kann; ii) Durchführung von Beratungen über die Möglichkeit der Einführung eines professionellen Organs der Magistratspersonen (vom Typ Justizrat oder Rat der Staatsanwaltschaft), dem der Auftrag erteilt werden könnte, über die Unabhängigkeit aller Magistratspersonen der Strafverfolgungsorgane des Bundes zu wachen; iii) Einladung der Kantone, Überlegungen zu diesen Fragen anzustellen.
- III. i) Angebot an alle Magistratspersonen (Richter, Untersuchungsrichter und Staatsanwälte) und die Angehörigen von Polizeidiensten, die auf die Bekämpfung von Korruption spezialisiert sind, umfassendere Ausbildungsmassnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu nutzen; ii) Einladung der Kantone, ebenfalls entsprechende Anstrengungen zu unternehmen.
- IV. Ausdehnung des Anwendungsbereichs der speziellen Ermittlungstechniken auf alle schwerwiegenden Korruptionsfälle unter Gewährleistung der erforderlichen Grundrechtsgarantien.
- V. Sicherstellen, dass die Verpflichtung der Staatsanwaltschaften, eine Ermächtigung zu beantragen, um eine Strafverfolgung gegen Bundesangestellte einleiten zu können, kein Hindernis für eine wirksame Verfolgung der Korruption darstellt.
- VI. Prüfen, ob es angebracht wäre, den Tatbestand der Geldwäscherei auf schwere Fälle von Bestechung im Privatsektor auszudehnen.
- VII. i) Durchführung von Beratungen über die Massnahmen, die im Hinblick auf die Überwachung der Anwendung und die Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes ergriffen werden sollten; ii) Einladung der 13 Kantone, die noch über keine entsprechenden Vorschriften (im Bereich der Transparenz und des Zugangs zu öffentlichen Informationen) verfügen, die Einführung solcher Bestimmungen zu prüfen.
- VIII. Einladung der Kantone, die folgenden Aspekte zu prüfen: i) Sie sollten in Betracht ziehen, dass alle Kantons- und Gemeindeverwaltungen in ausreichendem Masse unabhängige Prüfungsorganen/Finanzkontrollen unterliegen, denen in Bezug auf die Befugnisse und die personellen und materiellen Ressourcen angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden; ii) F, Es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Prüfungsorgane/Finanzkontrollen den Strafverfolgungsbehörden allfällige Korruptionsfälle melden.

⁷⁷ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2007\)1_Switzerland_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2007)1_Switzerland_DE.pdf)

- IX. i) Ausbau des Ausbildungsangebots für die Bundesangestellten in den Bereichen Ethik, Korruption und ihrer Prävention; ii) Verbesserung des Umgangs mit Interessenkonflikten und Regelung des Übertritts vom Staatsdienst in die freie Wirtschaft; iii) Einladung der Kantone, diese Anstrengungen auf ihrer Ebene zu unterstützen.
- X. i) Präzisierung der Regeln für die Annahme von Geschenken und Vorteilen für alle Bundesangestellten und stärkere Sensibilisierung der Mitarbeitenden für die Ethikkodexis und für deren Bedeutung in der Praxis; ii) Einladung der Kantonsbehörden, die Umsetzung solcher Massnahmen in Erwägung zu ziehen.
- XI. Verabschiedung eines gesetzlichen Rahmens mit folgenden Zielen: i) Verpflichtung der Bundesangestellten, jeden Verdacht auf ein Korruptionsdelikt zu melden; ii) die Personen, die einen solchen Verdacht melden, wirksam zu schützen und iii) Einladung der Kantone, die noch über keine solchen Massnahmen verfügen, Überlegungen zu deren Einführung anzustellen.
- XII. i) Veranstaltungen vorsehen, an denen die Magistratspersonen für den Begriff der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen sensibilisiert werden; ii) Erwägung, Zusatzsanktionen – wie zum Beispiel der Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen – und Prüfung der Möglichkeit, ein Strafregister für verurteilte juristische Personen einzuführen.
- XIII. Prüfung in Absprache mit den Berufsverbänden der Buchprüfer und Wirtschaftsprüfer, welche Massnahmen getroffen werden sollten, um bei Verdacht auf schwere Straftaten (u.a. Bestechung) die Situation in Bezug auf die Meldung an die Behörden zu verbessern (z.B. Richtlinien und Ausbildungen zur Erkennung und Meldung von Korruptionshandlungen).

*Erstes Thema der dritten Evaluationsrunde zu den Strafbestimmungen*⁷⁸:

- I. Sicherstellen, dass die Tatbestände der Vorteilsgewährung und der Vorteilsnahme in den Artikeln 322^{quinquies} und 322^{sexies} des Strafgesetzbuches unmissverständlich auch jene Fälle einschliessen, in denen der Vorteil für Dritte bestimmt ist.
- II. Prüfen, ob es angebracht wäre, die Strafbarkeit der Bestechung von ausländischen und internationalen Amtsträgern, von Richtern und Amtsträgern internationaler Gerichtshöfe und von ausländischen Schiedsrichtern und Geschworenen so auszudehnen, dass sie auch jene Handlungen einschliesst, die nicht pflichtwidrig sind und nicht im Ermessen stehen, und somit die Erklärungen zurückziehen oder nicht zu verlängern, die gemäss Artikel 36 des Übereinkommens und Artikel 9 Absatz 1 des Zusatzprotokolls abgegeben wurden.
- III. Aufhebung des Antragserfordernisses für die Strafverfolgung wegen Privatbestechung.
- IV. Prüfen, ob es angebracht wäre, die missbräuchliche Einflussnahme unter Berücksichtigung der verschiedenen Elemente von Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) unter Strafe zu stellen und somit den Vorbehalt zu diesem Artikel des Übereinkommens zurückziehen oder nicht zu verlängern.
- V. Prüfen, ob es angebracht wäre, die Bedingung der beidseitigen Strafbarkeit für im Ausland begangene Bestechungsstraftaten aufzuheben und somit den Vorbehalt zu Artikel 17 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) zurückziehen oder nicht zu verlängern.

*Zweites Thema der dritten Evaluationsrunde zur Transparenz der Parteienfinanzierung*⁷⁹:

- I. (i) Einführung von Buchführungsregelungen für die politischen Parteien und die Rechnungslegung von Wahlkampagnen, mit denen eine umfassende und angemessene Rechnungslegung verlangt wird; (ii) dafür sorgen, dass die Einnahmen, die Ausgaben, die Aktiven und die Passiven detailliert und umfassend verbucht und in angemessener Form dargelegt werden; (iii) Prüfung der Möglichkeiten für eine Konsolidierung der Buchführung im Hinblick darauf, dass die kantonalen und kommunalen Sektionen der Parteien sowie die Rechtsträger, die ihnen direkt oder indirekt angegliedert sind oder anderweitig unter ihrer Kontrolle stehen, miteinbezogen werden; (iv) dafür sorgen, dass der Öffentlichkeit angemessene Finanzinformationen problemlos und rechtzeitig zur Verfügung stehen; und (v) gegebenenfalls die Kantone auffordern, ihre eigene Regelung im Sinne dieser Empfehlung anzupassen.
- II. (i) Einführung der generellen Verpflichtung für die politischen Parteien und die Kandidatinnen und Kandidaten für Wahlen, alle erhaltenen Spenden (einschliesslich der Sachspenden), die einen bestimmten Betrag übersteigen, zu melden und die Identität der Spenderinnen und Spender anzugeben; (ii) Einführung eines generellen Verbots von Spenden, die von Personen

⁷⁸ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)4_Switzerland_One_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)4_Switzerland_One_DE.pdf)

⁷⁹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)4_Switzerland_Two_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)4_Switzerland_Two_DE.pdf)

- oder Institutionen stammen, die ihre Identität gegenüber der politischen Partei oder der kandidierenden Person nicht preisgeben; und (iii) die Kantone, in denen bislang keine solchen Massnahmen realisiert wurden, einladen, die entsprechenden Schritte einzuleiten.
- III. (i) Suche nach Möglichkeiten, mit denen die Transparenz im Bereich der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen durch Dritte erhöht werden kann; und (ii) Einladung der kantonalen Behörden, ebenfalls Überlegungen zu diesen Fragen anzustellen.
- IV. (i) Im Rahmen des Möglichen Gewährleistung einer unabhängigen Überprüfung der Buchführung von Wahlkampagnen und von politischen Parteien, die zur Buchführung verpflichtet sind; und (ii) Aufforderung an die Kantone, die gleichen Massnahmen zu realisieren.
- V. (i) Gewährleistung einer unabhängigen Überwachung von politischen Parteien und Wahlkampagnen, die gemäss Artikel 14 der Empfehlung Rec (2003)4 des Europarats über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahlkampagnen steht; und (ii) Aufforderung an die Kantone, ebenfalls entsprechende Massnahmen zu ergreifen.
- VI. Dafür sorgen, dass die Vorschriften zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen mit wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen kombiniert werden.

Empfehlungen der GAFI (2012)

Die folgende Übersicht verschafft einen Überblick über die 40 Empfehlungen der GAFI (2012 revidiert):

A - POLITIK UND KOORDINATION IN SACHEN BEKÄMPFUNG DER GELDWÄSCHEREI UND DER TERRORISMUSFINANZIERUNG

1. Evaluation der Risiken und Anwendung eines risikobasierten Ansatzes
2. Kooperation und Koordination auf nationaler Ebene

B – GELDWÄSCHEREI UND EINZIEHUNG

3. Straftat der Geldwäscherei
4. Einziehung und einstweilige Massnahmen

C – TERRORISMUSFINANZIERUNG SOWIE FINANZIERUNG DER PROLIFERATION VON MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN

5. Straftat der Terrorismusfinanzierung
6. Gezielte Finanzsanktionen im Zusammenhang mit Terrorismus und Terrorismusfinanzierung
7. Gezielte Finanzsanktionen im Zusammenhang mit der Proliferation von Massenvernichtungswaffen
8. Non-Profit-Organisationen

D – PRÄVENTIVMASSNAHMEN

9. Geheimhaltungspflicht der Finanzinstitute

Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden und Aufbewahrung von Unterlagen

10. Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden
11. Aufbewahrung von Unterlagen

Zusätzliche Massnahmen bei bestimmten Kunden und Aktivitäten

12. Politisch exponierte Personen
13. Korrespondenzbankgeschäft
14. Dienstleistungen im Bereich Geld- und Wertübertragung
15. Neue Technologien
16. Überweisungen im elektronischen Zahlungsverkehr

Rückgriff auf Dritte, Kontrollen und Finanzkonzerne

17. Rückgriff auf Dritte
18. Interne Kontrollen, ausländischer Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften
19. Länder mit erhöhtem Risiko

Verdachtsmeldungen

20. Verdachtsmeldungen
21. Offenlegung und Vertraulichkeit

Bezeichnete Tätigkeiten und Berufe ausserhalb des Finanzsektors

22. Bezeichnete Tätigkeiten und Berufe ausserhalb des Finanzsektors – Sorgfaltspflicht gegenüber Kunden
23. Bezeichnete Tätigkeiten und Berufe ausserhalb des Finanzsektors – weitere Massnahmen

E – TRANSPARENZ UND WIRTSCHAFTLICH BERECHTIGTER VON JURISTISCHEN PERSONEN UND RECHTSKONSTRUKTEN

24. Transparenz und wirtschaftlich Berechtigter von juristischen Personen
25. Transparenz und wirtschaftlich Berechtigter von Rechtskonstrukten

F – BEFUGNISSE UND PFLICHTEN DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN UND ANDERE INSTITUTIONELLE MASSNAHMEN

Regulierung und Aufsicht

- 26. Regulierung und Aufsicht von Finanzinstituten
- 27. Befugnisse der Aufsichtsbehörden
- 28. Regulierung und Aufsicht von bezeichneten Tätigkeiten und Berufen ausserhalb des Finanzsektors

Operative Behörden und Strafverfolgungsbehörden

- 29. Meldestellen
- 30. Pflichten der Strafverfolgungs- und der Ermittlungsbehörden
- 31. Befugnisse der Strafverfolgungs- und der Ermittlungsbehörden
- 32. Bargeldkuriere

Allgemeine Pflichten

- 33. Statistiken
- 34. Leitlinien und Rückmeldungen

Sanktionen

- 35. Sanktionen

G – INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

- 36. Internationale Instrumente
- 37. Rechtshilfe
- 38. Rechtshilfe: Einfrieren und Einziehen von Vermögensgegenständen
- 39. Auslieferung
- 40. Weitere Formen der internationalen Zusammenarbeit

Überblick über multilaterale Staatsverträge im Bereich IFF

Staatsvertrag	Internationale Verabschiedung	Genehmigt/unterzeichnet/umgesetzt bzw. in Umsetzung durch die Schweiz
Steuerhinterziehung und -vermeidung		
Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen)	Überarbeitete Version 2010	x
Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (<i>Multilateral Competent Authority Agreement; MCAA</i>)	2014	x
Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch des länderbezogenen Berichts (<i>Multilateral Competent Authority Agreement on the exchange of country reports; MCAA CbCR</i>)	2016	
Korruption		
OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (OECD-Anti-Korruptionskonvention)	1997	x
Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen (<i>United Nations Convention against Corruption; UNCAC</i>)	2005	x

Überblick über internationale Standards im Bereich IFF

Standard	Verabschiedung	Genehmigt/unterzeichnet/umgesetzt bzw. in Umsetzung durch die Schweiz
Nachhaltige Entwicklung		
Addis Abeba Action Agenda	2015	x
Steuerhinterziehung und -vermeidung		
Art. 26 des OECD-Musterabkommens: Informationsaustausch auf Ersuchen	2004	x
OECD-Standard für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen	2014	x
Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Projekt BEPS der OECD): Minimumstandards	2015	x
OECD-Verrechnungspreisleitlinien	Überarbeitete Version 2015	x
Korruption		
<i>Extractive Industry Transparency Initiative</i> ; (EITI; Globaler Standard für Transparenz im Rohstoffsektor)	Überarbeitete Version 2016	(unterstützt)
Geldwäscherei		
Empfehlungen der <i>Groupe d'action financière</i> (GAFI)	Überarbeitete Version 2012	x

Informationsaustausch in Steuersachen mit Schwellen- und Entwicklungsländern

Informationsaustausch auf Ersuchen

Der Informationsaustausch auf Ersuchen basiert auf Art. 26 des OECD-Musterabkommens. Die Rechtsgrundlage dafür sind für die Schweiz die DBA, SIA oder das Amtshilfeübereinkommen. Die Schweiz hat diese Bestimmung bis heute mit rund 90 Staaten in DBA oder SIA umgesetzt (das Amtshilfeübereinkommen soll per 1. Januar 2017 in Kraft treten). Darunter befinden sich die folgenden Schwellen- und Entwicklungsländer nach Anhang 1:

Tabelle 1: DBA mit Schwellen- und Entwicklungsländern nach Anhang 1 in Kraft

Argentinien	Bulgarien	Indien	Kasachstan
Katar	Mexiko	Peru	Polen
Rumänien	Russland	Türkei	Turkmenistan
Ungarn	Uruguay	Usbekistan	Vereinigte Arabische Emirate
Volkrepublik China			

Tabelle 2: DBA mit Schwellen- und Entwicklungsländern nach Anhang 1 unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft

Albanien	Ghana	Oman
----------	-------	------

Tabelle 3: SIA mit Schwellen- und Entwicklungsländern nach Anhang 1 in Kraft

Seychellen

Tabelle 4: SIA mit Schwellen- und Entwicklungsländern nach Anhang 1 unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft

Belize	Brasilien	Grenada
--------	-----------	---------

Automatischer Informationsaustausch

Die folgenden Schwellen- und Entwicklungsländer nach Anhang 1 haben sich zum Austausch von Informationen nach dem AIA-Standard bekannt:

Tabelle 5: Informationsaustausch ab 2017

Argentinien	Barbados	Bulgarien	Dominica	Indien
Kolumbien	Kroatien	Mexiko	Polen	Rumänien
Seychellen	Südafrika	Trinidad und Tobago	Ungarn	

Tabelle 6: Informationsaustausch ab 2018

Albanien	Antigua und Barbuda	Bahamas	Bahrein
Belize	Brasilien	Brunei Darussalam	Chile
Costa Rica	Ghana	Grenada	Indonesien
Kuweit	Libanon	Malaysia	Marshallinseln
Mauritius	Panama	Russland	Samoa
Saudi Arabien	St. Kitts und Nevis	St. Lucia	St. Vincent und die Grenadinen
Türkei	Uruguay	Vanuatu	Volksrepublik China
Vereinigte Arabische Emirate			

Multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen

Folgende Schwellen- und Entwicklungsländer nach Anhang 1 haben die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (*Multilateral Competent Authority Agreement; MCAA*) unterzeichnet:

Tabelle 7

Albanien	Antigua und Barbuda	Argentinien	Barbados
Belize	Bulgarien	Chile	Costa Rica
Ghana	Grenada	Indien	Indonesien
Kolumbien	Kroatien	Malaysia	Marshallinseln
Mauritius	Mexiko	Polen	Rumänien
Russland	Samoa	Seychellen	St. Kitts und Nevis
St. Lucia	St. Vincent und die Grenadinen	Südafrika	Ungarn
Volksrepublik China			

Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen)

Folgende Schwellen- und Entwicklungsländer nach Anhang 1 haben das Amtshilfeübereinkommen unterzeichnet:

Tabelle 8

Albanien	Argentinien	Aserbaidshan	Barbados
Belize	Brasilien	Bulgarien	Chile
Costa Rica	Dom. Republik	El Salvador	Gabun
Georgien	Ghana	Guatemala	Indien
Indonesien	Kamerun	Kasachstan	Kenia
Kolumbien	Kroatien	Marokko	Mauritius
Moldau	Nigeria	Philippinen	Polen
Mexiko	Rumänien	Russland	Saudi Arabien
Senegal	Seychellen	Südafrika	Tunesien
Türkei	Uganda	Ukraine	Ungarn
Uruguay	Volksrepublik China		

BEPS-Massnahme 13: Überprüfung der Verrechnungspreisdokumentation – multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch län- derbezogener Berichte

Folgende Schwellen- und Entwicklungsländer nach Anhang 1 haben die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte (*Multilateral Competent Authority Agreement on the exchange of country reports*; MCAA CbCR) unterzeichnet):

Argentinien
Indien
Senegal

Chile
Malaysia
Südafrika

Costa Rica
Mexiko
Uruguay

Georgien
Nigeria
Volksrepublik China