



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA  
**Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA**  
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)  
**Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**  
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Nationalrat – Aussenpolitische Kommission

15.3920 Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern (Po. Maury Pasquier)

13.3848 Schwarzgeldabflüsse aus Entwicklungsländern (Po. Ingold)

---

## **Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern**

### **Aktuelle und künftige Handlungsfelder und Instru- mente der Schweizer Entwicklungspolitik**

#### **Zusatzbericht**

der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)  
des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) – Wirtschaft und Entwicklung (WE)

---

#### **Zuhanden**

Aussenpolitische Kommission des Nationalrates  
gemäss Auftrag vom 6. November 2017

Bern, den 27. März 2018

## 1 Ausgangslage und Auftrag

Unlautere und illegale Finanzflüsse (IFF)<sup>1</sup> beschäftigen die internationale entwicklungspolitische und akademische Diskussion seit mehr als 15 Jahren. Mit dem [Bericht Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern vom 12. Oktober 2016](#) hat der Bundesrat sein Problemverständnis sowie eine umfassende Analyse vorgelegt, einschliesslich der vielfältigen Voraussetzungen für die Entstehung von IFF. Zentrale Bestandteile von IFF sind gemäss Bundesrat Gelder, die mit Kriminalität, Korruption, Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung sowie Steuervermeidung und Steuerhinterziehung im Zusammenhang stehen und Staatsgrenzen überschreiten.

Der Bericht wurde in der Aussenpolitischen Kommission ein erstes Mal am 21. März 2017 diskutiert. Dabei wurden DEZA und SECO gebeten, in einem [Kurzbericht](#) Einzelfragen eines Ratsmitglieds zu beantworten. Am 6./7. November 2017 fand eine Vertiefungsdiskussion mit Experten statt, aus welcher ein weiterer Auftrag an DEZA und SECO resultierte.<sup>2</sup>

Parallel hat der Bundesrat auf internationaler Ebene wie innerstaatlich sein Engagement zur Bekämpfung der IFF mehrfach bekräftigt. Im Gleichschritt mit der internationalen Diskussion anerkennt er nicht nur die Bedeutung des innerstaatlichen Rechtsrahmens zur Verminderung des Zuflusses unerwünschter Gelder, sondern auch die bedeutende Rolle der internationalen Zusammenarbeit vor Ort.

Aktuell umfasst das Engagement der Schweiz Massnahmen vor Ort gegen die Alltagskorruption, gegen Geldwäscherei und andere Formen der transnational organisierten Wirtschaftskriminalität sowie gegen Steuerhinterziehung und –vermeidung. In diesem Rahmen setzen DEZA und SECO kontinuierlich entsprechende Akzente zur Weiter- und Neuentwicklung ihrer Programme vor Ort. DEZA und SECO beteiligen sich ferner aktiv an den entwicklungspolitischen (multilateralen) Debatten und Programmen der internationalen Gemeinschaft. Schliesslich tragen sie zu einem Einbezug entwicklungspolitischer Gesichtspunkte in die innerstaatliche Gesetzgebung bei. Eine wichtige Rolle spielen dabei entwicklungspolitische Grundlagenstudien und Abklärungen.

Mit dem vorliegenden Bericht werden, wie vom Bundesrat in Aussicht gestellt, dieses breit gefächerte Engagement dokumentiert sowie aktuelle und künftigen Handlungsfelder und Instrumente der Schweizer IZA zur Verringerung von IFF aus Entwicklungsländern dargestellt. Eingebettet in die internationale IFF-Diskussion und auf der Basis der laufenden Programme werden fünf Handlungsfelder der Schweizer IZA beschrieben, die sich in zwei Hauptbereiche unterteilen lassen:

Finanzflüsse und Handelsbeziehungen:

- Minimierung von IFF-Risiken in der Rohstoff-Wertschöpfungskette
- Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen und Rimessen
- Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung

Regierungsführung und Rechtsstaat:

- Bekämpfung von transnationaler Korruption und Geldwäscherei
- Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerten

Der vorliegende Bericht wurde von der DEZA und dem SECO gemeinsam erstellt, in enger Zusammenarbeit mit weiteren Bundesstellen.

## 2 Handlungsfelder und Instrumente der Schweizer IZA

Dank Grundlagenarbeiten der letzten zwei Jahre verfügen wir heute über ein besseres Verständnis der Voraussetzungen und treibenden Faktoren für IFF als noch vor Kurzem.

---

<sup>1</sup> Eine gängige Definition umschreibt IFF als «*grenzüberschreitender Transfer von Geld, das illegal erworben, transferiert oder verwendet worden ist*» («movement of money illegally earned, transferred, or used» - UNECA 2013)

<sup>2</sup> Anstelle eines Postulatsberichts zu „aktuellen und künftigen Handlungsfeldern und Instrumenten, um vor Ort beizutragen zur Schaffung und Stärkung von Instrumenten und Prozessen, die der Verringerung von IFF aus Entwicklungsländern dienen«, sollten DEZA und SECO direkt Bericht erstatten. Protokoll APK-N vom 6.11.17.

Dazu gehört, dass IFF nicht nur für kriminelle Organisationen bedeutsam sind. Vielmehr betreffen IFF – obwohl naturgemäss transnational - aufgrund ihrer direkten Bedeutung für viele wirtschaftliche Aktivitäten im informellen Sektor die Existenzgrundlage einer grossen Anzahl Menschen in Entwicklungsländern. IFF sind in vielen Staaten eng mit staatlicher Politik, Regierungsführung und der Funktionsweise der Institutionen verknüpft. Damit verbundene finanzielle und kulturelle Loyalitäten zwischen und innerhalb verschiedener Gruppen können ganze Gesellschaften prägen, sodass einzelne Analysen nicht mehr von Korruption, sondern von «alternativen Regierungssystemen» sprechen, die einer eigenen Logik gehorchen. Der fehlende Zugang zu Finanzdienstleistungen und sonstigen Kreditquellen, wie er für viele (informelle) Wirtschaftssektoren typisch ist, ist ein treibender Faktor für IFF. Schliesslich sind die zunehmend interdependenten globalen Güter- und Finanzmärkte eine zentrale Voraussetzung für IFF; auf der anderen Seite kann die Schaffung offener regionaler Märkte IFF-bezogene kriminelle Aktivitäten wesentlich behindern.

Gleichzeitig zeigen diese Grundlagenarbeiten auch erste Handlungsperspektiven auf. Insbesondere bedingt eine erfolgreiche Politik Herangehensweisen, welche neben Massnahmen zur Schaffung und Durchsetzung internationaler Standards konsequenter als bisher bei den realen Gegebenheiten und deren internationalen Querbezügen in Herkunftsländern ansetzen. Die nachstehend geschilderten Massnahmen stellen Beiträge der Schweizer IZA zu einem grösseren Spektrum möglicher Interventionen dar. Sie tragen zur Verminderung von Abflüssen aus Entwicklungsländern oder aber zu einer verbesserten externen Mobilisierung von finanziellen Mitteln für private und öffentliche Haushalte in Herkunftsländern bei. Bei deren Beschreibung wird unterschieden zwischen Aktivitäten vor Ort, auf internationaler Ebene sowie Beiträge zur internationalen und nationalen Entwicklungsdiskussion.

## 2.1 Finanzflüsse und Handelsbeziehungen

### 2.1.1. Minimierung von IFF-Risiken in der Rohstoff-Wertschöpfungskette

Analysen der OECD und weiterer Organisationen kommen zum Schluss, dass der Rohstoffsektor einer der korruptionsanfälligsten Wirtschaftssektoren ist, in welchem auch überdurchschnittlich viele transnationale Korruptionsfälle auftreten. Dazu tragen – über unterschiedliche Mechanismen – sowohl der industrielle und kleingewerbliche Abbau mineralischer und fossiler Rohstoffe wie auch der Rohstoffhandel bei.

Angesichts der starken Abhängigkeit vieler Entwicklungsländer und ihrer Staatseinnahmen von Rohstoff-Exporten und der hohen Korrelation von Rohstoffabhängigkeit und Gouvernanz-Defiziten sind nachhaltig gestaltete Wertschöpfungs- und Lieferketten zur Reduktion von IFF von grosser Bedeutung. Eine wichtige Rolle spielen hier zum einen Instrumente und Anreize zur Förderung von entsprechendem Geschäftsverhalten oder aber freiwillige oder gesetzlich bindende Regimes zur Offenlegung von Zahlungen oder nicht-finanziellen Dimensionen (im Bereich Menschenrechte, Umwelt).

Wichtige Aktivitäten auf multilateraler Ebene sind die vom SECO mitfinanzierten Tätigkeiten des Internationalen Währungsfonds (IWF) im Rahmen des Treuhandfonds zum Management von Einkünften aus Bodenschätzen und die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), welche durch einen freiwilligen internationalen Transparenz-Standard Rechenschaftspflicht und Gouvernanz im Rohstoffsektor der Mitgliedsländer fördert.

Seitens der OECD wurden 2017, u.a. mit Unterstützung der DEZA, ein Dialog mit afrikanischen Ländern zu IFF-Themen sowie ein thematischer Dialog zu Möglichkeiten für globale Transparenz- und Berichterstattungs-Standards im Rohstoffhandel lanciert.<sup>3</sup>

In diesem Rahmen fördern DEZA und SECO, einzeln oder gemeinsam, Analysen und Grundlagenarbeiten als Beitrag zu informierten Diskussionen und Entscheidungen in der Schweiz

---

<sup>3</sup> Die Initiative des Entwicklungszentrums der OECD im Rahmen des *Policy Dialogue on Natural Resource-based Development* (<http://www.oecd.org/dev/natural-resources.htm>) geht zurück auf den Anti-Korruptionsgipfel vom Mai 2016 in London. Für Einzelheiten siehe den IFF-Bericht Bundesrats 2016 sowie die entsprechende Ländererklärung der Schweiz [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522732/Switzerland.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522732/Switzerland.pdf)

und darüber hinaus. Dies geschieht meist im Rahmen von institutionellen Partnerschaften mit internationalen Organisationen, spezialisierten Fachorganisationen oder Schweizer Forschungsinstitutionen, so namentlich:

- *OECD Development Cooperation Directorate* und *OECD Development Center*
- *Natural Resource Governance Institute (NRGI; USA)*
- *Swiss Programme for Research on Global Issues for Development (r4d Programme)*

Die Partnerschaft der DEZA mit NRGI hat drei Stossrichtungen und zielt ab auf (1) die Förderung der weltweiten Debatte zu freiwilligen und rechtsverbindlichen Transparenz-Standards; (2) die Stärkung von Rechenschaftsablage-Mechanismen und Vertragstransparenz bei staatlichen Akteuren in Rohstoffexport-Ländern; (3) den Aufbau einer weltweiten Datenbank zu Rohstoff-Gouvernanz-Daten auf Länderebene. Das SECO unterstützt den *Responsible Mining Index*, ein Ranking der 30 weltweit grössten Bergbauunternehmen bezüglich deren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verantwortung. Längerfristig und breiter angelegt ist ein vom Schweizerischen Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung durchgeführtes und von DEZA und SNF finanziertes [Forschungsprogramm](#), das die Entwicklung und Umsetzung von Politiken (national wie international) zur wirksamen Verminderung von Rohstoffhandels-induzierten IFF zum Ziel hat.

Verwaltungsintern bringen DEZA und SECO Daten, Fakten und entwicklungspolitisches Wissen aus diesen Analysen sowie Erfahrungen aus ihren Rohstoff-bezogenen Aktivitäten in Partnerländern (insb. von Westafrika, Ostafrika und der Mongolei) in die Entscheidungsprozesse ein. Wichtige Dossiers sind bundesrätliche Berichte zu Rohstoff-bezogenen Themen sowie relevante Gesetzgebungsvorhaben zur Unternehmensverantwortung (Transparenz, Rechenschafts- und Berichterstattungsfragen).

Diese Grundlagen-Informationen werden je nach Nachfrage und Opportunitäten auch in die Debatten und Prozesse auf Länderebene eingespielen. So unterstützt das SECO Aktivitäten von NRGI im Bereich der zivilgesellschaftlichen Kontrolle über die Verwendung von Einnahmen aus dem Rohstoffsektor in den Transitionsländern in Mittel- und Osteuropa, dem Kaukasus und Zentralasien. Im Kontext der bilateralen Zusammenarbeit erwähnenswert ist die *Better Gold Initiative* des SECO.

### 2.1.2 Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen und Rimessen

Heute geht man davon aus, dass das Fehlen funktionierender Finanzsysteme in vielen Entwicklungsländern ein treibender Faktor hinter IFF ist. Mangelnder Zugang zu Finanzdienstleistungen führt zu einem Ausweichen auf informelle Kanäle, welche sehr schwer regulierbar sind. Ein grosser Teil (auch grenzüberschreitender) finanzieller Transaktionen in Entwicklungsländern geschieht deshalb in bar und ausserhalb jeder formalen staatlichen Ordnung, mit langfristig negativen makroökonomischen und fiskalischen Konsequenzen sowie verbunden mit Erschwernissen bei der Geldwäscherei- und Korruptionsbekämpfung.

In jüngster Zeit hat sich diese Situation noch verschärft. Namentlich Regulierungs-Massnahmen gegen Geldwäscherei und Terrorismus-Finanzierung haben Finanzdienstleistungserbringer bewogen, entsprechende Geschäftsrisiken in ihrer Tätigkeit in Entwicklungsländern zu reduzieren. Das gilt insbesondere für Kreditinstitute, die für Auslandüberweisungen oder sonstige grenzüberschreitende Finanztransaktionen eine tragende Rolle spielen (d.h. Korrespondenzbanken). Diese Vorsicht gegenüber Risiken und steigenden Anforderungen auf internationaler Ebene aufgrund des inhärenten Risikos illegaler Aktivitäten wird als „De-Risking“ bezeichnet und ist ein Phänomen, von dem nach Untersuchungen des *Financial Stability Board* (FSB) vor allem gewisse Entwicklungsländer, mit Sanktionen belegte Länder und kleine Volkswirtschaften betroffen sind.

Vor diesem Hintergrund haben Geldrücksendungen von MigrantInnen (Rimessen) für breite Bevölkerungsschichten in vielen Entwicklungsländern – bereits heute eine wichtige Einkommensquelle – weiter an Bedeutung gewonnen.<sup>4</sup> Gleichzeitig sind formelle Rimessen-Kanäle durch hohe Gebühren der Geldüberweisungs-Dienstleister eingeschränkt.

Im Rahmen der Entwicklungsfinanzierungs- und IFF-Diskussion vorgeschlagene Massnahmen umfassen zum einen die Verbesserung des Zugangs breiter Bevölkerungsschichten zu Finanzdienstleistungen mittels besserer Nutzung neuer digitaler Technologien sowie zum anderen Marktöffnungs-Schritte in der Geldüberweisungs-Branche.

Vor diesem Hintergrund, eingebettet in ihre langjährige Finanzsektor-Entwicklungsarbeit mit Schwerpunkten auf Spar- und Versicherungsprodukten, fördern DEZA und SECO heute zunehmend auch den Einsatz digitaler Technologien, damit arme Haushalte, Kleinstbauern und Kleinunternehmen leichter Zugang zu kostengünstigen Finanzdienstleistungen bekommen. Daneben unterstützen DEZA und SECO im Bereich De-Risking sowie Senkung der Überweisungskosten von Rimessen Grundlagenarbeiten zur Entwicklung internationaler Standards sowie Pilotprojekte.

### 2.1.3 Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung

Die Bedeutung von Steuerfragen hat seit der Einigung auf die Addis Abeba-Aktions-Agenda im Juli 2015 (AAAA) in der Entwicklungspolitik zugenommen. Auf Länderebene stellen sich Fragen nach einer konsequenteren Abschöpfung des eigenen Steuersubstrats (und der dazu notwendigen Kapazitäten) sowie nach einer transparenten, effizienten und demokratisch legitimierten Verwendung der öffentlichen Mittel.

In der internationalen Steuerpolitik werden zum einen Fragen der Steuervermeidung im Rahmen transnationaler Wirtschaftsaktivitäten diskutiert (Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen). Zu diesem Fragen-Komplex gehört das 2013 lancierte OECD-/G20-Projekt *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) zur Verhinderung gewisser Formen der Steuervermeidung. Ein anderer Themenkomplex umfasst den verbesserten Informationsaustausch zwischen nationalen Steuerbehörden. Dies wird insbesondere durch den von der OECD entwickelten Standard für einen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA) zur Verhinderung von Steuerhinterziehung gefördert.

Stellung und Rolle der Entwicklungsländer in diesen Regelwerken werden heute international intensiv diskutiert. Auch in der Schweiz wird die Frage erörtert, ob und wie diese einen Beitrag für einen besseren Einbezug der Entwicklungsländer in das internationale Regelwerk zum AIA leisten kann, und wie entwicklungspolitischen Zielen der Schweiz bei der Festlegung der AIA-Partnerstaaten Rechnung getragen werden könnte. Eine umfassende Studie im Auftrag der DEZA wurde im März 2018 abgeschlossen.<sup>5</sup> Im Lichte der jüngsten internationalen Diskussionen und dem Beschluss zu einem Aktionsplan über die Einführung des AIA in den Entwicklungsländern<sup>6</sup> hat die Frage unmittelbare Aktualität bekommen.

---

<sup>4</sup> Es wird geschätzt, dass allein die Rimessen, welche durch offizielle Bankkanäle in ein Land kommen, in den Entwicklungsländern im Jahr 2016 einen Umfang von über USD 445 Milliarden erreichten, also mehr als drei Mal das Volumen der gesamten offiziellen Entwicklungsgelder (ODA). Diese Rimessen tragen zur Wohlfahrt von etwa 700 Millionen Menschen weltweit bei. Oft stellen sie dabei die einzige Finanzierungsquelle für diese Menschen dar, um Ernährung, Gesundheitskosten, Wohnung und Aus- und Weiterbildung zu bezahlen. Durchschnittliche Kosten für eine Rimessen-Transaktion belaufen sich heute auf 7.6 %. Dadurch gehen jährlich rund USD 30 Milliarden Rimessen an bedürftige Familien in Entwicklungsländern verloren. – Einer unter mehreren Gründen für diese hohen Transaktionskosten ist, dass Geldüberweisungs-Dienstleister einem hohen Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko ausgesetzt sind und systematisch erhöhte Sorgfaltspflichten erfüllen müssen, mit entsprechenden höheren Compliance-Kosten.

<sup>5</sup> Für eine Übersicht aus entwicklungspolitischer Perspektive zur internationalen Steuerdebatte und der Position der Schweiz siehe *Swiss Policy Coherence in International Taxation: Global Trends in AEOI and BEPS in Development Assistance and a Swiss Way Forward*. By Sathi Meyer-Nandi, University of Zurich; Zurich, January 2018 sowie *Integration der Entwicklungsländer in die schweizerische Politik zur Umsetzung des AIA und der BEPS-Massnahmen: Herausforderungen und Handlungsfelder*“. Von Prof. René Matteotti, Universität Zürich, Zürich (April 2018).

<sup>6</sup> Anlässlich der Plenarsitzung des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (Global Forum) im November 2017 in Yaoundé (Kamerun) hat dieses einen Aktionsplan über die Einführung des AIA in den Entwicklungsländern angenommen.

Die Verwendung von Geldern der öffentlichen Entwicklungshilfe zur Aufbau leistungsfähiger Steuersysteme ist international noch sehr limitiert. In diesem Rahmen ist die Schweiz nach OECD-Statistiken jedoch einer der grössten Geber. Auf globaler Ebene unterstützt das SECO eine Reihe von Steuerinitiativen, die zum Ziel haben, transparente Steuerverwaltungen unter allgemein akzeptierten Standards auf Länderebene zu stärken.<sup>7</sup> Diese Initiativen tragen teilweise direkt auch zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und –vermeidung bei. Zurzeit ist das SECO daran, einen Beitrag für die technische Unterstützung an Entwicklungsländer seitens des OECD «*Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*» und/oder an das «*Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)*» Programm zu prüfen. Daneben trägt die DEZA zu einem Projekt des [Intergovernmental Forum in Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development](#) zum besseren Verständnis und Risiko-Management von Rohstoffhandels-Transaktionen und deren steuerlichen Implikationen in rohstoffreichen Entwicklungsländern bei.

Beiträge zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung leistet die DEZA – neben dem Engagement des SECO via multilaterale Kanäle - im Rahmen direkter bilateraler Beziehungen. Dabei werden in der Regel Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützt, die mit Recherche-Arbeiten und Grundlagenstudien Praktiken der Steuervermeidung durch internationale Firmen und die entsprechenden Konsequenzen dokumentieren. Ziel ist es, die politische Debatte zu informieren und mit den entsprechenden Akteuren (inkl. Regierungen) in einen Dialog zu kommen. Länder-Beispiele hierfür sind etwa Mosambik und Tansania.

## 2.2 Regierungsführung und Rechtsstaat

Die verschiedenen Formen von IFF und damit verbundene unlautere oder illegale Aktivitäten stehen oft in einem direkten Zusammenhang mit der Qualität der Regierungsführung.

Mit einem breiten Engagement für Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Demokratie tragen DEZA und SECO dazu bei, die Rahmenbedingungen für die Durchsetzung von Normen und die Erbringung staatlicher Dienstleistungen zu verbessern und damit die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen zu erhöhen.

Mit Hilfe sozialer, rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Massnahmen wird versucht, Institutionen im Interesse der Gesellschaft funktionsfähig zu erhalten und zu stärken. Damit werden die Bekämpfung von Korruption, Kriminalität, Geldwäscherei sowie Steuerhinterziehung und -vermeidung gestärkt und langfristig die Quellen von IFF vermindert. Der [Kurzbericht](#) vom 23. Juni 2017 zuhanden der APK-N diskutiert anhand von Fallbeispielen die Grundzüge und Interventionsformen des Engagements von DEZA und SECO vor Ort.

In diesem grösseren Kontext sind auch die Ansätze zur Bekämpfung von IFF mit gezielten Aktivitäten zu sehen: auf Ebene der Partnerländer, international sowie innerstaatlich.

### 2.2.1 Bekämpfung von transnationaler Korruption und Geldwäscherei

In der IFF-Debatte meint Korruption meist eine breite Palette von Aktivitäten und Verhalten rund um den Missbrauch eines öffentlichen Amtes oder einer inoffiziellen wichtigen Funktion zur Erlangung eines privaten (materiellen oder immateriellen) Vorteils. Darin eingeschlossen sind missbräuchliche Einflussnahme, inkl. in der Politik, Nutzung von Interessenkonflikten zum eigenen Vorteil, aktive und passive Bestechung in- und ausländischer Amtsträger sowie im Privatsektor, Erpressung, Betrug, Veruntreuung, Unterschlagung, Amtsmissbrauch, Verschleierung von Vermögensverhältnissen, Justizbehinderung, u.a.m.

---

<sup>7</sup> Das entsprechende Portfolio des SECO umfasst Beiträge an den *Revenue Mobilisation Trust Fund (RMTF)* beim Internationalen Währungsfond sowie an das neu aufgesetzte *Global Tax Program (GTP)* der Weltbank. Über den Beitrag an den Internationalen Währungsfonds werden namentlich Albanien, Bosnien-Herzegowina, Ghana, Kolumbien, Kosovo, Mazedonien, Peru, Serbien und Vietnam unterstützt. Im Rahmen des Global Tax Programm der Weltbank sind Aktivitäten u.a. in Aserbaidshan, Ägypten, Kirgistan und Tunesien in Planung. Daneben unterstützt das SECO auf regionaler Ebene das *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)*. Bedeutsam ist auch die Unterstützung der *African Tax Administration Forum (ATAF)*, das in Ländern Afrikas technische Hilfe zur Verhinderung von Steuervermeidung durchführt.

Die Bekämpfung von Korruption in Entwicklungsländern hat in der internationalen Entwicklungsdebatte eine lange Tradition: Korruption beeinträchtigt die Wirksamkeit von Programmen und Projekten, und ist eine Herausforderung für die resultatorientierte Verwendung der eigenen Mittel.<sup>8</sup>

Im Kontext der IFF-Problematik gewinnen konkrete, praxiserprobte Interventions-Ansätze von Entwicklungsagenturen vor Ort zur Bekämpfung der Korruption sowie der transnationalen Finanzkriminalität immer mehr an Bedeutung. Die [OECD](#) empfiehlt ihren Mitgliedsländern einen Ausbau der Transparenz des Finanzsystems, mehr Transparenz hinsichtlich der wirtschaftlichen Berechtigungen an Unternehmen sowie ein konsequenteres Monitoring von politisch exponierten Personen mitsamt einer Stärkung der Möglichkeiten für Vermögensrückerstattung. Vorschläge für Entwicklungsländer gehen – neben einer Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Regierungsführung generell - vor allem in Richtung Aufbau oder Stärkung von spezialisierten Sondereinheiten und Meldestellen im Bereich Finanzkriminalität. Interessante Ansätze finden sich hierzu in Grossbritannien, wo die Entwicklungsagentur DfID zur Bekämpfung von Finanzzuflüssen kriminellen Ursprungs aus Entwicklungsländern eine enge Zusammenarbeit mit nationalen Polizei-, Finanzaufsichts- und Strafverfolgungsbehörden etabliert hat. Ähnliche Wege geht ein Projekt [„Bekämpfung von illegalen Finanzströmen“](#) der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das mit Massnahmen in Herkunftsländern von IFF ebenso wie in Deutschland einen umfassenden Ansatz verfolgt.<sup>9</sup>

Auf globaler Ebene greifen im Bereich der Geldwäschereiprävention die Empfehlungen der [Financial Action Task Force \(FATF\)](#), der führenden Organisation in Sachen Standards zur Geldwäschereibekämpfung. Da die Empfehlungen der FATF globale Gültigkeit haben, leistet deren Umsetzung in den Ländern einen beträchtlichen Beitrag zur Bekämpfung von IFF. Darunter fallen Bereiche wie der Aufbau der entsprechenden Institutionen (z.B. Geldwäschereimeldestellen), Sorgfaltspflichten für Finanzinstitute, oder das konsequente Monitoring von politisch exponierten Personen. Die Länder werden wiederkehrend einer Evaluation unterzogen, in welcher die Einhaltung («Compliance») der FATF-Empfehlungen überprüft wird. Die Schweiz wurde letztes Mal 2016 überprüft.

Um die Profite aus den erwähnten Korruptionspraktiken als treibende Faktoren von IFF am Eindringen in den legalen Wirtschaftskreislauf zu hindern, wird auch mit multilateralen Instrumenten im Bereich der Geldwäschereiprävention gearbeitet.

Das SECO unterstützt dabei den *Topical Trust Fund on AML/CFT* des IWF, der dazu beiträgt, dass Länder mit grossen Defiziten im Bereich der Geldwäschereibekämpfung ihre internen Normen an internationale Standards anpassen. Beispiele von Ländern, welche entsprechende Review-Prozesse der Financial Action Task Force (FATF-GAFI) abschliessen konnten, sind Kirgistan, die Mongolei, Nepal, Sudan, Indonesien, Ghana oder Kenia.

Diese multilateral organisierten Arbeiten des SECO werden durch bilaterale Projekte von DEZA und SECO auf Länderebene zur Bekämpfung derartiger Korruptionsformen ergänzt. Neben den im Kurzbericht von 23. Juni 2017 zuhanden der APK-N geschilderten Beispielen Kosovo und Mozambik gilt dies etwa für

- **Südliches Afrika** (Tansania und Mosambik): DEZA-Unterstützung zur Schaffung institutioneller Kapazitäten der nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörden im Bereich

---

<sup>8</sup> Siehe dazu die neu erlassene *OECD Recommendation for Development Cooperation Actors on Managing the Risk of Corruption*. Zudem plant die Schweiz für die aktuelle Botschaftsperiode (2017-2020) einen Ausbau des Risikomanagements für ihre Projekte in Bezug auf mögliche Korruptions- und Geldwäschereirisiken.

<sup>9</sup> Das erwähnte Vorhaben verfolgt einen dualen Ansatz: Zum einen werden durch die Verknüpfung nationaler, regionaler und globaler Strukturen zur Bekämpfung von IFF vertikal Synergien geschaffen. Konkret werden dabei gezielt nationale Anstrengungen (etwa zur Bekämpfung der Geldwäscherei) unterstützt und gleichzeitig die entsprechenden Erfahrungen regional verbreitet, was schliesslich zur Umsetzung globaler Standards (etwa der FATF) beiträgt. Zum anderen wird die horizontale Zusammenarbeit zwischen deutschen Fachministerien gestärkt. So findet unter der Leitung des BMZ ein regelmässiger interministerieller Dialog zu IFF-Fragen statt, mit welchen operative und politisch-strategische Ebene direkt verknüpft werden. In diesem Rahmen unterstützt das BMZ direkt das Bundesministeriums für Finanzen (BMF) in seiner Rolle als Beobachter in internationalen Gremien. Auf diese Weise wird die entwicklungspolitische Arbeit des BMZ mit den finanzpolitischen Interessen des BMF verknüpft und ressortübergreifend Politikkohärenz geschaffen.

internationale Rechtshilfe / Rückführung von gestohlenen Vermögenswerten (Einsatz internationaler Experten)

- **Südafrika:** SECO-Unterstützung eines Programms für die Entwicklung und Reformen im Finanzsektor, inkl. Komponente im Bereich der Geldwäschereibekämpfung mit dem Ziel, die Institutionen in diesem Bereich zu stärken
- **Zentralamerika:** Stärkung der Kommission gegen Straflosigkeit (CICIG) in Guatemala und der Anti-Korruptionsmission (MACCIH) in Honduras, wobei multilaterale Organisationen (in Guatemala die UNO, in Honduras die Organisation Amerikanischer Staaten) mit eigenem Personal inklusive Staatsanwälten vor Ort nationale Institutionen in der Korruptionsbekämpfung unterstützen

Wie im Kurzbericht dargelegt, bestehen in der internationalen Gemeinschaft jedoch weiterhin grosse Wissenslücken hinsichtlich der Zusammenhänge und Mechanismen in Herkunftsländern von IFF und insbesondere im Zusammenhang mit Formen transnationaler Korruption. Im Rahmen einer Partnerschaft arbeitet die DEZA mit dem internationalen Kompetenzzentrum [U4 Anti-Corruption Resource Center](#) (Norwegen) zusammen, das zuhanden der internationalen Diskussion und in direkter Beratung Analysen und Kurse anbietet zu Fragen im Zusammenhang mit IFF.

## 2.2.2 Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte

Die internationale Diskussion zum mit Umgang unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten von politisch exponierten Personen aus Entwicklungs- und Schwellenländern ist mindestens 30 Jahre alt und begann lange, bevor IFF in Forschung und internationaler Debatte zu einem Thema wurden.

Die Schweiz spielt im Bereich der Restitution von Vermögenswerten eine Vorreiterrolle und verfolgt schon lange eine proaktive Politik im Umgang mit illegalen Geldern politisch exponierter Personen (PEP), als bedeutender internationaler Finanzplatz ebenso wie als engagierte Akteurin in der Entwicklungszusammenarbeit. Seit dem Fall Marcos (1986) entwickelte sie ihr Dispositiv zur Abwehr, Blockierung und Rückführung von Potentatengeldern kontinuierlich weiter. In den vergangenen 25 Jahren restituierte sie rund US\$ 2 Milliarden an die Herkunftsstaaten – mehr als jeder andere Finanzplatz.

Heute werden Massnahmen zur Sperrung, Einziehung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte als wichtiger Beitrag zur Unterbindung von IFF betrachtet.

Gleichzeitig bestehen weiterhin zahlreiche rechtliche und praktisch-politische Herausforderungen rund um die Rückgabe derartiger Vermögenswerte, ebenso wie um die Einordnung der entsprechenden Konzepte und Fälle in den grösseren Rahmen der Diskussion rund um IFF. Eine grundlegende Frage ist dabei, welche Bestandteile von IFF aufgrund welcher Kriterien als gestohlene Vermögenswerte zu betrachten sind und deshalb aufgrund gewisser prozeduraler Kriterien rückerstattungsfähig sein sollen.

Ein gemeinsames, differenziertes Verständnis der verschiedenen Akteure aus Herkunfts- und Zielländern zu derartigen Fragen ist eine zentrale Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog und die Erarbeitung von praktisch-konkreten Lösungen. Bestandteil dieser Diskussion ist - aus entwicklungspolitischer Perspektive -, wie eine korrekte Verwendung der rückgeführten Vermögen und eine optimale Wirkung derselben in Entwicklungsprogrammen sichergestellt werden kann, ohne in das Recht des geschädigten Staats, über sein Eigentum zu verfügen, einzugreifen.

Die DEZA, in enger Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA, fördert diesen internationalen Dialog und strebt einen Konsens darüber an, dass rückgeführte Vermögenswerte einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung im Herkunftsland leisten sollten.

Damit könnte sichergestellt werden, dass die Vermögenswerte der Bevölkerung zugutekommen; dies wäre ein Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung im Sinne der Addis Abeba Aktions-Agenda für Entwicklungsfinanzierung von 2015 (AAAA). Die DEZA hat im Rahmen dieses Dialogs tragbare und langfristige Partnerschaften aufgebaut, namentlich mit dem UNODC, der Weltbank ([StAR Initiative](#)) und dem [Basel Institute on Governance](#) (ICAR). Dieselben Partner unterstützen Länder auch mit Technischer Zusammenarbeit, welche ebenfalls von der DEZA

in erheblichem Masse mitfinanziert wird. Die wichtigsten Massnahmen der technischen Zusammenarbeit – Unterstützung von Antikorruptionsbehörden und Staatsanwaltschaften, welche rechtliche Anstrengungen von Vermögenswiedererlangung unternehmen – finden mit der Unterstützung der DEZA zurzeit in der Ukraine, in Tansania, Malawi und Sri Lanka sowie (hier zusammen mit dem SECO) in Peru statt.

Die DEZA ist ferner für die Durchführung konkreter Vermögensrückerstattungs-Operationen (*Asset Return*) zuständig. Hier geht es um die «letzte Meile» einer Vermögensrestitution, d.h. um die Frage, mit welchen Modalitäten eine vereinbarte Restitution realisiert werden soll. Konkret war und ist die DEZA involviert in folgende Umsetzungen von Vermögensrestitutionsen: Nigeria / Abacha II (USD 322 Mio.; über die Weltbank); Kasachstan (USD 50 Mio., über die Weltbank); Angola (USD 61 Mio.; bilaterales Programm, soeben abgeschlossen).

In allen Fällen setzen die DEZA und die DV konsequent auf Leitprinzipien, welche die Berücksichtigung der Bevölkerung, Unterstützung nachhaltiger Entwicklung, Transparenz sowie Rechenschaftslegung ins Zentrum einer verantwortungsvollen und entwicklungsrelevanten Rückführung stellen. Die gemachten Erfahrungen werden dabei wieder in die internationale Diskussion eingebracht, um solche Prinzipien und «gute Praktiken» international zu verankern und sie in laufende Verhandlungen über Rückführungen einfließen zu lassen.

### 3 Fazit und Zukunftsperspektiven

Die internationale Staatengemeinschaft hat erkannt, dass IFF - d.h. grenzüberschreitende Transfers von Gelder, die mit Kriminalität, Korruption, Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung sowie Steuervermeidung und Steuerhinterziehung in Zusammenhang stehen - nur mit einer international koordinierten Vorgehensweise einzudämmen sind, und hat mit zahlreichen Massnahmen reagiert. Der Bundesrat trägt diese Massnahmen mit. Im Einklang mit der jüngsten internationalen Diskussion steht für den Bundesrat gleichzeitig fest, dass bei der Bekämpfung von IFF neben der Entwicklung und Durchsetzung internationaler Standards konsequenter als bisher bei den realen Gegebenheiten und deren internationalen Querbezügen in Herkunftsländern von IFF anzusetzen ist.

Die wirtschaftlichen und sozialen Hintergründe dieses Phänomens sind oft hoch komplex, und es fehlt bislang an breiter Erfahrung der internationalen Gemeinschaft zu erfolgreichen Interventionen vor Ort. Gleichwohl zeichnen sich für die OECD-Länder und ihre Entwicklungsagenturen erste Handlungsperspektiven zur Bekämpfung von IFF ab. Dabei kommt diesen Ländern eine doppelte Aufgabe zu: Zum einen sind sie als IFF-Zielländer (die teilweise aber selber auch Ausgangspunkt solcher Transfers sind) in der Mitverantwortung, internationale Mechanismen zu deren Vermeidung aufzubauen; zum anderen können sie Entwicklungsländer beim Aufbau diesbezüglicher Kapazitäten unterstützen. Damit stellen sich wichtige Herausforderungen betr. einen Ausgleich dieser beiden Rollen, d.h. die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung.

Gemessen an den international diskutierten Handlungsperspektiven, finden sich in der Schweizer Entwicklungspolitik bereits heute Bereiche mit einem profilierten Engagement. Daneben hat es solche mit eher punktuellen, pilotmässigen Aktivitäten. In allen fünf in diesem Bericht diskutierten Handlungsfeldern der Schweizer IZA wird mit neuen Initiativen auf die IFF-Thematik eingegangen. In strategischer Hinsicht werden bei fast allen Feldern Kohärenz, Vernetzung und Synergien mit anderen Politikbereichen gesucht. DEZA und SECO geben sich bewusst in internationale, intergouvernementale thematische Prozesse ein; damit tragen sie aktiv zu einer Stärkung globaler Standards auf der Basis der Agenda 2030 bei. Für Identifikation, Planung und Umsetzung der entsprechenden Aktivitäten werden entwicklungspolitische Grundlagenarbeiten und Analysen veranlasst oder bestehende genutzt.

Insgesamt stellen IFF auch für die Entwicklungspolitik der Schweiz eine grosse Herausforderung dar. Die Thematik hat in verschiedenen Bereichen sichtbar Fuss gefasst, in Form gezielter Gegenmassnahmen. Gleichzeitig besteht Handlungsspielraum für eine weitere Vertiefung des Engagements. Entsprechende Arbeiten seitens DEZA und SECO sind im Gange. Dazu gehören vermehrte Anstrengungen in Herkunftsländern zu einer konsequenteren Früherkennung von transnationalen Korruptions-, Geldwäscherei- sowie Steuervermeidungs-/Steuerhin-

terziehungs-Fällen. Daneben sollen die Synergien und Verknüpfungspotenziale zwischen einzelnen der fünf Handlungsfelder noch stärker ausgeschöpft und die Kohärenz mit benachbarten Sektoralpolitiken weiter gefördert werden, inkl. im Falle von Schweizer Positionsbezügen in internationalen Prozessen. Schliesslich könnte eine bessere Nutzung eines allfälligen Synergie- und Zusammenarbeitspotentials zwischen Justiz-Funktionen in der Schweiz (Polizei, Strafverfolgung, Aufsicht) und Gouvernanz-Programmen (im Justiz- und Rechtshilfebereich) in IFF-Herkunftsländern – ähnlich gewissen Ansätzen in Deutschland oder dem Vereinigten Königreich – zur institutionellen und rechtsstaatlichen Stärkung des Herkunftsstaates sowie zur Steigerung der Effizienz der eigenen Behörden beitragen.

# Grundlagen

## A Bundesrat – Berichte und Parlamentarische Vorstösse

[Bericht des Bundesrats über Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern vom 12. Oktober 2016](#)

[Fragen der Mitglieder der APK-N vom 21. März 2017 zum Bericht vom 12. Oktober 2016 Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern: Stellungnahme vom 23. Juni 2017](#)

[17.3501 Interpellation Schuldenkrise in Mosambik. Zahlungsunfähigkeit, Korruption und Credit Suisse](#)

[17.3502 Interpellation Zugang zu kostengünstigen und effizienten Bankbeziehungen in fragilen Kontexten aufrechterhalten.](#)

[17.3822 Interpellation Taugt die Better Gold Initiative als Pioniermodell zur Schaffung von Transparenz und Verantwortung?](#)

[17.3995 Postulat Paradise Papers. Nationaler Aktionsplan gegen unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse](#)

[17.4093 Motion Automatische Informationen über Finanzkonten an Entwicklungsländer](#)

## B Literatur – Forschung und internationale Organisationen

[Globale Finanzflüsse und nachhaltige Entwicklung: Auch eine Folge von «Panama»? Von Betz Kathrin Betz/Pieth Mark. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 135 \(2016\) I – Heft 4, S. 353-381](#)

Integration der Entwicklungsländer in die schweizerische Politik zur Umsetzung des AIA und der BEPS-Massnahmen: Herausforderungen und Handlungsfelder". Von Prof. René Matteotti, in Zusammenarbeit mit Sathi Meyer-Nandi. Universität Zürich, Zürich, April 2018.

[OECD \(2014\), Foreign Bribery Report; OECD. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials](#)

[OECD \(2018\), Illicit Financial Flows: The Economy of Illicit Trade in West Africa, OECD Publishing, Paris](#)

[OECD \(2016,\) Corruption in the Extractive Value Chain. Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives. OECD Publishing, Paris](#)

[Putting the IFF agenda into action at the country level – U4 blog series by Fredrick Eriksson, Bergen 2017/18](#)

[Human Rights Council \(2018\), Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, on his visit to Switzerland. Human Rights Council - Thirty-seventh session. 26 February - 23 March 2018](#)

[Shadow Value Chains. Tracing the link between corruption, illicit activity and lootable natural resources from West Africa. By Åse Gilje Østensen & Mats Stridsman. U4 Issue June 2017 No 7](#)