

Fall Duvalier als Lehrstück für die Schweizer Behörden

Die Schweizer Konten von Jean-Claude Duvalier können aufgrund der schweizerischen Rechtslage nur bis Ende August blockiert bleiben, obwohl es ungewiss bleibt, ob Haiti das geplante Strafverfahren gegen Duvalier durchführen will. Als ehemals Mächtiger geniesst er in der politischen Klasse weiterhin Unterstützung. Die Schweizer Behörden beobachten angesichts dieser kulturellen Eigenheit perplex das Verrinnen der Zeit; eine gewisse Hilflosigkeit macht sich bemerkbar. Dabei sollten sie dringend alles tun, um diejenigen Akteure zu stärken, die an einer Anklage Duvaliers und der Rückführung des Geldes interessiert sind.

Max Mader

Zurzeit verhandelt das EDA mit den haitianischen Behörden darüber, wann das Strafverfahren gegen Jean-Claude Duvalier wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit eröffnet werden kann (siehe fpi 2–4/07). Haiti wird darin unterstützt von Louis Joinet, dem Sonderbeauftragten der UNO für Menschenrechte in Haiti und Initianten der Initiative gegen die Straflosigkeit bei Menschenrechtsvergehen. Es fehlt jedoch noch an verwertbaren Zeugenaussagen. Nichtregierungsorganisationen (NGO) mit dem nötigen juristischen Fachwissen für die Sammlung von Beweismaterial haben der haitianischen Regierung ihre Dienste angeboten. Auch die schweizerische NGO-Koalition zur Rückführung der Duvalier-Gelder nach Haiti (Duvalier-Koalition) hat sich auf ein Schreiben des Premierministers Jacques-Edouard Alexis hin im November 2007 mit einem entsprechenden Angebot an diesen gewandt. Im Mai davor nahm die Duvalier-Koalition erstmals mit haitianischen NGO Kontakt auf. Gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying sind angesichts des noch ungefestigten politischen Willens Haitis dringend.

Schweizer NGO-Delegierte in Port-au-Prince

Im Dezember und Januar reiste Claire-Lise Zaugg als Delegierte der Duvalier-Koalition nach Port-au-Prince und traf Vertreterinnen und Vertreter von sieben NGO sowie der Schweizer Regierung. Ein Regierungsvertreter riet der Koalition, die NGO sollten weiterhin und vermehrt Druck auf die haitianische Regierung ausüben, das Strafverfahren gegen Duvalier in die Wege zu leiten. Die haitianischen NGO äusserten sich sehr erfreut über die Kampagnenarbeit der Duvalier-Koalition.

Haitianische NGO nehmen sich selber in die Pflicht

Die haitianische Coordination des ONG Haïti-Europe (COHE), welche rund 50 NGO vereinigt, plante daraufhin im Januar das weitere innenpolitische Vorgehen. Zuvor hatte sich die COHE am 6. Juli 2007 mit der Aufforderung an Aussenminister Reynald Clerisme gewandt, alle Massnahmen zur Rückführung zu ergreifen. Die Vertreterinnen und Vertreter aller sieben NGO, mit welchen die Delegierte der schweizerischen Duvalier-Koalition, Claire-Lise Zaugg, in Haiti sprach, äusserten sich einig darüber, dass jetzt die haitianischen NGO die Kampagne zu den Schweizer Duvalier-Vermögen übernehmen müssen.

Politische Loyalitäten behindern Anklage Duvaliers

Dennoch gibt es einige Zweifel an einer Anklage Jean-Claude Duvaliers, weil Anhänger der Duvaliers weiterhin grossen Einfluss haben und weil die meisten Menschenrechtsverbrechen unter seinem Vater François Duvalier geschehen sind. Die haitianischen NGO befürchten, dass man sich in der Regierung mit einem Mangel an Beweisen und gesetzlichen Grundlagen herausreden könnte, wenn der politische Wille fehlt. Jüngst geschah etwas ähnlich Unglückliches in Frankreich. Die Pariser Staatsanwaltschaft hob am 15. November 2007 eine Klage der NGO Sherpa, Survie und Fédération des Congolais de la Diaspora gegen verschiedene afrikanische Staatsoberhäupter und deren Familienmitglieder und Partner auf. Es begründete die Einstellung mit der «unzureichenden Spezifizierung der Vergehen», obwohl die Kläger bei zahlreichen Vermögenswerten den Verdacht auf Veruntreuung nachgewiesen hatten und Frankreich offiziell eine Politik der Umsetzung der Uno-Konvention gegen Korruption verfolgt.¹ Betroffen waren von der Klage Gabuns Präsident Omar Bongo – nach Angaben des ehemaligen Genfer Staatsanwaltes Bernard Bertossa ein «Freund Frankreichs» –,² Teodorin Obiang, der Sohn von Äquatorial-Guineas Diktator, Regentenfamilien Angolas und Burkina Fasos sowie Kongo Brazzavilles Präsident Denis Sassou Nguesso. Dieser hatte sich am 5. Juli 2007 anlässlich eines Staatsbesuchs in Frankreich über den «Neokolonialismus und Rassismus» des Verfahrens beklagt. Ein ähnliches Szenario in Haiti kann das Aus für eine Rückführung bedeuten, ist doch das Justizsystem schwach, die Frist kurz, und sind die politischen Interessen in Haiti ein gordischer Knoten. Letztlich muss Haiti diesen durchschlagen, aber die Schweiz muss ihre Druckmittel beharrlich ausschöpfen und Haiti mit klaren Angeboten und Bedingungen begegnen – unbeirrt von taktischen Abgesängen der Souveränität oder des Neokolonialismusvorwurfes. Die Schweiz muss alles tun, um diejenigen Akteure zu stärken, die an einer Anklage Duvaliers und der Rückführung des Geldes interessiert sind.

Die Zeit drängt

Beim EDA herrscht zunehmende Nervosität angesichts der im August verstreichenden letzten Blockierungsfrist. Die Duvalier-Koalition versucht derweil, das EDA von der

Notwendigkeit einer intensiveren Koalitionstaktik im Herkunftsland zu überzeugen, aktiviert eigene Kontakte zu haitianischen NGO und stellt Expertise für die Sammlung von Beweismitteln bereit, die zur Eröffnung eines Verfahrens nötig sind.

Mehr als gesetzliche Lücken in der Rückführung von Potentatengeldern

Der Fall Duvalier ist in der jetzigen Phase zu einem Lehrstück der Schweizer Rückführungspolitik geworden, das den Behörden einiges zu beissen gibt und Kopfzerbrechen bereitet. An den politischen Loyalitäten im Herkunftsland stösst sich die Schweizer Diplomatie wie an einer gläsernen Wand. Nach den errungenen Erfolgen, nämlich dem «klaren Signal» des Präsidenten Préval über die Absicht Haitis, Duvalier anzuklagen, um das Geld zurückzuführen, der darauf erfolgten Verlängerung der Blockierung des Bundesrates um ein Jahr und nach dem schweizerischen Angebot technisch-juristischer Hilfe zeigen sich die Schweizer Behörden etwas ratlos gegenüber den politischen Hindernissen in Haiti, weil sie einen wichtigen Punkt übersehen: Die Einflussnahme auf politische Interessen im Herkunftsland muss zwar auch auf juristischem und technischem, aber bei Staaten mit schwachen Institutionen oder politischen Loyalitäten verstärkt auf politischem Wege geschehen. Denn in diesem Umfeld gibt es ohne diplomatischen Druck und informelle Konditionalitäten weder die nötige Verbindlichkeit noch materielle Fortschritte. Die Rechtshilfe und technische Hilfestellungen alleine greifen zu kurz, weil Unterschiede der politischen Kultur in der Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland allzu zahlreiche Überraschungen bergen. Diese Unterschiede einberechnen zu wollen, ist uferlos, sie als Liste von bad governance dem Herkunftsland zur Last zu legen, wäre eine neokolonialistische Stampede mit viel Lärm und ohne Nutzen.

Politische Hindernisse auch im Empfängerland Schweiz

Im Kanton Genf sind Verfahren zu Angola, Gabun, Kasachstan und Pakistan hängig, die aber seit Jahren keinen Schritt weiter gekommen sind. Wurde im Fall Kasachstan letztes Jahr auch eine Lösung erzielt, so betraf diese nur den vom Bund blockierten Anteil der Vermögenswerte; Genf hat nach wie vor 40 Millionen US-Dollar auf einem Konto der Banque Pictet SA blockiert. Bernard Bertossa, der die meisten hängigen Fälle als Vorreiter im Kampf gegen die Geldwäscherei initiiert hatte, spricht ausdrücklich von einer Verschleppung von Verfahren durch Genfer Untersuchungsrichter zu Gunsten wirtschaftlich und politisch gut situerter Angeklagter.

Dass der Bund keinerlei gesetzliche Handhabe hat, kantonale Behörden zur Durchsetzung der Schweizer Rückführungspolitik zu bewegen, schädigt das Image der Schweiz als Vorbild, das der Bund in den letzten drei Jahren aufzubauen strebte. Seine Pflicht zur Durchsetzung

der Rückführungspolitik ergibt sich nicht nur aus dem Verfassungsauftrag, das Ansehen der Schweiz zu schützen, sondern auch aufgrund der Uno-Konvention gegen Korruption, welche die Schweiz am 13. Dezember 2003 unterzeichnete und der Bundesrat ratifizieren will.⁴

Mögliche Kriterien einer Gesetzesrevision

Politische Loyalitäten in südlichen Ländern zu ehemaligen Diktatoren-Klans sollten deshalb als realer Sachverhalt im Gesetz und in der Diplomatie klar berücksichtigt werden. Eine Gesetzesänderung in der Schweiz muss für den Fall von Staaten mit geschwächten Institutionen und politischen Hindernissen bei dringendem Verdacht auf kriminelle Herkunft von Vermögenswerten deren unbefristete Blockierung sowie Bundesrichtlinien für kantonale Blockierungs- und Rückführungsverfahren vorsehen. Nach dem Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG) kann die Schweiz bei Staaten mit schwachen Institutionen und politischen Loyalitäten Gelder bei dringendem Verdacht auf kriminelle Herkunft auch ohne Rechtshilfesuch bzw. auch vor Beginn eines Rechtshilfefahrens blockieren. Jedoch fehlt hier jegliche öffentliche Transparenz. Die zuständigen Stellen, die Meldestelle für Geldwäscherei, die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Justiz, handeln nach eigenem Ermessen und schweigen sich bei Anfragen mit Hinweis auf das Amts- und Justizgeheimnis aus. Das mag zwar dem Schutz der Rechtsstaatlichkeit eines Verfahrens und damit der verdächtigten Personen dienen. Diese Praxis behindert aber auch durch den Mangel an rechtzeitiger Information im Herkunftsland die Bildung öffentlichen Drucks – und kann auch die verdächtigten Personen und deren Unterstützer innerhalb ihres Landes als politische Gegner eines Rechtshilfesuchs stärken. Obwohl öffentlicher Druck erfahrungsgemäss in allen Herkunftsländern mit schwachen Institutionen und politischen Loyalitäten die entscheidende unterstützende Macht für die Bildung des politischen Willens zu einem Rechtshilfesuch ist, kommt dieser Druck angesichts der restriktiven Informationspolitik der Schweizer Behörden nur aufgrund glücklicher Zufälle und der Wachsamkeit der NGO zustande. Dabei ist es gerade der Zweck einer Blockierung, dass sie dem Herkunftsland die Zeit gibt, sämtliche Bedingungen eines Rechtshilfefahrens zu erfüllen, also nicht nur dessen formelle Eröffnung, sondern auch die Bereitstellung der dazu nötigen Infrastruktur und die Heranbildung des politischen Willens.

Aufgrund dieser Punkte sollte die Blockierung sofort öffentlich bekannt gegeben werden und so lange bestehen, bis im Herkunftsland der politische Wille festzustellen ist und entsprechende Massnahmen umgesetzt werden, die Vermögen transparent an den Staat zurückzuführen, zu Gunsten der Bevölkerung zu verwenden und diese Verwendung durch ein Monitoring sicher zu stellen. Und ein weiterer Punkt spricht für dieses Kriterium einer

angemessenen Blockierungsfrist: Politische Massnahmen zur gemeinnützigen Verwendung und deren Kontrolle sind kein Luxus, sondern schaffen die nötige öffentliche Akzeptanz, d.h. rehabilitieren das Ansehen der Schweiz.

Abschied vom Legalismus in der Diplomatie ist nötig

Noch heute gibt es bei Verwaltungsstellen die Haltung, wonach blockierte Potentatengelder dem Herkunftsland zurückgezahlt werden sollen, obwohl es ein offensichtliches Risiko gibt, dass die Gelder nicht zu einem zuvor deklarierten Zweck verwendet⁵ oder gar erneut veruntreut werden. Um Erfolge zu erzielen, darf sich jedoch die Schweiz in ihren Rückführungsbestrebungen nicht mehr auf die Argumente der Souveränität oder des geschwächten Justizsystems des Herkunftslandes zurückziehen. Die Schweiz muss stattdessen ihren Handlungsspielraum ausloten und ausnutzen. Juristisch, indem sie auch internationales Recht vermehrt nutzt, und politisch, indem sie schon vor und während des Rechtshilfeverfahrens technische Hilfe anbietet sowie im Herkunftsland unterstützende Akteure identifiziert und das nötige Bewusstsein der Entscheidungsträger aufbaut. Erst wenn das Interesse des Herkunftslandes an der Rückführung und der transparenten Verwendung der blockierten Gelder seine innenpolitischen Hindernisse klar überwiegt, ist es verantwortlich, die Aufhebung einer Blockierung zu erwägen. Denn erst dann besteht die Aussicht auf ein rechtskräftiges Urteil im Herkunftsland als Basis für die Rückführung und Verwendung der Gelder zu Gunsten der Bevölkerung.

Der letzte Woche öffentlich gewordene Fall zweier ehemaliger Bankpräsidenten aus Indonesien hat erneut vorgeführt, wie die Schweiz beim Verzicht auf die spontane Blockierung von Vermögen krimineller Herkunft die Gefahr in Kauf nimmt, dass das Geld erneut verschwindet – gegen ihr eigenes Interesse.

¹Philippe Bernard, La victoire de l'«Afrique de Papa» sur le droit, Le Monde vom 31.1.2008.

Philippe Bernard, Le patrimoine des chefs d'Etat africains en France, Le Monde vom 31.1.2008.

http://survie-france.org/article.php3?id_article=1083 27.1.2008, abgerufen am 8.2.2008.

² Agathe Duparc, Justice contre corruption, la lutte continue, Interview avec Bernard Bertossa, Le Monde vom 27.1.2008.

³ Markus Häfliger, Der Clan von «Baby Doc» Duvalier klagt gegen den Bundesrat. Der Rechtsstreit um die Schweizer Bankkonten des Duvalier-Clans spitzt sich zu, NZZ am Sonntag vom 3.2.2008.

⁴ Agathe Duparc, Interview mit Bernard Bertossa, ebd.

5 Reto Pieth, die Schweiz ergreift Partei gegen Opfer des Marcos-Regimes, Tagesanzeiger vom 14.1.2008.