

Internationales NGO-Netzwerk zu Potentatengeldern lanciert

Die Rückführung gestohlener Vermögenswerte ist an der Weltbank-Konferenz Anfang Juni in Paris zu einem Hauptthema der internationalen Politik avanciert. Aktion Finanzplatz Schweiz hat dort ein internationales Netzwerk ins Leben gerufen, das Empfehlungen für eine nachhaltige Rückführung entwickelt, und war als Beobachterin an der Konferenz anwesend.

Von Max Mader

Am 8. und 9. Juni organisierte die Weltbank- und Uno-Institution „Stolen Assets-Recovery Initiative“ (StAR) zusammen mit der Schweiz in Paris eine Konferenz zu Diktatorengeldern.¹ Auf hoher Regierungsebene und unter bekannten Exponenten zogen die Rednerinnen und Redner Fazit über bisher Erreichtes und debattierten über die strategischen Prioritäten für die nächsten Monate. Die Schweiz hat sich für die Konferenz ehrgeizige Ziele gesetzt. Wenn auch gewiss der Anspruch auf einen gemeinsamen Lobbying- oder Aktionsplan der Staaten nicht eingelöst werden konnte, bot der Anlass doch Gelegenheit, wichtige Akteure und neue Partner kennen zu lernen.

NGO-Netzwerk für nachhaltige Rückführung

Einen Tag vor der Konferenz organisierte Aktion Finanzplatz ein Treffen europäischer NGOs beim Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD) in Paris. Anders als in den NGO-Kampagnen zu Banken und Menschenrechten, gegen Steuerflucht und für Entschuldung gab es bisher bei Kampagnen zu Potentatengeldern kaum eine internationale Vernetzung. Aktion Finanzplatz hat ein erstes Netzwerk-Projekt lanciert und arbeitet mit Partnerorganisationen zusammen ein Empfehlungspapier zu nachhaltiger Rückführung gestohlener Vermögen aus. Mit NGOs wie CCFD, Sherpa (F), Transparency France, Global Witness (GB) und Open Society Institute (USA) nehmen – neben der schweizerischen Koalition – die weltweit wichtigsten Organisationen am Projekt teil, die zu konkreten Fällen von Potentatengeldern arbeiten oder zu Geldwäscherei und Banken Kampagnen leiten. Weitere Kontakte ergab die von Sherpa und Transparency France am Vorabend der Konferenz organisierte Debatte zur Durchsetzung von Opferforderungen bei „failing states“ (unkooperativen oder geschwächten Herkunftsländern), an welcher zahlreiche Juristen sowie die Schweiz vertreten waren.

Zögerlicher Blick über den Tellerrand

Korruption hemmt globale wirtschaftliche Entwicklung, so legte das recht breite Programm der StAR-Konferenz vom 8. und 9. Juni nahe. Dies wiederholten auch die prominentesten Rednerinnen und Redner zu Beginn der Veranstaltung. Im Zentrum stand jedoch die ganze Konferenz über die Frage, wie eine bessere Prävention gegen den Diebstahl staatlicher

Vermögenswerte politisch breit, d.h. global umgesetzt werden kann. Es ist bekanntlich die Regel, dass sich einzelne Staaten oder der Finanzsektor die Möglichkeit vorbehalten auszuscheren, um daraus einen wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Denn nationales wirtschaftspolitisches Interesse steht in den Köpfen vieler Behörden und ohnehin des Export- und des Finanzsektors den internationalen Antikorruptionsmassnahmen entgegen. Die Wirtschaft und die nationale Wirtschaftspolitik sind trotz aller Erklärungen noch lange nicht den Kinderschuhen entwachsen, wenn es heisst, sich für internationale Koordination und gegen nationale Vorteilssuche zu entscheiden. Man sagt es nicht mehr, glaubt aber noch daran: Korruption verhilft zu Exportaufträgen und zu Anlagemöglichkeiten.

Im Sinne einer solchen internationalen Koordination und einer Politik der gleich langen Spiesse („level playing field“) wurden an der Konferenz konkrete Massnahmen formuliert. Die wirtschaftlich Berechtigten sollen jederzeit und ohne besondere Hindernisse festgestellt werden können, forderten insbesondere juristische Fachleute. Undurchsichtige Beteiligungsstrukturen juristischer Personen sind ein Haupthindernis der Prävention. Ferner werden auch Inhaberaktien, d.h. Aktien, welche den Namen der wirtschaftlich Berechtigten nicht namentlich enthalten, für die Geldwäscherei missbraucht.

Die meisten Ländern kennen keine griffigen Massnahmen wie z.B. die Deklarationspflicht der wirtschaftlich Berechtigten und sperren sich dagegen aus Furcht vor dem Kapitalabfluss ins Ausland. Nur wenige Staaten haben die Empfehlungen² der Financial Action Task Force (FATF / GAFI) der OECD, einer der wichtigsten internationalen Organisationen für Geldwäschereibekämpfung, bisher umgesetzt, welche die allgemeinen Empfehlungen der Uno³ und der OECD⁴ konkretisieren.

Zwar herrschte an der Konferenz zwischen den Vertretungen der Finanzmarktaufsicht, der Geldwäschereibekämpfung, der Ermittlungsbehörden, der NGOs und der Vertragsstaatenkonferenz der Uno-Antikorruptionskonvention darüber Einigkeit, dass man für die Umsetzung dieser Empfehlungen am Treffen der G20 in Toronto am 26. und 27. Juni lobbyieren will. Doch jenseits des Grabens liessen die einzelstaatlichen Interessen nicht auf sich warten. Regierungsvertreter machten sogleich Vorbehalte gegen die „Kompliziertheit“ einer Deklarationspflicht geltend.

Als einfach umsetzbare Alternativen nannten Präventionsexperten die Überprüfung von Vermögen über eine Million Dollar und die Deklarationspflicht von Projektverträgen bei öffentlichen Ausschreibungen, wo der Schutz des Geschäftsgeheimnisses nicht ernsthaft geltend gemacht werden kann, da es keine geheimen Verhandlungen und Selektionsprozesse über Aufträge gibt. Projektverträge sind ein weiteres wichtiges Mittel der Geldwäscherei insbesondere von südlichen Potentaten. Die Offenlegungspflicht wäre sehr einfach durchzusetzen, indem die USA und die Börsenplätze New York, London und Frankfurt die Unternehmen dazu verpflichten und indem die Aktionäre ihre Zustimmung zu den Geheimverträgen verweigern. Es war jedoch an der Konferenz keine Absicht zu erkennen, die Messlatte der Forderungen höher zu legen als auf die Ebene von Erklärungen und Empfehlungen. Insbesondere gab es keinen einigermaßen verbindlichen Aktionsplan oder Arbeitsgruppen. Informelle Koordination und Diplomatie mögen im Hintergrund weiter gehende Allianzen gefördert haben, doch davon weiss man nichts.

Gemischtwarenladen G20

Die Resultate von Toronto überraschen denn auch nicht. Die Vereinigten Staaten als wichtiger Akteur⁵ zielen auf eine aktivere internationale Rückführungspolitik ab. Die G20⁶ sind etwas zögerlicher, will man nach dem winzigen Absatz in ihrer üppig mit grosser Themenbreite befrachteten Erklärung von Toronto vom 27. Juni 2010 urteilen. Sie unterstützen in ihrem Dokument eine bereits bestehende, laufend ergänzte und veröffentlichte Liste der Financial Action Task Force, worauf alle Länder erscheinen, deren Rechtssysteme sich in der Korruptionsbekämpfung unkooperativ verhalten.⁷

Skepsis und Interesse sind gegenüber den Erklärungen von Toronto gleichermassen angebracht, denn solche haben Hochkonjunktur, nach Nine-Eleven durch das Programm gegen Terrorismusfinanzierung der USA und seitdem nach der Finanzkrise auch einige Industrieländer mit leeren Staatskassen und Überschuldung kämpfen. Einerseits heisst es je nach „nationalem Interesse“ auf dem internationalen Parkett: „Wer A sagt, muss nicht auch B sagen.“ Andererseits ist klar, dass die Rufe nach stärkeren Kontrollen und Sanktionen für die Finanzmärkte in nächster Zeit nicht verstummen und griffige Richtlinien zu nachhaltiger Rückführung fördern.

Verzicht auf Blossstellung

Auch innovative Massnahmen wurden an der Konferenz diskutiert. Insbesondere die Vereinigten Staaten haben sich damit hervorgetan, dass sie Potentaten, die Vermögen veruntreuen, nicht strafrechtlich, sondern zivilrechtlich belangen und gegen diese wie auch gegen den Finanzsektor Bussen statt schärfere Strafen verhängen. Dadurch kommt es zu mehr Meldungen und Verurteilungen. Die Ausgrenzung und der Ausschluss aus dem Wirtschaftsgeschehen durch eine Kriminalisierung der Korruption schreckt also nicht nur Täter, sondern auch Zeugen aus dem Umkreis der Versäumer von Sorgfaltspflichten, der Mitwisser und Komplizen ab. So nannte der Generalstaatsanwalt des Fürstentums Lichtenstein die EU-Regulation, welche wegen Korruption belangte Unternehmen von künftigen Ausschreibungen ausschliesst, als einen Grund für die Obstruktionspolitik des Finanzsektors und der Wirtschaftspolitiker.

Als Hauptstärke der alternativen „non-conviction based forfeiture“ (Einziehung ohne strafrechtliche Verurteilung) wurde bezeichnet, dass zivilrechtliche Klagen zum Zweck der Verbrechensbekämpfung in der Praxis viel effektiver sind. Anders als das Strafrecht stossen zivilrechtliche Sanktionen im Finanzsektor auf breite Akzeptanz, erzielen aber eine gleich abschreckende Wirkung wie strafrechtliche Sanktionen. Denn saftige Bussen und bedingte oder befristete Sanktionen stören die Geschäftstätigkeit empfindlich genug. Blossstellung und Ausgrenzung kommt im Tenor der Unternehmungs-Vertretungen dagegen einer Existenzbedrohung gleich. Eine vorsichtigere Interpretation wird jedoch auch berücksichtigen, dass Bussgelder für fehlbare Unternehmungen gerade in den letzten zwei Jahren manchmal allzu bescheidene Strafen darstellen im Verhältnis zum Schaden, den diese Unternehmen verursacht haben.

Sorgfalt als Planungssache

Der Finanzsektor sträubt sich nicht gegen zusätzliche Massnahmen, will jedoch keine Vorreiterrolle einnehmen. Die Vertretung der Wolfsberg-Gruppe verlangte klare gesetzliche

Regeln, die von allen Interessengruppen erarbeitet werden. Klare, verbindliche Regeln ermöglichen erst bankinterne Antikorruption als „vernünftigen“ Geschäftsentscheid, indem sie Transaktionskosten mit Kunden mindern und klare Kapazitätsgrenzen liefern. Für alle, denen diese bestechend pragmatischen Gedanken ungewohnt waren, unterstrich die Banken-Vertretung: Keine Bank, die bei Sinnen ist, will illegal erworbene Vermögenswerte annehmen und wird diese selbstverständlich einschliesslich Zinsen zurückgeben.

Kritik und unbequeme Vorschläge aus dem Süden

Vertreterinnen und Vertreter des Südens beriefen sich in offen kritischen Voten auf solche Erklärungen, darunter auch auf die mehrfach wiederholte Erklärung der Schweiz, man „wolle kein illegales Geld auf dem schweizerischen Finanzplatz“. Die einseitige Verortung der Korruption im Süden monierte selbst die Weltbank-Vizepräsidentin und ehemalige nigerianische Finanzministerin Ngozi Okonjo-Iweala. Sie schlug dagegen als Handlungsbeweis vor, dass die USA in Fällen von Potentatengeldern 25-50% der Bussen, die sie gegen Finanzintermediäre verhängen, den geschädigten Herkunftsländern überweisen sollen. Ferner wurde diskutiert, weshalb seit den 1980er Jahren noch keinerlei ernsthafte Debatte darüber stattfand, ob nicht nur gestohlene Vermögen mit Zinsen zurückzuzahlen sind, sondern auch der gesamte Ertrag, der mit diesen Vermögen bis zu ihrer Entdeckung erwirtschaftet wurde, wenn die Finanzinstitution ihre Sorgfaltspflicht verletzt hat. Vom Abacha-Vermögen wurden jedoch „nur“ 670 Millionen Dollar zurückgezahlt, d.h. das Vermögen mit den Zinsen, die von der Entdeckung im Jahr 2003 bis zur Rückgabe 2006 angefallen sind. Davor lag das Abacha-Vermögen aber unentdeckt seit 1993 auf den schweizerischen Bankkonten. Während dieser Zeit konnten die Banken das Geld weiter verleihen oder investieren; dies können sie aufgrund tiefer Deckungsvorschriften. Rechnet man mit einem zusätzlichen Kapitalertrag von 10% aus diesen Geschäften über 10 Jahre von 1993–2003 und geht davon aus, dass seit 1993 durchschnittlich 300 Millionen Dollar auf den Konten lagen, so haben die Banken zusätzlich 478 Millionen Dollar Kapitalertrag für sich selber aus dem Abacha-Vermögen erwirtschaftet. Das Herkunftsland hätte also Anspruch auf insgesamt 1,148 Milliarden (670+478 Millionen) Dollar. Die Rückerstattung des Vermögens und der Zinsen einschliesslich solcher Kapitalerträge für die gesamte Zeit, während der das Geld unentdeckt auf dem Bankkonto lag, wäre durchaus im Sinne einer zivilrechtlichen Strafe gegen die fehlbare Finanzinstitution. Zusätzlich wäre es auch entwicklungspolitisch von den Beträgen her sehr bedeutend.

Nebenthemen Einziehung und Nachhaltigkeit

Micheline Calmy-Rey und Valentin Zellweger vom EDA präsentierten das neue Gesetz über die Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (siehe den Beitrag auf Seite 1 dieser fpi). Die darin enthaltene Innovation der Beweislastumkehr, welche eine vereinfachte Einziehung ermöglicht, erregte als Beitrag der Schweiz Aufsehen. Gegenüber dem „Leitthema“ Prävention kamen jedoch die Einziehung, Rückführung, Verwendung und die Kontrolle gestohlener Vermögen kaum zur Sprache. Einzig Pietro Veglio, der Retter in letzter Minute des Abacha-Monitorings, das vor vier Jahren mit Mühe durchgesetzt wurde, gab eine knappe Empfehlung ab, man sollte sich von Fall zu Fall an ein massgeschneidertes Monitoring pragmatisch herantasten. NGOs mit Monitoring-Erfahrung vor Ort in konkreten Fällen wurden nicht als Rednerinnen eingeladen. Die Kritik der NGOs im Vorfeld der

Konferenz darüber, dass ihr Expertenwissen vom Rednerpult der Konferenz ausgeschlossen blieb, stiess bei den Organisatoren auf Unverständnis, scheint aber angesichts des inhaltlichen Ungleichgewichtes der Konferenz berechtigt.

¹ http://www1.worldbank.org/publicsector/star_site/

² http://www.fatf-gafi.org/document/52/0,3343,en_32250379_32236869_34027188_1_1_1_1,00.html

³ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

⁴ http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html

⁵ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/g-20-summit-toronto-global-leadership-combat-corruption>

⁶ <http://g20.gc.ca/toronto-summit/summit-documents/the-g-20-toronto-summit-declaration>

⁷ Siehe „High-risk and non-cooperative jurisdictions“ auf der angegebenen Webseite der FATF/GAFI