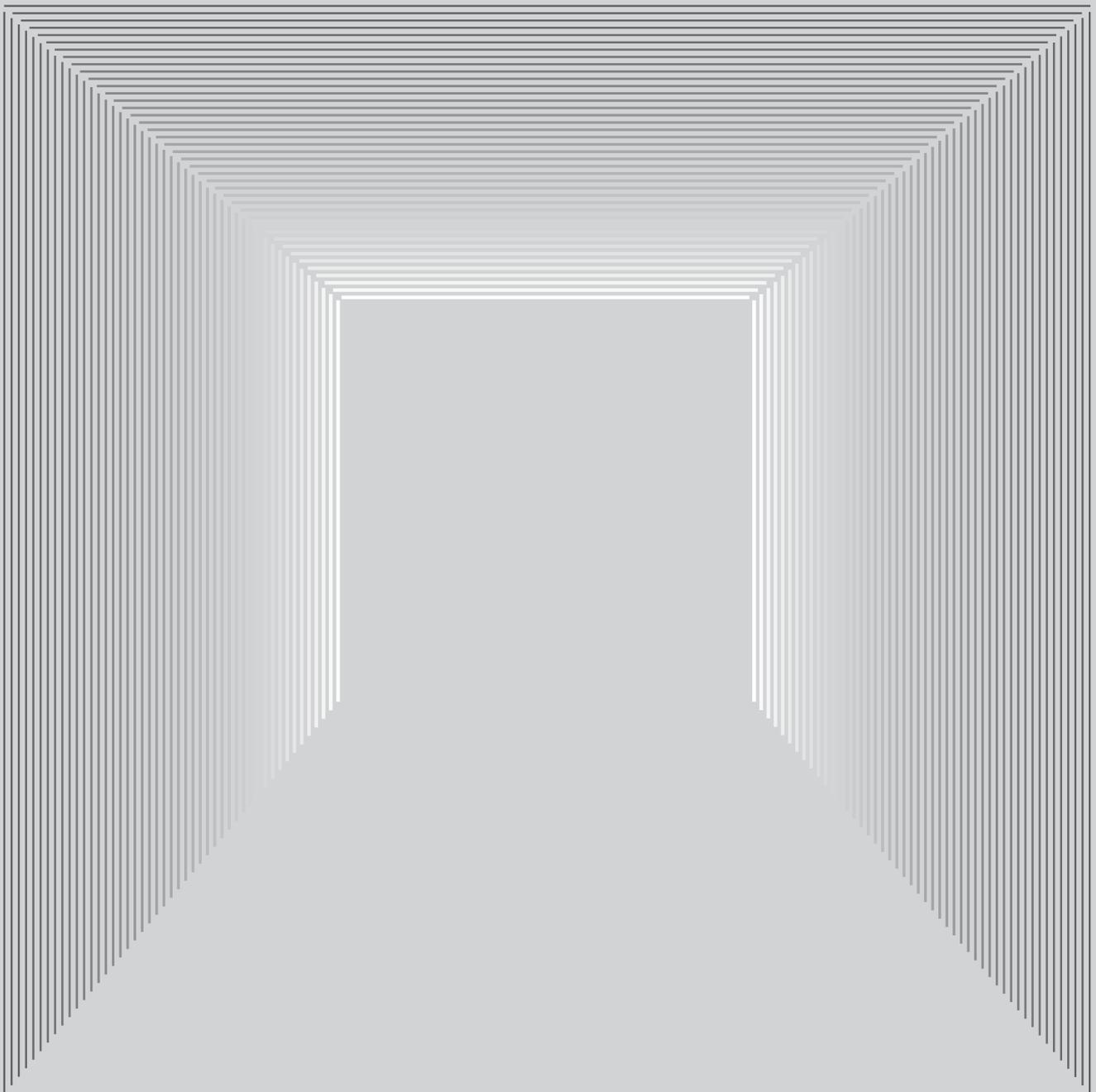


# Globale Finanzflüsse und nachhaltige Entwicklung

## Handlungsmöglichkeiten der Schweiz aus Sicht der Entwicklungspolitik

Kathrin Betz | Mark Pieth

Mit einem Vorwort von Pio Wennubst, Vizedirektor Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)



Basel Institute on Governance Working Paper 21. ISSN: 2624-9650.

© Basel Institute on Governance, Januar 2016

Dieser Text wurde für die Tagung ‚Globale Finanzflüsse für eine nachhaltige Entwicklung – Handlungsmöglichkeiten der Schweiz aus Sicht der Entwicklungspolitik‘ verfasst, welche von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in Zusammenarbeit mit dem *Basel Institute on Governance* am 29. Oktober 2015 in Bern durchgeführt wurde. Die DEZA hat die Tagung, die diesbezüglichen Vorarbeiten sowie dieses Working Paper finanziert.

# **Globale Finanzflüsse und nachhaltige Entwicklung** – Handlungsmöglichkeiten der Schweiz aus Sicht der Entwicklungspolitik

Kathrin Betz | Mark Pieth

Mit einem Vorwort von Pio Wennubst, Vizedirektor Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)



# Inhalt

**VORWORT 7**

**EXECUTIVE SUMMARY ENGLISH 9**

**EXECUTIVE SUMMARY DEUTSCH 13**

**INPUTPAPIER 17**

**TAGUNGSPROGRAMM 41**

**TEILNEHMERLISTE 43**



# Vorwort

Im Rahmen von UNO und OECD diskutiert die internationale Gemeinschaft zurzeit intensiv, warum die meisten Entwicklungsländer nicht über ausreichend Ressourcen zur Finanzierung der für sie notwendigen Investitionen und ihrer öffentlichen Dienstleistungen verfügen. Dabei fällt das Augenmerk jeweils schnell auf die Ausgestaltung des internationalen Finanz- und Steuersystems. Mit welcher Art Investitionen kann man eine nachhaltige Entwicklung fördern? Wie kann der chronische Abfluss von finanziellen Ressourcen (namentlich aus Rohstoff-reichen Ländern) – oftmals als unlautere und illegale Finanzflüsse (*illicit financial flows*) umschrieben – reduziert werden? Welche Rolle spielt schliesslich die öffentliche Entwicklungshilfe in diesem Gesamtbild?

Die Dritte Konferenz für Entwicklungsfinanzierung vom Juli 2015 in Äthiopien machte deutlich, wie stark Analysen und Positionen hinsichtlich der Ursachen und Problemlösungen rund um die genannten Herausforderungen noch auseinandergehen. Bis zum letzten Tag feilschten die Parteien um Formulierungen in den Themenbereichen Internationales Steuersystem und Öffentliche Entwicklungshilfe, bevor die gemeinsame *Addis Abbaba Action Agenda* verabschiedet werden konnte. Insbesondere reiche OECD-Staaten sehen sich hohen Erwartungen gegenüber, sei dies als Tiefsteuerländer, als bedeutende Akteure im Feld der Direkten Auslandsinvestitionen oder als traditionelle Geber von Öffentlicher Entwicklungshilfe.

In diesem Zusammenhang ist auch die Schweiz herausgefordert: Als internationaler Finanzplatz und als Tiefsteuerland tragen wir zusammen mit anderen dazu bei, dass die Abflüsse knapper finanzieller Ressourcen aus Entwicklungsländern gemäss Schätzungen den Gesamtbetrag der öffentlichen Entwicklungshilfe bei Weitem übersteigen. Die internationalen Finanzbeziehungen von heute stellen immer noch für viele Entwicklungsländer eine grosse Hürde für eine nachhaltige Entwicklung dar.

Dieser Sachverhalt ist nicht neu und ist denn auch Gegenstand der aktuellen Politik des Bundesrats. Mit sukzessiven Anpassungen, die entweder unmittelbar sachlich geboten

sind oder aus internationalen Anstrengungen hervorgehen, trägt die Schweiz einen Teil zur Lösung des Problems bei. Internationale Steuerfragen – Informationsaustausch, Besteuerung multinationaler Unternehmen, Vermeidung der Doppelbesteuerung – sind heute Bestandteil auch der bundesrätlichen Entwicklungspolitik.

Gleichzeitig bleiben die globalen Herausforderungen anhaltend hoch: Es gilt, weiterhin vorausschauend und pragmatisch Handlungsoptionen für die Zukunft zu entwickeln. Der Bundesrat teilt denn auch die Meinung des Parlaments, die Arbeiten für sachgerechte, international kompatible und politisch tragfähige Vorschläge im Bereich der Entwicklungs- und Klimafinanzierung seien weiter zu vertiefen, einschliesslich eines Berichts ans Parlament zum Thema *illicit financial flows*. Im Sinne einer Gesamtschau soll dieser Bericht darlegen, mit welchen internationalen und innerstaatlichen Massnahmen der Bund unlautere und illegale Finanzflüsse aus Entwicklungsländern in die Schweiz möglichst unterbinden will.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund hat die DEZA am 29. Oktober 2015 mit Unterstützung des *Basel Institute on Governance* und unter der Leitung von Prof. Mark Pieth eine Fachtagung ‚Globale Finanzflüsse für eine nachhaltige Entwicklung – Handlungsmöglichkeiten der Schweiz aus Sicht der Entwicklungspolitik‘ durchgeführt. Das vorliegende Dokument stellt die Vorarbeiten und Resultate der Tagung zusammen, die auf die Mitwirkung zahlreicher renommierter Fachpersonen zählen durfte. Prof. M. Pieth, seiner Mitarbeiterin Dr. des. Kathrin Betz sowie allen Mitwirkenden möchten wir an dieser Stelle noch einmal unseren Dank aussprechen. Das Dokument widerspiegelt die in der Veranstaltung geäusserten Erfahrungen, Überlegungen und Ideen, stellt aber keine von allen Teilnehmern getragene Zusammenfassung oder eine offizielle Position der DEZA dar. Die inhaltliche Verantwortung liegt ausschliesslich beim *Basel Institute on Governance*.

<sup>1</sup> Siehe dazu die Postulate Fehr Jacqueline 13.3533 *Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern*, Ingold 13.3848 *Schwarzgeldabflüsse aus Entwicklungsländern* sowie 15.3920 Maury Pasquier *Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern*.

In diesem Sinne ist das Dokument ein Beitrag zu einer breiten öffentlichen Debatte, die – wie die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft im Jahr 2015 illustrieren – ebenso dringend wie wichtig ist.

Pio Wennubst, Botschafter  
Vize-Direktor  
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

# Executive Summary

## English

Since the fall of the Berlin wall and the opening-up of Eastern Europe after 1990, economic globalisation took place in two phases. In a first phase, the liberalised markets in the East (but also in the South) were newly occupied. The original de-regulation was rapidly followed – in the face of spreading abuse of the new liberties – by re-regulation (for instance with laws against money laundering, corruption, but also concerning financial market supervision and antitrust). At least, it was possible to achieve free trade in some regional areas (EU, Mercosur, Nafta). Economic globalisation was further intensified by ground-breaking developments in the field of information technology (digital revolution).

Globalisation, however, reached a new dimension and quality after approximately 2008 with the world economic crisis, triggered by the financial sector. The crisis notably hit the public budgets as well. In the North, the subsequent aim was to preserve the tax base to secure the welfare state. In transition states, securing the financing of essential infrastructure development was paramount. In developing countries, the aim was poverty reduction. In the Addis Ababa Action Agenda – the final document of the Third International Conference on Financing for Development of July 2015 in Ethiopia – a number of development policy goals were defined in order to respond to those changes, and to determine a global framework for development financing.

Switzerland is called on to adjust to the changing circumstances. The ‘individual construction sites’ of the first phase after 1990 were substituted by comprehensive concepts. Under the heading of ‘illicit financial flows’ on the one hand, international organisations (notably the OECD and UN) summarise the problems of accepting foreign assets (‘inflows’); financial institutions in particular must make efforts to counter the acceptance of illegal funds with a ‘clean money strategy’ (Weissgeldstrategie). In tax matters, the introduction of an automatic exchange of information (AEOI) is under consideration. Beyond that, significantly further-reaching questions regarding ‘harmful tax practices’ have arisen. These involve – in part formally still legal – forms of aggressive tax avoidance. Under the code word BEPS (for ‘Base Erosion and Profit Shifting’), international organisations such as the

OECD apply their monitoring mechanisms to tax optimisation techniques.

The flip side of illicit financial flows are ‘outflows’: Switzerland as the state of domicile of numerous multinational enterprises is called on to create legal instruments to prevent human rights violations and environmental damages by Swiss-domiciled enterprises as well as by their subsidiaries and suppliers abroad. On the one hand, this concerns the implementation of UN and OECD soft law instruments (UN Guiding Principles on Business and Human Rights; OECD Guidelines for Multinational Enterprises); on the other hand, special attention needs to be paid to the concentration of the commodity trade, including its financing, in Switzerland. There are growing calls for transparency from abroad; on the national level, initiatives have been launched accordingly.

Finally, development policy demands also arise from legal trade: for fair investment and exchange conditions, in particular within the framework of the newly discussed global free trade instruments; but also for adequate investment protection.

In the following text as well as on the occasion of the conference ‘Globale Finanzflüsse für eine nachhaltige Entwicklung – Handlungsmöglichkeiten der Schweiz aus Sicht der Entwicklungspolitik’ of 29 October 2015, various policy proposals were made:

- In the Addis Ababa Action Agenda, considerable importance is attached to demands related to international tax policy. Currently, information exchange is based on a multitude of bilateral double taxation agreements (DTAs). Consideration should be given to a multilateral instrument that would simplify the current proliferation. The general trend, though, is towards the AEOI. It turns out, however, that the AEOI poses considerable technical requirements that cannot readily be fulfilled by developing countries. There is the threat of a two-circles-system with a core of AEOI-regulated states on the one hand, and an outer circle of non-included states that continue to suffer from capital drain on the other. In this context, technical development co-operation might have an important role to play.

- *It is expected that Switzerland, in the context of the advancement of the OECD/G20 BEPS project, will develop its corporate tax law beyond the perspectives hitherto envisaged. The need for reform will be articulated in the country monitoring. From a development policy perspective however, important questions remain open; for instance whether the arm's length principle can operate with regard to licences; or whether possible alternatives, say in the form of taxation at source or unitary taxation, should be pursued.*
  - *Switzerland as the host of a multitude of multinational enterprises (MNEs) and exporters has an increased interest in a successful conclusion of the Doha Round. From a development policy perspective, the exporting interests of the North need to be balanced with those of the South, fair trade and free trade need to be brought down to a common denominator.<sup>2</sup> Investment protection is by all means part of the equation. The architecture of global financial flows is also determined by trade and investment protection agreements. In order to find out how such agreements affect the economy, human rights and environment in partner states, impact analyses can be conducted ex ante and ex post. The evidence-based knowledge gained from such analyses ideally contributes to the design of treaties that create an enabling environment for the implementation of human rights and environmental standards.*
  - *Measuring per capita, Switzerland is one of the internationally leading countries for (outgoing) foreign direct investment. Therefore, Swiss investment protection policy should gradually be developed towards the promotion of sustainable development. Five principles should guide the content and implementation of investment protection agreements in order to align them with the goals of sustainable development: (i) preserve legitimate political scopes of action in investment target countries and allow*
- a legal and regulatory framework, so that future challenges and changing circumstances can be responded to; (ii) do no harm; (iii) promote labour, human rights and environmental standards; (iv) foster cross-border investment into real economy; (v) ensure policy coherence across all important areas of governmental activity.*
- *At the same time, Switzerland – as are other exporters – is required to implement the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the Ruggie Principles of the UN for the protection against human rights abuses by internationally active enterprises. Already, the development of a 'Ruggie strategy' for Switzerland has been initiated; however, there is some hesitation to declare certain cornerstones as binding. This aim is pursued by the current 'Konzernverantwortungsinitiative' (a popular initiative focusing on the responsibility of corporate groups) that wants to oblige MNEs to a risk-based human rights due diligence check. Alternatives are also conceivable – it should be examined, for instance, whether an enterprise that pretends to assume corporate social responsibility without de facto doing so engages in unfair competition in the sense of the Swiss Federal Law against Unfair Competition (German: UWG). With regard to transparency in the commodity sector, the commitment to reform in Switzerland is so far limited and rather reactively motivated.<sup>3</sup>*
  - *Within the criminal law framework, individual issues – namely money laundering and transnational corruption – are summarised under the notion of illicit financial flows. In the detail, these regulations still exhibit shortcomings (the arsenal of FINMA, the Swiss Financial Market Supervisory Authority, is insufficient, its information policy unsatisfactory). In the area of asset recovery – according to expert opinion – a parallel track to the new statutes in criminal law based on the forfeiture of the assets of a criminal organisation (Art. 72 Swiss Criminal Code) would increase efficiency. Finally, non-governmental*

<sup>2</sup> 'WTO stärkt den Exportwettbewerb, Exportsubventionen für Agrarprodukte werden abgeschafft – die Schweiz muss Ende 2020 auf "Schoggi-gesetz" verzichten', NZZ of 21 December 2015, 19.

<sup>3</sup> Cf. 'Federal Council determines basis for new company law', Media release by the Federal Council, 4 December 2015.

*organisations should gain the status of civil parties in criminal proceedings involving human rights issues.*

*The most important challenge for Switzerland is the development of a holistic strategy in the face of possible negative impacts of global financial flows on sustainable development.*



# Executive Summary

## Deutsch

Seit dem Mauerfall und der Öffnung des Ostens nach 1990 hat sich die wirtschaftliche Globalisierung in zwei Phasen vollzogen. In einer ersten Zeit wurden die freigewordenen Märkte im Osten (aber auch im Süden) neu besetzt. Auf die ursprüngliche Deregulierung folgte – angesichts der Ausweitung von Missbräuchen der neuen Freiheiten – rasch eine Reregulierung (beispielsweise mit Gesetzen gegen die Geldwäscherei, Korruption, aber auch der Finanzaufsicht und des Kartellrechts). Immerhin gelang es, den Freihandel in einigen örtlich begrenzten Räumen (EU, Mercosur, Nafta) zu realisieren. Die wirtschaftliche Globalisierung wurde durch die bahnbrechenden Entwicklungen im Informatikbereich (*digital revolution*) nochmals intensiviert.

Eine neue Dimension und Qualität erlangte die Globalisierung allerdings ab ca. 2008 mit der vom Finanzbereich ausgelösten Weltwirtschaftskrise. Von der Krise waren insbesondere auch die öffentlichen Haushalte betroffen. Im Norden ging es in der Folge darum, das Steuersubstrat zur Sicherung des Sozialstaates zu erhalten. In Transformationsstaaten stand vor allem die Sicherung der Finanzierung der notwendigen Infrastrukturentwicklung im Vordergrund. In Entwicklungsländern ging es um die Armutsbekämpfung. In der *Addis Ababa Action Agenda* – dem Schlussdokument zur Dritten Konferenz für Entwicklungsfinanzierung vom Juli 2015 in Äthiopien – ist eine Reihe von entwicklungspolitischen Zielen definiert worden, die auf diese Veränderungen reagieren sollen und einen globalen Rahmen zur Entwicklungsfinanzierung festlegen.

Die Schweiz ist aufgefordert, sich auf die veränderten Umstände einzustellen. An die Stelle der ‚Einzelbaustellen‘ der ersten Phase nach 1990 sind übergreifende Konzepte getreten. Unter dem Stichwort der *illicit financial flows* fassen internationale Organisationen (insbesondere die OECD und die UNO) auf der einen Seite die Probleme bei der Annahme von Geldern aus dem Ausland zusammen (*inflows*); insbesondere Finanzinstitute müssen sich mit einer ‚Weissgeldstrategie‘ bemühen, der Annahme illegal gewonnener Gelder entgegenzutreten. Im Steuerbereich steht die Einführung eines automatischen Informationsaustausches (AIA) konkret zur Debatte. Darüber hinaus haben sich wesentlich weiter

reichende Fragen zu den sogenannten *harmful tax practices* ergeben. Dabei geht es um – zum Teil auch noch formal legale – Formen der aggressiven Steuervermeidung. Unter dem Codewort BEPS (für *Base Erosion and Profit Shifting*) wenden internationale Organisationen wie die OECD ihre Monitoring-Mechanismen auf Steueroptimierungstechniken an.

Die Kehrseite der *illicit financial flows* sind die *outflows*: die Schweiz als Sitzstaat einer Vielzahl von multinationalen Unternehmen ist aufgefordert, rechtliche Instrumente zu schaffen, um Menschenrechtsverletzungen und Umweltschädigung hier domizilierter Unternehmen und ihrer Tochterunternehmen und Lieferanten im Ausland zu verhindern. Dabei geht es zum einen um die Umsetzung von *soft law*-Instrumenten der UNO und der OECD (UN *Guiding Principles on Business and Human Rights*; OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen), zum anderen gilt besonderer Augenmerk der Konzentration des Rohstoffhandels und seiner Finanzierung in der Schweiz. Transparenzforderungen werden aus dem Ausland laut, auf nationaler Ebene sind entsprechende Initiativen ergriffen worden.

Schliesslich ergeben sich auch aus legalem Handel entwicklungspolitische Forderungen: nach fairen Investitions- und Austauschbedingungen, insbesondere auch im Rahmen der erneut diskutierten weltweiten Freihandelsinstrumente, aber auch nach adäquatem Investitionsschutz.

Sowohl im nachfolgenden Text wie anlässlich der Tagung ‚Globale Finanzflüsse für eine nachhaltige Entwicklung – Handlungsmöglichkeiten der Schweiz aus Sicht der Entwicklungspolitik‘ vom 29. Oktober 2015 wurden diverse Vorschläge zuhanden der Politik vorgetragen:

- Einen wichtigen Stellenwert in der *Addis Ababa Action Agenda* haben Forderungen mit Bezug zur internationalen Steuerpolitik. Gegenwärtig basiert der Informationsaustausch auf einer Vielzahl von bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs). Zu prüfen wäre ein multilaterales Instrument, das den Wildwuchs vereinfachen würde. Die allgemeine Tendenz geht

allerdings in Richtung AIA. Hier zeigt sich aber, dass der AIA erhebliche technische Anforderungen stellt, die von Entwicklungsländern nicht ohne weiteres erbracht werden können. Es droht ein Zwei-Kreise-System mit einem Kern von AIA-regulierten Staaten einerseits und einem äusseren Kreis nicht einbezogener, weiterhin unter Kapitalabfluss leidender Staaten zu entstehen. In diesem Zusammenhang könnte der technischen Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle zukommen.

- Es ist zu erwarten, dass die Schweiz im Zusammenhang mit dem gegenwärtig mit Hochdruck vorangetriebenen BEPS-Projekt der OECD/G20 ihr Unternehmenssteuerrecht jenseits der bisher ins Auge gefassten Perspektiven entwickeln wird. Im *country monitoring* wird der Reformbedarf artikuliert werden. Dabei sind allerdings gerade aus entwicklungspolitischer Sicht wichtige Fragen noch offen, beispielsweise ob das Fremdvergleichsprinzip bei Lizenzen funktionieren kann oder ob mögliche Alternativen, etwa in Form einer Quellenbesteuerung oder *Unitary Taxation*, anzustreben wären.
- Die Schweiz als Gastland einer Vielzahl von multinationalen Unternehmen (MNU) und Exporteuren hat ein gesteigertes Interesse an einem erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde. Es geht aus entwicklungspolitischer Sicht hier darum, die Exportinteressen des Nordens mit jenen des Südens auszubalancieren, fairen Handel und Freihandel auf einen Nenner zu bringen.<sup>4</sup> Dabei ist Investitionsschutz durchaus Teil der Gleichung. Wie die globalen Finanzflüsse ausgestaltet sind, wird auch durch Handels- und Investitionsschutzabkommen bestimmt. Um herauszufinden, wie solche Abkommen auf wirtschafts-, menschenrechts- und umweltrelevante Bereiche in den Partnerländern wirken, können *ex ante* und *ex post* Wirkungsanalysen durchgeführt werden. Das über solche Analysen gewonnene evidenzbasierte Wissen

trägt im Idealfall dazu bei, die Verträge so auszugestalten, dass sie ein *enabling environment* für die Umsetzung von Menschenrechts- und Umweltstandards schaffen.

- Die Schweiz ist pro Kopf gemessen eines der international führenden Länder für (*outgoing*) ausländische Direktinvestitionen. Die Schweizer Investitionsschutzpolitik sollte deshalb sukzessive in Richtung Förderung einer nachhaltigen Entwicklung weiterentwickelt werden. Fünf Grundsätze sollten Inhalt und Umsetzung von Investitionsschutzabkommen anleiten, um sie an den Zielen der nachhaltigen Entwicklung auszurichten: (i) legitime politische Handlungsräume in Investitions-Zielländern aufrechterhalten und rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen zulassen, damit auch in Zukunft auf neue Herausforderungen und sich verändernde Umstände eingegangen werden kann; (ii) keinen Schaden anrichten (*do no harm*-Prinzip); (iii) Standards für Arbeitsschutz, Menschenrechte und Umweltschutz voranbringen; (iv) grenzüberschreitende Investitionstätigkeit in die Realwirtschaft fördern; (v) Politikkohärenz über alle wichtigen Bereiche der Regierungstätigkeit hinweg gewährleisten.
- Zugleich ist die Schweiz – wie andere Exporteure – gefordert, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die *Ruggie Principles* der UNO zum Schutze der Menschenrechte vor Missbräuchen durch international tätige Unternehmen umzusetzen. Bereits ist mit der Entwicklung einer ‚Ruggie-Strategie‘ für die Schweiz begonnen worden, allerdings scheut man davor zurück, gewisse Eckpfeiler verbindlich zu erklären. Dies wird gegenwärtig mit der Konzernverantwortungsinitiative angestrebt, die MNU zu einer risikobasierten Menschenrechts-Sorgfaltsprüfung verpflichten möchte. Alternativen sind ebenfalls denkbar – zu prüfen wäre beispielsweise, ob ein Unternehmen, das vorgibt, gesellschaftliche Verantwortung wahrzunehmen ohne dies tatsächlich zu tun, unlauteren Wettbewerb im Sinne des UWG betreibt. Hinsichtlich Transparenz im Rohstoffsektor ist der Reformwille in der Schweiz bislang

<sup>4</sup> 'WTO stärkt den Exportwettbewerb, Exportsubventionen für Agrarprodukte werden abgeschafft – die Schweiz muss Ende 2020 auf "Schoggi-gesetz" verzichten', NZZ vom 21. Dezember 2015, 19.

begrenzt und reaktiv motiviert.<sup>5</sup>

- Im Rahmen des Strafrechts werden inzwischen traditionelle Einzelprobleme, namentlich Geldwäscherei und transnationale Korruption, unter den Begriff der *illicit financial flows* zusammengefasst. Im Detail weisen die Regelungen nach wie vor Defizite aus (das Arsenal der FINMA ist unzureichend, ihre Informationspolitik unbefriedigend). Im Bereich der *Asset recovery* würde – nach Meinung von Experten – eine parallele Schiene zu den neuen Gesetzen im Strafrecht in Anlehnung an die Einziehung von Werten einer kriminellen Organisation (Art. 72 StGB) die Effizienz steigern. Schliesslich sollten Nichtregierungsorganisationen (NRO) den Status von Privatklägern in Strafverfahren um Menschenrechte erlangen.

Die wichtigste Herausforderung für die Schweiz ist die Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie angesichts möglicher negativer Auswirkungen von globalen Finanzflüssen auf die nachhaltige Entwicklung.

---

<sup>5</sup> Vgl. 'Bundesrat fällt Grundsatzentscheidung für ein neues Aktienrecht', Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. Dezember 2015.



# Inputpapier

## Inhaltsverzeichnis

### I. EINLEITUNG 19

### II. ILLICIT FINANCIAL FLOWS 20

### III. AUSGEWÄHLTE THEMENBEREICHE 21

1. Internationale und nationale Steuerpolitik I: Informationsaustausch (inflows)	21
<i>A. Probleme</i>	21
<i>B. Internationale Regulierung</i>	21
<i>C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung</i>	21
<i>D. Herausforderungen</i>	23
2. Internationale und nationale Steuerpolitik II: Unternehmensbesteuerung (inflows)	23
<i>A. Probleme</i>	23
<i>B. Internationale Regulierung</i>	24
<i>C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung</i>	26
<i>D. Herausforderungen</i>	26
3. Investitionen und Aussenhandel (outflows)	27
<i>A. Probleme</i>	27
<i>B. Internationale Regulierung</i>	28
<i>C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung</i>	30
<i>D. Herausforderungen</i>	32
4. Strafrecht: Geldwäscherei (inflows) und transnationale Korruption (outflows)	33
<i>A. Probleme</i>	33
<i>B. Internationale Regulierung</i>	33
<i>C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung</i>	34
<i>D. Herausforderungen</i>	35
5. Asset recovery und Kapazitätsbildung (inflows)	36
<i>A. Probleme</i>	36
<i>B. Internationale Regulierung</i>	36
<i>C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung</i>	37
<i>D. Herausforderungen</i>	38

### IV. FAZIT 39



# I. Einleitung

Die beschleunigte Globalisierung nach dem Fall der Berliner Mauer hat in grossen Teilen zum freien Waren-, Dienstleistungs- und Finanzverkehr (und für einige auch den freien Personenverkehr) beigetragen. Allerdings konnten die neuen Freiheiten auch missbraucht werden. Sorgen bereiteten insbesondere verschiedene Formen der Makrokriminalität<sup>6</sup>. Inzwischen hat die Schweiz – wie ihre Handelspartner im Ausland – die regulatorischen und strafrechtlichen Arsenale ergänzt (zumindest um die Tatbestände gegen Geldwäscherei, Finanzierung des Terrorismus, Korruption und um neue Normen zur Einziehung und zur strafrechtlichen Haftung des Unternehmens).

Inzwischen hat ein neuer Globalisierungsschub neue Herausforderungen gebracht. Eine umfassende Risikoanalyse müsste regionale Konflikte und von ihnen ausgelöste Migrantenströme (organisierten Menschenhandel und Schleppertum) einbeziehen. Als weitere Rahmenbedingung der Wirtschaft müsste der neue Technologieschub (*digital revolution*) mit seinen Vor- und Nachteilen bedacht werden. Schliesslich hat die Wirtschaftskrise seit 2008 vor allem Staaten des Nordens (vgl. USA mit FATCA, EU und andere Staaten) dazu veranlasst, noch aggressiver ihr Steueraufkommen zu sichern. Auch sogenannte Transitionsökonomien sind auf Einnahmequellen angewiesen: insbesondere Länder wie Indien, Brasilien und Kolumbien stehen vor erheblichen Investitionen im Infrastruktursektor. Der Abfluss von Kapital aus Entwicklungsstaaten schliesslich ist verheerend, da er die Ungleichheit zwischen arm und reich noch verschärft.

---

<sup>6</sup> Zum Begriff: Jäger, H. (1989), Makrokriminalität, Studien zur Kriminologie kollektiver Gewalt, Frankfurt a.M., 11 ff.; Pieth, M. (2012), Schweizerisches Strafprozessrecht, 2. Aufl., Basel, 7 f.

## II. Illicit financial flows

Globale Finanzflüsse sind aus wirtschaftlicher Sicht wichtig und erwünscht, bergen aber auch Risiken in sich. Eine aktuelle Studie von *Global Financial Integrity* (GFI) schätzt, dass der Kapitalabfluss durch illegale Finanzströme (*illicit financial flows*) aus Entwicklungsländern im Jahr 2012 US\$ 991.2 Milliarden betrug. Der Begriff der *illicit financial flows* umfasst dabei Mittel illegaler Herkunft oder Verwendung sowie den illegalen Transfer von Geldern. Seit Beginn der Studie im Jahr 2003 hat sich dieser Kapitalabfluss mehr als verdreifacht.<sup>7</sup> Gemäss der GFI-Studie ist der Grossteil dieses Kapitalabflusses auf sogenanntes *trade misinvoicing*, also auf inhaltlich falsche Rechnungsstellung, zurückzuführen.<sup>8</sup> Eine OECD-Studie bezeichnet hingegen Geldwäscherei, Steuerhinterziehung und Bestechung als einen wichtigen Ursprung von *illicit financial flows*.<sup>9</sup>

Dieser Kapitalabfluss hat gravierende negative Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Länder, gerade wenn die Werte nicht zugunsten der betroffenen Bevölkerung zurückgeführt werden. Aus der Perspektive der Schweiz sind dabei, vereinfacht gesagt, zwei Arten von Finanzströmen zu unterscheiden:

- **illegale und illegitime Kapitalzuflüsse** (*inflows*) aus (Entwicklungs)ländern in die Schweiz (Stichworte Steuerhinterziehung, Arrangements zur Steuervermeidung, Geldwäscherei, *Asset recovery*);
- **illegale und illegitime Kapitalabflüsse** (*outflows*) aus der Schweiz in (Entwicklungs)länder (Stichwort Auslandsbestechung; in einem weiteren Kontext: Auswirkungen

der unternehmerischen Tätigkeit von in der Schweiz ansässigen Unternehmen im Ausland).

Als wichtiger Rohstoffhandels- und Finanzplatz sowie als Exportstaat ist die Schweiz hinsichtlich *illicit financial flows* gleich mehrfach exponiert. Der Bundesrat hat diesbezüglich sowohl das Problem als auch den Handlungsbedarf erkannt.<sup>10</sup>

Die Schweiz muss sich den Herausforderungen stellen, wie Artikel 23 der *Addis Ababa Action Agenda* – die von der Schweiz am 17. Juli 2015 mitunterzeichnet worden ist – aufzeigt:

*'We will redouble efforts to substantially reduce illicit financial flows by 2030, with a view to eventually eliminate them, including by combatting tax evasion and corruption through strengthened national regulation and increased international cooperation. We will also reduce opportunities for tax avoidance, and consider inserting anti-abuse clauses in all tax treaties. We will enhance disclosure practices and transparency in both source and destination countries, including by seeking to ensure transparency in all financial transactions between governments and companies to relevant tax authorities. We will make sure that all companies, including multinationals, pay taxes to the governments of countries where economic activity occurs and value is created, in accordance with national and international laws and policies.'*

Im Folgenden werden, aus einer Gesamtschau auf globale Finanzflüsse, einzelne Themenbereiche identifiziert und vertieft.

7 Kar, D./Spanjers, J. (2014), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012*, <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/12/Illicit-Financial-Flows-from-Developing-Countries-2003-2012.pdf>; siehe auch Crivelli, E./De Mooij, R./Keen, M. (2015), *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, IMF Working Paper, WP/15/118, 23.

8 Vgl. Carbonnier, G./Zweynert de Cadena, A. (2015), *Commodity Trading and Illicit Financial Flows*, International Development Policy, Working Paper.

9 OECD (2014), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*, [http://www.oecd.org/corruption/illicit\\_financial\\_flows\\_from\\_developing\\_countries.pdf](http://www.oecd.org/corruption/illicit_financial_flows_from_developing_countries.pdf).

10 Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT), Juni 2015; Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen, Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt, 1. April 2015 (CSR-Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates); Interpellation 12.3797 (H.-J. Fehr), Bericht der Weltbank zur Eindämmung von Schwarzgeld-Abflüssen aus Entwicklungsländern, 26. September 2012; Postulat 13.3533 (J. Fehr), Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern, 20. Juni 2013.

# III. Ausgewählte Themenbereiche

## 1. Internationale und nationale Steuerpolitik I: Informationsaustausch (inflows)

### A. Probleme

Über Jahrzehnte hing der Schweiz der Ruf an, ein sicherer Hafen für unversteuerte Vermögenswerte zu sein, die vor dem Fiskus versteckt werden sollten. Das schweizerische Bankgeheimnis galt gemeinhin, wenn auch nicht immer zu Recht, als unumstösslich. In jüngerer Zeit und nicht zuletzt im Rahmen der Finanz- und Schuldenkrise geriet die Schweiz deswegen immer stärker unter Druck seitens der OECD, seitens der EU und seitens der USA. Diese sind politisch und wirtschaftlich wichtige Partner der Schweiz und haben ein legitimes Interesse, dass ihnen ihr Steuersubstrat nicht durch Steuerhinterziehung entgeht. Angestrebt wird insbesondere ein globaler automatischer Informationsaustausch (AIA). Die Schweiz hat diesbezüglich in den letzten Jahren intensive Verhandlungen geführt und verschiedene Abkommen abgeschlossen, die teilweise bereits im nationalen Recht umgesetzt sind.

### B. Internationale Regulierung

Auf internationaler Ebene war die richtungweisende Bestimmung für den Informationsaustausch in Steuersachen auf Ersuchen bis vor kurzem Art. 26 (*Exchange of information*) der *OECD Model Tax Convention on Income and on Capital* (OECD-Musterabkommen). Auf Druck der OECD zog die Schweiz ihren Vorbehalt hinsichtlich dieser Bestimmung 2009 zurück. 2010 führten die USA den *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) ein, der zum Ziel hat, die Steuerhinterziehung von in den USA steuerpflichtigen Personen durch den Gebrauch ausländischer Konten zu unterbinden. Im bilateralen Verhältnis Schweiz-USA trat das FATCA-Abkommen am 2. Juni 2014 in Kraft.

Am 15. Oktober 2013 hat die Schweiz das Übereinkommen des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen unterzeichnet; und am 19. November

2014 hat die Schweiz die multilaterale Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (*Multilateral Competent Authority Agreement*; MCAA) unterzeichnet. Diese ist eine zusätzliche Vereinbarung, mit welcher der AIA gestützt auf Artikel 6 des Amtshilfeübereinkommens eingeführt werden kann. Sie sieht vor, dass Informationen über Finanzkonten, die nach einem gemeinsamen Melde- und Sorgfaltsstandard gesammelt wurden, auszutauschen sind.

Am 27. Mai 2015 hat die Schweiz mit der EU das Abkommen über den automatischen Informationsaustausch (AIA) unterzeichnet, mittels eines Änderungsprotokolls zum bestehenden Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU vom 26. Oktober 2004. Das AIA-Abkommen enthält grundsätzlich die folgenden drei Elemente:

- der reziproke AIA nach OECD-Standard;
- der Informationsaustausch auf Ersuchen gemäss geltendem OECD-Standard (Art. 26 des OECD-Musterabkommens von 2014); sowie
- die Quellensteuerbefreiung von grenzüberschreitenden Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen.<sup>11</sup>

### C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung

Betreffend Informationsaustausch mit den USA scheiterte ein erster Anlauf am 19. Juni 2013, als der Nationalrat die ‚Lex USA‘, welche es den Banken ermöglicht hätte, direkt mit den US-Behörden zu kooperieren, zum zweiten Mal ablehnte. Gestützt auf eine Musterverfügung des Bundesrates vom 3. Juli 2013 wurde es den Banken dennoch möglich, eine Bewilligung zu erlangen, um gewisse Daten an die USA herausgeben zu können ohne mit Artikel 271

<sup>11</sup> Erläuternder Bericht zu einem Protokoll zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU, 27. Mai 2015, 3.

StGB (Verbotene Handlungen für einen fremden Staat) in Konflikt zu geraten.

Im zweiten Anlauf gelang es, eine gesetzliche Grundlage für den Informationsaustausch mit den USA zu schaffen. Am 30. Juni 2014 trat das FATCA-Umsetzungsgesetz inkl. Verordnung in Kraft.<sup>12</sup> Es enthält insbesondere eine Identifikations- und Meldepflicht von US-Konten an den amerikanischen IRS (*Internal Revenue Service*) sowie gegebenenfalls eine Pflicht der Finanzinstitute zur Erhebung von Quellensteuern. Pflichtverletzungen werden mit Busse bis zu CHF 250'000 bestraft. Die schweizerischen Finanzinstitute melden Kontodaten mit Zustimmung der betroffenen US-Kunden direkt an die US-Steuerbehörde. Bei nicht-kooperativen Kunden muss die USA die Daten auf dem ordentlichen Amtshilfeweg anfordern (Modell 2). Am 8. Oktober 2014 hat der Bundesrat ein Verhandlungsmandat mit den USA beschlossen, um zu Modell 1 (automatischer Informationsaustausch) überzuwechseln.

Am 1. Februar 2013 trat das Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG<sup>13</sup>) in Kraft. Am 14. Januar 2015 eröffnete der Bundesrat zwei Vernehmlassungen zum internationalen Informationsaustausch in Steuersachen, womit auch der automatische Informationsaustausch ermöglicht werden sollte. Die eine Vorlage betraf das Amtshilfeübereinkommen von OECD und Europarat, das die Schweiz am 15. Oktober 2013 unterzeichnet hat. Am 5. Juni 2015 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens durch Bundesbeschluss, welches mittels einer Änderung des Steueramtshilfegesetzes umgesetzt wird, zuhanden des Parlaments. In der Botschaft bringt der Bundesrat zum Ausdruck, dass auch er seine Bemühungen für mehr Transparenz im Steuerbereich durch Informationsaustausch als Unterstützung der Entwicklungsländer versteht. Das Amtshilfeübereinkommen steht auch Entwicklungsländern offen und gibt ihnen die Möglichkeit, die Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu

intensivieren.<sup>14</sup>

Die zweite Vorlage umfasste das MCAA, das die Schweiz am 19. November 2014 unterzeichnet hat. Am 5. Juni 2015 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft und den Entwurf für ein Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen sowie den Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Genehmigung des MCAA. Die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des MCAA hält folgendes fest: Staaten mit einem etablierten Finanzplatz sollen keinen Vorteil daraus ziehen können, dass sie den Standard später als andere einführen. Entwicklungsländer ohne etablierten Finanzplatz sollen die Möglichkeit haben, den Standard zu einem späteren Zeitpunkt einzuführen. Laut G20 sollen Entwicklungsländer in ihren Bemühungen, den AIA einzuführen, unterstützt werden.<sup>15</sup>

Zum AIA-Abkommen mit der EU hat der Bundesrat am 27. Mai 2015 die Vernehmlassung eröffnet, die am 17. September 2015 auslief. Die Schweiz will ab 2018 Kontodaten mit der EU austauschen. Die auszutauschenden Daten umfassen Kontonummer, Steueridentifikationsnummer, Namen, Adresse und Geburtsdatum des ausländischen Steuerpflichtigen sowie alle Einkommensarten und den Saldo des Kontos. Es muss der tatsächliche Nutzungsberechtigte eines Kontos gemäss den FATF-Standards ermittelt werden. Es gilt das Spezialitätsprinzip: die Daten dürfen ausschliesslich für Steuerzwecke verwendet werden.

12 SR 672.933.6.

13 SR 651.1.

14 Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen und zu seiner Umsetzung (Änderung des Steueramtshilfegesetzes) vom 5. Juni 2015, BBI 2015 5585 (5592 f.).

15 Botschaft zur Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und zu ihrer Umsetzung (Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen) vom 5. Juni 2015, BBI 2015 5437 (5443).

## D. Herausforderungen

In der Schweiz laufen derzeit verschiedene Gesetzgebungsprojekte zum Informationsaustausch in Steuersachen parallel, und ihr Inhalt sowie ihr Verhältnis zueinander ist komplex. Der automatische Informationsaustausch in Steuersachen soll (langfristig) global umgesetzt werden.

Der Informationsaustausch mit Entwicklungsländern stützt sich derzeit auf Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs). Die Schweiz hat mit rund 44 Entwicklungsländern ein DBA abgeschlossen, welche noch nicht alle in Kraft sind. Nur wenige dieser Abkommen enthalten den international anerkannten Standard zum Informationsaustausch; viele enthalten keine oder nur beschränkt anwendbare Amtshilfebestimmungen. Der Bundesrat zieht den Abschluss von DBAs dem Abschluss von Steuerinformationsabkommen (*tax information exchange agreement*, TIEA) vor, da nur auf Informationsaustausch beschränkte TIEAs keine Anreize schaffen für Investitionen aus einem anderen Vertragsstaat. Die bessere Einbettung der Entwicklungsländer in das globale Steuersystem ist wichtig, damit sie aktiv gegen Steuerhinterziehung vorgehen können und damit sie – durch die Vermeidung der Doppelbesteuerung – attraktiv sind für Fremdinvestitionen.<sup>16</sup>

Heute stellt sich auch die Frage, ob und wie die Schweiz im Rahmen internationaler Organisationen oder in der bilateralen Zusammenarbeit einen Beitrag leisten könnte, damit auch Entwicklungsländer den AIA umsetzen und davon profitieren können, und wie den entwicklungspolitischen Zielen der Schweiz bei der Festlegung der Wahl der AIA-Partnerstaaten Rechnung getragen werden könnte.

Es ist absehbar, dass der automatische Informationsaustausch in Zukunft beispielsweise auch von den BRICS-Staaten, und längerfristig auch von Entwicklungsländern, in Anspruch genommen werden wird. Was sind die Risiken und

Konsequenzen? Der AIA setzt voraus, dass die technischen Kapazitäten zur Steuererhebung vorhanden sind und es braucht eine gewisse Sicherheit, dass die Daten nicht für andere Zwecke missbraucht werden. Entwicklungsagenturen können dazu beitragen, dass die technischen Kapazitäten in Entwicklungsländern geschaffen werden, indem sie die Steuerbehörden vor Ort unterstützen.<sup>17</sup> Denkbar ist auch die direkte Unterstützung der Steuerbehörden in Entwicklungsländern bei der Steuererhebung.<sup>18</sup> Gefragt ist eine konsequente Politikkohärenz zwischen Steuerpolitik und Entwicklungspolitik.

## 2. Internationale und nationale Steuerpolitik II: Unternehmensbesteuerung (inflows)

### A. Probleme

Neben dem Informationsaustausch zum Zwecke der Vermeidung der Steuerhinterziehung gibt es aus steuerpolitischer Sicht ein weiteres Thema, das aktuell für Diskussionen sorgt: *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), ein gemeinsames Projekt von OECD und G20. Dabei geht es um die aggressive und schädliche, aber grundsätzlich legale Steueroptimierung von multinationalen Unternehmen (MNU), wobei Gewinne unter anderem mittels *transfer pricing* (unternehmensinternen Verrechnungspreisen) in Länder mit Tief- oder Nichtbesteuerung verlagert werden; diese Praxis ist abzugrenzen von der Steuerhinterziehung, dem Steuerbetrug und der rechtswidrigen Steuerumgehung. BEPS-Praktiken werden als Hemmnis für die Mobilisierung inländischer Ressourcen der Entwicklungs- und Schwellenländer diskutiert. Eine Bezifferung des Umfangs von BEPS ist gegenwärtig schwierig,<sup>19</sup> doch die OECD geht davon aus,

17 OECD (2014), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*, 104 f.

18 OECD (2014), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*, 66.

19 Einen Überblick bietet: <http://uncounted.org/2015/06/01/imf-developing-countries-beps-revenue-losses-exceed-200-billion/>.

16 Bürgi Bonanomi, E./Meyer-Nandi, S. (2013), Schweizer Doppelbesteuerungsabkommen: Aktuelle Politik und Entwicklungsrelevanz, 2, 16 ff.

dass BEPS-Praktiken weit verbreitet sind.<sup>20</sup> Ziele des OECD/G20-Projekts sind:

- die Besteuerung von Gewinnen am Ort der tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit;
- die Unterbindung aggressiver Steuerplanung; und
- die Vermeidung der doppelten Nichtbesteuerung.<sup>21</sup>

In der Schweiz werden diese Themen derzeit im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) erwähnt.<sup>22</sup> Die meisten Ergebnisse des BEPS-Projektes werden aber im Rahmen der USR III noch nicht umgesetzt.

Ausserdem stellt sich die Frage, ob bestehende (und künftige) Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) der Schweiz griffige Bestimmungen enthalten, um der missbräuchlichen Steuervermeidung entgegenzuwirken.<sup>23</sup>

## B. Internationale Regulierung

Auf staatsvertraglicher Ebene existieren weltweit über 3'000 bilaterale DBA. Hinsichtlich Unternehmensbesteuerung gibt es seit 1995 (neueste Version von 2010) mit den OECD *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations* ein wichtiges *soft law*-Instrument. Die Guidelines umfassen insbesondere das *arm's length*-Prinzip für Verrechnungspreise: demnach müssen verbundene Unternehmen den Gewinn für Steuerzwecke so zuweisen, wie es unabhängige Unternehmen unter denselben oder ähnlichen Umständen tun würden.

Im Februar 2013 hat die OECD den Bericht *Addressing*

*Base Erosion and Profit Shifting* publiziert, der die Erscheinungsformen und das Ausmass von BEPS untersucht und im Wesentlichen die Gewinnverkürzung durch unangemessene Reduktion der Bemessungsgrundlage sowie die Gewinnverlagerung von MNU in Tief- oder Niedrigsteuerländer behandelt. Im Juli 2013 folgte der OECD *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, der 15 Massnahmen sowie einen Zeitplan für deren Umsetzung präsentiert, um BEPS zu bekämpfen. Die entsprechenden Handlungsvorschläge wurden im Oktober 2015 verabschiedet.<sup>24</sup> Es geht u.a. darum zu verhindern, dass MNU bestehende Lücken im Steuersystem ausnutzen, die durch mangelnde Koordination zwischen nationalen Steuergesetzgebungen entstehen können (*hybrid mismatch arrangements*; Massnahme 2); dafür zu sorgen, dass das Ergebnis von Verrechnungspreisen sich im Einklang mit der Wertschöpfung befindet (Massnahmen 8, 9 und 10); die Steuerzahler zu verpflichten, Transparenz zu schaffen hinsichtlich aggressiver Steuerplanungsausgestaltungen (Massnahme 12); Verrechnungspreise zu dokumentieren, um die Transparenz gegenüber den Steuerbehörden aller involvierten Länder zu erhöhen, u.a. durch ein Country-by-Country Reporting (Massnahme 13);<sup>25</sup> sowie ein multilaterales Instrument zu entwickeln, um DBA an die Realität des BEPS anzupassen (Massnahme 15).<sup>26</sup> Durch die Initiierung des BEPS-Projekts sowie durch das OECD *Forum on Harmful Tax Practices* (FHTP) hat auf internationaler Ebene die OECD die Führung übernommen hinsichtlich der Aktualisierung der

20 OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* (Februar 2013), 15 et seq.

21 Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III vom 5. Juni 2015, BBl 2015 5069 (5080); OECD *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* (Juli 2013).

22 Siehe Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, BBl 2015 5069.

23 Bürgi Bonanomi/Meyer-Nandi 2013 (oben Fn. 16).

24 OECD/G20 *Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015 Final Reports, Executive Summaries*; OECD/G20 *Base Erosion and Profit Shifting Project, Explanatory Statement, 2015 Final Reports*.

25 Siehe auch OECD/G20 *Base Erosion and Profit Shifting Project, Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting* (September 2014); OECD/G20 *Base Erosion and Profit Shifting Project, Action 13: Country-by-Country Reporting Implementation Package* (Juni 2015).

26 Siehe auch OECD/G20 *Base Erosion and Profit Shifting Project, Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties* (September 2014).

Standards bei der Unternehmensbesteuerung.<sup>27</sup>

Der OECD/G20 BEPS-Prozess ist in den Augen vieler Beobachter ein von den reichen Industriestaaten und deren Interessen dominierter Prozess. Entwicklungsländer sind nur via regionale Konsultationen eingebunden, und grundlegende Fragen kommen nicht zur Sprache, so etwa die Frage, nach welchen Prinzipien und Kriterien Unternehmensgewinne – und damit Steuern – zwischen Quellenstaaten und Sitzstaaten von Unternehmen aufgeteilt werden sollen.

Gemäss einem OECD-Bericht sind die Möglichkeiten der Entwicklungsländer, die BEPS-Problematik anzugehen, aus folgenden Gründen beschränkt:

- *‘Some developing countries lack the necessary legislative measures needed to address base erosion and profit shifting.*
- *Developing country measures to challenge BEPS is often hindered by lack of information.*
- *Developing countries face difficulties in building the capacity needed to implement highly complex rules and to challenge well-advised and experienced MNEs.*
- *The lack of effective legislation and gaps in capacity may leave the door open to simpler, but potentially more aggressive, tax avoidance than is typically encountered in developed economies.’<sup>28</sup>*

Der Bericht bezeichnet ausserdem die folgenden BEPS-Anliegen als äusserst relevant für die Entwicklungsländer:

27 Im Detail: Fuest, C./Spengel, C./Finke, K./Heckemeyer, J.H./Nusser, H. (2015), Eindämmung internationaler Gewinnverlagerung: Wo steht die OECD und was sind die Alternativen?, 1 Steuer und Wirtschaft 90; Spengel, C./Nusser, H. (2015), Aktueller Stand des OECD-BEPS-Projekts und mögliche Konsequenzen für die Konzernbesteuerung, 1 Der Konzern 9; siehe auch Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, 7 et seq., 17 et seq.

28 Two-Part Report to G20 Developing Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries, Part 1 (July 2014) and Part 2 (August 2014), 7 f.

- *‘Base erosion caused by excessive payments to foreign affiliated companies in respect of interest, service charges, management and technical fees and royalties.*
- *Profit shifting through supply chain restructuring that contractually reallocates risks, and associated profit, to affiliated companies in low tax jurisdictions.*
- *Significant difficulties in obtaining the information needed to assess and address BEPS issues, and to apply their transfer pricing rules.*
- *The use of techniques to obtain treaty benefits in situations where such benefits were not intended.*
- *Tax loss caused by the techniques used to avoid tax paid when assets situated in developing countries are sold.*
- *In addition, developing countries often face acute pressure to attract investment through offering tax incentives, which may erode the country’s tax base with little demonstrable benefit ....’<sup>29</sup>*

Innerhalb der BEPS-Agenda sind für Länder mit niedrigen Einkommen deshalb namentlich die folgenden Massnahmen von prioritärer Bedeutung: Zinsabzug und andere finanzielle Leistungen (Massnahme 4), Missbrauch von Steuerabkommen (Massnahme 6), Vermeidung des Status als Betriebsstätte (Massnahme 7), Verrechnungspreise für hochriskante Transaktionen (Massnahme 10), Sammlung und Analyse von Daten zu BEPS (Massnahme 11), und Verrechnungspreisdokumentation (Massnahme 13).<sup>30</sup>

Ausserhalb der BEPS-Agenda ist für Entwicklungsländer die Frage, wie sie Steueranreize effektiv und effizient einsetzen können, um Investitionen anzuziehen, von

29 Two-Part Report to G20 Developing Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries, Part 1 (July 2014) and Part 2 (August 2014), 8.

30 Informationsbrief des Netzwerks Steuergerechtigkeit Deutschland, Der G20/OECD-Aktionsplan gegen Steuervermeidung von Unternehmen (BEPS), Nr. 12, November 2014, 2.

zentraler Wichtigkeit. Ein Problem ist namentlich, dass grosszügige Steuererleichterungen die Anstrengungen der Entwicklungsländer zur Mobilisierung inländischer Ressourcen untergraben und im Hinblick auf Investitionen wenig sichtbaren Nutzen bringen.<sup>31</sup>

Auf internationaler Ebene und spezifisch im Rohstoffsektor existieren im weiteren Initiativen wie die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) und *Publish What You Pay* (PWYP), die auf eine erhöhte Transparenz in den Zahlungen von Rohstoffunternehmen an Regierungen abzielen. In die gleiche Richtung gehen auch *Section 1504 des US Dodd-Frank Act*<sup>32</sup> oder Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates.

### C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung

Es gibt in der Schweiz keine spezifischen Bestimmungen zur Überprüfung von Verrechnungspreisen; gemäss Kreisschreiben der ESTV vom 19. März 2004 sollen die Kantone aber die OECD *Transfer Pricing Guidelines* anwenden.<sup>33</sup>

Mit der EU hat die Schweiz am 14. Oktober 2014 eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet, worin der Bundesrat seine Absicht bekräftigt, im Rahmen der USR III gewisse Steuerregimes (Domizilgesellschaften, gemischte Gesellschaften, Holdinggesellschaften, Prinzipalgesellschaften, *Finance-Branch*-Strukturen) abzuschaffen. Die Botschaft zum Bundesgesetz zur USR III wurde am 5. Juni 2015 verabschiedet. Sie sieht unter anderem vor, im Einklang mit internationalen Standards die kantonalen Steuerstatus für Holding- und Verwaltungsgesellschaften

abzuschaffen. Ausserdem soll eine Patentbox eingeführt werden, mittels welcher Erträge aus Immaterialgüterrechten und vergleichbaren Rechten von den übrigen Erträgen eines Unternehmens getrennt und reduziert besteuert werden.<sup>34</sup>

Die Schweiz hat sich, neben 43 anderen Ländern, aktiv am BEPS-Projekt und in den Arbeitsgruppen zur Umsetzung der 15 Massnahmen beteiligt. Am 5. Oktober 2015 hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, Analysen und Vorschläge für die Umsetzung der Schlussergebnisse des BEPS-Projektes zu liefern. Einige der Ergebnisse stellen neue Mindeststandards dar, zu deren Einhaltung sich auch die Schweiz verpflichtet (das Country-by-Country Reporting; die Kriterien zur Besteuerung von Immaterialgütern (IP-Boxen); der spontane Informationsaustausch über Steuer-Rulings; der Zugang zum Verständigungsverfahren zur Streitbeilegung; und die Aufnahme von Missbrauchsklauseln in DBAs); andere sind optional und ergehen in der Form von Empfehlungen. Im Rahmen der USR III werden einige Ergebnisse bereits berücksichtigt (die Abschaffung bestimmter präferentieller Steuerregimes und die Einführung einer standardkonformen Patentbox). Bei der Streitbeilegung erfüllt die Schweiz bereits die Anforderungen.<sup>35</sup>

### D. Herausforderungen

Mit der Umsetzung des BEPS-Projektes wird sich die Schweiz darauf einstellen müssen, dass weitere Reformen der Unternehmensbesteuerung notwendig sein werden, um mit der internationalen Entwicklung Schritt zu halten.<sup>36</sup> Gerade die länderspezifische Berichterstattung; die erhöhte Transparenz der Steuerbehörden in Bezug auf

31 Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment, A Report to the G20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank, 2015.

32 Die Norm ist gegenwärtig noch nicht umgesetzt, da eine Klage gegen die Ausführungsbestimmungen gutgeheissen wurde und die US Securities and Exchange Commission nun neue Bestimmungen ausarbeitet.

33 Grundlagenbericht Rohstoffe, Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat, 27. März 2013, 33.

34 Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, BBI 2015 5069 (5097).

35 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), Dokumentation Schlussberichte des OECD-Projekts BEPS, 5. Oktober 2015; Medienmitteilung SIF, 'Neue obligatorische internationale Standards bei der Unternehmensbesteuerung: Auch die Schweiz ist gefordert', 5. Oktober 2015.

36 Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, BBI 2015 5069 (5088 f.).

Vorabbescheide (Steuer-Rulings) zuhanden international tätiger Unternehmen; und eine Missbrauchsklausel im Zusammenhang mit DBA werden Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung haben.<sup>37</sup> Dabei ist bereits die Umsetzung der USR III eine Herausforderung, wie die Beratungen in der Wirtschaftskommission des Ständerates zeigen, die im Ergebnis weitere Abklärungen vom Bund hinsichtlich der Folgen der Unternehmenssteuerreform verlangen.<sup>38</sup> Folgende Fragen stellen sich:

- auf welche spezifischen Punkte muss aus entwicklungspolitischer Sicht bei der Umsetzung von BEPS besonders geachtet werden; sowie
- in welchen gesetzgeberischen Prozessen sind diese Themen zu bearbeiten?

Weiter oben wurden die *hot spots* für die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der BEPS-Massnahmen (und darüber hinaus) aufgelistet. Generell lässt sich sagen, dass hinsichtlich der unternehmensinternen Verrechnung Wege gefunden werden müssen, das *arm's length*-Prinzip durchzusetzen.<sup>39</sup> NROs argumentieren allerdings, dass es gerade bei Lizenzen keinen wirklich freien Markt gibt und deshalb das Fremdvergleichsprinzip nicht funktioniert.<sup>40</sup> Als Alternativen werden die Quellenbesteuerung oder die *Unitary Taxation* (also die grenzüberschreitend konsolidierte Konzernbesteuerung) diskutiert.<sup>41</sup> Denkbar ist eine globale Gewinnaufteilung. Aus entwicklungspolitischer Sicht sind die Stärkung der Kapazitäten und der Effizienz der Steuerbehörden in Entwicklungsländern sowie die Einführung

von stabilen und nicht unnötig komplexen Steuersystemen wichtig.<sup>42</sup>

### 3. Investitionen und Aussenhandel (outflows)

#### A. Probleme

Die Schweiz ist Sitzstaat vieler multinationaler Unternehmen (MNU), welche im internationalen Handel oder als Auslandsinvestoren tätig sind. Grundsätzlich können Investitionen und Aussenhandel aus Entwicklungsperspektive positive oder negative Auswirkungen haben; sie sind aber nicht illegal. Teilweise sind diese Unternehmen resp. ihre Tochtergesellschaften in Konfliktregionen oder in Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen tätig. In diesem Zusammenhang wird gerade von Menschenrechtsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) kritisiert, dass die Auswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit auf Gesellschaft und Umwelt berücksichtigt werden müssen.

Neben der (bereits besprochenen) Steuerthematik und dem (später zu diskutierenden) Thema Korruption lassen sich die Kritikpunkte in folgende Bereiche unterteilen: Menschenrechtsverletzungen (bspw. durch Zwangsumsiedelungen oder durch das Verhalten von privaten Sicherheitskräften); Arbeitsrechtsverletzungen; Konfliktfinanzierung; und Umweltverschmutzung.<sup>43</sup> Diese Entwicklungen sind in der Schweiz beispielsweise relevant für den Rohstoffabbau und -handel. Die Rohstoffbranche ist in der Schweiz traditionell ein wichtiger Wirtschaftszweig (rund 3,9% des Schweizer BIP). Für Rohöl beispielsweise ist die Schweiz der weltweit grösste Handelsplatz (35% Marktanteil); gleiches gilt für Metalle (60% Marktanteil),

37 'Globaler Kampf um die Steuermilliarden', NZZ Online, 15. September 2015.

38 'Die Steuerreform muss warten', NZZ Online, 28. August 2015.

39 OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* (Februar 2013), 36.

40 Herkenrath, M./Longchamp, O./Missbach, A., *Steuern und Entwicklung, Wie die Steuerflucht die Entwicklung behindert – und was die Schweiz daran ändern kann*, Informationsbroschüre von Alliance Sud und der Erklärung von Bern (EvB), Juni 2012, 14 ff.; Herkenrath, M., *Beihilfe zur Steuervermeidung mit neuen Tricks*, in: Alliance Sud et al. (Hrsg.), *Global+*, Herbst 2014, 4 f.

41 Herkenrath/Longchamp/Missbach 2012 (oben Fn. 40), 11 f.; Bürgi Bonanomi/Meyer-Nandi 2013 (oben Fn. 16), 36 f.

42 *Taxation of Extractive Industries*, Summary of the ITC/EC/WBG International Conference 2014, September 9-11, Brussels.

43 *CSR-Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates* (oben Fn. 10), 5 ff.; *Grundlagenbericht Rohstoffe* (oben Fn. 33), 17 und 34 ff.

Getreide (35%), Kaffee (60%) und Zucker (50%).<sup>44</sup> Die Mehrzahl der in der Schweiz angesiedelten Rohstoffunternehmen sind Handelshäuser, doch es gibt auch vertikal integrierte Unternehmen, die vom Abbau bis zum Handel die gesamte Wertschöpfungskette abdecken. Aber auch andere Wirtschaftszweige wie Energietechnik, Baustoffe, Pharma, Lebensmittel und Textilien sind direkt betroffen.

## B. Internationale Regulierung

Global besteht ein dichtes Netz an Konventionen zum Schutz der Menschenrechte und fairer Arbeitsbedingungen (insbesondere die UNO-Menschenrechtspakte und die ILO-Übereinkommen; sowie auf europäischer Ebene die EMRK). Adressaten dieser Konventionen sind grundsätzlich die Mitgliedstaaten. Für im Ausland tätige Unternehmen gilt, dass die Einhaltung von arbeits- und umweltrechtlichen Standards sowie die Garantie der Grundrechte grundsätzlich in der Verantwortung des Gaststaates liegt – des Staates also, auf dessen Territorium MNU ihre unternehmerische Tätigkeit entfalten. In der Realität bestehen allerdings in Entwicklungsländern oftmals nicht die notwendigen Strukturen, um diese Standards durchzusetzen. Es stellt sich deshalb immer mehr die Frage, ob Unternehmen – im Wissen, dass die Menschenrechte in Staaten, in denen sie tätig sind, von den staatlichen Strukturen nicht hinreichend geschützt werden können – ihrerseits diesbezüglich eine moralische oder rechtliche Verpflichtung haben.

In jüngerer Zeit sind deshalb diverse *soft law*-Mechanismen und Instrumente entwickelt worden, die sich mit dem Thema Handel und Menschenrechte befassen und sich direkt an MNU richten:

- Von 2005-2011 untersuchte der UNO-Sonderbeauftragte John Ruggie die Rolle und Verantwortung von MNU in Bezug auf Menschenrechte und entwickelte das ‚*Protect*,

*Respect and Remedy*‘ Rahmenwerk, das die Grundlage bildete für die 2011 publizierten *Guiding Principles on Business and Human Rights*. Die sogenannten *Ruggie Principles* anerkennen einerseits die Pflicht zum Schutz der Menschenrechte der Staaten, auf deren Territorium MNU aktiv werden; andererseits die Verantwortung der Unternehmen selbst für die Respektierung der Menschenrechte; und zum dritten die Notwendigkeit eines wirksamen Rechtsbehelfs im Falle von Menschenrechtsverletzungen. Die *Ruggie Principles* verlangen von den Unternehmen, eine *due diligence*-Prüfung durchzuführen, inwiefern die unternehmerische Tätigkeit sich auf die Menschenrechte auswirkt oder auswirken könnte, und entsprechend zu handeln. Die Staaten sind aufgerufen, für Menschenrechtsverletzungen, die auf ihrem Territorium und/oder innerhalb ihrer Zuständigkeit stattfinden, einen wirksamen (Rechts-) Behelf zu schaffen. Wenn MNU in Konfliktgebieten tätig sind, verlangen die *Ruggie Principles* von den Sitzstaaten, den Unternehmen wie auch den Gaststaaten zu helfen, die Risiken in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen zu identifizieren und zu entschärfen.

- Der *UN Global Compact* von 2000 enthält zehn Prinzipien zu Menschenrechten, Arbeitsrecht, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung, an denen sich Unternehmen ausrichten können.
- Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen richten sich ebenfalls direkt an MNU. Sie wurden bereits 1976 entwickelt und bei der letzten Revision im Jahr 2011 um ein Kapitel Menschenrechte erweitert. In der Schweiz gibt es den Nationalen Kontaktpunkt als Umsetzungsmechanismus.
- Die *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* von 2013 (2. Auflage) ist eine Multistakeholder-Initiative und richtet sich an Unternehmen. Sie bietet ein Rahmenwerk für *due diligence* in Bezug auf das verantwortungsvolle Management der gesamten Wertschöpfungskette.

44 Gemäss einer Analyse der Branchenverbände; siehe Grundlagenbericht Rohstoffe (oben Fn. 33), 11; siehe auch Swiss Academies of Arts and Sciences, Factsheets, Switzerland and the Commodities Trade, Taking Stock and Looking Ahead, Vol. 10, No. 2, 2015.

- Die ISO-Richtlinie 26000 von 2010 ist (auch) auf Unternehmen anwendbar und ist ein Leitfaden für Organisationen aller Art, die sich in gesellschaftlich verantwortlicher Weise verhalten wollen. Im Unterschied zu anderen ISO-Standards ist sie allerdings keine Zertifizierungsnorm.
- Die *Sustainability Reporting Guidelines der Global Reporting Initiative* bieten einen Leitfaden zur Abfassung eines Nachhaltigkeitsberichts für Organisationen und Unternehmen.
- Die *UN Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements*.

Wichtig für Investitionen und Aussenhandel sind auch internationale Sanktionen. Unter Kapitel VII der UN-Charta kann der Sicherheitsrat wirtschaftliche Sanktionen gegen Staaten, Unternehmen oder Individuen verhängen, um die internationale Sicherheit zu erhalten oder wiederherzustellen. Diese Sanktionen können generelle Handelsbeschränkungen umfassen, die wegen ihrer negativen Auswirkungen gerade auf ärmere Schichten der Bevölkerung kritisiert werden; oder sie können gezielte Massnahmen umfassen wie Handelsbeschränkungen für einzelne Güter (bspw. Waffen, Diamanten, Öl) sowie Anlagebeschränkungen, Reisebeschränkungen, oder das Einfrieren von Vermögenswerten und die Blockierung von Finanztransaktionen von politischen Eliten oder anderen Einheiten, deren Verhalten die Sanktionen überhaupt erst ausgelöst hat (*smart sanctions*). Auch die OSZE, die EU, oder einzelne Staaten können solche Sanktionen verhängen. Ein bekanntes Beispiel für Wirtschaftssanktionen sind die Exportverbote für Konfliktdiamanten, deren Verkauf die Bürgerkriege in Angola, Liberia und Sierra Leone in den späten 1990er und frühen 2000er-Jahren mitfinanzierte.

In einem weiteren Sinne betrifft auch das globale Investitionsschutzsystem, das auf einem Netzwerk von Investitionsschutzabkommen basiert, das Verhältnis von Norden und Süden. Der Trend geht hier hin zu

mehr Kooperation.<sup>45</sup> Eine zentrale Frage ist, ob und wie weit Investitionsschutzabkommen mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung übereinstimmen und sie voranbringen. Was sind die Auswirkungen von internationalen Investitionsschutzabkommen? Investitionsschutzabkommen sollten bspw. arbeits-, menschen- und umweltrechtliche Standards fördern.<sup>46</sup> Um herauszufinden, wie solche Abkommen auf diese Bereiche in den Partnerländern wirken, können *ex ante* und *ex post* Wirkungsanalysen durchgeführt werden. Das über solche Analysen gewonnene evidenzbasierte Wissen trägt im Idealfall dazu bei, die Verträge so auszugestalten, dass sie ein *enabling environment* für die Umsetzung von Menschenrechts- und Umweltstandards schaffen.<sup>47</sup>

Investitionsstreitigkeiten werden häufig vor internationalen Schiedsgerichten ausgetragen; das *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) der Weltbank in Washington ist eine Möglichkeit für Staaten, die die ICSID-Konvention ratifiziert haben. Die Schweiz hat die Konvention 1968 ratifiziert, war aber noch nie als *Respondent State* in einem Verfahren involviert, während verschiedene Unternehmen mit Sitz in der Schweiz bereits als Claimant aufgetreten sind. Für Diskussionen sorgt derzeit die *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), mit welcher die EU und die USA die weltweit grösste Freihandelszone schaffen wollen. Umstritten sind insbesondere die Schiedsgerichte zur Streitbeilegung zwischen Konzernen und Staaten, die als wenig transparent empfunden werden, weshalb die EU-Kommission die Schaffung eines Investitionsgerichtshofs vorgeschlagen hat, der eher wie ein traditionelles Gericht

45 Vgl. UNCTAD, IIA Issues Note, Recent Trends in IIAs and ISDS, No. 1, February 2015.

46 Aligning Swiss Investment Treaties with Sustainable Development: An Assessment of Current Policy Coherence and Options for Future Action, Report by Lise Johnson, Columbia Center on Sustainable Investment, October 2015.

47 Bürgi Bonanomi Elisabeth (2014), EU Trade Agreements and Their Impacts on Human Rights and Sustainable Development, Study commissioned by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) on behalf of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (including position paper) (CDE/WTI/GIZ, 2014).

funktionieren würde.<sup>48</sup> Die Schweiz müsste wohl einen Weg finden, sich gegebenenfalls an die TTIP anzudocken.

### C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung

Die Verantwortung der Unternehmen in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt, faire Arbeitsbedingungen etc. wird in der Schweiz auf verschiedenen Ebenen diskutiert.<sup>49</sup> Zum einen möchte man die *Ruggie Principles* umsetzen.<sup>50</sup> Ein erster Entwurf für einen Nationalen Aktionsplan (NAP) wurde im Frühjahr 2015 mit Bundesstellen und externen Interessenvertretern konsultiert, worauf sich zeigte, dass die Positionen stark divergierten. Bis Ende 2015 wird eine neue Version des NAP erarbeitet.<sup>51</sup> In den NAP integriert wird unter anderem eine Analyse dazu, welche gerichtlichen und nichtgerichtlichen Massnahmen in anderen Staaten eingesetzt werden, um Wiedergutmachung im Sitzstaat eines MNU an Personen zu leisten, deren Menschenrechte durch das Unternehmen in einem Gaststaat verletzt wurden.<sup>52</sup>

Im April 2015 hat der Bundesrat ausserdem ein Positionspapier und Aktionsplan 2015-2019 zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*, CSR) verabschiedet. Darin stellt der Bundesrat klar, dass er CSR als Beitrag der Unternehmen zu einer nachhaltigen Entwicklung versteht: die gesellschaftliche Verantwortung umfasst demnach insbesondere Arbeitsbedingungen, Menschenrechte,

Umweltschutz, Korruptionsprävention, fairen Wettbewerb, Verbraucherinteressen und Besteuerung. Von den Unternehmen wird erwartet, dass sie ihre Verantwortung überall, wo sie tätig sind, wahrnehmen; dabei soll die Umsetzung der CSR nicht zu unverhältnismässigen administrativen Belastungen und Kosten führen (insbesondere für KMU). Der Bund setzt auf einen ‚*smart mix*‘ aus rechtlich verbindlichen und nicht verbindlichen Massnahmen: eigene Verantwortung und Vorbildfunktion des Staates; Förderung der CSR auf Unternehmensebene durch Information und Sensibilisierung; Partnerschaften Staat-Privatsektor; sowie ergänzende, international abgestimmte rechtsverbindliche Massnahmen (beispielsweise in den Bereichen Arbeitsbedingungen; Nachhaltigkeitsberichterstattung; und Sorgfaltsprüfungen betreffend Menschenrechte und Umweltstandards bei Auslandaktivitäten).<sup>53</sup>

In der Schweiz gibt es – soweit ersichtlich – noch keine Rechtsprechung<sup>54</sup> zur Frage, ob ein Unternehmen, das vorgibt, gesellschaftliche Verantwortung im Sinne der CSR wahrzunehmen, dies aber in Wirklichkeit nicht tut, unlauteren Wettbewerb z.B. gemäss Art. 3 lit. b UWG begeht. Das UWG enthält in Art. 9 Abs. 1 und 2 die zivilrechtlichen Ansprüche der durch unlauteren Wettbewerb betroffenen Person auf Unterlassung, Beseitigung und Feststellung sowie in Abs. 3 die Ansprüche auf Schadenersatz, Genugtuung und Gewinnherausgabe. Gemäss Art. 10 UWG sind zur Klage aktiv legitimiert auch die Kunden, Berufs- und Wirtschaftsverbände, Konsumentenschutzorganisationen, und gegebenenfalls der Bund. Gemäss Art. 23 UWG ist vorsätzlicher unlauterer Wettbewerb nach Art. 3 UWG ein

48 ‘EU-Kommission schlägt Investitionsgerichtshof vor’, FAZ Online, 16. September 2015.

49 Vgl. Rechtsvergleichender Bericht vom 2. Mai 2014, Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen, Bericht in Erfüllung des Postulates 12.3980, Aussenpolitische Kommission Nationalrat, 30. Oktober 2012.

50 Vgl. Postulat 12.3503 (von Graffenried), Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz, 13. Juni 2012.

51 Grundlagenbericht Rohstoffe, 2. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen, 19. August 2015, 13.

52 Vgl. Postulat 14.3663 (APK-SR), Zugang zu Wiedergutmachung, 11. August 2014.

53 CSR-Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates (oben Fn. 10), 3, 10 f.

54 Vgl. aber für die USA: *Kasky v. Nike, Inc.*, California Supreme Court, 45 P 3d 243 (2002); *Nike, Inc. et al. v. Kasky*, US Supreme Court, 539 U.S. 654 (2003); für Deutschland: Verbraucherzentrale Hamburg e.V. gegen Lidl Dienstleistung GmbH & Co KG, Klage eingereicht beim Landgericht Heilbronn, 6. April 2010; zum Ganzen: Cottier, T./Wermelinger, G. (2014), Implementing and Enforcing Corporate Social Responsibility: The Potential of Unfair Competition Rules in International Law, in: Hilty, R./Henning-Bodewig, F. (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility, Verbindliche Standards des Wettbewerbsrechts?*, Heidelberg et al., 81 ff.

Antragsdelikt. Strafantrag stellen kann, wer gemäss Art. 9 und 10 UWG zur Zivilklage berechtigt ist.<sup>55</sup>

Spezifisch auf die Rohstoffbranche bezogen ist der Grundlagenbericht Rohstoffe an den Bundesrat vom März 2013. Der Bericht zeigt die Herausforderungen auf, die sich für die Schweiz als Sitzstaat vieler bedeutender Rohstoffunternehmen stellen, und fasst den Handlungsbedarf in 17 Empfehlungen zusammen. Zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen erstattet die interdepartementale Plattform Rohstoffe jährlich Bericht an den Bundesrat. Der jüngste Bericht datiert vom 19. August 2015. Er zeigt, dass sich die Schweiz international insbesondere für ein *level playing field* einsetzt: dies beinhaltet den fairen Steuerwettbewerb und die gleichmässige Umsetzung von relevanten Regulierungsstandards.<sup>56</sup>

Am 28. November 2014 schickte der Bundesrat den Vorentwurf zur Revision des Aktienrechts in die Vernehmlassung. Diese dauerte bis 15. März 2015. Die Vorlage enthält Bestimmungen zu mehr Transparenz im Rohstoffsektor in Anlehnung an die EU-Rechnungslegungs- und Transparenzrichtlinien (Richtlinien 2013/34/EU bzw. 2013/50/EU). Gemäss dem Vorentwurf und Erläuternden Bericht müssen Unternehmen, die (kumulativ) im Rohstoffabbau tätig sowie zur ordentlichen Revision ihrer Jahresrechnung gem. Art. 727 OR verpflichtet sind, jährlich elektronisch einen Bericht veröffentlichen über alle Zahlungen an staatliche Stellen, die CHF 120'000 und mehr betragen. Eine Verletzung der Vorschriften zur Berichterstattung ist strafbedroht. Eine Delegationsnorm sieht vor, dass der Bundesrat diese Verpflichtungen – in einem international abgestimmten Vorgehen – auf den Rohstoffhandel ausdehnen kann.<sup>57</sup>

NRO haben den Vorentwurf insbesondere deshalb kritisiert,

weil die vorgeschlagenen Transparenzbestimmungen:

- den Rohstoffhandel nicht umfassen, der in der Schweiz besonders wichtig ist;
- keine Offenlegungspflicht vorsehen hinsichtlich der wirtschaftlich Berechtigten (*beneficial owners*) hinter rechtlichen Konstrukten; und
- keine Bestimmungen zur Verantwortung der Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt vorsehen, namentlich zu einer Sorgfaltsprüfungspflicht und zu einer Pflicht zur nicht-finanziellen Berichterstattung.<sup>58</sup>

Die Vernehmlassung hat ergeben, dass die Vorlage in der vorgeschlagenen Form nicht mehrheitsfähig ist, wobei der Schwerpunkt der Differenzen bei anderen Teilen liegt als bei der Transparenz im Rohstoffsektor. Die Vorlage wird gegenwärtig überarbeitet; die Botschaft ans Parlament ist gegen Ende 2016 zu erwarten.<sup>59</sup>

2011 hat eine Koalition von Hilfswerken und NROs die Petition ‚Recht ohne Grenzen‘ geschaffen. Am 21. April 2015 wurde die Konzernverantwortungsinitiative lanciert. Die Initiative möchte MNU zu einer risikobasierten Menschenrechts-Sorgfaltsprüfung verpflichten, inklusive der Pflicht zur öffentlichen Berichterstattung und zur Wiedergutmachung für bereits erfolgte Menschenrechtsverletzungen. Gemäss der Initiative haften die Unternehmen (sofern sie nicht den Entlastungsbeweis erbringen können) auch für den Schaden, den ein durch sie kontrolliertes Unternehmen in Verletzung von international anerkannten Menschenrechts- oder Umweltstandards verursacht hat; dies in Anlehnung an die Geschäftsherrenhaftung gemäss Art. 55 OR. Dabei soll die Ausführungsgesetzgebung als Eingriffsnorm ausgestaltet werden und zwingend zur Anwendung kommen, losgelöst

55 Siehe die Kommentierungen zu den entsprechenden Artikeln in: Jung, P./Spitz, P. (Hrsg.) (2016), Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), 2. Aufl., Bern.

56 Grundlagenbericht Rohstoffe, 2. Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen, 19. August 2015, 4.

57 Vorentwurf und Erläuternder Bericht ([https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2014/ref\\_2014-11-28.html](https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2014/ref_2014-11-28.html)).

58 Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht), Stellungnahme zur Vernehmlassung von Alliance Sud, Brot für alle, Erklärung von Bern und Swissaid, 9. Februar 2015.

59 ‘Bundesrat fällt Grundsatzentscheidung für ein neues Aktienrecht’, Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. Dezember 2015; ‘Abfuhr für den Bundesrat’, NZZ Online, 13. März 2015.

vom durch das internationale Privatrecht bezeichneten anwendbaren Recht.

Unabhängig von der Konzernverantwortungsinitiative gewinnt die Haftung der juristischen Person immer mehr an Bedeutung.<sup>60</sup> In der Schweiz regelt Art. 102 Abs. 1 StGB die subsidiäre Unternehmenshaftung für Verbrechen oder Vergehen, wenn diese keiner natürlichen Person zugerechnet werden können. Art. 102 Abs. 2 StGB enthält eine originäre Unternehmenshaftung für bestimmte Wirtschafts- und Organisationsdelikte. Fälle von schweren Menschenrechtsverletzungen würden unter die subsidiäre Haftung von Abs. 1 fallen. Bisher wurde aber noch kein Fall abgeschlossen und es ist fraglich, ob es unter der (defizitären) Regelung von Abs. 1 je dazu kommen wird.<sup>61</sup>

Ausserdem unterstützt die Schweiz Sanktionen, die von der UNO, der OSZE, oder von wichtigen Handelspartnern der Schweiz beschlossen werden. Gemäss Embargogesetz kann der Bund Zwangsmassnahmen erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, namentlich wenn sie der Respektierung der Menschenrechte dienen.<sup>62</sup> Der Bundesrat kann Notverordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes erlassen.<sup>63</sup> Die Exporte von Kriegsmaterial und doppelt verwendbaren Gütern (*dual-use goods*) werden durch das Kriegsmaterialgesetz<sup>64</sup> und durch das Güterkontrollgesetz<sup>65</sup> sowie die jeweiligen Verordnungen<sup>66</sup> beschränkt. Im November 2014 wurde die Kriegsmaterialverordnung aufgeweicht: Kriegsmaterialexporte in Länder, die systematisch Menschenrechte verletzen, sind nun zulässig, wenn das Risiko gering ist dass das Material zur Begehung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wird. Aktuell sorgt ein Exportverbot nach Nahost im Zuge

des Jemen-Konflikts für Diskussionen.<sup>67</sup>

#### D. Herausforderungen

Die Entwicklung einer *Ruggie*-Strategie für die Schweiz, inklusive allfälliger Gesetzesanpassungen, ist komplex. Die Ausgestaltung einer zivilrechtlichen Wiedergutmachung durch ein MNU mit Sitz in der Schweiz an Personen, deren Menschenrechte durch das Unternehmen im Gaststaat verletzt wurden, ist ein Aspekt. Hierbei stehen – aus Sicht des internationalen Privatrechts – Fragen der örtlichen Zuständigkeit und des anwendbaren Rechts im Zentrum.

Ein weiterer Aspekt ist die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten für die Unternehmen hinsichtlich der geforderten *human rights due diligence*. Auf strafrechtlicher Ebene steht sodann die Frage der möglichen Haftung der schweizerischen Muttergesellschaft für Straftaten, die in ausländischen Tochterunternehmen begangen werden, im Mittelpunkt.

In Bezug auf den Rohstoffsektor wäre es wünschenswert – gerade auch aus Sicht des weiter oben diskutierten BEPS-Projekts – dass die Schweiz eine wegleitende Rolle übernimmt und von den hier ansässigen Tradern Transparenz bei den Zahlungen an Regierungen nicht nur im Rohstoffabbau, sondern auch im Rohstoffhandel verlangt.

Fraglich ist ausserdem, wie die bilateralen Schweizer Freihandels- und Investitionsabkommen Grundlage sein können für ‚gute‘ und transparente Handels- und Investitionsbedingungen (und entsprechende Finanzflüsse). Es wäre Rolle des Staates, *ex ante* und *ex post* das Monitoring von möglichen Effekten durchzuführen (*Stichworte sustainable impact assessments und human rights impact assessments* von Freihandels- und Investitionsabkommen). Wie können ausserdem verantwortungsvolle öffentlich-private Mischfinanzierungen gefördert werden, die zur nachhaltigen Entwicklung massgeblich beitragen?

60 Pieth, M./Ivory, R. (2011), *Corporate Criminal Liability, Emergence, Convergence, and Risk*, Dordrecht et al.

61 Pieth, M. (2015), *Anwendungsprobleme des Verbandsstrafrechts in Theorie und Praxis*, Kölner Schrift zum Wirtschaftsrecht (KSzW), 223 ff.

62 Art. 1 Embargogesetz (EmbG, SR 946.231).

63 Art. 184 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101).

64 KMG, SR 514.51.

65 GKG, SR 946.202.

66 Kriegsmaterialverordnung (KMV, SR 514.511) und Güterkontrollverordnung (GKV, SR 946.202.1).

67 ‘Schweizer Waffenexporte im grossen Stil blockiert’, NZZ Online, 27. August 2015.

Weitere Herausforderungen sind die Ausgestaltung des CSR *smart-mix*; die Reform des Investitionsschutzsystems (insbesondere im Hinblick auf die Streitbeilegung); und Kriegsmaterialexporte.

## 4. Strafrecht: Geldwäscherei (in-flows) und transnationale Korruption (outflows)

### A. Probleme

Durch die Attraktivität des schweizerischen Finanzplatzes und die globalisierte, exportorientierte Wirtschaft sind die Schweiz und ihre hier ansässigen Finanzdienstleister und Unternehmen in Bezug auf Geldwäscherei und transnationale Korruption besonders stark exponiert. Der Finanzsektor macht in der Schweiz rund 10,2% des BIP aus, und das Volumen des grenzüberschreitend verwalteten Privatvermögens beträgt rund 2'300 Milliarden US\$, was einem weltweiten Marktanteil von 26% entspricht.<sup>68</sup> Die Schweiz ist in den internationalen Gremien, die zur Bekämpfung der Geldwäscherei und transnationalen Korruption eingerichtet worden sind – insbesondere die *Financial Action Task Force* (FATF), die *OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions*, und die *Group of States against Corruption* (GRECO) – aktiv dabei und hat ihr Geldwäscherei- und Korruptionsabwehrdispositiv in den letzten 20 Jahren immer wieder den Entwicklungen angepasst und verstärkt. Dennoch bleiben die Risiken signifikant.

### B. Internationale Regulierung

#### a) Geldwäscherei

Geldwäscherei als (straf)rechtliches Konzept auf globaler Ebene hat ihren Ursprung im Kampf gegen den internationalen Drogenhandel Ende der 1980er Jahre. Im

Völkerrecht umfassen insbesondere die Wiener Konvention von 1988,<sup>69</sup> die Palermo-Konvention von 2000<sup>70</sup> und die Merida-Konvention (resp. UNCAC) von 2003<sup>71</sup> das Thema Geldwäscherei. Die Schweiz hat alle drei Abkommen ratifiziert. Seit 1990 ist die Schweiz aktiv in die Arbeiten der FATF involviert und unterzieht sich deren *peer review*-Mechanismus. Die wichtigste Publikation der FATF sind ihre Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung,<sup>72</sup> die letztmals 2012 revidiert wurden, was auch in der Schweiz Gesetzesänderungen nach sich zieht. Für den Privatsektor, insbesondere die Banken, sind ausserdem die Arbeiten und Publikationen der *Wolfsberg Group* wichtig.<sup>73</sup>

#### b) Transnationale Korruption

Die Schweiz hat neben der UNCAC auch das Strafrechtsübereinkommen des Europarates gegen Korruption<sup>74</sup> sowie die OECD-Antikorruptionskonvention<sup>75</sup> ratifiziert. Die OECD-Konvention umfasst auch weitergehende *soft law*-Instrumente (insbesondere eine Empfehlung von 2009 mit zwei Anhängen)<sup>76</sup>, welche von den Vertragsstaaten vereinbart werden und die Umsetzung der Konvention verstärken. Die Schweiz unterzieht sich regelmässig den Monitoring-Mechanismen, die diese Staatsverträge

69 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.

70 United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

71 United Nations Convention against Corruption.

72 International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations (Februar 2012).

73 Siehe <http://www.wolfsberg-principles.com/>.

74 Strafrechtsübereinkommen über Korruption (1999); das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates von 1999 hat die Schweiz hingegen nicht ratifiziert.

75 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (1997).

76 Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 26. November 2009, mit Annex I (Good Practice Guidance on Implementing Specific Articles of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) und II (Good practice guidance on internal controls, ethics, and compliance).

68 Bericht KGGT (oben Fn. 10), 17.

vorsehen. Bei den Länderexamen geht es nicht nur um die Implementierung der Normen im nationalen Recht, sondern auch um deren effektive Anwendung.

### C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung

#### a) Geldwäscherei

Am 29. April 2015 setzte der Bundesrat das Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten FATF-Empfehlungen in Kraft.<sup>77</sup> Die Umsetzung erfolgt in zwei Schritten: bereits auf den 1. Juli 2015 traten die entsprechenden Änderungen des OR, des Kollektivanlagengesetzes (KAG) und des Bucheffektengesetzes (BEG) in Kraft; per 1. Januar 2016 wurden die Änderungen des ZGB, SchKG, StGB, VStrR und GwG in Kraft gesetzt.

Aus strafrechtlicher Sicht ist relevant, dass die möglichen Vortaten der Geldwäscherei neu auch qualifizierte Steuervergehen i.S.v. Art. 186 DBG<sup>78</sup> oder Art. 59 Abs. 1 erstes Lemma StHG<sup>79</sup> umfassen, sofern die hinterzogenen Steuern mehr als CHF 300'000 betragen.

Das Aktienrecht wird dahingehend geändert, dass die Transparenz bei juristischen Personen erhöht wird. Insbesondere wird die bisherige Anonymität bei Inhaberaktien nicht börsenkotierter Unternehmen durch eine Melde- und Identifikationspflicht des Erwerbers an die Gesellschaft beendet. Ausserdem muss künftig der Erwerber beim Kauf nicht börsenkotierter Aktien, deren Anteil 25% des Aktienkapitals erreicht, die wirtschaftlich berechnete Person, für die er handelt, der Gesellschaft melden.

Auf verwaltungsrechtlicher Ebene wird insbesondere der Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes (GwG) über die Finanzintermediäre hinaus auf den gewerblichen

Handel mit Gütern (z.B. Immobilien- oder Kunsthändler) erweitert. Neu müssen Personen, die gewerblich mit Gütern handeln, bei Barzahlungen, die CHF 100'000 übersteigen, die Vertragspartei identifizieren und die wirtschaftlich berechnete Person feststellen. Weitere Änderungen des GwG umfassen:

- Die Überführung der Definition von politisch exponierten Personen (PEPs) von der GwV-FINMA ins GwG sowie deren Erweiterung. Als politisch exponierte Personen gelten neu auch Personen, die in zwischenstaatlichen Organisationen oder in internationalen Sportverbänden mit führenden Funktionen betraut sind oder waren, sowie ihnen nahestehende Personen. Ausserdem werden neu auch inländische PEPs erfasst; diese gelten bis 18 Monate nach Aufgabe der relevanten Funktion als politisch exponiert.
- Die Pflicht der Finanzintermediäre, die wirtschaftlich berechnete natürliche Person, die eine juristische Person letztlich durch Beteiligung oder auf andere Weise kontrollieren, festzustellen.

#### b) Privatbestechung

Am 30. April 2014 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament Entwurf und Botschaft zur Verschärfung des Korruptionsstrafrechts, insbesondere im Bereich der Privatbestechung. Die Privatbestechung ist in der Schweiz bereits seit geraumer Zeit im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) als Antragsdelikt formuliert. Die bestehende Regelung geriet aber zunehmend in die Kritik – gerade im Zuge der Korruptionsvorwürfe rund um die FIFA – weil es scheinbar bisher zu keiner Verurteilung wegen Privatbestechung gekommen ist.<sup>80</sup>

Die Räte diskutierten die Vorlage in der Sommer- und Herbstsession 2015 abweichend von der Vorlage des Bundesrates. Im Ergebnis wird nun der Straftatbestand der Privatbestechung ins Strafgesetzbuch aufgenommen, womit

77 Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière vom 12. Dezember 2014, AS 2015 1389.

78 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, SR 642.11.

79 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, SR 642.14.

80 Botschaft Korruptionsstrafrecht, BBl 2014 3597.

die Verknüpfung zum unlauteren Wettbewerb hinwegfällt. Ausserdem ist die Privatbestechung neu als Official- und nicht mehr als Antragsdelikt formuliert. Nach dem Willen der Räte wird in den neuen Artikeln 322octies Abs. 2 und 322novies Abs. 2 (aktive und passive Privatbestechung) explizit festgehalten, dass in leichten Fällen die Privatbestechung aber weiterhin nur auf Antrag verfolgt wird.

#### D. Herausforderungen

Die Schweiz unternimmt viel, um ihre Gesetzgebung den internationalen Entwicklungen anzupassen, wenn es um die Bekämpfung der Geldwäscherei und Korruption geht. Dem Geldwäschereirisiko am stärksten ausgesetzt sind die Banken, unabhängigen Vermögensverwalter, Treuhänder, Anwälte und Notare; bei den Banken wird das Risiko durch Regulierung und risikobasierte Aufsicht durch die Finanzmarktaufsicht (FINMA) vermindert, aber nicht aufgehoben.<sup>81</sup> Wichtig ist, dass die FINMA die nötigen Mittel hat, um das Geldwäschereiabwehrdispositiv durchzusetzen – hat sie ein genügend starkes Sanktionsinstrument in der Hand? Fraglich ist auch, ob der *risk-based approach*, wonach Finanzintermediäre nur diejenigen Beziehungen überwachen, die ein erhöhtes Risiko darstellen, heute noch funktionieren kann?

Risiken bleiben auch in den Sektoren bestehen, die nicht direkt dem GwG unterstellt sind. Während der Immobilien- und Kunsthandel nun möglicherweise durch die Änderungen des GwG besser erfasst werden,<sup>82</sup> sind hinsichtlich der Zollfreilager und des Rohstoffhandels – sofern er auf eigene Rechnung geschieht – scheinbar noch keine befriedigenden Lösungen gefunden worden.

Zu den Zollfreilagern, die heute einen integralen Bestandteil des Schweizer Zollgebiets darstellen, erarbeitet derzeit die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) eine Strategie über erforderliche Massnahmen und Rechtsanpassungen.<sup>83</sup>

Während der Rohstoffhandel auf fremde Rechnung dem GwG unterstellt ist, ist dies beim Rohstoffhandel auf eigene Rechnung nicht der Fall und wird auch nicht als Lösung betrachtet. Um das Geldwäschereirisiko beim Rohstoffhandel auf eigene Rechnung zu mindern, soll vielmehr die Transparenz beim Kauf und Verkauf von Finanzderivaten (inkl. Derivaten auf Rohstoffen) und bei Zahlungen an staatliche Stellen geschaffen werden. Es ist aber zu beachten, dass gegenwärtig diese Zahlungstransparenz nur bei der Rohstoffförderung vorgesehen ist, und beim Handel gerade nicht.<sup>84</sup>

Ein in der Schweiz wenig diskutiertes Thema ist das Risiko der Korruption oder Geldwäscherei im Zusammenhang mit Schiedsverfahren. Korruptionsvorwürfe kommen in privaten Schiedsverfahren und auch in Streitigkeiten vor Investitionsschiedsgerichten vor. Geldwäscherei kann wie folgt funktionieren: die Parteien bringen einen vorgetäuschten Rechtsstreit vor ein privates Schiedsgericht, welches getäuscht wird und einen Entscheid zugunsten der einen Partei fällt. Diese Partei verlangt dann die Anerkennung und Vollstreckung des Entscheids im entsprechenden Staat, und kann einer Bank, wenn diese bei darauf folgenden Kontoüberweisungen Fragen stellt, einen rechtskräftigen Entscheid präsentieren.<sup>85</sup>

Im Bereich Korruption – Privatbestechung muss sich nun zeigen, ob das vom Parlament verabschiedete Gesetz praxistauglich ist. Entwicklungsagenturen können durch Projektfinanzierung zur Korruptionsbekämpfung in Entwicklungsländern beitragen, beispielsweise durch die gezielte Unterstützung von Antikorruptionsinitiativen der Zivilgesellschaft.<sup>86</sup>

81 Bericht KGGT (oben Fn. 10), 4 f.

82 Siehe detaillierte Analyse im Bericht KGGT (oben Fn. 10), 102 ff., 114 ff.

83 Bericht KGGT (oben Fn. 10), 112 ff.

84 Bericht KGGT (oben Fn. 10), 117 ff. und siehe oben III.3.C. zur Revision des Aktienrechts.

85 Betz, K., Proving Bribery, Fraud and Money Laundering in International Arbitration, On Applicable Criminal Law and Evidence (Diss. im Erscheinen).

86 OECD (2014), Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses, 102 f.

## 5. Asset recovery und Kapazitätsbildung (inflows)

### A. Probleme

Gemäss einer Schätzung des UNODC und der Weltbank aus dem Jahr 2007 werden Entwicklungsländern jährlich US\$ 20-40 Milliarden durch Korruption entzogen. Dies entspricht 20-40% des Kapitalflusses im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>87</sup> In der Regel verbleiben diese illegal erworbenen Werte nicht im Herkunftsstaat der betroffenen Person, sondern werden auf den etablierten Finanzplätzen angelegt. Die Rückführung von Potentatengeldern – d.h. von Geldern, die eine politische Führungsfigur im Ausland sich durch Machtmissbrauch und Korruption unrechtmässig angeeignet hat – ist eine Herausforderung für jeden Finanzplatz, auf dem diese Gelder angelegt werden. Der Prozess der Rückführung umfasst das Identifizieren und Aufspüren (*tracing*), Einfrieren (*freezing*), die Einziehung (*confiscation*), Rechtshilfe, und letztendlich die Rückführung (*recovery*) der Vermögenswerte in den Herkunftsstaat.

Die Schweiz war erstmals 1986 nach dem Sturz von Ferdinand Marcos auf den Philippinen mit dieser Problematik konfrontiert; es folgten die Fälle Abacha (Nigeria), Mobutu (DR Kongo), Montesinos (Peru), und Duvalier (Haiti). Der ‚arabische Frühling‘ und die darauf folgenden Entwicklungen haben das Thema international in den Brennpunkt gerückt. Die Schweiz reagierte im Januar 2011 sehr schnell und sperrte per Notverordnung des Bundesrates gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV umgehend alle auf Schweizer Konten liegenden und mit den ehemaligen Präsidenten von Ägypten (Hosni Mubarak) und Tunesien (Ben Ali) und ihrer Entourage in Verbindung gebrachten Gelder. Kurze Zeit später wurde im Zusammenhang mit dem Sturz des damaligen libyschen Präsidenten (Muammar Gaddafi) ebenfalls per Notverordnung gesperrt. Ähnlich schnell reagierte die Schweiz auch im

Februar 2014 nach dem Sturz der Regierung des ehemaligen ukrainischen Präsidenten Viktor Yanukovych.

Die Frage der Rückführung von Vermögenswerten, die aus Korruption herrühren, stellt sich nicht nur für Potentatengelder. Im Rahmen der Petrobras-Korruptionsaffäre beispielsweise eröffnete die Bundesanwaltschaft seit April 2014 mehrere Strafuntersuchungen wegen Verdachts der Geldwäscherei in Verbindung mit Korruption und beschlagnahmte CHF 400 Millionen, von denen bisher CHF 120 Millionen an Geschädigte zurückgeführt wurden.<sup>88</sup>

Besondere Schwierigkeiten sind in der Vergangenheit immer dann aufgetreten, wenn die Rückführungsbemühungen sich auf Gelder aus Staaten bezogen, in denen entweder schwache staatliche Strukturen nicht befähigt sind ihre Strafverfahren effektiv zu führen oder Rechtshilfe zu stellen oder zu leisten; oder wenn nur ein scheinbarer Regimewechsel stattgefunden hat bzw. die betroffenen Person(e)n immer noch über erheblichen Einfluss im jeweiligen Land verfügen.

Damit die Rückführung dieser Vermögenswerte möglich gemacht wird, engagiert sich die Schweiz stark, um die technischen Kapazitäten in Entwicklungsländern im Bereich Finanzflussuntersuchung und Strafverfolgung sowie internationale Rechtshilfe zu stärken, um die rechtlichen Grundlagen in der Schweiz so zu gestalten, dass verdächtige Gelder zeitnah gesperrt werden können und eine Rückführung aus der Schweiz möglichst effizient vonstatten geht, und um international den Praxistransfer und die Praxisharmonisierung zu fördern.<sup>89</sup>

### B. Internationale Regulierung

Auf globaler Ebene regelt Kapitel V der UNCAC die Rückführung in die Herkunftsstaaten von Vermögenswerten, die aus Korruptionsdelikten stammen. Die *Stolen Asset*

87 UNODC und Weltbank, Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, Challenges, Opportunities, and Action Plan, 1.

88 'Petrobras-Skandal: Schweiz gibt 120 Millionen Franken frei', Tagesanzeiger Online, 18. März 2015.

89 Thut, W. (2014), Unlautere und illegale Finanzflüsse – Illicit financial flows, Herausforderung und Handlungsmöglichkeiten für die Schweizer Entwicklungspolitik, Jusletter 30. Juni 2014, 32.

*Recovery Initiative* (StAR), ein gemeinsames Projekt der Weltbank und des UNODC, sowie das *International Centre for Asset Recovery* (ICAR) des *Basel Institute on Governance* unterstützen Entwicklungsländer bei der Rückführung auf praktischer Ebene. Die Schweiz hat ausserdem, teilweise in Zusammenarbeit mit StAR und ICAR, verschiedene internationale Prozesse initiiert oder unterstützt, durch die die Praxis der Rückführung immer effizienter gestaltet werden kann. Dazu gehören unter anderem die seit über 10 Jahren durchgeführten Lausanne-Seminare sowie die *Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets* und der Küssnachtprozess zur Restitution.

### C. Entwicklung und Stand der schweizerischen Gesetzgebung

Wie oben ausgeführt sperrte die Schweiz in jüngerer Zeit Potentatengelder als präventive Massnahme gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV. Der Mangel an einer formell-gesetzlichen Grundlage für diese präventiven Vermögenssperrungen stellte allerdings aus rechtsstaatlichen Überlegungen ein Problem dar, weshalb das Parlament den Bundesrat verpflichtete, ein formelles Gesetz zur Sperrung von Potentatengeldern zu erarbeiten.<sup>90</sup>

Am 1. Februar 2011 trat das Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG)<sup>91</sup> in Kraft („Lex Duvalier“). Es regelt die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern, wenn ein internationales Rechtshilfeersuchen in Strafsachen wegen des Versagens staatlicher Strukturen im Herkunftsstaat zu keinem Ergebnis führt. Das RuVG hat einen eingeschränkten Anwendungsbereich, da es nur im Falle von Staaten anwendbar ist, deren Strukturen versagen (*failed states*).

Am 21. Mai 2014 verabschiedete der Bundesrat den Entwurf und die Botschaft für ein neues Bundesgesetz über die

Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG).<sup>92</sup> Das Gesetz regelt die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Vermögenswerten ausländischer politisch exponierter Personen (PEP) oder ihnen nahestehender Personen, wenn diese vermutlich aus Korruption, ungetreuer Geschäftsbesorgung oder anderen Verbrechen erworben wurden. Es geht insofern weiter als das RuVG, als es die Sperrung von Vermögenswerten nicht nur in Situationen ermöglicht, in denen die Rechtshilfeszusammenarbeit infolge der versagenden staatlichen Strukturen im Herkunftsstaat gescheitert ist; sondern auch:

- im Hinblick auf eine spätere Rechtshilfeszusammenarbeit, wenn ein Machtverlust der Regierung im Herkunftsstaat eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht;
- im Hinblick auf die Einleitung eines Einziehungsverfahrens, wenn die Werte auf Ersuchen des Herkunftsstaates vorläufig sichergestellt wurden, der Herkunftsstaat aber infolge des Zusammenbruchs seines Justizsystems nicht in der Lage ist, die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren zu erfüllen; oder
- wenn die Zusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat nach Einreichung eines Rechtshilfeersuchens als ausgeschlossen erweist, weil angenommen werden muss, dass das Verfahren im Herkunftsstaat den Verfahrensgrundsätzen gemäss Art. 2 lit. a IRSG nicht entspricht.

Der Nationalrat behandelte die Vorlage in der Sommersession am 10. Juni 2015 und verabschiedete einen Beschluss abweichend von der Vorlage des Bundesrates. Die Abweichungen betreffen insbesondere:

- eine Einschränkung des Adressatenkreises: anstatt PEP und ihnen nahestehende Personen sollen nur noch nahestehende beteiligte Personen umfasst sein;

<sup>90</sup> Motion 11.3151 (Leutenegger Oberholzer), Blockierung von Geldern gestürzter Potentaten, 16. März 2011.

<sup>91</sup> SR 196.1.

<sup>92</sup> BBl 2014 5265.

- die Einführung der Möglichkeit, die Verjährung der Strafverfolgung oder der Strafe anzurufen; sowie
- die Einschränkung der Möglichkeit der Übermittlung von Informationen an den Herkunftsstaat, bevor ein Rechtshilfegesuch gestellt wurde oder zur Ergänzung eines unzureichend substantiierten Rechtshilfeersuchens.

Während die Gesetzgebung insgesamt als innovativ beurteilt werden darf, stiessen diese Änderungsvorschläge auf Kritik seitens von NRO und Wissenschaft, da sie die Vorlage entscheidend schwächen. Ende Juni 2015 sprach sich die (vorberatende) ausserpolitische Kommission des Ständerats einstimmig gegen die Einführung einer Verjährung und gegen die Einschränkung des Adressatenkreises aus.<sup>93</sup> Als nächstes wird sich der Ständerat mit der Vorlage befassen müssen.

#### D. Herausforderungen

Die wirksame Identifizierung, Sperrung und Rückführung von Vermögenswerten, die ausländische PEP unrechtmässig erworben und in der Schweiz angelegt haben, birgt ein grosses Reputationsrisiko und ist auch aus entwicklungspolitischer Sicht von Interesse für die Schweiz. Um hier gut aufgestellt zu sein, ist es wichtig, dass das neue SRVG nicht, wie vom Nationalrat vorgeschlagen, geschwächt und in seinem Anwendungsbereich eingeschränkt wird. Es besteht sonst das Risiko, dass die Schweiz unter internationalem Druck das Gesetz schon bald nachbessern muss. Dabei ist positiv hervorzuheben, dass die Schweiz in den letzten 15 Jahren rund CHF 1,8 Milliarden rückgeführt hat, während gemäss Schätzung der Weltbank in diesem Zeitraum global insgesamt ca. US\$ 4-5 Milliarden repatriiert wurden.<sup>94</sup>

Eine weitere Schwierigkeit ist, dass sich die Verfahren oft sehr in die Länge ziehen, wodurch die Schweiz trotz ihrer Bemühungen international immer wieder negativ in die Schlagzeilen gerät. Um diesen Problemen entgegenzuwirken ist die neue Gesetzgebung ein Schritt in die richtige

Richtung; aber die kontinuierliche Sensibilisierung der betroffenen Staatsorgane ist weiterhin notwendig, und ein gutes Zusammenspiel dieser Behörden ist ausserpolitisch wie auch für die effiziente Rückführung von grosser Wichtigkeit. Die bisher praktizierten und oben genannten Unterstützungsmassnahmen, die auch im neuen Gesetz Eingang finden, sollen weiterhin konsequent eingesetzt und ausgebaut werden.

Die Lösungen, die das RuVG und das SRVG vorsehen, sind verwaltungsrechtlicher Natur. Eine Alternative wäre der Ausbau von Art. 72 StGB (Einziehung von Vermögenswerten einer kriminellen Organisation), der eine Umkehr der Beweislast vorsieht, auf die Einziehung von Vermögenswerten eines kriminellen Regimes.<sup>95</sup> Für das Strafprozessrecht stellt sich die Frage, ob es im Hinblick auf die Rückführung von Potentatengeldern denkbar wäre, gewissen privaten Verbänden Parteistellung einzuräumen.<sup>96</sup>

Aus entwicklungspolitischer Sichtweise ist nicht nur die technische Unterstützung der betroffenen Strafverfolgungsbehörden wichtig, sondern auch eine konsequente und über die betroffenen Departemente und Behörden kohärente Vorgehensweise wenn es um die schlussendliche Restitution der Gelder geht.<sup>97</sup> Wichtig dabei ist insbesondere, dass die rückgeführten Gelder für thematisch und im Sinn von Entwicklung wertvolle Zwecke verwendet werden und so direkt der unter der Korruption leidenden Bevölkerung im Herkunftsstaat zugute kommen.<sup>98</sup> Dazu soll sich die Schweiz mit anderen betroffenen Staaten auf verschiedene mögliche Vorgehensweisen verständigen und in jedem Fall in enger Partnerschaft mit den Herkunftsländern arbeiten.

93 'Keine Verjährung bei Potentatengeldern', SRF Online, 30. Juni 2015.

94 Botschaft SRVG, BBI 2014 5273.

95 Pieth, M., Wirtschaftsstrafrecht, Basel (erscheint 2016); Dannacher, M. (2012), Diktatorengelder in der Schweiz, Einziehung und Herausgabe von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten politisch exponierter Personen, Basel, 179 f.

96 Vgl. die *partie civile* in Frankreich.

97 Vgl. 'Unlautere und illegale Finanzflüsse', Development Policy Brief, Abteilung Analyse und Politik, DEZA, April 2014.

98 Vgl. 'Fall Sani Abacha: Nigeria-Deal wirft schiefes Licht auf Genfer Anwälte', Tageswoche Online, 22. März 2015.

## IV. Fazit

Globale Finanzflüsse können die nachhaltige Entwicklung fördern. Unter Umständen können sie sich aber auch negativ auf diese auswirken. Die hier diskutierten Themenbereiche eröffnen im Einzelnen ein komplexes Patchwork an Herausforderungen, doch es gibt einen gemeinsamen Nenner: Sie alle haben das Potential, die international ausgehandelten *Sustainable Development Goals* (SDG)<sup>99</sup> respektive die nachhaltige Entwicklung in Frage zu stellen.<sup>100</sup> Die Schweiz ist immer in irgendeiner Form betroffen, sei es im Rahmen der *inflows*, also der illegalen und illegitimen Kapitalzuflüsse (Steuerhinterziehung, Arrangements zur Steuervermeidung, Geldwäscherei, *Asset recovery*), oder der *outflows*, also der illegalen und illegitimen Kapitalabflüsse (Auslandsbestechung; in einem weiteren Kontext: Auswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit von in der Schweiz ansässigen Unternehmen im Ausland). Entscheidend ist, dass sich die Schweizer Behörden, aber auch Unternehmen und die Bevölkerung überhaupt, mit den Themen nicht nur im Einzelnen, sondern auch in einer Gesamtschau auseinandersetzen müssen, um Strategien und Visionen zu bilden, bevor die Aufforderung dazu abermals aus dem Ausland kommt.<sup>101</sup>

---

99 Vgl. die UNO-Konferenz vom 25. September 2015 in New York, an welcher die 17 SDGs als Nachfolger der acht Millennium Development Goals (MDGs) vorgestellt wurden.

100 Vgl. die *Addis Ababa Action Agenda*.

101 Der Bundesrat erarbeitet derzeit eine Gesamtschau zu illicit financial flows (s. Amtliches Bulletin Nationalrat, Herbstsession 2015, 16. Sitzung, 24. September 2015, Postulat M. Ingold, Schwarzgeldabflüsse aus Entwicklungsländern). Zum Monitoring der Umsetzung des internationalen Rahmens: ECDPM, Monitoring and Reporting on Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD): the example of Switzerland. Case studies on Food Security, Illicit Financial Flows and Migration & Development, November 2015.





## **Globale Finanzflüsse für eine nachhaltige Entwicklung - Handlungsmöglichkeiten der Schweiz aus Sicht der Entwicklungspolitik**

**In Zusammenarbeit mit dem *Basel Institute on Governance (BIG)***

**Datum: 29. Oktober 2015**

**Ort: DEZA - Hauptsitz – Freiburgstr.130 – 3003 Bern – Raum A2023**

2015 finden drei Großereignisse der Vereinten Nationen statt, zu welchen die Schweiz aktiv beiträgt: die UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015; der UN-Gipfel im September 2015 zu universellen Zielen für nachhaltige Entwicklung; und der Klimagipfel in Paris im Dezember zur Verabschiedung des Kyoto-Nachfolgeabkommens.

Die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung soll den Weg für die Verwirklichung der Entwicklungs- und Klimaziele ebnen. Das auch von der Schweiz unterzeichnete Schlussdokument vom 16. Juli 2015 – die *Addis Ababa Action Agenda* – hält dabei unter anderem fest:

*23. We will redouble efforts to substantially reduce illicit financial flows by 2030, with a view to eventually eliminate them, including by combatting tax evasion and corruption through strengthened national regulation and increased international cooperation. We will also reduce opportunities for tax avoidance, and consider inserting anti-abuse clauses in all tax treaties. We will enhance disclosure practices and transparency in both source and destination countries, including by seeking to ensure transparency in all financial transactions between governments and companies to relevant tax authorities. We will make sure that all companies, including multinationals, pay taxes to the governments of countries where economic activity occurs and value is created, in accordance with national and international laws and policies.*

Diesen Herausforderungen gilt die Veranstaltung. Sie ist ein erster Schritt, die Diskussionsansätze in der Schweiz zu diesen Fragen aus einer Gesamtschau heraus aufzunehmen, zu vertiefen und damit zu einer Umsetzung der *Addis Ababa Action Agenda* beizutragen.

### **Programm**

08:30 - 09:00	Willkommens-Kaffee	
09:00 - 09:10	Begrüssung und Zielsetzung	<b>Pio Wennubst, DEZA</b>
09:10 - 09:20	Ausgangslage – Programm – Modalitäten	<b>Mark Pieth, Uni Basel</b>

09:20 - 10:50	<p><b>Steuerrecht und Entwicklungspolitik</b></p> <p>Im Steuerrecht drängen zwei internationale entwicklungspolitisch relevante Grossthemen zum nationalen Nachvollzug:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Internationaler Informationsaustausch und Vermeidung der Steuerhinterziehung: automatischer Informationsaustausch, FATCA, Doppelbesteuerungsabkommen, Steuerinformationsabkommen</li> <li>- (Legale) Steueroptimierung von multinationalen Unternehmen: <i>Base Erosion and Profit Shifting</i> (BEPS), <i>Transfer Pricing Guidelines</i>; weitere Unternehmenssteuerreform</li> </ul>	<p><b>Moderator: Robert Waldburger, Uni St.Gallen</b></p> <p>Inputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Christoph Schelling, SIF</li> <li>- Stefan Flückiger, EDA/ASA</li> <li>- Peter Nobel, Uni Zürich</li> <li>- Mark Herkenrath, Alliance Sud</li> <li>- Stefan Kuhn, KPMG</li> </ul>
10:50 – 11:10	Pause	
11:10 – 12:30	<p><b>Illegale und unlautere Finanzzuflüsse aus strafrechtlicher Sicht</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geldwäscherei, Korruptionsbekämpfung, manipulative Fehlbewertungen im Güterhandel</li> </ul>	<p><b>Moderator: Urs Zulauf, CS</b></p> <p>Inputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pascale Baeriswyl, DV</li> <li>- Bernard Bertossa</li> <li>- Olivier Longchamp, EvB</li> </ul>
12:30 – 13:30	Mittagessen	DEZA-Kantine
13:30 -14:45	<p><b>Investitionen und Aussenhandel mit Entwicklungsländern</b></p> <p>Im Vordergrund stehen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die aktuellen Übereinkommen, mögliche Transparenzverpflichtungen (zuma für Rohstofftraders) und die Umsetzung der <i>Ruggie Principles</i> der UNO (Schutz der Menschenrechte). Die Umsetzung der Prinzipien zur Rolle von Unternehmen und Staat (<i>smart-mix</i>) stellt den Gesetzgeber und die Behörden vor erhebliche Herausforderungen.</li> </ul>	<p><b>Moderatorin: Krista Nadakavukaren Schefer, Uni Basel</b></p> <p>Inputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Thomas Cottier</li> <li>- Christian Etter, SECO</li> <li>- Nicolas Turin, BJ</li> <li>- Lukas Handschin, Uni Basel</li> </ul>
14:45 – 15.00	Pause	
15:00 - 16:15	<p><b>Ressourcenmobilisierung auf Ebene Entwicklungsländer – Rolle der Entwicklungsagenturen</b></p> <p>Aktivitäten und neue Ansätze in Politikdialog und technischer Zusammenarbeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stärkung der Kapazitäten von Behörden, Gesetzgeber und Zivilgesellschaft</li> <li>- Identifikation, Blockierung und Rückerstattung gestohlener Vermögenswerte</li> <li>- Dialog mit internationalem Privatsektor vor Ort</li> </ul>	<p><b>Moderator: Peter Baumgartner, Tax &amp; Communications</b></p> <p>Inputs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monica Rubiolo, SECO</li> <li>- Gretta Fenner, BIG</li> <li>- Salome Steib, DEZA</li> <li>- Fritz Brugger, NADEL</li> </ul>
16:15 - 16:40	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen anhand einiger Thesen	<b>Mark Pieth, Uni Basel</b>
16:45	Abschluss und Weiteres Vorgehen	<b>DEZA</b>

Arbeitssprache: Deutsch; zusätzlich F und E für Diskussionsteilnehmer/-innen bei Bedarf

22-10-15

2/2

**Fachdiskussion vom 29.10.15 in Bern zum Thema „Globale Finanzflüsse für eine nachhaltige Entwicklung - Teilnehmerinnen und Teilnehmer**

	<b>Name Vorname</b>	<b>Emailadresse</b>
1	Baeriswyl Pascale EDA BWP	Baeriswyl Pascale EDA BWP <pascale.baeriswyl@eda.admin.ch>
2	Baretta Gabriele Clara SIF	Baretta Gabriele Clara SIF <gabriele.baretta@sif.admin.ch>
3	Baumgartner Peter	Peter Baumgartner <peter.baumgartner1@gmail.com>
4	Bertossa Bernard	bernard bertossa <bernard.bertossa@gmail.com>
5	Betz Kathrin UNIBS	Kathrin Betz <kathrin.betz@unibas.ch>
6	Brugger Fritz	Brugger Fritz <fritz.brugger@nadel.ethz.ch>
7	Bürgi Bonanoni Elisabeth	elisabeth.buergi@cde.unibe.ch
8	Cordey Pierre-André EDA COR	Cordey Pierre-André EDA COR <pierre-andre.cordey@eda.admin.ch>
9	Cottier Thomas WTI	Thomas.Cottier@wti.org
10	Engammare Münster Valérie EDA ENGVA	Engammare Münster Valérie EDA ENGVA <valerie.engammare@eda.admin.ch>
11	Etter Christian SECO	Etter Christian SECO <christian.etter@seco.admin.ch>
12	Etter Luca EDA ETL	Etter Luca EDA ETL <luca.etter@eda.admin.ch>
13	Fenner Gretta	gretta.fenner@baselgovernance.org
14	Flückiger Stefan EDA FLU	Flückiger Stefan EDA FLU <stefan.flueckiger@eda.admin.ch>
15	Frey Sara EDA	Sara Frey <sara.frey@posteo.de>
16	Frohofer Silvia SIF	Frohofer Silvia SIF <silvia.frohofer@sif.admin.ch>
17	Handschin Lukas	Juristische Fakultät Lukas Handschin Office <lsthandschin-ius@unibas.ch>
18	Herkenrath Mark	Mark Herkenrath <mark.herkenrath@alliancesud.ch>
19	Huser Corinne EDA HCO	Huser Corinne EDA HCO <CORINNE.HUSER@eda.admin.ch>
20	Jeker Marco Alexander EDA JEA	Jeker Marco Alexander EDA JEA <marco-alexander.jeker@eda.admin.ch>
21	Keller Odile Renée EDA KDL	Keller Odile Renée EDA KDL <Odile.keller@eda.admin.ch>
22	Kuhn Stefan	Kuhn, Stefan <stefankuhn@kpmg.com>
23	Longchamp Olivier	Olivier Longchamp <longchamp@ladb.ch>
24	Nadavakuvaren-Schefer Krista, WTI/Uni Bern	K.Nadavakuvaren@unibas.ch
25	Neuhaus Esther EDA NUT	Neuhaus Esther EDA NUT <esther.neuhaus@eda.admin.ch>
26	Nobel Peter	Nobel Peter <peter.nobel@nobel-hug.ch>
27	Orjales Carlos SECO	carlos.orjales@seco.admin.ch
28	Pieth Mark	Mark Pieth, Uni Basel <mark.pieth@baselgovernance.org>
29	Rubiolo Monica SECO	Rubiolo Monica SECO <monica.rubiolo@seco.admin.ch>
30	Schelling Christoph SIF	christoph.schelling@sif.admin.ch
31	Schmid Pascale SECO	Schmid Pascale SECO <pascale.schmid@seco.admin.ch>
32	Stadler Patrick SECO	patrick.stadler@seco.admin.ch
33	Steib Salome EDA SBX	Steib Salome EDA SBX <salome.steib@eda.admin.ch>
34	Thut-Shimo Werner EDA THW	Thut-Shimo Werner EDA THW <werner.thut@eda.admin.ch>
35	Turin Nicholas BJ	Turin Nicholas BJ <Nicholas.Turin@BJ.admin.ch>
36	Waldburger Robert	Robert Waldburger <robert.waldburger@unisg.ch>
37	Wennubst Pio EDA WPI	Wennubst Pio EDA WPI <pio.wennubst@eda.admin.ch>
38	Widmer Roland SECO	roland.widmer@seco.admin.ch
39	Zulauf Urs	Urs Zulauf <urs.zulauf@credit-suisse.com>







### **Basel Institute on Governance**

The Basel Institute on Governance is an independent non-profit think tank conducting research, policy development and capacity building in the areas of corporate and public governance, anti-corruption and asset tracing and recovery. Based in Basel, Switzerland, and associated with the University of Basel, the Institute co-operates with governments and international and non-governmental organisations from around the world. Notably, the Institute also acts as a facilitator in debates on delicate corporate governance issues.

### **Working papers**

In this working paper series the Basel Institute on Governance publishes reports by staff members and invited international experts, covering critical issues of governance theory and practice. For a list of publications, please visit [www.baselgovernance.org](http://www.baselgovernance.org).

The Basel Institute on Governance is an Associated Institute of the University of Basel

## CONTACT

Basel Institute on Governance  
Steinenring 60  
4051 Basel, Switzerland  
[www.baselgovernance.org](http://www.baselgovernance.org)  
[info@baselgovernance.org](mailto:info@baselgovernance.org)  
ISSN: 2624-9650

Responsibility for the views expressed and for any errors of fact or judgment rests with the authors alone.