

TS/br 1.4.1986

Blockierung der Marcos Gelder - Sitzungen vom 25./26. März 1986
über das Vorgehen nach Erlass der bundesrätlichen Verfügung und
mit der philippinischen Delegation

1. Besprechung des Vorgehens nach Erlass
der bundesrätlichen Verfügung

1.1 Teilnehmer

Krafft, Botsch.,	Dir. für Völkerr. (Vorsitz)
Darier,	Dir. für Völkerr. (Protokoll)
Rüegg, Botsch.,	Pol. Abt. II
Failletaz, Minister,	EDA
Casanova	Vizekanzler (zeitweilig)
Waldner, Chef Inf.	Bundeskanzlei
Krauskopf, VD,	BA für Justiz
Steinlin, VD,	BA für Justiz
Richli, Abt.chef,	BA für Justiz
Ryser, S'chef,	BA für Justiz
Schwob, Adj.,	BA für Justiz
Dietrich, Adj.,	EFD-Rechtsdienst
Zuberbühler, VD,	EBK
Scherer,	SNB

(Die Uebertragung des Vorsitzes an Botschafter Krafft scheint eher zufällig gewesen zu sein. Die Präsidialverfügung wurde während des Dinners zu Ehren Koivistos erlassen und Krafft schien unter den Anwesenden die zur Exekution geeignetste Persönlichkeit gewesen zu sein.)

1.2 Verhandlungsgegenstand

Nach der am Vorabend ad hoc und telefonisch erlassenen bundesrätlichen Verfügung ging es in der Besprechung um (1) die Orientierung der Teilnehmer über die Vorgeschichte, (2) den Entwurf des Textes der Verfügung (3) den Antrag an den Bundesrat betreffend weitere Massnahmen und (4) den vorsorglichen Entwurf einer Verordnung sowie (5) des EBK-Schreibens.

(1) Die Orientierung über die Vorgeschichte, die ich wegen zu spätem Sitzungsaufgebots verpasste, scheint im wesentlichen dem mittlerweile aus den Zeitungen Bekannten entsprochen zu haben. Was nicht an die Öffentlichkeit drang, ist die Tatsache, dass es sich bei der Bank, die sich Dispositionsbegehren von Marcos-Agenten ausgesetzt sah, um die Kreditanstalt handelte und dass diese es war, welche die Bankenkommission um Direktiven anging. Das Sekretariat der EBK hat dann das EDA eingeschaltet.

Wenn die Verfügung an die 5 Grossbanken plus Parisbas ging, so deshalb, weil man die in der Presse genannten Geschäftspartner von Marcos (SKA, SBV, Parisbas) und die im internationalen Vermögensverwaltungsgeschäft grössten Banken (Grossbanken) treffen wollte.

Mindestens einzelne Sitzungsteilnehmer hielten die Anrufung der allgemeinen aussenpolitischen Kompetenznorm (BV 102 Ziffer 8) sowie den nachträglichen Entwurf und die Vordatierung der bereits erlassenen Präsidialverfügung für juristisch fragwürdig. Jedenfalls sah sich der Vorsitzende im weiteren Verlauf der Diskussionen zweimal veranlasst, auf die Fruchtlosigkeit nachträglicher Kritik hinzuweisen.

(2) Der Entwurf des Verfügungstextes (siehe Beilage) erfolgte auf der Grundlage des Entwurfs der Pahlawi-Verordnung von 1979.

Die Diskussion hielt sich im Technischen; es ging um die Definition der gesperrten Vermögenswerte und der betroffenen natürlichen und juristischen Personen.

(3) Der Antrag an den Bundesrat betreffend weitere Massnahmen (siehe Beilage) war das Ergebnis einer Diskussion, bei der es primär um die respektiven Vor- und Nachteile einer bundesrätlichen Verordnung bzw. eines Kreisschreibens der EBK ging. Das Gros der Anwesenden plädierte für die Verordnung: Die Affäre habe eine politische Dimension, eine Verordnung sei das kraftvollere Instrument und mit dem Erlass der Präsidialverfügung hätte man - präjudizierend - zu verstehen gegeben, dass der normale Rechtsweg nicht ausreichend sei. Gegen die Verordnung wurde angeführt, dass der internationale Klientel durch eine Verordnung verunsichert werde, dass die Philippinen bislang gar keine Hilfe forderten, die Schweiz also gewissermassen vorprelle, und dass die normale Gesetzgebung den Abzug der Gelder durchaus zu verhindern vermöge. Mehr fragend als fordernd verwandte ich mich für die soft law-Lösung über die EBK, darauf verweisend, dass bei zwei Massnahmen mit gleicher Wirkung die sanftere vorzuziehen sei. Die Arbeitsgruppe kam schliesslich einvernehmlich zum Schluss, dass dem Bundesrat beide Varianten unterbreitet werden sollten.

En passant wurde übrigens die Frage aufgeworfen, ob die Nationalbank allenfalls zu einem Gentleman's Agreement mit den Banken betreffend Blockierung und Offenlegung der Marcos-Konten Hand bieten würde. Anscheinend wurde etwas Derartiges im Pahlawi-Fall, 1979, als die SNB noch voll hinter der Sorgfaltspflichtvereinbarung stand, diskutiert. Ich spreizte mich dagegen; Bankenaufsicht sei nicht unsere Sache. Zudem gehe es nicht um Information über, sondern um Blockade der Marcos Gelder. Als Richli auf die Mängel der Sorgfaltspflichtvereinbarung und die

reservierte Haltung der SNB verwies, wurde die Sache ad acta gelegt.

(4) Der Entwurf der Verordnung (siehe Beilage) wurde durch die Unterlagen aus der Pahlawi-Trockenübung (VO-Entwurf und Sitzungsprotokoll) erleichtert. Zu diskutieren gaben - neben mehr technischen Aspekten wie die Abgrenzung der betroffenen Vermögenswerte und des Personenkreises - die allfällige Einführung eines Meldesystems und das Strafmass. Den Bund zum Adressaten der Meldungen über die Marcos-Konti zu machen, wurde aus politischen und rechtlichen Erwägungen heraus abgelehnt. Die Höchstbusse wollte man vorerst - analog zur Sorgfaltspflichtvereinbarung - auf 10 Mio Franken festlegen. Schliesslich beliest man sie bei Fr. 200 000.-, der im Verwaltungsstrafrecht vorgesehenen Limite.

(5) Der Entwurf des EBK-Kreisschreibens (siehe Beilage) war nicht Sache der adhoc-Arbeitsgruppe.

1.3 Kritik

Die kurzfristig einberufene Sitzung fand m.E. in guter Zusammensetzung und erspriesslicher Atmosphäre statt. Obwohl nur am Rande betroffen, war die Nationalbank zu Recht eingeladen. Bankenkenner war sonst nur der EBK-Vertreter. Der ideale SNB-Vertreter hätte wohl ein mit den Finessen des Pahlawi-Falles und der Sorgfaltspflichtvereinbarung vertrauter Jurist sein müssen. Arbeitsoekonomisch war es jedoch richtig, eine Person des Sitzes Bern zu delegieren. Für diese wäre allerdings eine bessere Vorbereitung wünschenswert gewesen (Einblicknahme in Akten ähnlicher Fälle und Briefing durch Experten).

Ob der Bund vom Gang der Ereignisse überrascht wurde oder ob er sich auf seine Improvisationskünste verliess, bleibe dahinge-

stellt. Auch wenn die getroffene Lösung keine besonders schlechten Gefühle hinterlässt, darf vermutet werden, dass bei einem etwas weitsichtigeren Disponieren das Hin und Her (Aufforderung zu erhöhter Sorgfaltspflicht durch EBK - Präsidialverfügung - Kreisschreiben der EBK) hätte vermieden werden können.

2. Aussprache mit der philippinischen Sonderdelegation

2.1 Teilnehmer

Die philippinische Delegation bestand aus:

Yap, Mitglied der "Presidential Commission on good government"

Brillantes, Botsch., phil. Vertreter in Genf

1 Mitglied der philippinischen Botschaft in Bern.

Schweizerischerseits waren anwesend Botschafter Rüegg (Vorsitz), Minister Faillettaz, Blickenstorfer Pol. Abt. II, Darier, Dir. f. Völkerr., Dietrich EFD, Zuberbühler EBK, Breiter EDA, Scherer SNB. (Ein zweites Gespräch führten die Philippinen später mit Experten des EJPD.)

2.2 Darlegungen von Schweizer Seite

Schweizerischerseits wurden die Voraussetzungen für die Gewährung der Rechtshilfe dargelegt. Diese sind, in Ermangelung eines bilateralen Vertrags, ausschliesslich im Bundesgesetz über die Rechtshilfe in Strafsachen definiert. Rechtshilfe könne nur dann gewährt werden, wenn der ersuchende Staat ein Strafverfahren eingeleitet habe und das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit sowie der Reziprozität erfüllt sei. Er machte im

weiteren auf die Möglichkeit der philippinischen Regierung aufmerksam, in der Schweiz als Privatkläger aufzutreten und die in Frage stehenden Vermögenswerte auf der Grundlage von SchKG Art. 271 zu sequestrieren.

Da bis jetzt weder die eine noch die andere Möglichkeit von den philippinischen Behörden ausgeschöpft worden sei, bestehe die Möglichkeit, dass Vermögenswerte bereits aus der Schweiz abgezogen worden seien. Es bestehe nicht in jedem Falle Gewähr dafür, dass der effektiv Berechtigte bekannt sei (Verweis auf Sorgfaltspflichtvereinbarung, Berufsgeheimnis, Treuhänder etc.)

In dieser Situation habe der Bundesrat in eigener Kompetenz eine provisorische Blockierung der Guthaben verfügt. Die EBK ihrerseits beabsichtige die Banken zu verpflichten, keine Vermögenswerte an Marcos oder ihm nahestehende Personen auszuhändigen.

2.3 Darstellungen von philippinischer Seite

Der Zweck des Besuches bestand darin, die rechtliche Situation bezüglich sich allfällig in der Schweiz befindlicher Vermögenswerte von Ex-Präsident Marcos oder ihm nahestehenden Personen zu klären. Yap zeigte sich dankbar über den Entscheid des Bundesrates, diese Vermögenswerte vorerst zu blockieren, und drückte den Willen der philippinischen Behörden aus, sich strikte an die prozeduralen Erfordernisse des schweizerischen Rechtssystems zu halten.

Die philippinischen Behörden seien noch immer damit beschäftigt, das im Präsidentenpalast vorgefundene und das auf Honolulu beschlagnahmte Aktenmaterial zu sichten. Die bisher gesichteten ersten 20 % des Materials seien so belastend, dass eine Anklageerhebung in Aussicht genommen werden müsse. Was die

involvierten Schweizerbanken beträfe, seien ausser den bereits bekannt gewordenen Namen (SKA, SBV, Praisbas) keine weiteren Institute publik. Erste Informationen über verschiedene Konten und ihre Inhaber könnten den Schweizer Behörden bekanntgegeben werden. Die Informationen entsprächen allerdings nicht dem neuesten Stand; 1983 habe Marcos u.a. über Stiftungen Werte von über \$ 100 Mio in der Schweiz liegen gehabt.

Die Frage Yaps, inwiefern sich der Rechtshilfevertrag zwischen der Schweiz und den USA für die Zusammenarbeit im vorliegenden Fall als fruchtbar erweisen könne, wurde im Hinblick auf die Gespräche mit den Experten des EJPD offen gelassen.

Verteiler: PL, ML, M, Kl, Ri, Co, JPR, F