



VERTRAULICH

B.2.521/SH

3003 Bern, 4. Mai 1993

**Revision KMG; Bewilligungspflicht für die Finanzierung von
Ausland-/Ausland-Kriegsmaterialgeschäften**

Unser Vertreter in der Arbeitsgruppe wurde an der letzten Sitzung vom Vorsitzenden, Herrn Fürspr. Godet, ersucht, bis zum 3. Mai 1993 einen Bericht über die der Bundesanwaltschaft (BA) bekannten Finanzierungen von im Ausland abgewickelten Kriegsmaterialgeschäften (KM-Geschäfte) zu verfassen und die Gründe für die Schaffung einer Bewilligungspflicht darzulegen.

A. Vorbemerkung

In diesem Schreiben wird auf einige solcher Finanzierungsgeschäfte lediglich hingewiesen. Dies muss genügen. Denn mangels Rechtsgrundlagen ist es der BA bis dato verwehrt, hier Vorabklärungen, geschweige denn strafprozessuale Massnahmen zu treffen. Ausführliche Fall-Darstellungen sind somit nicht möglich (in diesem Sinn bereits unsere mündlichen Ausführungen an der letzten Sitzung). Ob im Einzelfall der auskunftersuchenden ausländischen Behörde strafprozessuale Kompetenzen zustehen, wird von uns nicht näher geprüft, es sei denn, es handle sich um ein förmliches Rechtshilfeersuchen an die Schweiz, mit dessen Vollzug das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) die BA beauftragt hat. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass hierzulande strafprozessuale Zwangsmassnahmen mangels beidseitiger Strafbarkeit unzulässig sind.



B. Hinweise auf die schweizerische Finanzierung internationaler KM-Geschäfte

1. Die Firma Intermador AG in Glattbrugg arbeitete gemäss Erkenntnissen aus einem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren wegen Verdachts der Verletzung von Art. 17 KMG als Frontfirma der ABU NIDAL-Gruppe. Der Gewinn des Unternehmens war für die Finanzierung von ABU-NIDAL-Terroraktionen bestimmt. Die im Strafverfahren Beschuldigten realisierten im Verlauf der Jahre 1985-1988 Waffengeschäfte in Milliardenhöhe zwischen Polen, Irak, Syrien und Libyen. Die Finanzierung lief zumindest teilweise über Schweizer Banken.

Intermador = Vermittler. Sie niederte sich in CH an wegen Verschöpfung + Bankverbindungen. Intermador wurde aufgrund polit. Überlegungen geschlossen. Heute ist CH-Bank noch involviert. Vermittlungen werden heute von Firmen im Ausland geführt.
2. Im Jahre 1987 musste die BA dem BAP im Zusammenhang mit einem Rechtshilfeersuchen der schwedischen Justizbehörden betreffend Finanzierung eines schwedisch-indischen KM-Geschäfts (sog. Bofors-Affäre) einen negativen Vorbescheid geben. Der im Ersuchen zur Last gelegte Sachverhalt erfüllte keinen vom KMG erfassten Straftatbestand. Nachträglich konnte unser Amt aus einem Bericht der Schweizer Botschaft in Stockholm vom 15.12.1987 zur Kenntnis nehmen, dass in diesem "Vertrag des Jahrhunderts" tatsächlich Schmiergelder über schweizerische Finanzinstitute abgewickelt wurden. Diese sind möglicherweise bereits zur Finanzierung des KM-Geschäfts herangezogen worden.

Geschäft über KM war legal, nur Schmiergeld der Übermittlung illegal.
3. Ein 1989-1990 geführtes Ermittlungsverfahren gegen die IBI-Firmengruppe Schweiz in Zug im Zusammenhang mit der Errichtung einer Chemiefabrik in Rabta/Libyen ergab zwar keinen Verstoss gegen Art. 17 KMG (die fragliche aus der Schweiz ausgeführte chemische Substanz unterstand damals noch keiner Exportbewilligungspflicht). Jedoch konnte im Verfahren beiläufig festgestellt werden, dass verschiedene schweizerische Firmen an der Finanzierung der Chemiefabrik beteiligt waren.
4. Aus einem Ermittlungsverfahren 1989 gegen D.C. Bernhardt, Genf, wegen Verdachts der Widerhandlung nach Art. 226 StGB und 17 KMG ergaben sich vertiefte Erkenntnisse über internationale, die Schweiz nicht berührende Waffenschiebereien nach Nordirland im Wert von mehreren Millionen Franken. Dieses Geld dürfte zumindest teilweise über Schweizer Banken geflossen sein.
5. Laut Bericht in der "24 heures" vom 26.2.1992 soll es sich bei der Firma Espirito Santo, Lausanne, um ein Finanzierungsinstitut handeln. Nach Aussagen des Direktors war dessen Mitarbeiter Mark Thatcher für die Finanzierung von in-

- 3 -

ternationalen Geschäften aller Art wie z.B. KM nach dem mittleren und fernen Osten verantwortlich gewesen.

6. Am 22.2.1993 wurde die BA von einem ausländischen Dienst angefragt, ob ihr näheres über die Firma Rade Koncar AG in Zürich bekannt sei. Gemäss Anfrage hat diese Firma ein illegales für Kroatien bestimmtes KM-Geschäft im Umfang von 960 000 Franken finanziert.

C. Selbständige Bewilligungspflicht für die Finanzierung von Ausland-/Ausland-KM-Geschäften

Für die Begründung einer solchen Bewilligungspflicht verweisen wir im wesentlichen auf die diesbezüglichen Ausführungen in unserem Exposé vom 15. März 1993 zu Händen der Mitglieder der Arbeitsgruppe. Darin haben wir auch einen Meinungsaustausch mit Vertretern der Bankenkommission angeregt, nicht zuletzt darum, weil kein Bankjurist unserer Arbeitsgruppe angehört. Ergänzend sei nochmals für die Begründung auf folgendes hingewiesen.

- Im Zusammenhang mit der Behandlung des Postulats der GPK des Nationalrats betreffend Vermittlung von KM, das ausserhalb der Schweiz liegt und Transfer von KM (90.001) zitierte das EMD im Antrag vom 10. Januar 1990 die BA. Nach deren Auffassung umfasst die Vermittlung bei wörtlicher Interpretation die Finanzierung nicht, womit ein wesentlicher Bereich der im Postulat angesprochenen Tätigkeiten ausgeklammert bliebe; der Finanzierungstätigkeit aus der Schweiz müsse deshalb bei den Revisionsarbeiten ebenfalls volle Aufmerksamkeit geschenkt werden (Antrag, Ziff. 2);
- Im Sicherheitsbericht 1990 des Bundesrates, von dem die eidg. Räte zustimmend Kenntnis genommen haben, wird folgendes ausgeführt: "... es muss verhindert werden, dass unser freiheitlich-demokratisches System dazu missbraucht wird, um illegale Drogen-, Waffen- oder Finanzgeschäfte zu tätigen." (S. 47). Die Bekämpfung solcher Geschäfte gehöre zum sicherheitspolitischen Auftrag des neuausgerichteten Staatsschutzes (a.a.O. S. 48).
- Im Protokoll vom 7. Mai 1991 der die KMG-Revision vorbereitenden "groupe de réflexion" steht unter Ziff. 2.4 (Finanzierungsgeschäfte): "Sie sollten nach F. Godet als

- 4 -

spezifische Form der Vermittlungstätigkeit erfasst werden. Ein Handlungsbedarf lässt sich dort bejahen, wo die Finanzierung von Waffen Hauptzweck des Geschäfts ist und dies dem Financier bekannt ist. Nach Dr. Wyss werden solche Geschäfte häufig von Ausländern getätigt, die dazu in die Schweiz kommen (liberales System)." (Protokoll, S. 3); ähnlich Ziff. 2 der vom Chef EMD unterschriebenen "Note de discussion" vom 11. Juni 1991 an den Bundesrat: "Il semble également nécessaire d'agir à propos du financement de transactions portant sur du matériel de guerre, en tout cas lorsque le financement apparaît comme un élément essentiel de la transaction."

- In Ziffer 4 des überwiesenen Postulats der GPK des Nationalrates vom 2. September 1991(91.403) wurde der Bundesrat eingeladen zu prüfen, ob (u.a.) für die Finanzierung von KM oder Know-how, von dem der Financier weiss oder aufgrund der Umstände annehmen muss, dass es zur Produktion von Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen) dient, Strafbestimmungen in das geplante KMG oder das StGB aufgenommen werden sollen.
- Anlässlich der Fragestunde am 9. März 1992 wies Bundesrat Villiger auf den dringenden Revisionsbedarf des KMG hin "... auch im Sinne der Vorschläge, die die GPK in der letzten Zeit gemacht hat. Wir werden das sehr ernst nehmen, und ich hoffe, dass wir zu gegebener Zeit über ein Gesetz verfügen werden, das die Rechtssicherheit für alle Beteiligten etwas erhöht (Sten.Bull. N 1992 323); noch deutlicher wurde er kürzlich an einer Pressekonferenz: es "... müsste der Geltungsbereich des (KM-)Gesetzes auf die Vermittlungsgeschäfte, die Finanzierungsgeschäfte und den Technologietransfer ausgedehnt werden" (NZZ v. 9.3.1993).

Notwendig ist deshalb die Einführung einer Bewilligungspflicht für die Finanzierung von Ausland-/Ausland-KM-Geschäften:

Das KM ist eine sensitive Materie. Bezüglich der abstrakten Gefährdung für Mensch, Tier und Umwelt besteht zwischen ABC-Kampfstoffen und konventionellen Waffen (beide sollen dem neuen KMG unterstehen) nur ein gradueller Unterschied. Die internationale Achtung der Massenvernichtungswaffen darf beim Entscheid über die Beschränkung von schweizerischen Dienstleistungen in diesem Zusammenhang nicht allein massgebend sein. Dabei ist ebenso auf mögliche Missbrauchsversuche abzustellen; diese liegen - wie auch die Beispiele unter Ziff. B. hievor

- 5 -

zeigen - in der Schweiz vor allem im Bereich der Finanzierung; ohne gesetzliche Verbote werden diese Möglichkeiten auch ausgenutzt. Jedenfalls betrachten wir die dort genannten Fälle als für das Ansehen unseres Landes höchst abträglich. Dem entgegenzuwirken ist Aufgabe des Staates. Die vorgesehene Erfassung (nur) der Vermittlung von KM im revidierten Gesetz müsste als halbe Lösung erscheinen und würde bei der Bekämpfung des illegalen internationalen KM-Verkehrs eine empfindliche Lücke schaffen.

Zudem sei an die eidg. Initiative "für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr" erinnert, demgemäss auch Finanzierungsgeschäfte dem Verbot unterstellt werden sollen. Dieser zunehmende innenpolitische Druck trägt wesentlich zur Notwendigkeit einer griffigen gesetzlichen Regelung bei.

Die Banken sind gesetzlich verpflichtet, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit zu bieten, Art. 3 Abs. 1 lit. c Bankengesetz. Gemäss Geldwäschereirichtlinien der Eidg. Bankenkommision vom 18. Dezember 1991 haben sie grundsätzlich die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck von Transaktionen abzuklären, welche der Form oder dem Betrag nach - bezogen auf den betreffenden Kunden und die betreffende Bank bzw. Bankstelle - ungewöhnlich sind, sofern der wirtschaftliche Zweck und die Rechtmässigkeit nicht ohne weiteres erkennbar sind (EBK Rundschreiben 91/3). In der Regel erkennt das Finanzierungsinstitut im Eröffnungsformular unter der Rubrik technischer Beschrieb den Charakter der Ware.

Vom Unrechtsgehalt her ist u.E. die Mitwirkung eines Finanziers bei der Geldwäsche mit einer solchen bei einer nicht die Schweiz berührenden illegalen KM-Verschiebung vergleichbar. Dies rechtfertigt, dass die bundesrechtlichen Anforderungen an einen Financier zur Wahrung der Sorgfalt entsprechend ausge-

- 6 -

staltet werden. Es darf mit Fug behauptet werden, dass dem Financier die von ihm geforderten Abklärungen betreffend Geldwäsche mindestens so grosse Mühe bereitet, wie die Abklärungen bezüglich Vorliegens eines Bewilligungstatbestandes nach KMG.

Es soll in praxi wiederholt vorgekommen sein, dass Finanzierungsinstitute beim GS/EMD nachgefragt haben, ob es sich beim zu finanzierenden Gegenstand um KM handelt oder nicht (vgl. Art. 17 Abs. 1 lit. e KMG). Dies veranschaulicht, dass Banken im Zusammenhang mit der Finanzierung von KM-Geschäften von und nach der Schweiz eben doch nähere Vorabklärungen anstellen, als dies gemeinhin - und auch von Vertretern in der Arbeitsgruppe - behauptet wird.

Die Bedeutung der Schweiz als internationaler Finanzplatz bringt es mit sich, dass dieser auch für die finanzielle Abwicklung internationaler KM-Geschäfte in Anspruch genommen wird. Umso mehr ist deshalb unser Land zur weltweiten Mithilfe bei der Aufdeckung illegaler Waffenschiebereien aufgerufen (solidarisches Verhalten). Werden wir rechtshilfeweise um die Edition von Finanzierungsunterlagen ersucht, bedarf die Ergriffung dieser Massnahme nach dem IRSG beidseitiger Strafbarkeit. Um einem solchen Ersuchen entsprechen zu können, muss zuerst ein Tatbestand im KMG geschaffen werden, welcher die unbewilligte schweizerische Finanzierung ausländischer KM-Geschäfte pönalisiert.

Zu beachten gilt auch der inländische Aspekt. Es dürften in der Strafverfolgung keine allzu grossen Beweisschwierigkeiten auftreten. Denn die in der Regel geltenden gesetzlichen Aufbewahrungspflichten des Financiers erleichtern den Strafverfolgungsbehörden, die zur Erhebung des Sachverhalts erforderlichen Unterlagen beim Beschuldigten sicherzustellen, ohne die

Beweismittel auf dem Wege der internationalen Rechtshilfe beschaffen zu müssen.

Eine blasse Strafbestimmung im KMG, die - ohne entsprechende Verhaltensnormen - die verbotenen Tätigkeiten pönalisiert (vergleichbar mit Art. 17 Abs. 1 lit. e KMG), erachten wir unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit als wenig taugliche Lösung.

D. Umfang der Bewilligungspflicht

Nur Ausland-/Ausland-KM-Geschäfte, deren Finanzierung einen bestimmten Mindestbetrag (Kontraktsumme=Kaufpreis des KM > 100 000 Franken) aufweisen, sollen bewilligungspflichtig erklärt werden (vgl. E-Art. 11 Abs. 2 KMG unter Ziff. E hienach).

Eine Bewilligung solcher Geschäfte würde immer erteilt, wenn dem Financier eine offizielle Ausfuhrbewilligung des Lieferlandes vorliegt und die Schweiz den Export des Geschäfts ebenfalls bewilligen würde. Hingegen kann nicht massgebend sein, ob die Finanzierung des KM-Geschäfts einen wesentlichen Beitrag für das Zustandekommen der Transaktion darstellt (vgl. Ziff. 2 in der "Note de discussion" des EMD vom 11. Juni 1991 an den Bundesrat). Mit der ersten Voraussetzung soll verhindert werden, dass von der Schweiz aus ein auch nach dem betreffenden ausländischen Recht illegales KM-Geschäft finanziert wird. Die zweite Voraussetzung (analoge Anwendung von E-Art. 14 und 15 KMG) dürfte im Zusammenhang mit Ausfuhren nach OECD-Staaten in der Regel erfüllt sein; sie sollte ermöglichen, dass unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen (wegen der Bewilligungspflicht) unter den international tätigen Finanzinstituten vermieden werden können.

- 8 -

In unserem Vorschlag ist von der Finanzierung des Handels mit KM die Rede; die Finanzierung ausländischer KM-Produktion soll nicht bewilligungspflichtig erklärt werden.

E. Aenderungsvorschläge

Wir schlagen folgende Ergänzungen im Entwurf des KGM vom 7. April 1993 vor:

E-Art. 1 (Grundsatz)

lit. f. (neu) die Finanzierung des Handels mit ausländischem Kriegsmaterial;

2. Abschnitt: Vermittlungs- und Finanzierungsbewilligung

E-Art. 11 (Erfordernis)

1 Wer auf schweizerischem Territorium und/oder als natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz bzw. Niederlassung in der Schweiz vermitteln will, bedarf ... einer Vermittlungsbewilligung, ungeachtet ...

2 (neu) Wer als natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz bzw. Niederlassung in der Schweiz ein internationales Kriegsmaterialgeschäft finanzieren will, bedarf für jeden einzelnen Fall einer Finanzierungsbewilligung, wenn die Kontraktsumme 100 000 Franken übersteigt.

3 (neu) Als Finanzierung gilt die Bereitstellung von Geldern und Vermögenswerten sowie die Abwicklung des Zahlungsverkehrs betreffend Geschäfte mit Gegenständen gemäss Artikel 3 von einem ausländischen Staat in einen Drittstaat.

4 (neu) Die Bewilligung wird erteilt, wenn derjenige, welcher ein solches Geschäft zu finanzieren beabsichtigt, der Bewilligungsbehörde eine offizielle Ausfuhrbewilligung des Lieferlandes für das betreffende Kriegsmaterial vorlegt und wenn die Schweiz den Export dieses Kriegsmaterials ebenfalls bewilligen würde.

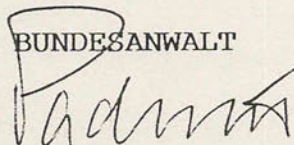
- 9 -

E-Art. 28 (Verbrechen und Vergehen)

1 Mit Gefängnis, wer vorsätzlich

- a. ohne entsprechende Bewilligung vermittelt, finanziert, oder ...
- g. (Präzisierung im Text) bei der finanziellen Abwicklung eines nach Schweizer Recht nicht bewilligten Kriegsmaterialgeschäfts von oder nach der Schweiz mitwirkt oder dessen Finanzierung vermittelt.

DER BUNDESANWALT





SCHWEIZERISCHE BUNDESANWALTSCHAFT
MINISTÈRE PUBLIC DE LA CONFÉDÉRATION
MINISTERO PUBBLICO DELLA CONFEDERAZIONE

B.2.521/SH

3003 Bern, 4. Mai 1993

Per Kurier

Generalsekretariat .EMD
Herrn stv. Generalsekretär
Fürspr. F. Godet
3003 Bern

Revision KMG; Bewilligungspflicht für die Finanzierung von
Ausland-/Ausland-Kriegsmaterialgeschäften

Sehr geehrter Herr stv. Generalsekretär

In der Beilage erhalten Sie vereinbarungsgemäss den "vertraulich" klassifizierten Bericht der Bundesanwaltschaft in rubriziertem Zusammenhang zuhanden der an der Revision KMG beteiligten Aemter.

Wir regen an, auch die mit der Kontrolle von Finanzierungen beschäftigte Eidg. Finanzverwaltung wegen der Frage der Finanzierungsbewilligung bereits in diese Aemterkonsultation einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüssen

DER BUNDESANWALT

Beilage erwähnt