



Bern, 2. September 2020

Einfluss der Schweizer Finanzmarktregulierung auf Investitionsmöglichkeiten von Schweizer KMU in Afrika

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 17.3842 (Chevalley)
vom 28. September 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Auftrag und Gliederung	4
3	Handel und Investitionen von Schweizer Unternehmen in Afrika	4
4	Ausgewählte Aspekte der Schweizer Finanzmarktpolitik und – regulierung	5
4.1	Ausgangslage	5
4.2	Finanzmarktrechtliche Vorschriften bezüglich Kontoeröffnung und Kreditvergabe	6
4.2.1	Allgemeine Anforderungen	6
4.2.2	Anforderungen in Bezug auf die Kontoeröffnung	8
4.2.3	Anforderungen in Bezug auf die Kreditvergabe	9
4.2.4	Anforderungen in Bezug auf operationelle Risiken	10
4.2.5	Anforderungen in Bezug auf die Sanktionspolitik	11
4.3	De-risking im Bereich der Korrespondenzbankenbeziehungen	12
5	Exkurs: Umsetzung in der Praxis für Finanzinstitute	13
6	Bestehende Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen	15
6.1	Instrumente der Aussenwirtschaft zur Förderung der Geschäftsaktivitäten von Schweizer Unternehmen in Afrika	15
6.2	Massnahmen im Rahmen des Financial Stability Board und des Internationalen Währungsfonds	17
6.3	Stärkung der Institutionen vor Ort durch die Entwicklungszusammenarbeit	18
7	Fazit	20
8	Abkürzungen	21

1 Zusammenfassung

Das Postulat Chevalley 17.3842 beauftragt den Bundesrat zu untersuchen, «welche Auswirkungen verschiedene schweizerische Regulierungen (Zugang zu Bankkrediten, Umsetzung von Regulierungen durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, den Firmen auferlegte Gouvernanz usw.) auf die Möglichkeit hiesiger Unternehmen haben, auf dem afrikanischen Kontinent Investitionen zu tätigen» und gegebenenfalls Massnahmen festzulegen, um die Situation zu verbessern. Das Postulat verweist auf Schwierigkeiten in der Praxis bei der Kontoeröffnung und -nutzung von Unternehmen im Zusammenhang mit Geschäftsaktivitäten mit afrikanischen Staaten bei Schweizer Banken.

In seiner Stellungnahme zum Postulat stellte der Bundesrat einen Bericht in Aussicht, um abzuklären, ob die Schweizer Regulierungen tatsächlich negative Auswirkungen auf die Investitionsmöglichkeiten von Schweizer Unternehmen auf dem afrikanischen Kontinent haben, dies insbesondere im Hinblick auf die von der Schweizer Finanzmarktpolitik angestrebten Ziele.

Nach einer kurzen Übersicht über die wirtschaftlichen Beziehungen sowie die allgemeinen ausserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischen der Schweiz und den afrikanischen Ländern werden im Bericht insbesondere die im Schweizer Finanzmarktrecht in dieser Frage anwendbaren Vorschriften analysiert. Es wird weiter untersucht, inwiefern sich diese auf die Geschäftsaktivitäten resp. Investitionstätigkeit von Schweizer Unternehmen und Finanzinstituten auswirken.

Der Bericht zeigt, dass die Schweizer Finanzmarktstrategie darauf abzielt, die Stabilität und Integrität des Finanzmarkts zu gewährleisten, wobei gleichzeitig die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz auf internationaler Ebene sichergestellt wird. Die rechtlichen Rahmenbedingungen orientieren sich dabei an internationalen Standards. Sie sind in einem Rechtskörper konkretisiert, der Aspekte des Verwaltungs-, Privat- und Strafrechts sowie branchenspezifische Selbstregulierungen umfasst. Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Finanzmarkt- und Steuerbereich basieren auf objektiven Kriterien und sind geografisch neutral formuliert, das heisst, sie unterscheiden nicht nach der geografischen Herkunft der Finanzmarktteilnehmer. Tiefere Anforderungen für Entwicklungs- und Schwellenländer sind typischerweise nicht vorgesehen. Die Schweizer Finanzmarktgesetzgebung ist entsprechend diskriminierungsfrei und folgt den Empfehlungen der einschlägigen internationalen Gremien, die den risikobasierten Ansatz der Schweiz anerkennen. Diese Vorschriften setzen die Finanzinstitute mit internen organisatorischen Massnahmen und Analysen unabhängig von der geografischen Region und dortigen Kundschaft um.

Somit besteht kein generelles Verbot, das afrikanische Länder oder kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die Kredite für den Handel auf afrikanischen Märkten beantragen, diskriminieren würde. Vielmehr gehen Schweizer Finanzinstitute, die über einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung der Kontoeröffnungs- oder Kreditvergabevorschriften verfügen, nach ihren spezifischen Geschäftsmodellen mit entsprechender Risikoanalyse vor. Sie sind dabei mit verschiedenen globalen Herausforderungen konfrontiert. Dazu gehören die Konzentration des Korrespondenzbankennetzes, die Interessenabwägung in Bezug auf Rechts- und Geschäftsrisiken auf den afrikanischen Märkten und internationale Sanktionen gegenüber afrikanischen Staaten.

Die für diesen Bericht befragten Akteure des Finanzplatzes Schweiz stellen keine Diskriminierung des afrikanischen Kontinents im Vergleich zu anderen Staaten in Bezug auf das Risiko der Veruntreuung, Korruption oder illegalen Herkunft der Vermögenswerte «heiklen» Staaten oder Regionen unter anderem in Südamerika oder Asien fest. Die Kreditvergabemöglichkeit der Banken und Finanzinstitute in Afrika sei durch die Schweizer Finanzmarktregulierung im internationalen Vergleich nicht eingeschränkt. Aus dem Austausch geht nicht hervor, dass die Situation anders ist als für Banken anderer Länder.

Die festgestellten Herausforderungen zeigen nach Ansicht des Bundesrats, wie wichtig das fortgesetzte Engagement auf internationaler Ebene für den Abbau von Hindernissen im länderübergreifenden Handels- und Finanzwesen ist, insbesondere durch Unterstützung beim Aufbau von Institutionen in den betroffenen Staaten und insbesondere in Afrika. Von diesem Engagement zeugen zahlreiche Projekte

der Entwicklungszusammenarbeit zur Stärkung des Finanzsektors in afrikanischen Staaten sowie die Mitwirkung der Schweiz in den internationalen Finanzforen, die am Schluss des Berichts kurz vorgestellt werden.

2 Auftrag und Gliederung

Das Postulat Chevalley 17.3842 beauftragt den Bundesrat zu untersuchen, «welche Auswirkungen verschiedene schweizerische Regulierungen (Zugang zu Bankkrediten, Umsetzung von Regulierungen durch die FINMA, den Firmen auferlegte Gouvernanz usw.) auf die Möglichkeit hiesiger Unternehmen haben, auf dem afrikanischen Kontinent Investitionen zu tätigen», und gegebenenfalls Massnahmen festzulegen, um die Situation zu verbessern.

In seiner Stellungnahme zum Postulat stellte der Bundesrat einen Bericht in Aussicht, um abzuklären, ob die Schweizer Regulierungen tatsächlich negative Auswirkungen auf die Investitionsmöglichkeiten von Schweizer Unternehmen auf dem afrikanischen Kontinent haben, dies insbesondere im Hinblick auf die von der Schweizer Finanzmarktpolitik angestrebten Ziele.

Das ist das Ziel des vorliegenden Berichts. Nach einem Überblick über die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und den afrikanischen Staaten werden die Grundlagen aus Sicht des Finanzmarktrechts und seiner Auswirkungen auf die Handels- und Investitionstätigkeiten von Schweizer Unternehmen und der Ansatz der Schweizer Finanzinstitute bei Kontoeröffnungs- oder Kreditanträgen für Geschäfte in Afrika untersucht. Dabei wird unterschieden zwischen KMU mit Sitz in der Schweiz, die in der Schweiz produzierte Produkte nach Afrika exportieren, und KMU mit Sitz in der Schweiz, die über eine Tochtergesellschaft in einem afrikanischen Land produzieren.

Dieser Ansatz wird mit Beispielen der befragten Banken veranschaulicht. Der letzte Teil des Berichts befasst sich mit den möglichen Auswirkungen von Schweizer Regulierungen und externen Faktoren auf die Handels- und Investitionstätigkeit von Schweizer KMU in Afrika, dem Ursprung festgestellter Schwierigkeiten und dem Engagement der Schweiz auf diesem Gebiet.

Abschliessend zeigt der Bericht Wege auf, wie die Finanzierung von KMU-Projekten in Afrika verbessert werden kann. Dazu gehört insbesondere die Verbesserung der Rahmenbedingungen in den afrikanischen Staaten über bilaterale und multilaterale Beiträge und Projekte.

3 Handel und Investitionen von Schweizer Unternehmen in Afrika

Die hohen Wachstumsraten der letzten zehn Jahre in den meisten afrikanischen Ländern stimmten allgemein optimistisch im Hinblick auf die Ausschöpfung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenzials in Afrika. Das starke Wachstum wurde hauptsächlich durch den Rohstoffexport und hohe öffentliche Investitionen erzielt. Eine erhebliche Verbesserung der Internet- und Telekommunikationsdurchdringung Afrikas in letzter Zeit hat ebenfalls neue Möglichkeiten eröffnet.¹

Der Industriesektor entwickelt sich jedoch nur schleppend, was die Integration in die globalen Wertschöpfungsketten verhindert und den Kontinent zum Export mehrheitlich unverarbeiteter Rohstoffe zwingt. Mangelhafte Regierungsführung und Schuldenprobleme in vielen afrikanischen Ländern wirken sich negativ auf das Geschäftsklima und das Vertrauen der ausländischen Investoren aus. Trotz einer Periode dynamischen Wachstums kommt die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas nur mühsam in

¹ World Economic Outlook, Oktober 2019, IWF: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx> (besucht am 08.05.2020).

Schwung. Viele afrikanische Volkswirtschaften sind nach wie vor zu wenig diversifiziert. Daher bleiben die Herausforderungen vielfältig. Wegen COVID-19 ändern sich zudem die Aussichten. Es sind nachhaltige Auswirkungen dieser Krise auf die wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zwischen der Schweiz und den afrikanischen Staaten zu erwarten.

Trotz hoher Wachstumsraten verbleiben die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und afrikanischen Ländern auf bescheidenem Niveau. Der Handel mit Afrika ist in den letzten Jahren (2012-2019) mit Beträgen zwischen 11,3 und 16,2 Milliarden Franken (rund 2,5 Prozent des Gesamtaussenhandels der Schweiz) relativ stabil geblieben.² Die Import- und Exportwerte haben sich ebenfalls wenig bewegt.

Kaum Veränderungen gibt es auch bei der Zusammensetzung der Schweizer Exporte und Importe im gleichen Zeitraum. Bei den Exporten dominieren pharmazeutische Produkte und Produkte der chemischen Industrie. Auch Uhren, Präzisionsinstrumente und Maschinen sowie Tabak gehören zu den häufigsten Exporten nach Afrika. Bei den Importen aus Afrika dominieren vor allem Edelmetalle (insbesondere Gold), gefolgt von Rohöl.

Trotz schwierigerer Rahmenbedingungen als in anderen Ländern sind zahlreiche Schweizer Unternehmen in Afrika präsent. Die grossen multinationalen Schweizer Unternehmen sind in vielen afrikanischen Staaten aktiv. Kleine und mittlere Unternehmen sind ebenso vertreten, auch wenn sie nicht die gleichen Möglichkeiten wie Grosskonzerne haben, erfolgreich in der Region Fuss zu fassen.

Die Schweizer Investitionen in Afrika beliefen sich nach den Angaben der Schweizerischen Nationalbank (SNB) 2018 auf 11,3 Milliarden. Sie bewegen sich seit 2007 in der gleichen Grössenordnung von 0,9 Prozent der schweizerischen Investitionen im Ausland insgesamt.³

Damit bestätigt Afrika seinen Platz als Kontinent im Wandel, mit Herausforderungen in Bezug auf die wirtschaftliche Diversifizierung und die langsame Verbesserung der Rahmenbedingungen für den internationalen Handel sowie für internationale Investitionen. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Afrika und der Schweiz werden durch eine Reihe von Instrumenten unterstützt, die den Handel und Investitionen der Schweiz im Ausland fördern. Sie werden weiter hinten vorgestellt.

4 Ausgewählte Aspekte der Schweizer Finanzmarktpolitik und –regulierung

4.1 Ausgangslage

Wie alle Wirtschaftsakteure, die in der Schweiz angebotene oder aus der Schweiz stammende Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen, unterstehen KMU – unabhängig von der geografischen Bestimmung der Mittel – dem schweizerischen Finanzmarktrecht und den Rechtsgrundlagen aus internationalen Normen und Standards. Dies trifft auch auf Unternehmen zu, die Geschäftsaktivitäten im Zusammenhang mit afrikanischen Ländern aufweisen. Dieses Kapitel befasst sich deshalb mit der Finanzmarktpolitik der Schweiz. Die Finanzmarktpolitik des Bundesrats ist im Grundsatz ausgerichtet auf die Erreichung der Ziele Qualität, Stabilität und Integrität.⁴ International wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen bieten den Finanzmarktinstituten die notwendigen Voraussetzungen, damit diese in eigener

² Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), Plattform SwissImpex: <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/> (besucht am 08.05.2020).

³ Schweizerische Nationalbank, <https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/cube/fdiausbla> (besucht am 12.05.2020).

⁴ Vgl. Bericht des Bundesrats «Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz», 2016, www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/publikationen/bericht-finanzmarktpolitik.html (besucht am 15.05.2020).

Verantwortung qualitativ hochwertige Dienstleistungen anbieten können. Für international tätige Institute ist das grenzüberschreitende Geschäft und die Wahrung des Marktzutritts zentral. Das Finanzsystem in seiner Gesamtheit und insbesondere als systemrelevant geltende Finanzinstitute sollen jederzeit ihre Funktionen für die Volkswirtschaft erfüllen können. Hinzu kommt die konsequente Bekämpfung von Missbrauch und Geldwäscherei, um die Integrität und das Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz zu wahren und unerlaubte Handlungen zu unterbinden. Die Schweiz orientiert sich dabei an den einschlägigen internationalen Standards.

Die internationalen Standards im Finanzmarktbereich basieren auf objektiven Kriterien und sind geografisch neutral formuliert, das heisst sie unterscheiden nicht nach der geografischen Herkunft der Finanzmarktteilnehmer. Für Entwicklungs- und Schwellenländer gelten grundsätzlich die gleichen Bedingungen wie für alle Länder, unter Berücksichtigung der Risiken und speziellen Anforderungen in diesen Staaten.⁵ Die Nichterfüllung eines internationalen Standards kann für das betroffene Land zu Sanktionen und/oder einem Reputationsverlust führen.

Das Schweizer Finanzmarktrecht ist prinzipien- und risikoorientiert ausgestaltet. Es ist in einem Rechtskörper konkretisiert, der Aspekte des Verwaltungs-, Privat- und Strafrechts sowie branchenspezifische Selbstregulierungen umfasst, und beruht auf Prinzipien, die sich an der Subsidiarität staatlichen Handelns, am Primat der Lösungen privater Akteure und am risikobasierten Ansatz orientieren. Darüber hinaus konkretisiert das Recht die relevanten internationalen Verpflichtungen der Schweiz und will wettbewerbsfähige und diskriminierungsfreie Rahmenbedingungen sowie einen einfachen Kapitalzugang für alle beteiligten Akteure sicherstellen.

Die Banken- und Finanzmarktregulierung ist in der Schweiz auf Gesetzesstufe (z. B. Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG)⁶, Bankengesetz (BankG)⁷, Geldwäschereigesetz (GwG)⁸) normiert und wird durch Verordnungen des Bundesrates konkretisiert (z. B. Bankenverordnung (BankV)⁹). Als Aufsichtsbehörde ist die FINMA in erster Linie dafür verantwortlich, dass die Anbieter auf dem Finanzmarkt die geltenden Vorschriften einhalten, und reguliert durch eigene Verordnungen, wo der Gesetzgeber dies vorsieht. Sie unterstützt auch die Selbstregulierung und kann diese als Mindeststandard für alle Akteure einer Branche anerkennen. Schliesslich müssen sich Finanzintermediäre im Parabankensektor (z. B. Zahlungs- und Kreditdienstleistungen) im Sinne des Geldwäschereigesetzes einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen und deren Regeln einhalten.

4.2 Finanzmarktrechtliche Vorschriften bezüglich Kontoeröffnung und Kreditvergabe

4.2.1 Allgemeine Anforderungen

Das Postulat nimmt auf verschiedene konkrete Probleme bei der Eröffnung eines Bankkontos in der Schweiz Bezug, wie die Kosten für die Kontrollinfrastruktur (*Compliance*) oder die Dokumentationspflichten, die Geschäften mit afrikanischen Ländern im Wege stehen würden.

Dieses Kapitel geht der Frage nach, ob die Anforderungen des Schweizer Rechts geografisch diskriminierende Massnahmen vorsehen. Es befasst sich mit den einschlägigen Grundsätzen und Standards

⁵ Über Risiken und spezielle Anforderungen, siehe z. B. Übergangsfristen für die Einführung des Standards im Financial Stability Board betreffend *Total Loss Absorbing Capacity* TLAC für global systemrelevante Banken.

⁶ SR 956.1.

⁷ SR 952.0.

⁸ SR 955.0.

⁹ SR 952.02.

im schweizerischen Banken- und Finanzmarktrecht (Bankengesetz, Geldwäschereigesetz, Geldwäschereiverordnung FINMA, GwV-FINMA¹⁰). Weiter wird auf die Bedeutung dieser Art von Regulierung im Rahmen von Geschäftsbeziehungen mit und in Entwicklungsländern eingegangen.

Die Geldwäschereinormen der Schweiz setzen die Empfehlungen der *Financial Action Task Force* (FATF) um. Die Schweiz ist aktives Mitglied der FATF, dem führenden zwischenstaatlichen Gremium zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung.¹¹ In Bezug auf das Postulat sind die Empfehlungen 1 (Risikobewertung und risikobasierter Ansatz) und 9-23 (Präventivmassnahmen) von Interesse. Diese Empfehlungen bilden den internationalen Standard, gelten weltweit und müssen im nationalen Recht umgesetzt werden. Ihre Umsetzung wird regelmässigen Prüfungen (*Peer Reviews*) unterzogen.

Der FATF-Standard und das nationale Recht sehen die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes vor. Demnach müssen die Finanzinstitute bei erhöhtem Risiko verstärkte Sorgfaltspflichten beachten und können bei geringeren Risiken einfachere Massnahmen anwenden.¹²

Geografische Risikofaktoren namentlich in Bezug auf den Standort, an dem die Kunden ihre Tätigkeit ausüben, sind in der Risikoanalyse enthalten. Finanzinstitute und Finanzintermediäre stützen sich bei der Ermittlung der Risiken auf verschiedene Quellen. Dazu gehören die Listen der FATF. Die FATF führt Listen von nicht kooperativen Ländern und von Ländern mit hohem Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko, die beim risikobasierten Ansatz berücksichtigt werden müssen. Die folgenden afrikanischen Staaten figurieren auf der FATF-Liste der nicht kooperativen Länder: Botswana, Ghana, Mauritius, Uganda und Simbabwe.¹³ Hochrisikoländer sind Nordkorea und der Iran. Die Finanzinstitute können auch die Evaluations- oder Folgeberichte der anderen FATF-Länder oder ihrer regionalen Gremien¹⁴, Analysen und Berichte einschlägiger internationaler Organisationen oder der Zivilgesellschaft wie den *Corruption Perception Index* von Transparency International¹⁵ beziehen.

Wie bereits erwähnt enthält die Schweizer Gesetzgebung eine Beispielliste von Kriterien, die je nach Geschäftsaktivität des Finanzintermediärs erhöhte Risiken darstellen können. Dazu gehören beispielsweise der Ort der Geschäftstätigkeit der Vertragspartei oder der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person, namentlich bei einer Geschäftstätigkeit, die in einem Land ausgeübt wird, das von der FATF als «High Risk» oder nicht kooperativ betrachtet wird (Art. 13 Abs. 2 Bst. b GwV-FINMA). Geschäftsbeziehungen mit ausländischen politisch exponierten Personen (PEP)¹⁶ gelten in jedem Fall als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko. Schliesslich ist als Anhaltspunkt im Hinblick auf Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu berücksichtigen, wenn ein Kunde regelmässig Überweisungen erhält, die von einer Bank ausgehen, die in einem von der FATF als «High Risk» oder nicht kooperativ betrachteten Land ansässig ist, oder wenn ein Kunde wiederholt Überweisungen in ein solches Land veranlasst. (Anhang GwV-FINMA, Ziff. 2.3). Die Umsetzung erhöhter Sorgfaltspflichten durch die Finanzintermediäre kann Auswirkungen auf die Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen mit Kunden in den betreffenden afrikanischen Ländern haben. Sie erfüllt aber eine umfassende und globale Anforderung an das Risikomanagement, ebenso wie die Anforderung Dokumente vorzulegen, um bestimmte Transaktionen plausibel zu belegen. Darüber hinaus sehen weder die FATF noch die schweizerische Gesetzgebung ein Verbot der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit diesen Kunden vor.

¹⁰ SR 955.033.0.

¹¹ SIF, Gremien > GAFI, www.sif.admin.ch/sif/de/home/multilateral/gremien/fatf.html (besucht am 08.05.2020).

¹² FATF, Guidance on the Risk-Based Approach, www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfguidanceontherisk-basedapproachtocombatingmoneylaunderingandterroristfinancing-highlevelprinciplesandprocedures.html (besucht am 14.05.2020).

¹³ Stand 03.08.2020.

¹⁴ Die regionalen Gremien der FATF auf dem afrikanischen Kontinent sind GABAC für Zentralafrika, ESAAMLG für das östliche und südliche Afrika, GIABA für Westafrika und MENAFATF für den Nahen Osten und Nordafrika.

¹⁵ Transparency International, corruption perceptions index : <https://www.transparency.org/en/cpi> (besucht am 03.08.2020).

¹⁶ Als politisch exponierte Personen gelten Personen, die mit führenden öffentlichen Funktionen betraut sind oder waren, oder ihnen nahestehende Personen. Mehr dazu siehe u. a. CASSANI, Droit pénal économique, *Eléments de droit suisse et transnational*, 2020, N. 7.107 und 9.162.

Folglich gilt die Schweizer Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung generell für alle Geschäftsbeziehungen, die ein Finanzintermediär mit seinen Kundinnen und Kunden aufnimmt, unabhängig vom Wohnsitzstaat des Vertragspartners oder der wirtschaftlich berechtigten Person oder dem Herkunfts- oder Bestimmungsort der Gelder. Die diesbezügliche Gesetzgebung ist nicht diskriminierend und behandelt alle Länder gleich.

Schliesslich entspricht die Schweizer Gesetzgebung auch den Empfehlungen der FATF. Die FATF hat die Schweiz in ihrem Länderbericht 2016¹⁷ und im Folgebericht vom Januar 2020¹⁸ als konform bei der Umsetzung des risikobasierten Ansatzes beurteilt. Die Einhaltung dieser Standards ist gerade auch für Entwicklungs- und Schwellenländer essenziell, damit sie in die Weltwirtschaft und die globalen Finanzmärkte integriert werden oder es bleiben können. Zudem ist nur ein Finanzsektor, welcher die internationalen Standards in diesem Bereich erfüllt, vertrauenswürdig und kann seine Rolle zur Versorgung einer Volkswirtschaft mit Kapital erfüllen und namentlich auch ausländische Direktinvestitionen vereinfachen. Gut ausgebaute Systeme zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung haben überdies den Effekt, dass es für Personen, welche unrechtmässige Gelder erworben haben, sei es aus Korruption, Drogen- oder Menschenhandel sowie anderen kriminellen Aktivitäten, schwieriger wird, diese Gelder in den legalen Wirtschaftskreislauf einzuspeisen. Dies erhöht die Opportunitätskosten von solchen Delikten und kann damit einen dämpfenden Einfluss auf die Anzahl und Schwere solcher Delikte in einem bestimmten Land haben.

4.2.2 Anforderungen in Bezug auf die Kontoeröffnung

Für die Kontoeröffnung bei einer Schweizer Bank sind insbesondere die geltenden Vorgaben des GwG, der GwV-FINMA sowie der VSB 20 massgebend.

Grundsätzlich kann jede Person sowie jede Gesellschaft, ob sie ihren Sitz im In- oder im Ausland hat, ein Bankkonto in der Schweiz eröffnen. Die Bank ist verpflichtet, bei Aufnahme einer Geschäftsbeziehung den Vertragspartner zu identifizieren (Art. 3 GwG; Art. 4 VSB 20) sowie die an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechnete Person respektive den Kontrollinhaber an der operativ tätigen Gesellschaft festzustellen (Art. 4 GwG; Art. 20 und Art. 27 VSB 20).¹⁹

- Natürliche Personen haben einen amtlichen Personalausweis vorzulegen, subsidiär kann die Identifizierung auch auf andere zweckdienliche Weise wie etwa per Video erfolgen (vgl. Art. 7 ff. VSB 20). Zudem verlangt die Bank eine Erklärung darüber, wer an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechnete Person ist. Diesbezüglich ist grundsätzlich eine natürliche Person festzustellen und ein entsprechendes Formular (Formular A) ist auszufüllen (Art. 27 f. VSB 20). Ausnahmen von der Feststellungspflicht sind in Artikel 29 ff. VSB 20 geregelt.
- Juristische Personen und Personengesellschaften haben, wenn sie im Handelsregister eingetragen sind, einen Handelsregisterauszug, oder, wenn sie nicht im Handelsregister registriert sind, Statuten, Gesellschaftsverträge oder gleichwertige Dokumente vorzulegen (Art. 12 VSB 20) und je nach Gesellschaftsform die wirtschaftlich Berechneten respektive die Kontrollinhaber oder Begünstigten mittels Formular A, K, I, S festzustellen (Art. 20 ff. VSB 20).²⁰

Zudem ist die Bank verpflichtet, Art und Zweck der von der Vertragspartei gewünschten Geschäftsbeziehung abzuklären und bei Verdacht Abklärungen zum Hintergrund von Transaktionen vorzunehmen

¹⁷ FATF, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle, 2016, S. 101 f., <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf> (besucht am 03.08.2020).

¹⁸ FATF, Suisse, 3^{ème} Rapport de suivi renforcé & réévaluation de notations de conformité technique, 2020, S. 8 ff., <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/3eme-Rapport-de-Suivi-Suisse-Janvier-2020.pdf> (besucht am 03.08.2020).

¹⁹ Zum Begriff der wirtschaftlich berechtigten Person siehe u. a. CASSANI, a.a.O. Nr.°16, N. 6.146 ff.

²⁰ Für Sitzgesellschaften (Art. 39 VSB 20) ist das Formular A, für Stiftungen das Formular S und für Trusts das Formular T massgebend (Art. 40 f. VSB 20). Der VSB sind überdies weitere ggf. relevante Verpflichtungen zu entnehmen (Art. 20 ff., Art. 37 f. VSB 20, z. B. Feststellung der Kontrollinhaber an operativ tätigen juristischen Personen und Personengesellschaften (Formular K), vorbehalten Art. 22–26 VSB 20; Besondere Feststellungspflichten für Sammelkonten/Sammeldepots und kollektive Anlageformen und Beteiligungsgesellschaften.

(*onboarding procedure*, Art. 6 Abs. 1 und 2 GwG). Dabei ist sie insbesondere gehalten, Geschäftsbeziehungen sowie Transaktionen mit erhöhten Risiken zu erkennen und in Folge der erhöhten Risiken zusätzliche Abklärungen zu tätigen (Art. 13 ff. GwV-FINMA).

Als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko gelten, wie schon erwähnt, in jedem Fall diejenigen mit ausländischen PEPs und diesen nahestehenden Personen. Dasselbe gilt für Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Banken, für die ein Schweizer Finanzintermediär Korrespondenzbankgeschäfte abwickelt, sowie für Geschäftsbeziehungen mit Personen, die in einem Land ansässig sind, das von der FATF als «High Risk» oder nicht kooperativ betrachtet wird und bei dem die FATF zu erhöhter Sorgfalt aufruft (Art. 13 Abs. 3 GwV-FINMA).

Darüber hinaus müssen Finanzintermediäre, die Zweigniederlassungen im Ausland besitzen oder eine Finanzgruppe mit ausländischen Gesellschaften leiten, ihre mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verbundenen Rechts- und Reputationsrisiken global erfassen, begrenzen und überwachen (Art. 6 Abs. 1 GwV-FINMA) und dafür sorgen, dass ihre Zweigniederlassungen oder Gruppengesellschaften im Ausland die Prinzipien des GwG und der GwV-FINMA einhalten. Dazu gehören insbesondere die Identifikation der Vertragspartei (Art. 5 Abs. 1 Bst. b GwV-FINMA), die Feststellung des Kontrollinhabers oder der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 5 Abs. 1 Bst. c GwV-FINMA) sowie die Verwendung eines risikoorientierten Ansatzes, namentlich bei der Risikoklassifikation von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen, sowie die besonderen Abklärungspflichten bei erhöhten Risiken (Art. 5 Abs. 1 Bst. d und e GwV-FINMA).

Schliesslich entwickelt der Finanzintermediär Kriterien zur Erkennung von Transaktionen mit erhöhten Risiken (Art. 14 Abs. 1 GwV-FINMA). Transaktionen mit erhöhtem Risiko sind in jedem Fall Transaktionen, bei denen am Anfang der Geschäftsbeziehung auf einmal oder gestaffelt Vermögenswerte von mehr als 100 000 Franken physisch eingebracht werden sowie Zahlungen aus einem oder in ein Land, das von der FATF als «High Risk» oder nicht kooperativ betrachtet wird und bei dem die FATF zu erhöhter Sorgfalt aufruft (Art. 14 Abs. 3 Bst. a und b GwV-FINMA).

Diese Anforderungen gelten generell und sind nicht spezifisch auf Geschäftsbeziehungen mit afrikanischen Kunden ausgerichtet. Zur Umsetzung dieser Vorschriften müssen die betroffenen Institute eine Risikoanalyse unter den Aspekten der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung unter der Berücksichtigung von Sitz oder Wohnsitz des Kunden, Kundensegment sowie Produkten/Dienstleistungen vornehmen (Art. 25 Abs. 2 GwV-FINMA).

4.2.3 Anforderungen in Bezug auf die Kreditvergabe

Der Bankkredit ist ein weiteres Instrument zur Finanzierung von Unternehmen und ihren Tätigkeiten. Er ermöglicht es, dass ein Kreditinstitut einem Kreditnehmer wie etwa einem KMU Mittel zur Verfügung stellt, ohne die sofortige Rückzahlung zu verlangen, und ist ein wichtiger Bestandteil des Schweizer Bankgeschäfts.

Der Kreditvertrag ist ein Innominatvertrag, auf den die Rechtsnormen des allgemeinen Teils des Obligationenrechts (OR)²¹ und – je nach Vertragsinhalt – bspw. auch die Bestimmungen zum Darlehensvertrag in Art. 312 ff. OR oder (beim Verpflichtungskredit) der Auftrag nach Art. 394 ff. OR anwendbar sind. Konsumkredite, die ausschliesslich an natürliche Personen vergeben werden und weder einem beruflichen noch gewerblichen Zweck dienen, sind im Konsumkreditgesetz (KKG)²² geregelt. Bei Kreditverhältnissen können grundsätzlich drei Arten von Krediten unterschieden werden: das (bilaterale) Kreditgeschäft, der Konsortialkredit und die Unterbeteiligung an Konsortialkrediten.²³ Sofern ein bilaterales bzw. direktes Kreditvertragsverhältnis vorliegt, handelt es sich um eine Finanzdienstleistung, die von der Gesetzgebung über die Geldwäscherei erfasst wird (Art. 2 Abs. 3 Bst. a GwG). Entsprechend sind

²¹ SR 220.

²² SR 221.214.1.

²³ Vgl. SBVg, Kommentar-VSB 20, S. 13 f.

die vorhergehenden Ausführungen (insb. GwG; GwV-FINMA) auch für solche Vertragsbeziehungen einschlägig.

Im Rahmen des Kreditvergabeprozesses prüft die Bank (1) den Kreditantrag, unter anderem zunächst den Kreditgrund, die Höhe, die möglichen Sicherheiten und die Laufzeit sowie die Zinskosten, (2) die Kreditfähigkeit (Gegenparteien-Risiko) sowie die Kreditwürdigkeit (Verhalten im Geschäftsverkehr) des Kreditnehmers. Bei Privatpersonen erfolgt die Analyse meist nach Offenlegung der Familien-, Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Bei Unternehmen wie KMU werden die Bilanz, Erfolgsrechnung sowie verschiedene Kennzahlen und Verhältniszahlen verlangt, die sich aus den Geschäftsbüchern ermitteln lassen. Auch die Ratingermittlung ist Teil der Kreditprüfung. Nebst Kredit- und Ausfallrisiken auf der Basis von Faktoren wie Verschuldung, Betriebserfolg oder Geldflüsse sind dabei namentlich auch rechtlichen und reputationellen Risiken Rechnung zu tragen (Art. 12 Abs. 2 BankV). Die rechtlichen Risiken im Zusammenhang mit Verstössen gegen das Finanzmarktrecht und andere Vorschriften wurden bereits in den vorstehenden Abschnitten dargestellt (Ziff. 4.2.1 und 4.2.2). Die Reputation ist auch ein strategischer Wert für die Entwicklung eines Unternehmens. Sie beeinflusst dessen Marktzugang, die Beziehungen zur Kundschaft und zu den Regulierungsbehörden. Das Reputationsrisiko betrifft deshalb vor allem die Auswirkungen, die Missmanagement auf das Image einer Organisation haben kann. Dieses Image hat direkten Einfluss auf den Wert, die Geschäftschancen oder die Kosten der Organisation. Banken müssen entsprechende Risiken erfassen, begrenzen und überwachen. Nach diesen Prüfungen erfolgt noch (3) die Kreditbewilligung, unabhängig vom Entscheid des Kundenberaters, (4) der Vertragsabschluss zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber und (5) die Kreditbereitstellung, je nach Kreditart und -höhe gegen Sicherheiten.²⁴

Zusammenfassend gelten hier der Prozess und die Anforderungen generell und sind ebenfalls nicht spezifisch auf Geschäftsbeziehungen in Verbindung mit Afrika ausgerichtet. Zur Umsetzung dieser Vorschriften müssen auch hier die betroffenen Institute eine Risikoanalyse unter den Aspekten der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung unter Berücksichtigung von Sitz oder Wohnsitz des Kunden, Kundensegment sowie Produkten/Dienstleistungen vornehmen (Art. 25 Abs. 2 GwV-FINMA).

Die folgenden Abschnitte untersuchen die Frage, wie die Banken diesen operationellen Risiken in ihren Instituten Rechnung tragen und welchen Spielraum bei der Auslegung der Vorschriften sie je nach Risikobereitschaft oder –aversion haben.

4.2.4 Anforderungen in Bezug auf operationelle Risiken

Banken müssen im Rahmen ihrer Betriebsorganisation ein angemessenes Risikomanagement sicherstellen. Gestützt auf das BankG, die Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (ERV)²⁵ definiert die FINMA operationelle Risiken als die «Gefahr von Verlusten, die in Folge der Unangemessenheit oder des Versagens von internen Verfahren, Menschen oder Systemen oder in Folge von externen Ereignissen eintreten» (Art. 89 ERV). Die Definition umfasst somit «sämtliche Rechts- bzw. Compliance-Risiken, soweit sie einen direkten, finanziellen Verlust darstellen, das heisst inklusive Bussen durch Aufsichtsbehörden und Vergleiche».²⁶

Die FINMA hat im Rundschreiben (RS) 2008/21 «Operationelle Risiken – Banken»²⁷ unter anderem die qualitativen Grundanforderungen an das Management der operationellen Risiken gemäss Art. 12 BankV²⁸ konkretisiert. Darunter fällt auch der Umgang mit Risiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft (Rz. 136.2-136.5).

²⁴ Für weiterführende Informationen zur Thematik vgl. EMCH/ RENZ/ ARPAGAUS, Das Schweizerische Bankgeschäft, 7. Aufl., 2011, Rz 855 ff.

²⁵ SR 952.03.

²⁶ FINMA, Rundschreiben 2008/21, Operationelle Risiken – Banken (FINMA-RS 2008/21), II. Begriff.

²⁷ Ebenda.

²⁸ SR 952.02.

Inhaltlich sieht das FINMA-RS 2008/21 vor, dass Institute oder Gruppengesellschaften bei der grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungserbringung bzw. beim grenzüberschreitenden Vertrieb von Finanzprodukten die aus der Anwendung ausländischer Rechtsvorschriften (Steuer-, Straf-, Geldwäschereirecht usw.) resultierenden Risiken im Rahmen des Risikomanagements angemessen zu erfassen, zu begrenzen und zu kontrollieren haben. Die FINMA als Aufsichtsbehörde erwartet dabei von den betroffenen Instituten, dass sie für eine spezifische Kundenbeziehung das lokal geltende Aufsichtsrecht einhalten (Rz. 136.2).

Zu diesem Zweck sollen die Institute ihr grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft sowie den grenzüberschreitenden Vertrieb von Finanzprodukten einer vertieften Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Risiken (Rechts- und Reputationsrisiken) unterziehen. Basierend darauf sind die Institute dazu angehalten, die erforderlichen strategischen und organisatorischen Massnahmen zur Risikominimierung zu treffen, wobei die Massnahmen laufend an sich allfällig wandelnde Rahmenbedingungen anzupassen sind.

Die Institute verfügen deshalb über das notwendige länderspezifische Fachwissen, definieren die spezifischen Dienstleistungsmodelle für die bedienten Länder, schulen die Mitarbeiter und stellen durch die entsprechenden organisatorischen Massnahmen, Weisungen, Vergütungs- und Sanktionsmodelle die Einhaltung der Vorgaben sicher (Rz. 136.3). Den beim Einsatz von externen Vermögensverwaltern, Vermittlern und anderen Dienstleistern generierten Risiken ist insbesondere durch eine sorgfältige Auswahl und Instruktion solcher Drittpersonen ebenfalls Rechnung zu tragen (Rz. 136.4). Nebst der grenzüberschreitenden Betreuung von Kunden direkt aus der Schweiz heraus werden von diesen Grundsätzen ebenfalls Konstellationen erfasst, bei denen die grenzüberschreitende Betreuung von einer im Ausland ansässigen Tochtergesellschaft, Zweigniederlassung oder dergleichen eines Schweizer Finanzinstituts ausgeht (Rz. 136.5).

Auch in diesem Fall sind diese Anforderungen generell im grenzüberschreitenden Geschäft anwendbar und nicht spezifisch für Geschäftsbeziehungen mit afrikanischen Kunden.

Die dargelegten Vorschriften sind mit einem risikobasierten Ansatz verbunden. Finanzintermediäre mit internationalen vertraglichen Beziehungen in afrikanischen Staaten müssen deshalb auch internationale Sanktionen berücksichtigen. Die entsprechenden Anforderungen und die Vorsicht, die die Finanzinstitute im Geschäft mit Afrika walten lassen, werden im nächsten Abschnitt erörtert.

4.2.5 Anforderungen in Bezug auf die Sanktionspolitik

Nach dem Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz; EmbG)²⁹ kann der Bund Zwangsmassnahmen erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen (UNO), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz (in der Praxis war dies bisher die EU) beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen. Die Schweiz ist völkerrechtlich verpflichtet, vom UNO-Sicherheitsrat verhängte Sanktionen umzusetzen.³⁰ Bei Sanktionen der EU entscheidet der Bundesrat von Fall zu Fall, ob sie von der Schweiz ganz, teilweise oder nicht übernommen werden. Der Bundesrat trifft diesen Entscheid anhand aussenpolitischer, aussenwirtschaftspolitischer und rechtlicher Kriterien.

Konkrete Zwangsmassnahmen gegenüber einem Staat erlässt der Bundesrat auf dem Verordnungsweg. Gegenwärtig sind elf Verordnungen gegenüber afrikanischen Staaten in Kraft. Die Verordnungen gegenüber Sudan, Somalia, Zentralafrikanische Republik und Mali übernehmen die UNO-Sanktionen. Den Sanktionen der EU schliesst sich die Schweiz mit den Verordnungen gegenüber Guinea, Simbabwe und Burundi an. Mit den Verordnungen gegen die Demokratische Republik Kongo, Libyen, Guinea-

²⁹ SR 946.231.

³⁰ Medienmitteilung vom 4. März 2016: Unmittelbare Rechtsgültigkeit von Sanktionslisten des UNO-Sicherheitsrats, www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-60874.html (besucht am 18.06.2020).

Bissau und Südsudan werden die Sanktionen der UNO umgesetzt und die zusätzlichen Massnahmen der EU übernommen.

Der territoriale Geltungsbereich des Embargogesetzes verpflichtet in der Schweiz angesiedelte Unternehmen zur Einhaltung der Sanktionen. Für die Umsetzung internationaler Sanktionen in der Schweiz ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig. Von Sanktionen können insbesondere der Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehr betroffen sein. Es kann sich dabei um generelle Verbote oder um Geschäfte mit Bewilligungsvorbehalt handeln, zudem können auch Meldepflichten für Privatpersonen oder Institutionen vorgesehen werden.

Konkret betreffen die Handelssanktionen gegenüber afrikanischen Staaten meist lediglich Rüstungsgüter und Güter zur internen Repression. Derzeit unterliegen lediglich 203 natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen Reise- und/oder Finanzsanktionen (wie namentlich Bereitstellungsverbot und Sperrung ihrer Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen in der Schweiz).

Neben den einzelnen Sanktionen gegenüber bestimmten Ländern ist die Schweiz auch Gründungsmitglied des Kimberley-Prozesses. Dieser sieht ein internationales Zertifikationsystem für Rohdiamanten vor um zu verhindern, dass sogenannte Konfliktdiamanten auf legale Märkte gelangen. Konfliktdiamanten sind Rohdiamanten aus Regionen, die insbesondere in Afrika von Rebellengruppen kontrolliert werden. In der Schweiz stützt sich die Anwendung des Zertifikationsystems auf die Verordnung über den internationalen Handel mit Rohdiamanten.³¹ Die Verordnung stützt sich auf Art. 2 des EmbG.

Trotz begrenzter Tragweite der Sanktionen gelten Handels- und insbesondere Finanzbeziehungen mit sanktionierten Staaten oft als sensitiv. Zur Risikoverminderung können deshalb auch eigentlich sanktionskompatible Transaktionen betroffen sein. International tätige Finanzinstitute berücksichtigen bei ihrer Risikoanalyse auch Sanktionen weiterer Staaten, in denen sie niedergelassen sind oder die einen wesentlichen Teil ihrer Handelsbeziehungen ausmachen, wie insbesondere der USA oder der EU. Generell werden sich Unternehmen im Finanzsektor, die Kontoeröffnungs- und Kreditdienstleistungen anbieten, aus diesen Märkten zurückziehen, wenn sie diese als zu riskant oder das Geschäftsvolumen als zu gering einstufen (*De-risking*).

4.3 De-risking im Bereich der Korrespondenzbankenbeziehungen

Der Rückzug der Banken aus bestimmten Märkten ist eine strukturelle Herausforderung für globale Finanzmärkte, nicht nur für Märkte in Afrika. Das Korrespondenzbankennetz einer Bank besteht aus allen ausländischen Banken, bei denen diese Bank ein Konto eröffnet hat, um Transaktionen in der Landeswährung vorzunehmen. Internationale Zahlungen werden überwiegend über diese Interbankkontennetze in den verschiedenen Währungszonen abgewickelt. Ausserdem ermöglichen solche Netze den Kunden, Konten in der Landeswährung im Ausland zu eröffnen.

Der Zugang zu Bankdienstleistungen in einem als riskant geltenden Umfeld kann sich nicht nur für die Kundengruppe der KMU als begrenzt oder schwierig erweisen. Das Netz der Korrespondenzbanken ist in den letzten zehn Jahren kontinuierlich geschrumpft³², was sich auch auf Kleinbanken, Überweisungsunternehmen, in fragilen Kontexten aktive Nichtregierungsorganisationen (NGO), Botschaften und generell auf Kunden auswirkt, die in transnationalen Kontexten tätig sind. Es handelt sich dabei nicht um ein afrikanisches, sondern ein globales Phänomen mit negativen Folgen für die Finanzierung des internationalen Handels, für die finanzielle Integration, die Stabilität und Integrität der Finanzsysteme und letztlich für ein nachhaltiges Wachstum.

³¹ SR 946.231.11.

³² FSB *Correspondent Banking Data Report* vom 4.07.2017, <https://www.fsb.org/2017/07/fsb-correspondent-banking-data-report/> (besucht am 05.08.2020).

Die Faktoren, die hinter diesem Phänomen stehen (das als *de-risking* bezeichnet wird, aber auch zu einem *de-marketing*, dem Rückzug eines Akteurs aus einem bestimmten Markt führen kann), sind: i) eine gewisse Unklarheit auf internationaler Ebene bezüglich der regulatorischen Erwartungen an das Risikomanagement (der risikobasierte Ansatz sollte den Banken mehr Handlungsspielraum geben, hat aber in einigen Fällen den gegenteiligen Effekt), ii) eine grössere Risikoaversion der Banken als Folge der Geldbussen, die gegen globale Banken verhängt wurden, iii) Kosten im Zusammenhang mit Sorgfaltspflichten, die insbesondere in einem komplexen Umfeld sehr hoch sein können, und iv) Transaktionsvolumen, die zu gering sind, um diese Kosten auszugleichen.

Auf internationaler Ebene wird einiges unternommen, um dem Trend entgegenzuwirken. Die Schweiz wirkt seit 2016 an den entsprechenden Arbeiten mit. Sie leitet die *Correspondent Banking Coordination Group* des Financial Stability Board (FSB), die von der G20 mit einem Aktionsplan zur Trendumkehr beauftragt wurde. Die Arbeiten erfolgen in den fünf Bereichen quantitative und qualitative Analyse, Klärung der regulatorischen Erwartungen basierend auf internationalen Standards, Koordination der technischen Hilfe, technische Massnahmen zur Kostensenkung und Zusammenarbeit zwischen Banken und Geldübermittlern.

Die FATF und der Basler Ausschuss haben in Bemühung um Klärung der regulatorischen Erwartungen Richtlinien zum risikobasierten Ansatz veröffentlicht^{33,34}. Diese Publikationen stellen klar, dass die internationalen Standards die Banken nicht verpflichten, ihre Sorgfaltspflicht auf die Kunden ihrer Kunden mit erhöhtem Risiko auszuweiten (*Know Your Customer's Customer* oder KYCC). Gleichzeitig hat die *Wolfsberg Group*, eine Gruppe von dreizehn globalen Banken, darunter UBS und Credit Suisse, ihre Fragebögen für Korrespondenzbankenbeziehungen³⁵ und für andere Geschäftsbeziehungen³⁶ überarbeitet.

Die Faktoren, die der Konzentration des Korrespondenzbankennetzes zugrunde liegen, sind komplex und miteinander verknüpft (geringes Wachstum, Reputations- und Sanktionsrisiken, geringe Volumen, als ungenügend oder unklar empfundene Rahmenbedingungen, mangelnde Erfahrung des Privatsektors im Risikomanagement usw.). Die damit verbundenen Herausforderungen zeigen, dass ein internationales Engagement für den Abbau von Hindernissen im länderübergreifenden Handels- und Finanzwesen vonnöten ist. Der Bundesrat ist sich dieser Herausforderungen bewusst und setzt sich mit zahlreichen Massnahmen für die Verbesserung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in Afrika ein.

5 Exkurs: Umsetzung in der Praxis für Finanzinstitute

Im Hinblick auf diesen Bericht hat das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) eine Auswahl von Schweizer Finanzinstitutionen zu ihrem Afrika-Ansatz befragt. Die befragten Akteure stellen in der Praxis im Allgemeinen keine Diskriminierung des afrikanischen Kontinents im Vergleich zu anderen in Bezug auf das Risiko der Veruntreuung, Korruption oder illegalen Herkunft der Vermögenswerte sensitive Staaten oder Regionen unter anderem in Südamerika oder Asien fest. Der Anteil an abgelehnten Bankbeziehungen ihrer Teams sei auf den drei Kontinenten ähnlich. Die Kreditvergabemöglichkeit der Banken und Finanzinstitute in Afrika sei durch die Schweizer Finanzmarktregulierung im internationalen Vergleich nicht eingeschränkt. Aus dem Austausch geht nicht hervor, dass die Situation anders ist als für Banken anderer Länder. Jedoch sei für die Finanzinstitute ein besonderer Druck der internationalen

³³ FATF, Guidance on Correspondent Banking Services (Oktober 2016), <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-Correspondent-Banking-Services.pdf>, (besucht am 06.07.2020).

³⁴ Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, BCBS revised, Juni 2017: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d405.pdf> (besucht am 10.06.2020).

³⁵ Wolfsberg Group's Correspondent Banking Due Diligence Questionnaire, https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/Wolfsberg%27s_CBDDQ_140618_v1.2.pdf (besucht am 07.07.2020).

³⁶ Wolfsberg Group's Financial Crime Compliance Questionnaire, https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/Wolfsberg%27s_FCCQ_220218_v1.0.pdf (besucht am 07.07.2020).

Gemeinschaft auf die Schweiz spürbar, ihren Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und der internationalen Korruption nachzukommen. Dieser Druck führe insbesondere zu äusserster Vorsicht seitens der Schweizer Banken bei der Aufnahme neuer Geschäftsbeziehungen.

Bei einer Kontoeröffnung oder einem Kreditantrag bei einer Schweizer Bank (*onboarding procedure*) müssen die Banken eine Risikoanalyse nach den geltenden Vorgaben in der Schweiz (siehe 4.2.3) vornehmen. Zur Erinnerung: Zu den Risikofaktoren gehören hauptsächlich die Herkunft der Gelder, das Herkunftsland des Kunden oder die Komplexität der Strukturierung des Finanzgeschäfts im Rahmen einer Geschäftsbeziehung. So können beispielsweise bestimmte Industriezweige wie die Rohstoff- oder die Rüstungsindustrie oder besondere Verbindungen zu einer Regierung Kriterien für eine entsprechende Einstufung der Bankbeziehung sein.³⁷ Eine komplexe Finanzstruktur erschwert es den Behörden auch, den effektiv wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren (*Paper Trail*). Einige der befragten Banken gaben an, Initiativen der Zivilgesellschaft wie die *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI)³⁸ oder den *Transparency International Corruption Index* beizuziehen, um das Risiko einer neuen Geschäftsbeziehung zu bewerten.

Werden erhöhte Risiken oder eine ausländische PEP festgestellt, meldet der zuständige Finanzintermediär oder *Compliance Officer* dies umgehend seinen Vorgesetzten oder unter gewissen Umständen direkt dem obersten Geschäftsführungsorgan (Art. 13 Abs. 3-4 und Art. 19 Abs. 1 GwV-FINMA); diese können die neue Bankbeziehung dann von Fall zu Fall annehmen oder ablehnen. Auch hier gibt es kein generelles Verbot, das afrikanische Länder oder KMU, die Kredite für den Handel auf diesem Markt beantragen, diskriminieren würde, sondern vielmehr eine Analyse der Risikofaktoren, die das zuständige Personal innerhalb des Finanzinstituts nach der Risikopolitik des Unternehmens vornimmt. Diese Analyse wird sich auch auf die Häufigkeit der Kontrollen während der Geschäftsbeziehung auswirken, wenn diese fortgesetzt wird (*ongoing due diligence*).

Zu den Geschäftsbeziehungen mit KMU, die auf dem afrikanischen Markt präsent sind, sagten die befragten Finanzakteure, es handle sich in der Regel um wenige, aber hochspezialisierte Firmen, die in der Lage seien, eigene Risikobewertungen vorzunehmen. Die Finanzintermediäre können jedoch je nach Tätigkeit der Gegenparteien vor Ort Vorbehalte äussern.

Was die Kreditvergabe an in afrikanischen Ländern tätige KMU betrifft, unterscheiden die befragten Banken zwischen zwei Situationen, wobei sie auf die geringe Anzahl von solchen Kreditanträgen hinwiesen. Der Fall von KMU mit Sitz in der Schweiz, die in der Schweiz produzierte Produkte nach Afrika exportieren, stellt kein besonderes Problem dar. Im Fall von KMU, die über eine Tochtergesellschaft in einem afrikanischen Land produzieren, sei hingegen ein komplexeres und kostenintensiveres Risikoanalyseverfahren erforderlich. Für einige Banken oder Kreditinstitute kann dies ein Grund für den Verzicht auf die Kreditvergabe und damit den Rückzug aus dem betreffenden Markt darstellen, wenn sie das Geschäftsvolumen als zu gering erachten.

Wie schon erwähnt berücksichtigen Finanzinstitute die mit dem Land oder dem Geschäft, in denen das KMU tätig werden will, verbundenen Reputationsrisiken. In einigen Fällen gewährt die Bank lieber keinen Kredit, wenn mittel- oder langfristig ein Reputationsrisiko droht, auch wenn das Handelsgut zunächst harmlos und unproblematisch ist. Ein konkretes Beispiel dafür sind die sowohl zivil als auch militärisch verwendbaren sogenannten *Dual-Use-Güter* oder Technologien, die für das KMU und die Bank insofern ein Reputationsrisiko darstellen, als die verkaufte Ware vor allem in politisch instabilen

³⁷ Siehe dazu u. a. den am 26. Februar 2020 veröffentlichten Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4204 Seydoux-Christe vom 14.12.2017 «Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei».

³⁸ Das SECO ist einer von mehreren Gebern in dieser Initiative.

Ländern ihrer primären Bestimmung entzogen wird. Die Exportkontrollen und Sanktionen sind im Güterkontrollgesetz (GKG)³⁹ und im Kriegsmaterialgesetz (KMG)⁴⁰ geregelt. Für die Prüfung und Bewilligung der Exportgesuche ist das SECO zuständig.⁴¹

Als weitere Schwierigkeit wurde bei der Umfrage die internationale Korrespondenzbankproblematik genannt. In diesem Fall können Transaktionen, wenn sie in USD ausgeführt werden, sehr strengen Dokumentationspflichten unterliegen, ihre Durchführung kann sich verlangsamen oder sogar unmöglich werden, weil die Korrespondenzbanken im Fall von Ländern, welche die FATF-Standards nicht einhalten oder internationalen Sanktionen unterliegen, zusätzliche Beschränkungen auferlegen. Die Gründe für diese strengen Auflagen wurden im vorangegangenen Kapitel erörtert. Die Korrespondenzbankennetze haben deshalb in den letzten Jahren ausgedünnt, was den Zugang zu internationalen Finanzmitteln und die Geschäftsentscheide international tätiger Banken erschwert.

Der Austausch mit einzelnen Firmen zeigt, dass betriebswirtschaftliche Überlegungen im Vordergrund stehen. Jeder Kreditvergabe und Kontoeröffnung geht eine Risikoanalyse voraus. Das Geschäftsmodell des KMU hat somit bei den meisten Banken massgeblichen Einfluss auf den Entscheid, der immer auf dem Risiko-Ertrags-Profil des betreffenden Projekts beruht, sei es in Afrika oder in anderen Teilen der Welt.

6 Bestehende Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen

6.1 Instrumente der Aussenwirtschaft zur Förderung der Geschäftsaktivitäten von Schweizer Unternehmen in Afrika

Der Bund verfügt über verschiedene Instrumente, um den Handel mit Afrika und Schweizer Investitionen in Afrika zu unterstützen und zu fördern. Mittels Freihandelsabkommen, die meist im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA abgeschlossen werden, wird der Marktzugang der Schweiz und der Partnerländer zum beiderseitigen Vorteil verbessert. Auf dem afrikanischen Kontinent bestehen Freihandelsabkommen mit drei nordafrikanischen Ländern (Ägypten, Marokko und Tunesien) und fünf Subsahara-Ländern, die der Südafrikanischen Zollunion angehören (Botsuana, Eswatini, Lesotho, Namibia und Südafrika).

Via EFTA ist die Schweiz ausserdem Unterzeichnerstaat verschiedener gemeinsamer Erklärungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Diese Erklärungen sind ein erster Schritt zu künftigen Freihandelsbeziehungen. Über einen gemischten Ausschuss wird die technische Zusammenarbeit in Handelsfragen unter den beteiligten Staaten verbessert. In Afrika hat die EFTA mit Mauritius und Nigeria eine gemeinsame Erklärung zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit abgeschlossen. Mit den Ländern der Ostafrikanischen Gemeinschaft (Burundi, Kenia, Südsudan, Uganda, Ruanda und Tansania) sind entsprechende Gespräche in Gang.

Um günstige Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen zu schaffen, schliesst die Schweiz auch bilaterale Investitionsschutzabkommen (ISA) ab. Diese Abkommen bieten Schweizer Investoren (natürliche und juristische Personen) im Ausland – und umgekehrt – mehr Rechtssicherheit und Schutz

³⁹ SR 946.202.

⁴⁰ SR 514.51.

⁴¹ SECO, Exportkontrollen und Sanktionen, www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen.html (besucht am 18.06.2020).

vor nichtkommerziellen (politischen) Risiken. Gegenwärtig sind ISA mit 38 afrikanischen Ländern in Kraft.⁴²

Mit Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) vermeidet die Schweiz die Doppelbesteuerung von natürlichen und juristischen Personen mit internationalen Anknüpfungspunkten im Bereich der Einkommens- und Vermögensbesteuerung. Derzeit sind 10 DBA mit afrikanischen Staaten in Kraft.⁴³

Neben diesen bilateralen Abkommen nutzt der Bund Instrumente zur Förderung und Erleichterung der Tätigkeiten von Schweizer Unternehmen im Ausland.

Switzerland Global Enterprise (S-GE) betreibt im Auftrag des Bundes (SECO) die Exportförderung. S-GE unterstützt Schweizer Unternehmen, insbesondere KMU, bei der Suche nach Geschäftsmöglichkeiten im Ausland, hilft bei Marktanalysen, vermittelt Geschäftskontakte und Teilnahmen an internationalen Messen über SWISS Pavilion. S-GE verfügt über externes Netzwerk von *Swiss Business Hubs* (SBH) und *Trade Points* (TP) in 27 Zielmärkten auf der ganzen Welt. Ihr Standort in Botschaften oder Generalkonsulaten verleiht ihnen einen offiziellen Status. Die *Swiss Business Hubs* spielen eine zentrale Rolle bei der Exportförderung. Über ihr Expertennetz stellen sie ihre Kenntnis der lokalen Gegebenheiten exportwilligen Schweizer KMU zur Verfügung. Es gibt einen *Swiss Business Hub* in Pretoria für das südliche und östliche Afrika und einen *Trade Point* in Lagos (Nigeria).

Die *Schweizerische Exportrisikoversicherung* (SERV), eine eigenfinanzierte öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes, versichert Risiken im Exportgeschäft, die private Versicherer nicht oder nur unzureichend abdecken (Subsidiarität). Dazu gehören politische Risiken und das Delkredererisiko beim Export von Gütern und Dienstleistungen. Die SERV bietet Schweizer Exportunternehmen Schutz vor Zahlungsausfall und erleichtert die Exportfinanzierung. Sie trägt dazu bei, dass Unternehmen einfacher günstige Kredite oder eine höhere Kreditlimite erhalten und helfen ihnen damit beim Export ihre Liquidität zu wahren. Mehrere Schweizer Unternehmen nutzen die Dienstleistungen der SERV für ihre Tätigkeiten in oder mit Afrika. 2019 bestand der Kundenstamm der SERV zu über 60 Prozent aus KMU. 300 Millionen Franken Verpflichtungen betrafen Subsahara-Afrika und rund 1,4 Milliarden den Nahen Osten und Nordafrika.⁴⁴

Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des SECO unterstützt die KMU bei der Internationalisierung ihrer Geschäftstätigkeit auch auf dem afrikanischen Kontinent mit zwei Instrumenten, dem *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM) und dem *SECO Start-up Fund* (SSF). SIFEM ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft des Bundes, die kommerziell existenzfähige KMU in Entwicklungs- und Schwellenländern finanziell unterstützt und damit hilft, sichere Arbeitsplätze zu schaffen und die Armut in diesen Ländern zu reduzieren. Seit der Gründung hat SIFEM 958,1 Millionen USD in rund 132 Projekte in Afrika, Asien, Osteuropa und Lateinamerika investiert. Über Investitionsfonds ist SIFEM auf dem gesamten afrikanischen Kontinent tätig, der 31 Prozent des Portfolios ausmacht.⁴⁵ Der SSF ist ein entwicklungspolitischer Fond des SECO, der über FINANCEcontact in Zürich verwaltet wird. Er fördert Investitionsprojekte des Privatsektors in Entwicklungs- und Transitionsländern. Die Projekte müssen kommerziell lebensfähig sein und anerkannten Sozial- und Umweltstandards entsprechen. Seit der Gründung hat der SSF zur Schaffung von mehr als 16 000 Arbeitsplätzen beigetragen. Afrika macht gegenwärtig rund 47 Prozent seines Kreditportfolios aus.⁴⁶

⁴² Liste der Länder auf: www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationale_Investitionen/Vertragspolitik_der_Schweiz/overview-of-bits.html (besucht am 07.05.2020).

⁴³ Liste der DBA in der Systematischen Rechtssammlung: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/0.67.html (besucht am 07.05.2020).

⁴⁴ SERV, Geschäftsbericht 2019, www.serv-ch.com/fileadmin//Files/PDF/online-schalter/geschaeftsbericht/SERV_Geschaeftsbericht_2019_d.pdf (besucht am 15.05.2020).

⁴⁵ SIFEM, Geschäftsbericht 2018, www.sifem.ch/fileadmin/user_upload/sifem/pdf/de/Reports/2018_Geschaeftsbericht.pdf (besucht am 07.07.2020).

⁴⁶ SSF, www.secostartupfund.ch/de/index-de.html (besucht am 07.07.2020).

Die Finanzierung wird durch technische Unterstützung für öffentliche und private Akteure namentlich in Südafrika oder Ghana ergänzt. Dabei werden folgende Ziele verfolgt: i) Verbesserung von Transparenz, Governance und Geschäftsmodell der KMU, die zu nachhaltiger Rentabilität und Solvenz der Unternehmen führt; ii) Ausbildung lokaler Finanzintermediäre in der Kreditvergabe an KMU; iii) Aufbau lokaler Kredithistorisierungssysteme, um die Kreditprüfung zu erleichtern. Das SECO setzt sich für die Stärkung der Infrastruktur und der lokalen Finanzmarktregulierung ein (Kreditvergabe in lokaler Währung und Senkung der Finanzintermediationskosten). Dazu gehört auch die Entwicklung alternativer Finanzierungsmodelle wie lokale Kapitalmärkte durch rechtliche und regulatorische Unterstützung, Kapazitätsaufbau und Unterstützung bei Transaktionen (Garantie lokaler Anleihen).

Schliesslich setzt sich der Bund mit seiner aktiven Wirtschaftsdiplomatie für die Förderung und Wahrung der Interessen von Schweizer Unternehmen im Ausland ein. Dabei spielen die Schweizer Botschaften eine wichtige Rolle, die den Kontakt zwischen Schweizer Unternehmen und lokalen Wirtschafts- und Regierungsakteuren fördern. Auch die diplomatischen Vertretungen der Schweiz bieten Schweizer Unternehmen bei konkreten Problemen im Ausland Unterstützung, wenn die Voraussetzungen für ein behördliches Vorgehen erfüllt sind.

Das SECO organisiert Wirtschaftsmissionen im Ausland, zu denen Vertreter der Schweizer Wirtschaft eingeladen sind. Diese Missionen dienen als Türöffner für die Märkte der jeweiligen Länder. In diesem Sinne haben Bundesrat Schneider-Ammann vom 21.-25. März 2018 Wirtschaftsmissionen in Nigeria und Côte d'Ivoire respektive Bundesrat Parmelin vom 2.-5. Februar 2020 in Ägypten durchgeführt, in beiden Fällen in Begleitung einer grossen Wirtschaftsdelegation. Mit einigen Staaten wurden gemischte Wirtschaftskommissionen eingerichtet, ein institutionalisierter Wirtschaftsdialog, an dem auch Schweizer Unternehmen teilnehmen können. Auf dem afrikanischen Kontinent besteht eine solche Kommission mit Südafrika.

6.2 Massnahmen im Rahmen des Financial Stability Board und des Internationalen Währungsfonds

Die bereits erwähnte Correspondent-Banking-Arbeitsgruppe des FSB koordiniert die Bemühungen in diesem Bereich, welche auch die durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) geleistete technische Unterstützung umfassen. Die Unterstützung hat zum Ziel, die Institutionen, die Rahmenbedingungen, die Prozesse und das Risikomanagement in von diesem Trend betroffenen Ländern zu stärken. Dazu gehört auch der Kapazitätsaufbau im Privatsektor. Zudem wurden Instrumente entwickelt, die die Verfahren zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten erleichtern, um die Kosten für die Banken zu begrenzen (z. B. KYC-Register von SWIFT, mit dem risikorelevante Informationen unter den Korrespondenzbanken geteilt werden).

Über den IWF setzt sich die Schweiz zudem für angemessene Rahmenbedingungen im Bereich der Finanzaufsicht und der Finanzmarktregulierung sowie für ein inklusiveres Finanzsystem ein. Das ist zum Beispiel mit der Beteiligung am Treuhandfonds des IWF zur technischen Unterstützung bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (IMF AML/CFT Topical Trust fund) der Fall.⁴⁷ Diese Bemühungen werden auch auf bilateraler Ebene durch die umfangreiche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz verfolgt, die weitgehend auf der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2017-2020⁴⁸ und künftig auf der Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024⁴⁹ basiert.

⁴⁷ Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017-2020, BBI **2016** 2536 f.

⁴⁸ BBI **2016** 2333.

⁴⁹ BBI **2020** 2597.

6.3 Stärkung der Institutionen vor Ort durch die Entwicklungszusammenarbeit

Der Bundesrat hat die Vision der Agenda 2030 zu seiner eigenen gemacht. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz soll zu einer nachhaltigen, umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung beitragen. Die Schweiz genießt international eine hohe Glaubwürdigkeit. Ihr traditionelles Bekenntnis zu humanitären Werten und ihre Neutralität verleihen ihr Legitimität. Der Bund ist auch im eigenen Interesse international tätig. Wirtschaftliche Möglichkeiten werden gefördert, Arbeitsplätze vor Ort geschaffen und so Alternativen zur Migration eröffnet. Zudem tragen stabilere Länder zur Sicherheit der Schweiz bei.⁵⁰

Die Schweiz trägt zur Stärkung des Rechtsstaats und der demokratischen Mitsprache bei, indem sie Institutionen unterstützt, die der Gesellschaft und einer nachhaltigen und inklusiven Wirtschaft dienen. Die öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz (Aide publique au développement, APD) kann einen Multiplikator-Effekt erzielen, indem in den Partnerländern zusätzliche Ressourcen generiert werden, seien es private Investitionen oder Steuereinnahmen.⁵¹ Ein Ziel der Schweiz ist das Engagement für eine transparente Mobilisierung der Ressourcen und eine zuverlässige Verwaltung des Staatshaushalts.

Eine weitere Aktionslinie der Entwicklungszusammenarbeit betrifft den Aufbau oder die Konsolidierung eines stabilen, gut ausgebauten Finanzsektors (u. a. System zur Bekämpfung der Geldwäscherei nach den Empfehlungen der FATF, Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden). Das SECO unterstützt verschiedene globale und regionale Initiativen im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, welche von Organisationen wie dem IWF, der UNO-Organisation gegen Drogen und Kriminalität (UNODC) oder der Egmont Gruppe, dem Zusammenschluss der nationalen Geldwäschereimeldstellen implementiert werden. Dies mit dem Ziel, dass immer mehr Länder die internationalen Standards in diesem Bereich einhalten. So konnte beispielsweise der Sudan dank der technischen Unterstützung des IWF 2015 von der FATF-Liste der Länder mit hohem Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko gestrichen werden, was den sudanesischen Banken die Einbindung in das internationale Finanzsystem ermöglicht hat.⁵² Der Aufbau eines nachhaltigen Finanzsystems verschafft Einzelpersonen und Unternehmen die notwendigen Mittel für wirtschaftliche Aktivitäten. Angesichts der Größenordnung des Finanzbedarfs für nachhaltige Infrastrukturen, Wohnungsbau und KMU-Finanzierung und des begrenzten Schuldenspielraums vieler Länder ist diese Frage von grösster Bedeutung.

Eine solide Geldpolitik und ein angemessener Aufsichtsrahmen sind eine Voraussetzung für die Entwicklung der Finanz- und Kapitalmärkte auch in den Entwicklungsländern. Eine intelligente Regulierung und Aufsicht im Finanzsektor trägt – nach einer angemessenen Kosten-Nutzen-Analyse – zur Stabilität, Diversifizierung und Integrität des Finanzmarkts bei und stärkt gleichzeitig die Institutionen und die Governance des nationalen Finanzsystems. Zur Stärkung der lokalen Finanzmärkte und der Stabilität der Gouvernanzstrukturen könnten mittelfristig aber auch die privaten Akteure auf nationaler Ebene gestärkt werden. Gerade im Bereich der Compliance und der Einhaltung, der Kontrolle und bei der effektiven Umsetzung von Sorgfalts- und Geldwäschereipflichten fehlt es den lokalen Finanzinstituten an angemessen ausgebildetem Personal.

Im Kontext der Stärkung des lokalen Finanzsektors ist die finanzielle Inklusion ein zentraler Ansatz zur Armutsbekämpfung. Um diesen Ansatz zu fördern, engagiert sich die Schweiz zusammen mit dem Privatsektor. Ein Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit zwischen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Versicherungen, Banken, Impact-Investoren und Schweizer KMU im Rahmen

⁵⁰ SECO, Internationale Zusammenarbeit der Schweiz, www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/de/home/strategie/ausrichtung/internationale-zusammenarbeit-schweiz.html (besucht am 05.12.19).

⁵¹ Ebenda.

⁵² Internationaler Währungsfonds, Strengthening Financial Integrity in Sudan, https://www.imf.org/external/np/ins/english/capacity_countries_if_sudan.htm (besucht am 03.08.2020).

der Plattform *Swiss Capacity Building Facility* (SCBF).⁵³ Diese Art der Partnerschaft zielt darauf ab, unternehmerische Lösungen für Entwicklungsherausforderungen zu finden. Eine im Rahmen der SCBF aufgebaute Kooperation war die Zusammenarbeit zwischen einem Schweizer KMU und einer lokalen Mikrofinanzinstitution, die in Kenia im Solarenergiesektor tätige Unternehmen mit Kleinkrediten unterstützte.

Diese nicht abschliessende Aufzählung der internationalen Zusammenarbeit des Bundes in Afrika zeigt, was zur Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen und zur Förderung des wirtschaftlichen und finanziellen Austauschs zwischen der Schweiz und dem afrikanischen Kontinent unternommen wird. Der Bundesrat hat die Bedeutung dieser internationalen Zusammenarbeit mehrfach bekräftigt. Er ist sich der Herausforderungen bewusst, die noch zu bewältigen sind. Auch im Hinblick auf die Auswirkungen, die die globale Pandemiekrise auf die afrikanischen Volkswirtschaften sowie die Beziehungen zwischen der Schweiz und Afrika haben wird.

⁵³ Die SCBF ist eine öffentlich-private Entwicklungspartnerschaft, die technische Unterstützung für Finanzdienstleister finanziert, um kundenorientierte Finanzprodukte und -dienstleistungen zu entwickeln und zu verbessern und die finanzielle Inklusion in Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern.

7 Fazit

Die Finanzierung in Afrika tätiger Schweizer KMU stellen angesichts des Entwicklungspotenzials des Kontinents einen vielversprechenden Markt dar. Wie aus der vorstehenden Analyse hervorgeht, können die internationalen Anforderungen in diesem Bereich und die mit diesen Ländern verbundenen Risiken Schweizer Finanzinstitute jedoch davon abhalten, für in Afrika tätige Kunden Konten zu eröffnen oder ihnen Kredite zu gewähren.

Grösste Herausforderung bei der Handelsfinanzierung mit afrikanischen Staaten ist neben den allgemeinen Risiken wie Korruption, internationale Sanktionen oder Geldwäscherei die Aufrechterhaltung der Korrespondenzbankenbeziehungen im Lichte der hohen Kosten für die Einhaltung der Sorgfaltpflichten bei der Prüfung von Personen und Transaktionen und des geringen Ertrags aus der Geschäftsbeziehung. Viele afrikanische Länder werden als Länder mit erhöhten Risiken geführt, was je nach Fall und Geschäftsbeziehungen umfangreichere Abklärungen mit sich bringen kann. Gleichzeitig sind in diesen Ländern die öffentlichen und privaten Strukturen zur Überwachung, Kontrolle und effektiven Umsetzung der einschlägigen Sorgfalts- und Geldwäschereipflichten begrenzt ausgebaut.

Nach Prüfung der einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz (vgl. Kapitel 4) kann festgehalten werden, dass die Schweizer Finanzmarktregulierung auf objektiven Kriterien basiert und diskriminierungsfrei ausgestaltet ist. Es gibt keine spezifischen Anforderungen für afrikanische Staaten. Die schweizerische Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung gilt für alle Geschäftsbeziehungen, die ein Finanzintermediär mit seinen Kunden aufnimmt, unabhängig vom Wohnsitzstaat der Vertragspartei oder des wirtschaftlich Berechtigten und vom Herkunftsort der Gelder. Die Schweizer Banken, die für den Bericht befragt wurden, verweisen auf den anhaltenden internationalen Druck auf die Schweiz und ihre Finanzinstitute, internationale Standards im Finanzwesen einzuhalten. Die schweizerischen Regulierungen erachten sie jedoch nicht als besondere Einschränkungen ihrer Kreditvergabefähigkeit im Rahmen von Vertragsbeziehungen mit in Afrika tätigen Unternehmen.

Ob ein Konto eröffnet oder ein Kredit vergeben wird, ist zudem in der Schweiz eine private Entscheidung der Bank. Die befragten Finanzinstitute stellen auch diesbezüglich keine spezifische Diskriminierung des afrikanischen Kontinents im Vergleich zu anderen Risikoregionen der Welt wie Südamerika und Asien fest. Wie vorgängig dargelegt ist der Rückzug vieler Finanzinstitute hauptsächlich auf die Konzentration des Korrespondenzbankennetzes und die Zunahme der Rechts- und Reputationsrisiken zurückzuführen.

Der Bundesrat ist sich dieser Hindernisse bewusst. Er setzt sich auf mehreren Ebenen dafür ein, Hürden abzubauen und den Schweizer Handel im Ausland zu fördern. Der Bund wirkt an der Erarbeitung internationaler Standards im Finanzbereich mit. Dies namentlich mit dem Ziel, die Konzentration des Korrespondenzbankennetzes zu begrenzen und ein internationales Level Playing Field für eine stabile, offene und nachhaltige Wirtschaft weltweit zu schaffen. Die Exportförderung (SERV, S-GE Business Hubs), Freihandelsabkommen sowie bilaterale Investitionsschutzabkommen und Doppelbesteuerungsabkommen bilden den Kern für die Unterstützung von Schweizer Unternehmen im Ausland. Hinzu kommen Massnahmen wie Wirtschaftsmissionen der Bundesräte in Afrika oder Treffen von Departementen oder Ämtern (namentlich EDA, SECO und SIF) mit lokalen Ministerien. Schliesslich setzt sich der Bund durch seine Mitwirkung in internationalen Gremien wie dem IWF, der Weltbank und der UNO sowie über die Entwicklungszusammenarbeit zur Stärkung der Institutionen vor Ort und zur Förderung des Privatsektorengagements, für die Verbesserung der Rahmenbedingungen insbesondere im Finanzmarktbereich in den Empfängerländern ein. Aufgrund des risikobasierten Ansatzes sind es diese Rahmenbedingungen, die letztlich den Entscheid der Finanzintermediäre beeinflussen, ob sie Dienstleistungen erbringen wollen oder nicht.

8 Abkürzungen

AML	Anti Money Laundering
APD	Öffentliche Entwicklungshilfe (Aide publique au développement)
BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen
BankV	Verordnung über die Banken und Sparkassen
BBl	Bundesblatt
CFT	Countering the Financing of Terrorism
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EmbG	Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen
ERV	Verordnung über die Eigenmittel und die Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser
EU	Europäische Union
FATF	Financial Action Task Force
FINMAG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GAFI	Groupe d'action financière GAFI (Name der FATF auf Französisch)
GwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
GwV	Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
GwV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor
FHA	Freihandelsabkommen
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FSB	Financial Stability Board
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GKG	Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer Militärischer Güter sowie strategischer Güter
ISA	Investitionsschutzabkommen
IWF	Internationaler Währungsfonds
KKG	Bundesgesetz über den Konsumkredit
KMG	Bundesgesetz über das Kriegsmaterial
KYC	Know your Customer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NGO	Nichtregierungsorganisationen
OR	Obligationenrecht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PEP	Politisch exponierte Personen
RS	Rundschreiben
Rz.	Randziffer
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Exportrisikoversicherung
S-GE	Switzerland Global Enterprise
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSF	SECO Start-up Fund
TP	Trade Point
UNO	Vereinte Nationen
UNODC	UNO-Organisation gegen Drogen und Kriminalität
USD	US-Dollar
VSB	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken
Ziff.	Ziffer