



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA  
Direktion für Völkerrecht DV

# **Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG)**

**Bericht über das Ergebnis des  
Vernehmlassungsverfahrens  
(22. Mai 2013–12. September 2013)**

**Direktion für Völkerrecht**

**Bern, 24. 01.2014**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage und Inhalt des Vorentwurfs</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept</b>	<b>4</b>
2.1	<i>Vernehmlassungsverfahren</i>	4
2.2	<i>Auswertungskonzept</i>	5
<b>3</b>	<b>Zusammenfassung der wichtigsten Vernehmlassungsergebnisse</b>	<b>5</b>
3.1	<i>Zustimmung zum Vorentwurf</i>	5
3.1.1	Hauptgründe für die Zustimmung	6
3.2	<i>Ablehnung des Vorentwurfs</i>	7
3.2.1	Hauptgründe für die Ablehnung	7
3.3	<i>Verzicht auf eine Stellungnahme</i>	8
<b>4</b>	<b>Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfes</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden</b>	<b>31</b>

## 1 Ausgangslage und Inhalt des Vorentwurfs

Am 22. Mai 2013 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG). Der vom Bundesrat vorgelegte Gesetzesentwurf sieht vor, die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern in einem einheitlichen Erlass zu regeln.

Bisher hat der Bundesrat die vorsorglichen Vermögenssperrungen im Bereich Potentatengelder auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) gestützt. Anlässlich der historischen Umwälzung des Arabischen Frühlings im Jahre 2011 kam es innert weniger Wochen zu einem mehrmaligen Rückgriff auf Artikel 184 Absatz 3 BV. Die Anrufung dieser Bestimmung ist aus rechtsstaatlichen Gründen auf Ausnahmefälle zu beschränken. In Erfüllung der Motion Leutenegger Oberholzer hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, eine formell-gesetzliche Grundlage zur Sperrung von Potentatengeldern zu erarbeiten. Dazu kommt, dass die Verlängerung der Blockierungsverordnungen zu Tunesien und Ägypten den Bundesrat verpflichtet, der Bundesversammlung bis im Juli 2014 einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu unterbreiten (siehe Art. 7c RVOG). Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Frühling 2011 dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) den Auftrag zur Ausarbeitung einer formell-gesetzlichen Grundlage erteilt. Der ausgearbeitete Gesetzesentwurf regelt die Voraussetzungen vorsorglicher Sperrungen von Vermögenswerten politisch exponierter Personen zu Sicherheitszwecken. Weiter enthält er Bestimmungen im Hinblick auf eine verwaltungsgerichtliche Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern. Zudem sieht der Vorentwurf die Möglichkeit gezielter Massnahmen vor, um den Herkunftsstaat in seinen Bemühungen um Rückerstattung illegal erworbener und aus dem Land geschaffter Vermögenswerte zu unterstützen. Nebst zwei gesetzgeberischen Neuerungen, mit welchen das geltende Dispositiv gestärkt werden soll, handelt es sich weitgehend um die Kodifikation von bereits geltendem Recht<sup>1</sup> sowie der bisherigen Praxis der Schweiz im Bereich der Sperrung und Rückführung von Potentatengeldern.

Die Vernehmlassung dauerte bis zum 12. September 2013.

---

<sup>1</sup> Überführung der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (RuVG) sowie der Verordnungen, die vom Bundesrat gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassen wurden (insbesondere zu Tunesien und Ägypten: SR 946.231.175.8 und SR 946.231.132.1), in die neue Gesetzesgrundlage

## 2 Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept

### 2.1 Vernehmlassungsverfahren

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Kantone, die politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft, der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie weitere Organisationen und interessierte Kreise eingeladen.

Von den Eingeladenen haben sich 23 Kantone (ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, BL, SH, AI, AA, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU), 6 politische Parteien (CVP, EVP, FDP sowie FDP GE, GPS, SVP, SP), 6 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (Schweizerischer Gewerbeverband SGV, Schweizerische Bankiervereinigung SBVg, Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers VSPB, Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB, Verband Schweizerischer Vermögensverwalter VSV, Schweizerischer Anwaltsverband SAV) sowie 9 weitere Organisationen und interessierte Kreise (Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz KSBS, Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft SKG, Centre Patronal CP, Alliance Sud<sup>2</sup>, Transparency International Schweiz, Erklärung von Bern EvB, International Centre for Asset Recovery ICAR, Track Impunity Always TRIAL, Demokratische Jurist/-innen Schweiz DJS) vernehmen lassen. Von den zur Stellungnahme eingeladenen Gerichten äusserte sich das Bundesstrafgericht (BStrGer) in materieller Hinsicht.

Es haben sich ausserdem vernehmen lassen: Genève Place Financière, Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin GCO, Ordre des Avocats de Genève sowie die UBS AG. Ausserdem gingen zwei Stellungnahmen aus Ägypten ein: vom Justizministerium Ägyptens, das als Staat vom Vorentwurf potenziell betroffen sein könnte, sowie von der Egyptian Initiative for Personal Rights als Nichtregierungsorganisation.

Von den direkt begrüssten Vernehmlassungsadressaten verzichteten 9 ausdrücklich auf eine weitergehende Stellungnahme (Kantone SZ, ZG, GL, economiesuisse, BGer, BVGer, BPatGer, Schweizerischer Arbeitgeberverband sowie SSV ). Die Universität Genf teilte mit, keine besonderen Bemerkungen zu haben.

Zu den Artikeln 23, 24, 25, 26, 28, 29 und 30 wurden keine materiellen Stellungnahmen eingereicht.

---

<sup>2</sup> Einschliesslich Fastenopfer, Brot für Alle, Swissaid, Caritas, Helvetas, HEKS.

## 2.2 Auswertungskonzept

Die eingegangenen Stellungnahmen werden nachfolgend nicht einzeln wiedergegeben. Vielmehr wird die grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmenden aufgezeigt und dabei insbesondere auch auf kritische Bemerkungen und Änderungsvorschläge hingewiesen. Für Einzelheiten sei auf die einzelnen Stellungnahmen verwiesen, welche beim EDA (Direktion für Völkerrecht DV) gestützt auf Artikel 9 Absatz 2 des VIG eingesehen werden können.

## 3 Zusammenfassung der wichtigsten Vernehmlassungsergebnisse

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (47) begrüssen den Gesetzesentwurf explizit oder zumindest im Grundsatz. Eine Minderheit (10) steht ihm ablehnend gegenüber. Die restlichen Vernehmlassungsadressaten (10) verzichten auf eine Stellungnahme oder haben keine weiteren Bemerkungen anzubringen.

Von den politischen Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, wurde der Entwurf sowohl klar unterstützt (SP, Grüne und EVP) wie auch abgelehnt (SVP, FDP und CVP). Der Detaillierungsgrad der verschiedenen Stellungnahmen ist aber sehr unterschiedlich. Zudem haben sich mehrere Parteien nicht an der Vernehmlassung beteiligt (u.a. BDP, Grünliberale Partei, Lega, MCR).

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die drei Kantone mit grossen Finanzplätzen, d.h. ZH, GE und TI, den Entwurf alle positiv aufnehmen. Das gilt auch für die meisten gesamtschweizerischen Wirtschaftsdachverbände, darunter diejenigen aus dem Bankensektor, mit Ausnahme der Privatbankiers sowie verschiedener Organisationen des Genfer Finanzplatzes.

BGer, BVGer und BPatGer teilten mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichteten.

### 3.1 Zustimmung zum Vorentwurf

Folgende **Kantone** stimmen dem Gesetzesprojekt grundsätzlich zu: ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, FR, SO, BS, SH, AI, AR, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE und JU. Die Mehrheit der Kantone hat, abgesehen von einer allgemeinen Zustimmung, keine detaillierte Stellungnahme eingereicht. Hingegen haben sich die Kantone ZH, GE, SO, TI, VD und VS zu spezifischen Bestimmungen geäußert sowie vereinzelt Änderungs- bzw. Ergänzungsvorschläge angebracht. BL hat sich nicht explizit für oder gegen die Vorlage ausgesprochen, sich jedoch zu einer einzelnen Bestimmung vernehmen lassen.

Von den **politischen Parteien** begrüssen die EVP, die SP sowie die Grünen den Gesetzesentwurf.

Von den **Verbänden** (inkl. UBS mit separater Eingabe) stehen dem Gesetzesentwurf grundsätzlich die SBVg, der SGB sowie der VSV positiv gegenüber. Eine Mehrheit der **weiteren Organisationen und interessierten Kreise** wie Alliance Sud, TI Schweiz, EvB, ICAR, TRIAL, DJS, GCO, SKG, sowie die KSBS begrüßen ihn.

### 3.1.1 Hauptgründe für die Zustimmung

Begrüsst wird insbesondere die Erschaffung eines einheitlichen Erlasses, der die bisherige Praxis umfassend kodifiziert und bestehendes Recht übernimmt<sup>3</sup>. Begrüsst wird dabei auch explizit<sup>4</sup> die Abkehr von Artikel 184 Abs. 3 BV, welcher Ausnahmefällen vorbehalten sein müsse. Eine einheitliche gesetzliche Grundlage diene der Rechtssicherheit und Transparenz<sup>5</sup>. Zudem schaffe sie Gerechtigkeit und Voraussehbarkeit.

Die Gesetzesvorlage diene der Stärkung der Reputation<sup>6</sup> des Schweizer Finanzplatzes, auch auf internationaler Ebene. Positiv bewertet wird auch das proaktive Engagement und die Vorreiterrolle der Schweiz im Bereich der Asset Recovery, in der Bekämpfung der Korruption und im Kampf gegen die Straflosigkeit<sup>7</sup>. Zudem verbessere der Gesetzesentwurf die Effizienz in Restitutionsfällen durch eine bessere Zusammenarbeit sowie mittels Vereinfachung und Standardisierung bestimmter Verfahren<sup>8</sup>. Sie sei flankierend zum ordentlichen Rechtshilfeweg und allfälligen ordentlichen Strafverfahren zu verstehen und schaffe die gesetzlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Repatriierung von Potentatengeldern<sup>9</sup>. Die beiden gesetz-

---

<sup>3</sup> So u.a. ZH, BE, SO, AR, AG, LU, VD, GE, JU, GCO, VSV, Nichtregierungsorganisationen

<sup>4</sup> LU, die Grünen, VSV

<sup>5</sup> SO, AG, TI, VD, GCO, VSV

<sup>6</sup> VS, GCO

<sup>7</sup> AI, SP, EVP

<sup>8</sup> EVP

<sup>9</sup> KSBS

geberischen Neuerungen<sup>10</sup> werden von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden explizit begrüsst<sup>11</sup> und als wichtigen Schritt sowie notwendige Verstärkung des bisherigen Rechts bezeichnet.

Trotz grundsätzlicher Begrüssung der Gesetzesvorlage geht diese einigen Befürwortern noch zu wenig weit und es werden entsprechende Nachbesserungen verlangt<sup>12</sup>. Anderen wiederum geht der Gesetzentwurf zu weit und es werden teilweise substantielle Änderungsvorschläge angebracht<sup>13</sup>.

## 3.2 Ablehnung des Vorentwurfs

Trotz grundsätzlicher Unterstützung der schweizerischen Potentatengelderpolitik lehnen von den **politischen Parteien** die CVP und die FDP (inkl. FDP GE) den Gesetzesentwurf ab. Einzig die SVP lehnt sowohl weite Teile der Politik wie auch den Gesetzesentwurf ab.

Von den **Verbänden** sind der SGV und der SAV gegen den Gesetzesentwurf. Die VSPB kritisiert den Vorentwurf stark, betont aber auch, dass er die Rechtssicherheit stärken sollte. Von den **weiteren Organisationen und interessierten Kreise** stehen das Centre Patronal, Genève Place Financière sowie OdA GE der Vorlage negativ gegenüber.

### 3.2.1 Hauptgründe für die Ablehnung

Eine Mehrheit vertritt die Auffassung, dass die bereits vorhandenen rechtlichen Grundlagen ausreichen und die Schaffung eines neuen Gesetzes daher unnötig oder zumindest in Frage zu stellen sei<sup>14</sup>. Kein anderes Land verfüge über eine solch umfassende bzw. exzessive

---

<sup>10</sup> Die erste Neuerung betrifft die Erweiterung der Möglichkeit, mutmasslich unrechtmässig erworbene Vermögenswerte in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren vor Schweizer Gerichten einzuziehen, wenn die Rückführung aufgrund ungenügender menschenrechtlicher Standards im Herkunftsstaat scheitert (Art. 4 Abs. 2 VE SRVG). Bei der zweiten Neuerung handelt es sich um die Möglichkeit der Übermittlung von Informationen an den Herkunftsstaat. Dabei handelt es sich um Informationen, die dem Herkunftsstaat bei der Aufnahme von Rechtshilfebeziehungen mit der Schweiz dienen soll. Ziel und Zweck einer solchen Informationsübermittlung ist einzig und allein die Unterstützung der Rechtshilfeszusammenarbeit (Art. 13 VE SRVG).

<sup>11</sup> ZH, AG, AR, GE, LU, VS, NE, die Grünen, SP, KSBS, Nichtregierungsorganisationen

<sup>12</sup> SP, Nichtregierungsorganisationen

<sup>13</sup> U.a. SBVg, UBS, VSV

<sup>14</sup> SGV, VSPB, OdA GE, FDP

Gesetzesgrundlage; eine Vorreiterrolle bzw. Pioniertaten der Schweiz seien nicht erwünscht<sup>15</sup>. Man solle sich zuerst für die Erarbeitung internationaler Standards einsetzen<sup>16</sup>.

Für einige Vernehmlassungsteilnehmende enthält der Gesetzesentwurf zudem zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe und es herrsche ein Mangel an Begriffsdefinitionen<sup>17</sup>. Dies habe einen zu grossen Ermessensspielraum für die Behörden zur Folge, schaffe keine Rechtssicherheit und schade dem Finanzplatz Schweiz. Weiter verstosse der Gesetzesentwurf gegen elementare Rechtsgrundsätze und verletze diverse Grundrechte. Durch die Involvierung verschiedener Behörden herrsche zudem eine Unübersichtlichkeit und eine entsprechende Koordination sei problematisch.

Auf teilweise starke Kritik<sup>18</sup> stösst die vorgesehene Möglichkeit der Informationsübermittlung an den Herkunftsstaat (Artikel 13 VE SRVG). Diese gehe viel zu weit, verstosse gegen rechtsstaatliche Prinzipien, diene der Umgehung der Rechtshilfe und könne die betroffenen Personen im Herkunftsstaat gefährden.

### **3.3 Verzicht auf eine Stellungnahme**

Explizit auf eine Stellungnahme verzichtet (d.h. sich weder negativ noch positiv zum Gesetzesentwurf geäussert) haben GL, SZ, ZG, economiesuisse, der Schweizerische Arbeitgeberverband, der Schweizerische Städteverband, das BGer, das BVGer und das BPatGer.

## **4 Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfes**

### **Titel sowie Artikel 1 (Gegenstand)**

Wie bereits unter Ziffer 3.2.1 erwähnt, sind einige Vernehmlassungsteilnehmende der Ansicht, dass die Vorlage zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Die Schaffung von Voraussehbarkeit und Rechtssicherheit für Banken und ihre Kunden erfordere klare Definitionen, dies insbesondere in Bezug auf die unter die Gesetzesvorlage fallenden Vermögenswerte, aber auch zwecks Vermeidung von Auslegungstreitigkeiten zur Definition von Schuld. Hervorzuheben sei insbesondere auch der Begriff des Verbrechens. In dieser

---

<sup>15</sup> VSPB, CVP, FDP GE, SAV

<sup>16</sup> So insbesondere die CVP

<sup>17</sup> VSPB, Genève Place Financière, OdA GE, SAV, aber auch (trotz grundsätzlicher Unterstützung) ZH, SBVg, UBS und ICAR

<sup>18</sup> SGV, SBVg, UBS, VSPB, Genève Place Financière, OdA GE, CVP, FDP GE, SAV, CP



Hinsicht schlagen ZH, die SBVG, Genève Place Financière sowie die VSPB konkrete Umformulierungen von Artikel 1 sowie eine entsprechende Anpassung des Titels vor.

Für die SVP ist die lediglich auf Mutmassung basierende Schuld rechtsstaatlich höchst problematisch.

Die SP begrüsst explizit die Ausweitung des Geltungsbereichs der Gesetzesvorlage und fühlt sich in ihrer ursprünglichen Kritik am RuVG bestätigt. Der Gesetzesentwurf sei ein Schritt in die richtige Richtung.

## **Artikel 2 (Begriffe)**

Diverse Teilnehmende äussern sich zu den in Artikel 2 enthaltenen Begriffsdefinitionen. Die CVP begrüsst explizit die gesetzliche Definition jener Personen, die vom Gesetzesentwurf betroffen sein können. Der SVP ist die Begriffsdefinition zu weitgehend. Politisch exponierte Personen würden zukünftig Beziehungen zu Schweizer Banken meiden.

Für weitere Vernehmlassungsteilnehmende sind die Begriffsdefinitionen entweder zu ungenau, zu restriktiv oder nicht einheitlich genug ausgestaltet, was der Rechtssicherheit entgegenstehe und einen zu grossen Ermessensspielraum erlaube. Weitere regen die Aufnahme zusätzlicher Definitionen an. So schlägt VS vor, den Begriff der Vermögenswerte im Gesetzesentwurf zu definieren.

GE empfindet die Definition der politisch exponierten Personen als zu eng. Nebst Personen auf nationaler Ebene sollen auch Personen auf regionaler Ebene erfasst werden, gerade wenn es sich um Staaten mit einer föderalen Struktur handelt.

Unter Bezugnahme auf die laufenden Arbeiten zur Revision des GwG verweist die SBVG auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Definition von politisch exponierten Personen. Zudem fehle eine Definition zu Vermögenswerten von juristischen Personen und damit auch eine indirekte Regelung zu Staatsfonds. Dies begründet sie damit, dass gemäss Gesetzesentwurf in Zukunft nur noch natürliche Personen unter den Begriff der "nahestehenden Person" fallen können. Sie schlägt vor, zur besseren Verständlichkeit weitere im Gesetzesentwurf vorkommende Begriffe<sup>19</sup> direkt in Artikel 2 zu definieren. Auch gemäss UBS enthält die Vorlage zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Blockierung und die Einziehung von Vermögenswerten seien an voraussehbare und justiziable Kriterien zu knüpfen. Sie schlägt ebenfalls konkrete Definitionen zu den Begriffen "Machtverlust" und "notorisch hoher Korruptionsgrad" vor.

---

<sup>19</sup> "Machtverlust", "notorisch hoher Korruptionsgrad", "stark gestiegenes Vermögen", "schwerwiegende Vermögensdelikte" sowie "unrechtmässig erworbene Vermögenswerte".

Die VSPB ist der Ansicht, dass die Definition von politisch exponierten Personen aus Gründen der Rechtssicherheit einheitlich ausfallen müsse. Wie auch Genève Place Financière spricht sie sich für die Übernahme der seit lange geltenden Definition in der GwV-FINMA aus. ICAR betont ebenfalls den Wunsch nach einer Harmonisierung der Definition im Schweizer Recht. Auch seitens GCO wird auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Definition und eine entsprechende Übernahme im Rahmen der anstehenden GwG-Revision verwiesen.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende äussern sich zum Begriff der "nahestehenden Personen". Der OdA GE ist der Begriff zu unbestimmt. Die Grünen und TI Schweiz verlangen, dass unter die Definition von "nahestehenden Personen" nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen fallen sollen. Dies wird auch von der SP vorgeschlagen; warum diese nicht darunter fallen sollen, sei nicht einleuchtend. Politisch exponierte Personen, die ihr Vermögen durch Korruption, Veruntreuung oder andere Verbrechen angehäuft hätten, würden deren Herkunft insbesondere auch durch die Errichtung von Scheinfirmen und anderer juristischer Konstrukte verschleiern. Diese Einschätzung teilt auch die EvB. Sie stellt dabei fest, dass die jetzige Definition im Vergleich zum RuVG restriktiver ausgefallen ist.

### **Artikel 3 (Sperrung im Hinblick auf eine Rechtshilfezusammenarbeit)**

Eine ganze Anzahl von Vernehmlassungsteilnehmenden äussert sich explizit zu Artikel 3. Das BStrGer hebt die zwei unterschiedlichen Sperrtypen hervor. Artikel 3 soll verhindern, dass Vermögenswerte abfliessen und ermöglicht eine vorsorgliche Vermögenssperrung in Erwartung eines Rechtshilfeersuchens. Artikel 4 hingegen regelt die Voraussetzungen von Vermögenssperrungen im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe. Gemäss ICAR verbessern die in Artikel 3 und 4 aufgeführten Voraussetzungen die Transparenz und die Rechtmässigkeit staatlichen Handelns.

Für die Grünen ist die Erfüllung aller in Artikel 3 aufgeführten Bedingungen ein sehr hoher Massstab.

ZH verweist auf den zu Artikel 1 angebrachten Formulierungsvorschlag und schlägt eine entsprechende Anpassung von Artikel 3 Bst. c vor. SO weist darauf hin, dass der Gesetzesentwurf ganz allgemein von "anordnen" spreche und beantragt, dass die Voraussetzungen für eine Sperre mittels Verordnung oder mittels Verfügung klar zu regeln seien. Zudem erblickt SO einen Widerspruch in den Formulierungen von Artikel 3, 5 und 20. Aus besagten Artikeln gehe hervor, dass die Gesetzesvorlage auch auf Vermögenswerte juristischer Personen Anwendung finden solle. Bei den in Artikel 1 und 2 erwähnten Personen handle es sich gemäss Ausführungen im dazugehörigen erläuternden Bericht jedoch stets um natürliche Personen.

Wie bereits ausgeführt verweisen die SBVg und ICAR unter zusätzlichem Hinweis auf mögliche Interpretationsschwierigkeiten auch unter Artikel 3 auf die unterschiedliche Terminologie und die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe. Die vorsorglichen Vermögenssperrungen gemäss Artikel 3 und 4, aber noch mehr die Einziehung der Vermögenswerte nach den Artikeln 13 ff. seien an justiziable Kriterien zu knüpfen und die Voraussetzungen im Gesetzesentwurf unter Artikel 2 genügend klar zu umschreiben. Die SBVg, UBS, die SKG und die GCO machen zudem geltend, dass aus dem Gesetzestext selber hervorgehen müsse, dass die Voraussetzungen *kumulativ* vorzuliegen hätten. Zudem sei in Bst. b auch die zeitliche Komponente in Bezug auf den notorisch hohen Korruptionsgrad zu klären. Die SBVg schlägt konkret die Formulierung "während der Amtszeit" vor. Zusätzlich sei zu klären, dass eine Vermögenssperrung nur dann erfolgen könne, wenn die Rechtsdurchsetzung im Herkunftsstaat nicht möglich sei. Ansonsten sei der ordentliche Rechtshilfeweg einzuhalten. Die SBVg und die UBS unterbreiten einen im Wortlaut identischen Formulierungsvorschlag für einen neuen Bst. e<sup>20</sup>.

Für den SGB, Alliance Sud, TI Schweiz und die EvB ist die Formulierung in Absatz 1 zu restriktiv. Sie plädieren für eine "muss"-Formulierung, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Zudem sprechen sie sich (wie auch die Grünen) bezüglich der Wahrung der Schweizer Interessen für eine Umformulierung von Bst. d im Sinne einer Negativformulierung aus<sup>21</sup>.

Unter Bezugnahme auf den Begriff des wirtschaftlich Berechtigten (sowie unter Hinweis auf das GwG) unterbreitet die GCO einen konkreten Formulierungsvorschlag zu Absatz 1 sowie eine entsprechende Anpassung von Bst. c.

Der OdA GE sind die Begriffe in Bst. a und b, aber auch die Formulierung in Absatz 2 zu unbestimmt. Auch die FDP macht geltend, dass die Formulierung des "unmittelbar bevorstehenden Machtverlustes" in Bst. a zu unbestimmt sei und der Verwaltung einen grossen Spielraum für die Rechtfertigung einer Vermögenssperrung einräume. Hingegen würden keine Massnahmen ergriffen, wenn und solange die Regierung noch an der Macht sei, ungeachtet der Höhe des Korruptionsgrades. Dies wird auch von der SVP kritisiert.

---

<sup>20</sup> Neu Bst. e. "die Machtverhältnisse eine unabhängige Aufarbeitung allfälliger Verbrechen vereiteln und die Zustände im betroffenen Land die Durchführung eines ordentlichen Rechtshilfeverfahrens verunmöglichen oder als unzumutbar erscheinen lassen".

<sup>21</sup> z.B. SGB, Alliance Sud: "Die Sperrung steht der Wahrung zentraler / wichtiger aussenpolitischer Interessen der Schweiz nicht entgegen".

Auch für die Grünen stellt sich die Frage nach der Anwendbarkeit des Gesetzesentwurfes auf Situationen, in denen ausländische Potentaten noch an der Macht sind und sich kein politischer Umbruch abzeichnet. Eine Anwendung auch auf solche Situationen wird als wünschenswert erachtet. Für die SP ist die Einschränkung auf Fälle eines unmittelbar bevorstehenden Machtverlusts nicht einleuchtend. Vermögenswerte seien bei dringendem Tatverdacht immer zu sperren, und nicht erst dann, wenn ein Umsturz stattgefunden hat. Die SP unterbreitet einen konkreten Formulierungsvorschlag<sup>22</sup>, der dies hervorheben soll.

Die SP ist der Auffassung, dass der Vorentwurf Gefahr läuft, einer politischen Gewichtung der Fälle Tür und Tor zu öffnen. Der Kampf gegen Straflosigkeit sollte nicht von politischen Erwägungen abhängen. Es wird vorgeschlagen, Artikel 3, 4, 14 und 16 dahingehend zu ändern, dass bei der Beurteilung des Kriteriums "Wahrung der Schweizer Interessen" die Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Bekämpfung der Straflosigkeit von internationalen Verbrechen berücksichtigt werden. Die Kompetenzen des Bundesrates betreffend Sperrung, Einziehung und Rückerstattung sollen immer dann greifen, wenn schwere Verletzungen der Menschenrechte oder internationale Verbrechen vorliegen. Das Gesetz oder die Botschaft sollte eine nicht abschliessende Aufzählung der wesentlichen Punkte zur Abgrenzung der "Wahrung der Schweizer Interessen" enthalten.

Im Hinblick auf die Ausarbeitung eines internationalen Standards begrüsst VD die in Absatz 2 geregelte internationale Koordination explizit. Für das CP geht der Wille des Bundesrates zur Koordination in die richtige Richtung. Auch ICAR begrüsst eine internationale Abstützung.

SBVg und UBS heben hervor, dass es einen Alleingang der Schweiz zu verhindern gelte und allfällige Massnahmen mit den Partner- und Nachbarländern abzustimmen seien. Dabei sei auch eine Koordination mit den massgebenden internationalen Organisationen anzustreben. Eine maximale bzw. zwingende Koordination steigere die Rechtssicherheit und stelle ein internationales Verständnis für die zu treffenden Massnahmen sicher. Die UBS verlangt konkret die Streichung der Formulierung "in der Regel".

Die VSBP und Genève Place Financière sprechen sich für eine systematische und zwingende Koordination aus und bringen konkrete Formulierungsvorschläge an.

---

<sup>22</sup> Abs. 3 (neu): Die Sperrung kann erfolgen, ohne dass die Voraussetzung gemäss Abs. 1 Bst. a erfüllt ist, sofern: a. ein dringender Tatverdacht besteht, dass die Voraussetzungen gem. Abs. 1 Bst. b oder c erfüllt sind ; b. ein dringender Tatverdacht besteht, dass die Vermögenswerte der Verfügungsmacht von PEP oder ihnen nahestehender Personen unterliegen, die mutmasslich Mitverantwortung an schweren Verletzungen der Menschenrechte tragen".

Der VSV verweist auf die Möglichkeit der Schweiz, aufgrund einer Gesamtabwägung vor anderen Staaten agieren zu können. Dabei gelte es, Wettbewerbsnachteile der Schweiz gegenüber anderen Finanzplätzen zu verhindern. Eine vorgängige Abklärung der Haltung der wichtigsten Partnerländer solle unkoordinierte, voreilige politische Entscheidungen verhindern.

Alliance Sud erachtet die internationale Koordination zwar als sinnvoll, aber nicht zwingend und unterbreitet einen entsprechenden Formulierungsvorschlag.

#### **Artikel 4 (Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheidern der Rechtshilfe)**

Wie bereits bei Artikel 3 hebt ICAR auch bei den Voraussetzungen gemäss Artikel 4 die damit verbesserte Transparenz und Rechtmässigkeit staatlichen Handelns hervor. Für Alliance Sud sind auch bei Artikel 4 die in Absatz 1 aufgeführten Sperrungsvoraussetzungen zu restriktiv. Die SP begrüsst Absatz 1 zwar grundsätzlich, erachtet die Aufzählung von vier Kriterien, die kumulativ alle zwingend erfüllt sein müssen, aber als zu hoch. Sie bemängelt das Kriterium der "Wahrung der Schweizer Interessen" als sachfremd und schlägt eine entsprechende Anpassung im Gesetzesentwurf vor. Ein Formulierungsvorschlag von Alliance Sud geht in die gleiche Richtung.

Gemäss SKG und der GCO ist klarzustellen, dass die in Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen *kumulativ* gegeben sein müssen.

Das BStrGer bezieht sich auf die in Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen, wovon die erste ein Ersuchen um vorsorgliche Vermögenssperrung seitens des Herkunftsstaates erfordert. Ein solches Ersuchen sei nach einem Umsturz zwar denkbar; unwahrscheinlich sei jedoch ein an die Schweiz gerichtetes Rechtshilfeersuchen während einer Machtübergabe bzw. einer entsprechenden Übergangsperiode. Könne den Anforderungen an die Rechtshilfe aufgrund des Versagens staatlicher Strukturen nicht entsprochen werden, bleibe diese Bestimmung toter Buchstabe. Im Weiteren seien Bst. a und c widersprüchlich formuliert. Bei Versagen der staatlichen Strukturen (Bst. c) sei es einem Staat nicht möglich, ein Ersuchen um Sperrung (im Sinne von Bst. a) einzureichen. Um diese Problematik zu beheben, schlägt das BStrGer eine konkrete Umformulierung des Titels sowie eine Ergänzung von Absatz 1 Bst. a vor.

Für TI Schweiz besteht ein Schwachpunkt darin, dass es diplomatisch sehr schwierig sei, einen Staat als gescheitert ("failed state") zu erklären. Eine solch einseitige Erklärung seitens der Schweiz würde nicht nur von den betroffenen Staaten als Affront aufgefasst.

Für die OdA GE ist Bst. d aufgrund seiner unbestimmten Formulierung unzulässig, wie ganz generell Artikel 4. Das Erfordernis der Unrechtmässigkeit werde komplett verschwiegen. Damit werde die Möglichkeit einer Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf eine Einziehung geschaffen, und dies unabhängig von deren unrechtmässigen Herkunft.

Die in Absatz 2 enthaltene neue Regelung zur Möglichkeit der Sperrung und Einziehung von Potentatengeldern, wenn aufgrund ungenügender menschenrechtlicher Standards die Rechtshilfeszusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat nicht möglich ist, wird von ZH ausdrücklich befürwortet. Ohne diese Rechtsgrundlage würden die fraglichen Gelder wieder in die Verfügungsmacht derjenigen Personen zurückfliessen, die sie zuvor dem Herkunftsstaat höchstwahrscheinlich unrechtmässig entzogen haben. Dem schliesst sich auch die SKG an. Eine solche Konsequenz könne nicht im Interesse der Schweiz und ihres Finanzplatzes sein.

Auch AG, TI, SP, GPS, EvB und die KSBS begrüessen die neue Regelung in Absatz 2 explizit. Gemäss SP handelt es sich dabei um eine wichtige Konkretisierung des bereits dem RuVG zugrundeliegenden Gedankens. Nach Auffassung der EvB wird damit der Kreis der Länder, auf welche das bereits im RuVG vorgesehene Einziehungsverfahren und die Umkehr der Beweislast Anwendung finden könne, etwas erweitert. Mit Hinweis auf die Anwendbarkeit auf den Fall Ägypten bleibe diese gerade aufgrund des aktuellen Kontexts zu begrüessende Erweiterung dennoch sehr limitiert. Obwohl Sie die neue Regelung begrüessen, ist Absatz 2 für die Grünen, TI Schweiz und die EvB zu restriktiv formuliert. Es wird vorgeschlagen, die Bedingung, wonach bereits eine Sperrung nach Artikel 3 vorliegen müsse, zu streichen. Die EvB beantragt eine zusätzliche Ergänzung von Absatz 2<sup>23</sup>.

Gemäss GE regelt Absatz 2 die Situation nicht, in welcher der Herkunftsstaat kein Rechtshilfeersuchen stellt. Diese Lücke sei zu schliessen. Der Gesetzesentwurf müsse daher auch dann eine Einziehung vorsehen, wenn der betroffene Staat nie ein Rechtshilfeersuchen gestellt habe und voraussehbar sei, dass er nie ein solches einreichen werde.

Die FDP GE erachtet Absatz 2 als äusserst problematisch. Dort wo die Gerichte einem Rechtshilfeersuchen aufgrund der Verletzung von Grundrechten nicht stattgegeben könnten, komme die Exekutive demjenigen Land, das diese Grundrechte verletzt, zu Hilfe. Der SAV und die OdA GE sind ebenfalls gegen Absatz 2. Für die OdA GE handelt es sich dabei um eine Umgehung der Rechtshilfe.

### **Artikel 5 (Anpassung der Listeneinträge)**

SO verweist auf die sehr weitreichende Kompetenz für die Anpassung der Listeneinträge. Letztendlich entscheide die politische Ebene, ob ein Departement diese Kompetenz erhalten solle.

---

<sup>23</sup> " .. pour autant que les conditions b-d du premier alinéa soient remplies".

Die SBVg wünscht die Erfassung der gelebten Praxis auch im Gesetzesentwurf. Sie beantragt daher, die dem EDA in Absatz 1 zugestandenen Kompetenzen mit der Zusatzformulierung "in Koordination mit anderen Behörden" zu ergänzen.

In Bezug auf die Publikation der Listen in Form einer Verordnung wünscht die GCO eine Koordination mit dem SECO. In dieser Hinsicht solle die Verwaltung ein "Guichet Unique" anbieten, mit der Möglichkeit, sich bei einem Alarmsystem anzumelden. Das Guichet würde einfach die Quelle der Verordnung angeben (SECO oder EDA). Die Publikation über verschiedene Medien erschwere den Zugang zu Informationen und schaffe eine gewisse Unsicherheit.

Für die Grünen ist nicht nachvollziehbar, weshalb das EDA Personen aus der Liste streichen kann, welche auf Basis internationaler Koordination oder zur Wahrung der schweizerischen Interessen in die Liste aufgenommen worden sind. Auch für die EvB bestehen keine Gründe, wonach das EDA aufgrund internationaler Koordination oder schweizerischer Interessen solche Streichungen vornehmen könne. Sie beantragt, wie auch TI Schweiz, die Löschung des Wortes "streichen" aus dem Gesetzesentwurf.

Die SP begrüsst aus rechtsstaatlichen Gründen die Möglichkeit der Anpassung der Listeneinträge. Es stelle sich jedoch die Frage nach dem rechtlichen Gehör. Sachverständige interessierte Organisationen seien anzuhören, bevor eine Streichung von Personen aus der Liste erfolge. Sie schlägt deshalb vor, einen neuen Absatz 3 einzufügen. Dieser solle folgendermassen lauten: "Der Bundesrat führt eine Liste von sachverständigen Nichtregierungsorganisationen einschliesslich Opfervereinigungen aus dem Herkunftsland, die er über die geplanten Anpassungen der Listeneinträge informiert und denen er das Recht einräumt, sich in Form von Amicus Curiae mit einer "Äusserung Dritter" gegen die Streichung von natürlichen oder juristischen Personen auszusprechen oder die Hinzufügung weiterer natürlicher oder juristischer Personen vorzuschlagen".

#### **Artikel 6 (Dauer der Sperrung)**

Im Hinblick auf Absatz 2 macht die VSPB geltend, dass man auch die Möglichkeit erwähnen sollte, dass die vorläufige Sperrung aufgehoben wird, weil sie sich als unbegründet erwiesen hat, dies insbesondere wenn der Name einer Person, die im Anhang einer Sperrungsverordnung aufgeführt ist, gestrichen wird. Die definitive Einziehung von gesperrten Vermögenswerten sei ja nicht der einzige mögliche Ausgang dieses Verfahrens.

Gemäss VSV widerspricht die maximale Sperrfrist von 10 Jahren dem völkerrechtlichen Beschleunigungsgebot nach Artikel 6 EMRK und greife unverhältnismässig in die Eigentumsgarantie ein. Eine maximale Dauer von 5 Jahren wäre angemessen. Drohe danach eine solche Frist abzulaufen, so solle es in der Kompetenz einer gerichtlichen Behörde

stehen, diese zu verlängern. Auch für die OdA GE verstösst Artikel 6 gegen das Beschleunigungsgebot. Eine vorsorgliche Vermögenssperrung sei raschmöglichst durch ein gerichtliches Verfahren zu ersetzen.

Ganz allgemein weist die GCO darauf hin, dass im Hinblick auf die Modalitäten und Dauer einer Sperrung eine Koordination zwischen den unterschiedlichen Blockierungstypen, welche dieselben Vermögenswerte betreffen können, vorzusehen sei.

Gemäss SP ist die zeitliche Begrenzung der Dauer einer Vermögenssperrung aus rechtsstaatlichen Gründen gerechtfertigt. Es sei wichtig, dass die vorgeschlagene Dauer nicht verkürzt werde. Sie unterbreitet einen konkreten Formulierungsvorschlag zu Absatz 1 und Absatz 2, der sich mit einem entsprechenden Vorschlag von Alliance Sud deckt.

### **Artikel 7 (Melde- und Auskunftspflicht)**

Die in Absatz 1 enthaltene Voraussetzung des "Wissens" geht für die SBVg, Genève Place Financière und die VSPB zu weit. Gemäss Genève Place Financière ist sie zu streichen. Die VSPB verweist auf die Möglichkeit der Rache durch ehemalige Bankangestellte, was durch die Gesetzesvorlage unterstützt werden könnte. Es wird eine entsprechende Umformulierung von Artikel 1 beantragt. Gemäss SBVg solle die Bank nur diejenigen Personen melden müssen, die das EDA auf eine Sperrliste aufgenommen hat. Allfällig weitergehende verdächtige Transaktionen seien durch das GwG erfasst und nach diesem zu melden. Das Wissen solle sich zudem nur auf in der Schweiz gehaltene Vermögenswerte fokussieren, da ansonsten ausländisches Recht missachtet würde. Im Ausland liegende Vermögenswerte könnten kaum gesperrt werden. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag soll in diese Richtung gehen. Auch die VSPB hebt hervor, dass es sich nicht um die Verwaltung von Vermögenswerten („fonds gérés en Suisse“), sondern um in der Schweiz selber deponierte Vermögenswerte („déposés en Suisse“) handeln müsse. Dem schliesst sich Genève Place Financière mit einem entsprechenden Formulierungsvorschlag an.

Die SBVg und die UBS würden es begrüessen, wenn keine Doppelmeldungen abgesetzt werden müssten. Erstatte ein Finanzintermediär eine Meldung nur nach GwG oder gestützt auf vorliegenden Gesetzesentwurf, so solle er seine Pflicht erfüllt haben. Die Koordination der Informationen müsse dem Staat und nicht der Bank obliegen. Mittels konkreten Formulierungsvorschlägen wird beantragt, den Wortlaut in Absatz 1 und Absatz 4 im Hinblick auf die Erschaffung eines "Guichet Unique" anzupassen bzw. Absatz 4 ersatzlos zu streichen. Gemäss UBS müsse die MROS (in ihrer Funktion als Guichet Unique für die Weiterleitung) dafür besorgt sein, die gemeldeten Informationen an das EDA oder an das SECO weiterzuleiten.



Auch der VSV kritisiert, dass der Gesetzesentwurf keine Regelung der Zuständigkeiten zwischen dem EDA und der MROS vorsieht. Auch bestehe keine Koordination von Meldungen an die genannten Stellen. In der Praxis werde sich ein begründeter Verdacht in Bezug auf die verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte meist nicht ausräumen lassen, was praktisch in jedem Fall zu zwei Meldungen an zwei verschiedene Behörden führen würde. Dies könne, nebst einem zusätzlichen administrativen Aufwand, zu widersprüchlichen Handlungsanweisungen der Behörden führen und dadurch Rechtsunsicherheit schaffen. Der VSV würde eine Lösung begrüßen, nach welcher eine zu erstattende Meldung bei einer einzigen Bundesbehörde gebündelt würde. Aufgrund des umfassenderen Inhalts einer Meldung nach GwG sei die MROS die dafür geeignete Stelle.

Zudem sprechen sich auch VD, der SGV, das CP, die SKG, die VSBP, Genève Place Financière und die KSBS (Letztere unter Hinweis auf die mangelnde Kundenfreundlichkeit) für die Schaffung eines bei der MROS anzusiedelnden "Guichet Unique" aus. Gemäss SGV seien mehrere Behörden involviert, so insbesondere das EDA, die MROS und das SECO. Das Gesetzesprojekt solle präzisere Zuständigkeitsregeln enthalten und gegebenenfalls ein "Guichet Unique" vorsehen.

Die SP begrüsst die vorgesehenen Pflichten ausdrücklich. Ohne diese wäre die Gesetzesvorlage nur sehr schwer vollziehbar.

Die GCO schlägt vor, im französischen Text den Ausdruck "obligation de communiquer", der sich auf Artikel 9 GwG bezieht, durch "obligation de déclaration" zu ersetzen, was auch im Einklang wäre mit den Begriffen "déclarer" und "déclaration", die im Rest von Artikel 7 verwendet werden. Als Alternative wird vorgeschlagen, "obligation d'annoncer", "annoncer" und "annonce" zu verwenden. Zudem sollte präzisiert werden, dass die Meldepflicht auch auf Behörden ausgedehnt werden sollte, insbesondere Grundbuch- und Handelsregisterämter. Diese "halten" oder "verwalten" keine Vermögenswerte von Dritten, aber sie haben eine entscheidende Rolle bei der Ausübung der Verfügungsmacht über gewisse Vermögenswerte. In juristischer Hinsicht bestreitet die GCO Absatz 4 zwar nicht, macht aber auf die manchmal verzwickte Situation für die Finanzintermediäre aufmerksam. Sie beantragt eine Präzisierung der Grundsätze der Spezialität und der Subsidiarität bei Massnahmen wie der Melde- und Auskunftspflicht, der Kompetenz zur Sperrung von Konten, der Kompetenz zum Erlass eines Informationsverbots und bei Ersuchen um Herausgabe damit zusammenhängender Informationen und Unterlagen. Sie schlägt ausserdem einen neuen Absatz 5 vor, der vorschreibt,

dass Finanzintermediäre analog wie in Artikel 31 GwV-FINMA<sup>24</sup> vorgesehen die FINMA informieren müssen.

Die OdA GE führt aus, dass Artikel 7 den geltenden Bestimmungen betreffend Berufsgeheimnis widerspricht und dass insbesondere Absatz 1 im Widerspruch zu Artikel 321 StGB<sup>25</sup> stehe.

Für TI Schweiz ist der in Absatz 4 aufgeführte Ansatz nicht stimmig. Entweder sei der Finanzintermediär seinen Sorgfaltspflichten bei der Aufnahme eines Kunden nachgekommen und habe eine Meldung an die MROS erstattet oder seine Abklärungen hätten ihn zu keiner Meldung veranlasst. Der Sturz eines Potentaten ändere nichts an einer entsprechenden Einschätzung. In der Praxis sei es jedoch denkbar, dass ein Finanzintermediär dann doch vorsorglich eine Meldung an die MROS erstatte, obschon er über keine neuen Fakten bezüglich Herkunft der Gelder verfüge. Dies könne als Eingeständnis gewertet werden, den Sorgfaltspflichten nicht genügend nachgekommen zu sein. Die Regelung im Gesetzesentwurf ermögliche es dem Finanzintermediär, durch eine nachträgliche Meldung einer Busse wegen Verletzung der Sorgfaltspflichten gemäss GwG zu entgehen. Dies sei nicht im Sinne des Gesetzgebers. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, in Artikel 22 Absatz 2 des Gesetzesentwurfes die automatische Bekanntgabe von Informationen und Personendaten festzuhalten. Die EvB bringt ähnliche Ausführungen an und fügt bei, dass die Gesetzesvorlage der Auslöser einer begründeten Verdachtsmeldung sei. Sie plädiert ebenfalls für eine Umformulierung von Artikel 22 und damit für eine spontane Informationsübermittlung des EDA anstelle einer Bekanntgabe von Informationen auf Ersuchen.

ICAR ist der Ansicht, dass das Fehlen kohärenter Regeln sowie klarer Mechanismen für die Koordination zwischen den verschiedenen Aufgaben negative Auswirkungen auf das ganze Präventionssystem haben würde.

### **Artikel 8 (Verwaltung gesperrter Vermögenswerte)**

ZH hebt den in Absatz 1 enthaltenen Grundsatz der Werterhaltung hervor, nach welchem die Finanzintermediäre die Vermögenswerte zu verwalten hätten. Jedoch erscheine unklar was

---

<sup>24</sup> Artikel 31, Information: <sup>1</sup>Der Finanzintermediär informiert die FINMA über Meldungen an die Meldestelle, die Geschäftsbeziehungen mit bedeutenden Vermögenswerten betreffen, oder wenn aufgrund der Umstände anzunehmen ist, dass der Fall, der zur Meldung führte, Auswirkungen auf den Ruf des Finanzintermediärs oder des Finanzplatzes haben könnte. <sup>2</sup>Informiert der Finanzintermediär nach Artikel 10a GwG einen anderen Finanzintermediär, so hält er diese Tatsache in geeigneter Form fest.

<sup>25</sup> Verletzung des Berufsgeheimnisses.

gelte, wenn diese über einen Dritten (z.B. über einen unabhängigen Vermögensverwalter) verwaltet würden. Es erscheine daher sachgerecht zu regeln, dass Vermögensverwaltungsmandate Dritter im Zeitpunkt einer Sperrung hinfällig würden.

Gemäss SO stellt sich die Frage, ob es sich sachlich rechtfertigen lässt, die Verwaltung gesperrter Vermögenswerte den Personen und Institutionen wie in Absatz 1 erwähnt zu überlassen, zumal in Straf- und Rechtshilfeverfahren die Verantwortung für die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte einer Behörde (der Verfahrensleitung) obliege<sup>26</sup>.

Die SBVg erachtet Artikel 8 als nicht praxistauglich. Es stelle sich dabei die Frage, wie eine Bank die Vermögenswerte möglichst ertragsbringend anlegen soll bzw. was passiere, wenn die Wirtschaftslage eine Ertragssteigerung nicht zuliesse und wer dafür die Verantwortung zu tragen habe. Es werde nicht geklärt, welche Anlagemöglichkeiten der Bank zur Verfügung stehen und welche erlaubt wären. Zudem stelle sich die Frage nach dem Vorgehen für den Fall, dass die Vermögenswerte durch einen Dritten verwaltet würden. Sie ist der Ansicht, dass in diesem Zusammenhang die gelebte Praxis der Bundesanwaltschaft wiederzugeben sei. Das Schlusswort solle im Vergleich dazu beim EDA und nicht beim Finanzintermediär liegen. Ein konkreter Formulierungsvorschlag lautet wie folgt: *<sup>1</sup>Gesperrte Vermögenswerte sind weiterhin im Interesse und Auftrag des Kunden zu verwalten, ausser die getätigten Anlagen führen zu einem Abfluss oder einem Wertverlust der nach diesem Gesetz gesperrten Vermögenswerte. <sup>2</sup>Im Falle eines drohenden Abflusses oder Wertverlustes ...*.

Die VSPB weist erneut darauf hin, dass die Sperrungsmassnahmen nur auf in der Schweiz deponierte Vermögenswerte Anwendung finden können. Auch sie macht auf die Diskrepanz zwischen "werterhaltend" und "ertragserbringend aufmerksam, was einer Quadratur des Kreises gleichkäme. Wenn sich der Bundesrat dafür entscheide, Vermögenswerte zu blockieren, dann müsse er vollumfänglich die Verantwortung bezüglich ihrer Verwaltung übernehmen. Oder er überlässt es sinnvollerweise den Finanzintermediären, ihren vertraglichen Verpflichtungen gegenüber ihren Kunden nachzukommen. Ein Verweis auf bereits existierende Normen würde sich dabei aufdrängen. Genève Place Financière ist ebenfalls der Ansicht, dass der Bundesrat im Falle einer solchen Vermögenssperrung entweder die Verantwortung für deren Verwaltung übernimmt oder diese den Finanzintermediären aufgrund ihrer vertraglichen Verpflichtungen überlässt.

Die GCO schlägt den Erlass einer Ausführungsverordnung vor. Diese solle die Modalitäten der Verwaltung gesperrter Vermögenswerte regeln. Sie unterbreitet eine Reihe von konkreten Vorschlägen, die entweder in einer solchen Verordnung oder direkt in Artikel 8 Absatz 1

---

<sup>26</sup> Artikel 2 der Verordnung über die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte, SR 312.057

aufzunehmen bzw. zu konkretisieren wären. Dabei unterscheidet sie insbesondere auch Fälle mit oder ohne Vorliegen eines Vermögensverwaltungsmandats. Im Weiteren verweist auch sie auf die Widersprüchlichkeit zwischen "werterhaltend" und "ertragsbringend" und äussert den Wunsch, die Grundsätze des Rundschreibens Nr. 1429 D der SBVg vom 26.3.1999<sup>27</sup> entweder in die Gesetzesvorlage oder in einer entsprechenden Ausführungsverordnung zu übernehmen.

Die SP begrüsst die Vorschriften über die Verwaltung gesperrter Vermögenswerte. Für sie ist dabei zentral, die Haftung des Bundes in jedem Fall auszuschliessen. Bei einem allfälligen Werteverfall der gesperrten Vermögenswerte dürfe der Bund nicht haftbar gemacht werden, sofern er die üblichen Sorgfaltspflichten wahrgenommen habe.

Die in Absatz 4 enthaltenen Subsidiaritätsregeln erachtet sowohl die KSBS als auch die SKG als unproblematisch.

### **Artikel 9 (Freigabe gesperrter Vermögenswerte)**

Für SO ist die Formulierung im Gesetzesentwurf unklar und eine Präzisierung daher begrüssenswert. Schliesslich sei auf politischer Ebene zu entscheiden, ob ein Departement mit diesen weit reichenden Kompetenzen ausgestattet werden solle.

VS merkt an, dass aufgrund der mit der Gesetzesvorlage verfolgten Ziele eine solche Freigabe nur sehr restriktiv und in Ausnahmefällen zu erfolgen habe.

### **Artikel 10 (Gütliche Einigung)**

Für den SGB und Alliance Sud ist eine gütliche Einigung nur akzeptierbar, wenn diese im Herkunftsland und in der Schweiz in den jeweiligen Amtssprachen veröffentlicht wird. Dadurch werde ein Verhandlungsergebnis im Sinne der Bevölkerung des Herkunftsstaates zumindest gefördert. Gemäss Alliance Sud sollen Verhandlungslösungen jedoch nur in Ausnahmefällen zum Zug kommen. Nach Möglichkeit seien sie zu vermeiden.

Auch für die SP soll eine gütliche Einigung nur ausnahmsweise möglich sein und keinesfalls zur Regel werden. Andererseits stelle sie in bestimmten Fällen den einzigen Ausweg dar, ein festgefahreneres Verfahren innert nützlicher Frist zu einem Abschluss zu bringen. Sie schlägt vor, die gütliche Einigung im Gesetzestext selber ausdrücklich als Ausnahme zu kennzeichnen. Auch der Zweck – die Beschleunigung der Rechtshilfe – solle als zwingende Voraussetzung festgehalten werden. Die SP verzichtet hingegen auf eine Veröffentlichung der

---

<sup>27</sup> Betreffend "Richtlinien der Arbeitsgruppe Wirtschaftskriminalität der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) über die Verwaltung beschlagnahmter Vermögenswerte" vom 24. März 1999.

Eckwerte gütlicher Einigungen. Solche Vereinbarungen sollen auf keinen Fall zu einem Präjudiz für ähnlich gelagerte Fälle werden können.

Die Grünen fordern die Streichung der Möglichkeit einer gütlichen Einigung. Sie widerspreche Ziel und Zweck der Gesetzesvorlage. Einem Potentat könnte es durch geschickte Verhandlung allenfalls ermöglicht werden, einen Teil seines unrechtmässig erworbenen Vermögens zu behalten. Auch TI Schweiz und die EvB erachten die Bestimmung aus den gleichen Gründen als problematisch und fordern ebenfalls deren Streichung. Nebst dem Anreiz für einen Potentaten, die Rechtshilfe zu verhindern, könne die Bestimmung auch dazu führen, dass sich die Finanzintermediäre ihrer Verantwortung entziehen könnten.

### **Artikel 11 (Unterstützungsmassnahmen – Grundsatz) und Artikel 12 (Technische Unterstützung)**

Die im Gesetzesentwurf geregelten Unterstützungsmassnahmen werden von VS ausdrücklich begrüsst. Die Formulierung als "Kann"-Vorschrift gewähre einen wichtigen Ermessensspielraum. Auch Alliance Sud und der SGB begrüssen die Bestimmungen explizit.

Für ICAR gehen die in den Artikeln 11 und 12 geregelten Massnahmen weiter als im RuVG. Sie schaffe für die schweizerischen Behörden konkrete Möglichkeiten, um den ersuchenden Staaten eine für sie unerlässliche Unterstützung zukommen zu lassen. Es handle sich dabei um die Konsolidierung der schweizerischen Praxis in einem formellen Gesetz.

Für die FDP GE ist Artikel 12 problematisch. Er erlaube dem EDA, Staaten, die die grundlegenden Menschenrechte per definitionem nicht einhalten, rechtlich zu beraten. Offenbar – und das sei besonders beunruhigend – würde das EDA dies schon jetzt praktizieren.

### **Artikel 13 (Übermittlung von Informationen an den Herkunftsstaat)**

Die Kantone ZH, AG, TI, LU und VS begrüssen die Regelung explizit, teilweise unter Bezugnahme auf das Ansehen des Schweizer Finanzplatzes und mit Hinweis auf eine aussenpolitisch begründete Ergänzung des Rechtshilferechts. ZH wirft die Frage nach dem Wert einer Bestätigung seitens des Herkunftsstaates in der Praxis auf, zumal es kaum möglich sein dürfte, ihre Einhaltung zu kontrollieren.

Gemäss SO ist es letztlich ein politischer Entscheid, ob die Übermittlung von Bankinformationen ausserhalb von Rechtshilfeverfahren rechtsstaatlich vertretbar sei. Zudem sei unklar, weshalb die Informationsübermittlung durch das EDA bei einem gleichzeitig hängigen Strafverfahren nur in Absprache mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde anstelle einer expliziten Zustimmung dieser Behörde bedarf.

VD bringt im Hinblick auf die vorgesehenen Modalitäten der Gesetzesbestimmung Vorbehalte an. Es erscheine wichtig, diese im Gesetzestext genau zu präzisieren, damit die

Unschuldsumvermutung und die Rechte von Dritten ausreichend gewährleistet sind und schützenswerte Daten, insbesondere Bankdaten, tatsächlich rechtsstaatlich korrekt verwendet werden.

Nach Auffassung der SBVg und der UBS kann es nicht sein, dass ohne Vorliegen der materiellen Voraussetzungen an die Rechtshilfe dem Herkunftsstaat Bankinformationen übermittelt werden können. Eine Verwendung der Informationen in einem rechtsstaatlichen Verfahren könne nicht sichergestellt werden und deren Weiterleitung eine Gefährdung beteiligter Personen für deren Leib und Leben bedeuten. Der Ermessensspielraum gehe viel zu weit. Ein Informationsaustausch dürfe erst stattfinden, wenn sich die politische Lage gefestigt habe und Rechtshilfe grundsätzlich möglich sei. Gemäss SBVg ist in Artikel 13 explizit vorzusehen, dass die materiellen Anforderungen an die Rechtshilfe vor einer Informationsübermittlung gegeben sein müssen. Zudem seien die Informationen zu anonymisieren, damit keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen und Banken möglich seien. Zu Absatz 1 wird ein entsprechender Formulierungsvorschlag unterbreitet. Die UBS beantragt die Streichung von Artikel 13. Allenfalls wäre eine Umformulierung<sup>28</sup> denkbar.

Explizit begrüsst wird die Möglichkeit der Informationsübermittlung an den Herkunftsstaat zwecks Hilfe bei der Erstellung von Rechtshilfeersuchen durch den SGB, die Grünen und die SP. Für die SP handelt es sich dabei um eine zentrale Klausel zur Durchführung eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Sie ist jedoch der Ansicht, dass der Wortlaut zu einschränkend formuliert ist und beantragt die Streichung der Notwendigkeit in Absatz 1. Eine Informationsübermittlung solle es dem Herkunftsstaat stattdessen erleichtern, ein Rechtshilfeersuchen an die Schweiz zu stellen oder ein solches zu ergänzen.

Die CVP ist der Meinung, dass das EDA bei der Beurteilung einer allfälligen Informationsübermittlung über einen zu grossen Spielraum verfügt. Eine unbeschränkte Bankdatenlieferung im Vorstadium ohne Vorliegen materieller Voraussetzungen lehnt sie ab. Auch wenn ein Staat nach einem Umsturz zu Rechtshilfebeziehungen fähig und willens sei, bedeute dies nicht unbedingt eine mittel- bis langfristige Festigung der Situation. Bei erneutem Umsturz könnten die Informationen trotz Verwendungsbeschränkung und Beweisverwertungsverbot zu anderen Zwecken verwendet werden. Deswegen müsse im Gesetzesentwurf selber geregelt sein, dass von einer solchen Übermittlung nur äusserst restriktiv Gebrauch gemacht werden soll.

---

<sup>28</sup> Art. 13: "In Fällen, bei denen die spontane Rechtshilfe wegen formeller Fehler vereitelt würde, können die Schweizer Rechtshilfebehörden Informationen an das Herkunftsland in Berichtsform übergeben".

Für die FDP geht die Gesetzesvorlage in Bezug auf die Rechtshilfe zu weit. Die Schweiz solle dem Herkunftsstaat vor dem Vorliegen eines Rechtshilfeersuchens keine Informationen zur Verfügung stellen. Für die FDP GE ist Artikel 13 inakzeptabel und verstösst gegen das Rechtshilfegesetz. Die Schweiz würde damit Informationen an einen Staat übermitteln, der die Menschenrechte nicht respektiere.

Auch dem SGV, der VSPB, Genève Place Financière, CP und der KSBS geht eine Informationsübermittlung im Vorfeld und ausserhalb der Rechtshilfe zu weit. Gemäss VSPB ist das EDA für die Materie nicht zuständig. Nach SGV, CP und KSBS bestehe auch keine Garantie einer korrekten Verwendung der Informationen in einem rechtsstaatlichen Verfahren. Die Gesetzesvorlage sei in dieser Hinsicht zwingend zu überarbeiten.

Auch die SKG weist auf die faktische Unmöglichkeit hin, die Einhaltung der Bedingungen effektiv zu kontrollieren. Trotz Wissen um diese Problematik und aufgrund des Interesses des Finanzplatzes Schweiz opponiert sie jedoch nicht gegen die Bestimmung.

Der VSV beantragt, im Gesetzesentwurf explizit zu erwähnen, dass der Name der meldenden Person nicht an den Herkunftsstaat übermittelt werden dürfe. Eine vorgängige Übermittlung von Bankinformationen könne nur gutgeheissen werden, wenn sichergestellt werden könne, dass deren Verwendung in einem rechtsstaatlichen Verfahren erfolge und es zu keiner unrechtmässigen Weitergabe an Dritte komme. Die Garantie der Rechtsstaatlichkeit sei als Mindestanforderung gesetzlich zu verankern und der Schutz direkt Betroffener und involvierter Dritter sicherzustellen. Der VSV unterbreitet eine entsprechende Ergänzung bezüglich Artikel 13.

Die GCO stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit von Absatz 6. Diese allgemeine Regel sei bereits in einer anderen spezifischen Gesetzesgrundlage enthalten.

Gemäss der OdA GE werden mit Absatz 1, 2 und 3 die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Artikel 67a IRSG<sup>29</sup> umgangen. Die Informationsübermittlung sei zudem willkürlich und könne ausserhalb jeglicher richterlicher Kontrolle geschehen. Nebst Umgehung geltenden Rechts würden damit auch die Rechte der betroffenen Personen verletzt. Als besonders gravierend empfindet sie die vorgängige Informationsübermittlung an einen Staat, dem man in der Folge allenfalls die Rechtshilfe verweigert, da er minimale Verfahrensgrundsätze verletzt.

Für den SAV ist die Bestimmung inakzeptabel und er beantragt deren Streichung. Eine Informationsübermittlung ohne vorgängige Beschwerdemöglichkeit verletze den Schutz des Eigentums sowie den Anspruch auf rechtliches Gehör. Zudem könnten von einer

---

<sup>29</sup> Unaufgeforderte Übermittlung von Beweismitteln und Informationen.

Informationsübermittlung auch Drittpersonen betroffen sein; der Gesetzesentwurf enthalte in dieser Hinsicht keinerlei Restriktionen. Zudem führe Artikel 13 zu einer Ungleichbehandlung. Ein als gescheitert bezeichneter Staat werde bessergestellt und erhalte die in Frage stehenden Informationen; ein funktionierender Staat hingegen erhält die Informationen aufgrund einer sog. "Fishing Expedition"<sup>30</sup> nicht. Zudem könne man den abgegebenen Garantien kaum vertrauen. Die bisher möglichen Unterstützungsmassnahmen seien völlig ausreichend. Zudem könne die Bestimmung der Konsequenz dazu führen, dass sich solche Länder in Bezug auf die Rechtshilfe passiv verhalten und vorgeben, den Voraussetzungen an die Rechtshilfe nicht entsprechen zu können.

Alliance Sud, TI Schweiz, die EvB und ICAR begrüßen Artikel 13 im Grundsatz sehr. Die darin enthaltenen Voraussetzungen sind gemäss Alliance Sud und EvB jedoch zu restriktiv formuliert. Für Alliance Sud sind sie so nicht praktikabel. Es bleibe unklar, wie der Herkunftsstaat überhaupt glaubhaft machen solle, fähig und willens zu sein, Rechtshilfebeziehungen aufzunehmen oder fortzuführen. ICAR hebt zusätzlich die Innovation der Bestimmung und deren proaktiven Charakter hervor. Sie erlaube es, die Herkunftsstaaten besser in ihren Bemühungen zur Erfüllung der Rechtshilfevoraussetzungen zu unterstützen. Aufgrund der gemachten Erfahrungen und der besonderen Wichtigkeit einer solchen Möglichkeit ist ICAR der Ansicht, dass das Gesetzesprojekt ohne Artikel 13 erheblich geschwächt würde.

#### **Artikel 14 (Einziehung von Vermögenswerten – Verfahren)**

Analog zum Vorschlag zu Artikel 1 beantragt ZH eine Ergänzung, wonach nicht alle unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte eingezogen werden können, sondern nur solche, die durch Korruption, Veruntreuung oder andere Verbrechen erlangt wurden. Zudem könne das Erfordernis der Verfügungsmacht in Absatz 2 Bst. a weggelassen werden, wenn vorausgesetzt werde, dass die Vermögenswerte vorgängig aufgrund von Artikel 4 gesperrt worden seien.

Gemäss VS sollte aus dem Gesetzesentwurf selber ersichtlich sein, dass die Voraussetzungen in Absatz 2 kumulativ erfüllt sein müssen.

Das BStrGer bedauert, dass die Kompetenz zur Einziehung nicht dem BStrGer, sondern dem BVGer übertragen wird. Es treffe zwar zu, dass das auf das Gesetzesprojekt anwendbare Verfahren verwaltungsrechtlicher Natur sei. Zutreffend sei aber auch, dass die rechtlichen Begriffe und die Grundsätze der Rechtsprechung, die das Verfahren inhaltlich prägten, im Wesentlichen aus dem Strafrecht und aus den Bestimmungen zur internationalen Rechtshilfe

---

<sup>30</sup> D.h. einer Beweisausforschung aufs Geratewohl.



in Strafsachen stammten. Diese Bereiche fielen schon jetzt in die Zuständigkeit des BStrGer. Die Übertragung dieser neuen Kompetenz an das BStrGer würde einerseits eine "Unité de doctrine" und Effizienz gewähren, andererseits würde der Wille des Gesetzgebers besser berücksichtigt. Das Strafrecht habe schon gewisse Formen der Kriminalität der Rechtsprechung des BStGer unterstellt, die auch vom SRVG verfolgt werden, insbesondere Geldwäscherei und Korruption. Und im Bereich der internationalen Rechtshilfe bei Strafsachen habe das Strafrecht dem BStGer ebenfalls die Rolle der ersten Instanz gegeben.

SBVg und UBS beanstanden die Abweichung von Artikel 74a IRSG. Materiell hätten dieselben Regeln wie bei der ordentlichen Rechtshilfe zu gelten. Artikel 14 sollte daher lediglich auf die rechtshilfweise Einziehung nach Artikel 74a IRSG verweisen und keine weiteren Voraussetzungen aufstellen. In dieser Hinsicht wird ein konkreter Formulierungs- bzw. Alternativvorschlag angebracht.

Nach Ansicht des VSV und der OdA GE sei dem Gesetzesentwurf nicht zu entnehmen, welches die Richtlinien für die Recht- bzw. Unrechtmässigkeit des Erwerbs urechtmässiger Vermögenswerte sein sollten. Dies sei klarzustellen, da sich die Gesetzesvorlage nicht im rein strafrechtlichen Bereich bewege. Aufgrund des schwerwiegenden Eingriffs in das verfassungsmässig geschützte Eigentum müssten die Einziehungsvoraussetzungen klar durch das Gesetz festgelegt sein. Ansonsten widerspreche dies der Rechtsstaatlichkeit und sei willkürlich. Der allgemeine Begriff der Unrechtmässigkeit des Vermögenserwerbes genüge als Begründung für eine Einziehung deshalb nicht. Zudem werde nicht klargestellt, nach welchem Recht sich die Unrechtmässigkeit beurteile. Beide schlagen konkrete Formulierungen für den Wortlaut von Artikel 14 vor.

Für die FDP verstossen sowohl Artikel 14 als auch Artikel 15 gegen das Prinzip der Unschuldsvermutung. Zudem basiere das Ganze auf unbestimmten Rechtsbegriffen. Auch stelle sie die Frage, wer den Korruptionsgrad im Herkunftsstaat zu bestimmen habe. Anhand der Kriterien könne eine Mehrheit von Ländern darunterfallen.

Aus Sicht der SP (unter Hinweis auf die positiven Erfahrungen Frankreichs) sei es unabdingbar, sachverständigen Nichtregierungsorganisationen sowie Opferhilfevereinigungen das rechtliche Gehör bei Verfahren auf Einziehung von Vermögenswerten zu gewähren. Sie schlägt deshalb einen neuen Absatz 5 vor, der dies explizit festhalten soll. Auch gemäss TRIAL bestehe unter Bezugnahme auf die Artikel 3, 4, 14, 16 und 20 die Notwendigkeit, den Opfern zu erlauben, allein oder vertreten durch eine gesetzlich anerkannte Organisation bei der Auslösung eines Sperrungs- und Einziehungsverfahrens Parteistellung zu beanspruchen.

## **Artikel 15 (Vermutung der Unrechtmässigkeit)**

GE begrüsst insbesondere, dass mit dem Vorentwurf ein potenziell sehr effizientes verwaltungsrechtliches Verfahren zur Einziehung von Vermögenswerten eingeführt wird, da die Beweislast bei der Beurteilung der unrechtmässigen Herkunft der Vermögenswerte systematisch umgekehrt wird. Die Formulierung in Absatz 1 sei aber zu restriktiv. Es wird beantragt, die Formulierung "in Zusammenhang" mit "während der Ausübung" zu ersetzen – ansonsten die Umkehr der Beweislast weitgehend illusorisch wäre.

Gemäss BStrGer findet die Vermutung der Unrechtmässigkeit nur auf die durch den Gesetzesentwurf vorgesehenen und damit beschränkten Fälle Anwendung. Unter Hinweis auf den in Artikel 1 etwas weitergefassten Zweck der Gesetzesvorlage sei eine Ungleichbehandlung zwischen gescheiterten Staaten und solchen Staaten, deren Machthaber noch im Amt seien bzw. an der Macht blieben, zu verhindern. Es stelle sich die Frage, ob nicht ein umfassenderer Ansatz für die Vermutung der Unrechtmässigkeit erforderlich sei, bei dem auch diese Möglichkeit eingeschlossen sei, insbesondere indem diese Vermutung auch in eine neue Bestimmung im Strafgesetzbuch aufgenommen werde.

Die SBVg beantragt grundsätzlich, Artikel 15 zu streichen. Die Einziehungsvoraussetzungen seien bereits in Artikel 14 geregelt. Zudem sei Absatz 2 nicht mit der Unschuldsvermutung vereinbar und verstosse sowohl gegen die EMRK als auch gegen die BV. Die UBS erhebt dieselben Einwände und schlägt vor, die Vorzeichen von Artikel 15 umzukehren; die Kriterien für die Unrechtmässigkeit seien zwar sinnvoll und zu unterstützen. Die Beweislastumkehr dürfe aber nicht Eingang in die gesetzliche Regelung finden. In einem konkreten Umformulierungsvorschlag beantragt sie zudem, dass den Betroffenen der Beweis des Gegenteils offenstehen müsse.

Für die VSPB, die OdA GE und den SAV ist die Beweislastumkehr inakzeptabel. Sie verstosse gegen fundamentale Grundrechte, gegen den Grundsatz der Unschuldsvermutung sowie die Eigentumsgarantie. Der SAV weist auf die Schwierigkeit für die betroffene Person hin, die rechtmässige Herkunft der Vermögenswerte darzutun. Aufgrund willkürlicher Verfahren oder einer Festnahme könne es schwierig sein, an die notwendigen Beweise heranzukommen.

Der VSV hebt ebenfalls die Schwierigkeit der Erbringung des in Absatz 2 geforderten Gegenbeweises hervor, dies unter Anrufung der generell geltenden zeitlichen Schranken für die Aufbewahrung von Geschäfts- und Bankunterlagen. Angesichts der Unverjährbarkeit (Art. 14 Abs. 3) erfolge so in praktisch jedem Fall eine Einziehung aufgrund des Risikos der Beweislosigkeit. Der VSV empfiehlt die Streichung der Unverjährbarkeit oder der

Beweislastumkehr, wobei er die Streichung der Beweislastumkehr vorzieht. Auch für die SVP ist der Beweis des Gegenteils kaum zu erbringen.

Die Grünen beantragen, die Formulierung in Bezug auf den Anstieg des Vermögens in Absatz 1 Bst. a analog zur UN-Konvention gegen Korruption zu verfassen; "ausserordentlich" sei demnach zu streichen. Auch für die EvB und TI Schweiz ist die Formulierung im Vergleich zur UN-Konvention zu stark. Sie fordern ebenfalls eine entsprechende Anpassung<sup>31</sup>.

Der SGB stimmt der Umkehr der Beweislast (in Analogie zum RuVG) ausdrücklich zu. Auch die SP, TI Schweiz, die EvB, Alliance Sud und ICAR und begrüßen die Beweislastumkehr ausdrücklich bzw. unterstützen sie. Gemäss TI Schweiz sei sie innovativ und helfe, Beweisproblemen beizukommen. Die in Absatz 1 aufgeführten Einschränkungen schränken den Anwendungsbereich der Vermutung der Unrechtmässigkeit jedoch massiv ein. Eine Ausweitung der Vermutung auf alle Fälle von in der Schweiz lagernden Potentatengeldern wäre daher zu begrüßen. Auch gemäss ICAR ist die Umkehr der Beweislast im aktuellen politischen Kontext nützlich. Die in Artikel 15 aufgeführten Bedingungen seien aber ungenau formuliert, was zu Interpretationsschwierigkeiten führen könne.

### **Artikel 16 (Rechte Dritter)**

Für den VSV ist der Schutz gutgläubiger Dritter ungenügend ausgestaltet. Die Beschränkung auf dingliche Ansprüche sei aleatorisch. Gutgläubige Dritte mit wirtschaftlichen Beziehungen zu Angehörigen von Politikern in Staaten der Dritten Welt würden durch schweizerische Gerichtsentscheidungen entschädigungslos enteignet. Wolle die Schweiz aus Verfahrensopportunismus gutgläubigen Inhabern obligatorischer Rechte den verfassungsmässigen Schutz verweigern, verschiebe dies auch die eigene Rechtsordnung in Richtung eines Potentatenstaates. Aufgrund der besonderen Betroffenheit des Finanzsektors führt der VSV eine Reihe von Beispielen auf. Mit einem konkreten Formulierungsvorschlag fordert er eine entsprechende Ergänzung von Artikel 16.

Die OdA GE empfindet die Formulierung in Bst. b<sup>32</sup> zu unbestimmt.

Die SP erachtet es als stossend, dass die Rechte der Opfer mit keinem Wort erwähnt werden – im Gegensatz zum ausdrücklichen Vorbehalt der Banken. Sie fordert ein Überdenken und

---

<sup>31</sup> "une augmentation substantielle" bzw. eine "erhebliche Zunahme" des Vermögens.

<sup>32</sup> "Person, die der politisch exponierten Person nicht nahesteht".

schlägt vor, das Recht der Opfer auf Entschädigung in einem neuen Absatz 3 ausdrücklich zu erwähnen<sup>33</sup>.

TRIAL äussert sich in seiner Stellungnahme ausführlich zu Artikel 16. Es sei nicht akzeptabel, den Opfern von Potentaten jede Möglichkeit zu verschliessen, ihr Recht auf Entschädigung einzufordern. Die Begünstigung Dritter, insbesondere der Banken, sei nicht nur moralisch ungerechtfertigt, sondern widerspreche den völkerrechtlichen Normen im Bereich der Opferentschädigung. Aufgrund der Notwendigkeit, insbesondere auch die Rechte der Opfer von Potentaten bzw. insbesondere ihr Recht auf Entschädigung in der Gesetzesvorlage zu regeln, fordert TRIAL eine Reihe von Anpassungen in den Artikeln 16 und 17.

### **Artikel 17 (Rückerstattung von Vermögenswerten – Grundsatz)**

Gemäss ZH und der SBVg ist zu verhindern, dass das neue Regime das Einziehungs- und Rückerstattungsverfahren dafür missbraucht, die Vermögenswerte für andere Zwecke zu verwenden. Beide beantragen daher eine ausdrückliche Ausschlussklausel als Schutzfunktion für das Rückerstattungsverfahren. Die unterbreiteten Formulierungsvorschläge<sup>34</sup> gehen in dieselbe Richtung.

Die SVP bezweifelt das grundsätzliche Ziel der Gesetzesvorlage. Es sei illusorisch zu glauben, die Rückerstattung der Vermögenswerte käme der Bevölkerung des Herkunftsstaates zugute oder die Rechtsstaatlichkeit werde dadurch verbessert. Viel eher versickere das Geld im neuen Regime. Die Massnahmen würden die Rechtssicherheit reduzieren und den Finanzplatz schwächen. Aufgrund der zu befürchtenden willkürlichen Massnahmen würden Beziehungen zu Schweizer Banken gemieden.

Alliance Sud begrüsst die Rückerstattungsmodalitäten grundsätzlich. Allerdings sei die Zivilgesellschaft des Herkunftsstaates in die Planung und die Durchführung der Programme und Projekte einzubeziehen. Dies soll in einem neuen Artikel 17bis<sup>35</sup> festgehalten werden.

---

<sup>33</sup> Abs. 3 (neu): "Das Recht der Opfer auf Entschädigung bleibt vorbehalten".

<sup>34</sup> Abs. 2 (neu): " Die Rückerstattung von Vermögenswerten wird ausgesetzt, falls Zweifel bestehen, dass die in Abs. 1 genannten Ziele im Herkunftsstaat zum Zeitpunkt der Rückerstattung nicht erreicht werden können bzw. eine rechtmässige Verwendung dieser Vermögenswerte im Herkunftsstaat gewährleistet ist".

<sup>35</sup> "Die Rückerstattung von Vermögenswerten nach diesem Gesetz soll soweit als möglich zur Stärkung unabhängiger lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen beitragen".

Auch Trial äussert sich zu Artikel 17 und unterbreitet konkrete Anpassungsvorschläge, damit dem Recht der Opfer auf Entschädigung Rechnung getragen wird.

### **Artikel 18 (Verfahren)**

Der SGB fordert beim Rückerstattungsverfahren volle Transparenz. Ein Rückerstattungsabkommen mit dem Herkunftsstaat bzw. die vom Bundesrat beschlossenen Modalitäten seien im Herkunftsland und in der Schweiz in den jeweiligen Amtssprachen zu veröffentlichen. Im Gesetzestext sei zudem festzuhalten, dass zivilgesellschaftliche Organisationen des Herkunftsstaates bei der Planung der Programme wenn immer möglich mit einzubeziehen sind. Auch für die Grünen, SP, Alliance Sud, die EvB und TI Schweiz ist die Zivilbevölkerung im Herkunftsland in die Planung, Durchführung und Überwachung der Rückerstattungsprogramme einzubinden, weshalb entsprechende Formulierungsvorschläge unterbreitet werden.

Die Grünen, die EvB und TI Schweiz sind zudem der Ansicht, dass die Gelder nicht für die Rückzahlung von Schulden verwendet werden sollten. In diesem Zusammenhang werden ebenfalls konkrete Formulierungsvorschläge unterbreitet.

## **Artikel 19 (Verfahrenskosten)**

Für BL erscheint der Abzug in der Höhe von maximal 2.5 % nicht nachvollziehbar; es stelle sich die Frage, ob z.B. im Fall Duvalier die Kosten gedeckt werden konnten. Im Sinne einer vollständigen und transparenten Darlegung der finanziellen Auswirkungen auf die Kantone wäre eine Klärung der aufgeworfenen Fragen und der damit verbundene Aspekt der Kostenabgeltung gemäss BL zu begrüssen.

VS erachtet eine Kostenregelung aufgrund des möglichen Aufwandes als durchaus gerechtfertigt. Er schlägt aber vor, den Ausdruck "Kosten (...) für die technische Unterstützung" durch "Kosten (...) für Unterstützungsmassnahmen" zu ersetzen, da die technische Unterstützung gemäss Artikel 12 des Vorentwurfs nur einen Teil der Unterstützungsmassnahmen umfasst, zu denen insbesondere auch die Übermittlung von Informationen gehört.

Gemäss den Grünen, SP, Alliance Sud und TI Schweiz solle es möglich sein, die Finanzintermediäre einen Teil der Verfahrenskosten tragen zu lassen, wenn diese ihren Sorgfaltspflichten nicht nachgekommen seien. Dies allenfalls unter Berücksichtigung des konkreten Sachverhaltes und der mit den entsprechenden Vermögenswerten erzielten Erträge. Dazu werden entsprechende Formulierungsvorschläge für einen neuen Absatz 3 unterbreitet.

## **Artikel 20 (Gesuch um Streichung) und Artikel 21 (Beschwerde)**

ZH und die SBVg halten fest, dass das Beschwerderecht die Anfechtbarkeit von Artikel 13 (Informationsübermittlung) vorsehen sollte.

Die OdA GE vertritt die Meinung, dass Absatz 3 von Artikel 21 gegen Artikel 49 Bst. c des VwVG<sup>36</sup> verstösst.

Analog zu ihrem Vorschlag zu Artikel 14 beantragt die SP, auch im Beschwerdeverfahren sachverständigen Nichtregierungsorganisationen das rechtliche Gehör zu gewähren. Dazu bringt sie einen Vorschlag für die Formulierung eines neuen Absatzes an. Auch für Alliance Sud sollten sachverständige Organisationen die Möglichkeit erhalten, eine Einziehungsklage einzureichen und sich am Beschwerdeverfahren zu beteiligen. Ihr Formulierungsvorschlag geht in dieselbe Richtung.

## **Artikel 22 (Zusammenarbeit der Behörden)**

Die SP, Grüne und TI Schweiz empfinden den für den Vollzug erforderlichen Austausch von Informationen nur auf Antrag als zu restriktiv. Zwischen den Behörden sollte auch die

---

<sup>36</sup> SR 172.021

spontane Übermittlung von Informationen möglich sein – nicht nur aufgrund einer Nachfrage. Sie schlagen vor, Artikel 22 entsprechend zu ergänzen. Auch die EvB ist für eine spontane Übermittlung der Informationen und beantragt dabei gleichzeitig die Streichung der Formulierung "auf Verlangen".

Sowohl für die KSBS als auch für die SKG ist die Bestimmung nicht weiter heikel.

Für die OdA GE hingegen verstösst Absatz 3 in inakzeptabler Weise gegen die Prinzipien und Bedingungen der Rechtshilfe.

### **Artikel 27 (Zuständigkeit)**

ZH ist der Ansicht, dass bei Vergehens- und Verbrechenstraftatbeständen im Bereich sensibler Sachverhalte (wozu die Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte gehöre) aus rechtsstaatlichen Gründen eine Staatsanwaltschaft die Untersuchungen führen sollte. Eine solche Untersuchung müsste nach den Vorschriften der schweizerischen Strafprozessordnung abgewickelt werden. Beim Straftatbestand gemäss Artikel 24 handle es sich um ein Vergehen mit möglicher Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren. Wohl sei vorgesehen, dass das EFD im Falle einer solchen Strafmöglichkeit die Akten der Bundesanwaltschaft zuhanden des Bundesstrafgerichts überweise, was als Anklage dienen solle. Dieses Vorgehen erscheine jedoch umständlich und wenig effizient. Die Bundesanwaltschaft habe sich dabei in Akten eines fremden Verfahrens einzuarbeiten. Die Stellungnahmen der KSBS und der SKS teilen dieselbe Argumentation. Demzufolge beantragen alle drei, für Strafverfahren nach der neuen gesetzlichen Grundlage und für den darin enthaltenen sensiblen Bereich die StPO für anwendbar zu erklären. Ausserdem sei die Untersuchung und Beurteilung des Vergehenstatbestandes der Verletzung der Vermögenssperrre nach Artikel 24 Absatz 1 der Bundesanwaltschaft und nicht, wie in Artikel 27 vorgesehen, dem EFD zu übertragen.

## **5 Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden**

Gemäss ZH und der SKG ist das Verhältnis von Artikel 17–19 des Gesetzesentwurfes zum TEVG unklar. Weder das Gesetz selber noch der erläuternde Bericht äusserten sich dazu. Es wird gewünscht zu klären, ob die Bestimmungen des TEVG mindestens analog zur Anwendung kämen.

Gemäss TRIAL hängt die Umsetzung der Gesetzesvorlage stark von politischen Erwägungen ab. Sie beruhe primär auf dem Vorliegen schweizerischer Interessen anstelle einer juristischen Beurteilung. Dies sollte im Kampf gegen die Straflosigkeit jedoch gerade nicht der Fall sein. In diesem Zusammenhang wird beantragt, Artikel 3, 4, 14 und 16 oder die Botschaft entsprechend abzuändern und bei der Beurteilung des Kriteriums "Wahrung der Schweizer

Interessen" die Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Bekämpfung der Straflosigkeit von internationalen Verbrechen zu berücksichtigen.

Die Grünen und TI Schweiz verweisen auf mögliche Fälle in der Praxis, in denen keine Aussicht auf ein Rechtshilfeverfahren bestehe. Dies könne sich auf Situationen beziehen, in denen der Potentat noch an der Macht sei oder in denen aufgrund versagender staatlicher Strukturen jegliche Rechtshilfeszusammenarbeit verunmöglicht werde. In solchen Fällen sei ein von der Rechtshilfe losgelöster Mechanismus, der die Einziehung von Potentatengeldern allein aufgrund schweizerischen Rechts erlauben würde, zu prüfen; dies in Analogie zur Möglichkeit in Artikel 72 StGB, Vermögenswerte, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, einzuziehen zu können. Unter Hinweis auf den Fall Abacha und bereits früher durch verschiedene Experten angebrachte Vorschläge lässt sich auch die EvB in dieselbe Richtung vernehmen. In diesem Sinne schlägt sie einen zusätzlichen Artikel im StGB vor, ähnlich zu Artikel 72 StGB, welcher im Wesentlichen die Bestimmungen des RuVG übernehmen solle. In Bezug auf die Vermutung der Unrechtmässigkeit erhebt auch das BStrGer in seiner Stellungnahme zu Artikel 15 die Frage nach einer neuen Bestimmung im StGB.



Anhang:

## Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden (mit Abkürzungen)

### Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

### In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

Christlich-Demokratische Volkspartei	CVP
Grüne Partei der Schweiz	Grüne
Evangelische Volkspartei der Schweiz	EVP
FDP. Die Liberalen	FDP
FDP. Die Liberalen Genf	FDP GE
Schweizerische Volkspartei	SVP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP

Evangelische Volkspartei	EVP
Bürgerlich Demokratische Partei Schweiz	BDP
Grünliberale Partei Schweiz	
Lega dei Ticinesi	Lega
Mouvement Citoyens Romand	MCR

### **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete**

Schweizerischer Städteverband	SSV
-------------------------------	-----

### **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft**

economiesuisse

Schweizerischer Arbeitgeberverband	
Schweizerischer Gewerbeverband	SGV
Schweizerische Bankiervereinigung	SBVg
Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers	VSPB
Verband Schweizerischer Vermögensverwalter	VSV
Schweizerischer Anwaltsverband	SAV
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB

### **Bundesgerichte und -Behörden**

Bundesgericht	BGer
Bundesverwaltungsgericht	BVGer
Bundesstrafgericht	BStGer
Bundespatentgericht	BPatGer

### **Übrige Organisationen und interessierte Kreise**

Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin	GCO
UBS AG	UBS
Ordre des Avocats de Genève	OdA GE
Genève Place Financière	
Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz	KSBS
Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft	SKG
Centre Patronal	CP
Alliance Sud	
Transparency International Schweiz	TI Schweiz
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz	DJS
Erklärung von Bern	EvB
Basel Institute on Governance, International Center for Asset Recovery	ICAR

**Interessierte Kreise im Ausland**

Egyptian Initiative for Personal Rights  
Justizministerium Ägypten

**Weitere Abkürzungen**

Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005, SR. 172.061	VIG
Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen vom 1. Oktober 2010, SR 196.1	RuVG
Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997, SR 955.0	GwG
Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vom 8. Dezember 2010, SR 955.033.0	GwV-FINMA
Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981, SR 351.1	IRSG
Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0	StGB
Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0	StPO
Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, SR 172.021	VwVG
Bundesgesetz über die Verteilung eingezogener Vermögenswerte vom 19. März 2004, SR 312.4.	TEVG