



Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern („Asset Recovery“)

Inhaltsübersicht

| | | |
|----|--|----|
| A. | Auftrag und Definitionen..... | 3 |
| B. | Bedeutung und Tragweite der Thematik der Potentatengelder..... | 4 |
| 1. | Bedeutung für die Schweiz..... | 4 |
| 2. | Bedeutung auf multilateraler/internationaler Ebene | 6 |
| C. | Verfahren und gesetzliche Grundlagen | 7 |
| D. | Wichtigste Fragestellungen aus der Praxis..... | 8 |
| 1. | Mehrzahl involvierter Rechtsordnungen | 8 |
| 2. | Zusammenspiel verschiedener Akteure..... | 8 |
| 3. | Ungenügende Rechtshilfeersuchen..... | 8 |
| 4. | Fehlendes Knowhow der Behörden im Herkunftsstaat | 9 |
| 5. | Menschenrechtsslage im Herkunftsstaat..... | 9 |
| 6. | Fehlender politischer Wille im Herkunftsstaat..... | 9 |
| 7. | Erwartungshaltungen | 9 |
| 8. | Verfahrensdauer | 9 |
| 9. | Definition des geeigneten Rückführungskanals..... | 10 |
| E. | Strategische Ziele und Instrumente zu deren Erreichung | 10 |
| | Anhang I: Mitglieder der interdepartementalen Arbeitsgruppe IdAG PEP sowie angehörte Kantonsvertreter | 16 |
| | Anhang II: Beschreibung der möglichen Komponenten bzw. Verfahrensschritte in einem klassischen Asset Recovery Verfahren | 17 |
| | Anhang III: Schematische Darstellung eines internationalen Rechtshilfeverfahrens von der Beschlagnahme bis zur Herausgabe..... | 22 |
| | Anhang IV: Internationale Akteure..... | 23 |

Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern („Asset Recovery“)

A. Auftrag und Definitionen

Beim Phänomen der sogenannten Potentatengelder handelt es sich um Fälle, in denen sich ausländische politisch exponierte Personen (PEP) und ihnen nahestehende Personen unrechtmässig bereichern, indem sie sich durch Korruption oder andere Verbrechen Vermögenswerte aneignen und auf Finanzplätzen ausserhalb des Herkunftsstaates beiseite schaffen.

Die Schweiz hat kein Interesse daran, derartige Vermögenswerte auf ihrem Finanzplatz zu beherbergen. Sie hat deshalb seit 1986, nach dem Sturz des philippinischen Diktators Ferdinand Marcos, ein Instrumentarium entwickelt, um Potentatengelder abzuwehren bzw. diese an die Herkunftsstaaten zurückzuerstatten. Seither hat die Schweiz ihre Praxis im Umgang mit Potentatengeldern Schritt für Schritt weiterentwickelt.

Im Hinblick auf mögliche künftige Entwicklungen hat der Bundesrat beschlossen, eine Strategie zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern zu definieren und die Instrumente zu deren Umsetzung zu identifizieren. Er hat mit Beschluss vom 22. Mai 2013 das EDA beauftragt, in Zusammenarbeit mit den beteiligten Bundesbehörden im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IdAG PEP) sowie unter Einbezug der zuständigen kantonalen Behörden eine Gesamtstrategie zu erarbeiten¹.

Der Begriff Asset Recovery wird in einem weiteren Sinn oft ganz allgemein für das Auffinden und die Rückschaffung von Vermögenswerten im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen und Rechtshilfeverfahren verwendet. Die vorliegende Strategie bezieht sich jedoch nur auf eine bestimmte Art von internationalen Ermittlungen und Rückführungen von Vermögenswerten, nämlich Potentatengelder-Fälle im Sinn der vorausgegangenen Ausführungen.

Als ausländische politisch exponierte Personen im Sinn der vorliegenden Strategie gelten Personen, die im Ausland mit führenden öffentlichen Funktionen betraut sind oder worden sind, insbesondere Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, hohe Politikerinnen und Politiker auf nationaler Ebene, hohe Funktionärinnen und Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien auf nationaler Ebene sowie die obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung. Miterfasst werden auch natürliche Personen, die den PEP aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahestehen. Mit „Potentatengeldern“ sind damit im Folgenden ausschliesslich Vermögenswerte gemeint, die sich ausländische politisch exponierte Personen durch Korruption und ähnliche Verbrechen unrechtmässig angeeignet haben².

¹ Mitglieder der interdepartementalen Arbeitsgruppe IdAG PEP sowie angehörte Kantonsvertreter s. Anhang I.

² Im Rahmen der Strategie wird der Begriff „Politisch exponierte Person“ (PEP) im Sinne der Legaldefinition verwendet, wie sie der Entwurf zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (E-SRVG) vorsieht (Art. 2). Der E-SRVG wiederum übernimmt wörtlich die Definition der Vorlage betreffend die Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Die revidierten GAFI Empfehlungen sehen weitere Kategorien von PEP vor, nämlich die inländischen PEP sowie PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen. Diese beiden Kategorien sind vorliegend nicht gemeint.

B. Bedeutung und Tragweite der Thematik der Potentatengelder

1. Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz hat aus mehreren Gründen ein wesentliches Interesse daran, dass keine Potentatengelder auf ihren Finanzplatz gelangen:

- Die Schweizer Aussenpolitik setzt sich seit Jahren für eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ein und unterstützt den Kampf gegen Straflosigkeit. Diese Prinzipien werden im Rahmen der Aussenpolitischen Strategie des Bundesrates 2012-2015 bekräftigt.
- Der Thematik kommt erhebliche entwicklungspolitische Bedeutung zu. Gemäss Schätzungen der Weltbank entsteht den Entwicklungsländern durch das Abfliessen von Potentatengeldern auf ausländische Finanzplätze jedes Jahr ein Schaden in der Grössenordnung von 20 bis 40 Milliarden US-Dollar³. Als Geberstaat im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit legt die Schweiz Wert darauf, dass die finanzielle Unterstützung an Partnerstaaten nach den Grundsätzen der Transparenz und der guten Regierungsführung erfolgt und soweit als möglich sichergestellt ist, dass keine Missbräuche vorkommen.
- Reputation und Integrität sind mehr denn je Schlüsselfaktoren im globalen Wettbewerb unter Finanzplätzen. Diese Prinzipien werden im Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen 2014 bekräftigt. Der Bundesrat will Missbräuche des Finanzplatzes vermeiden. Dieser soll nicht als Anlageort für Gelder dienen, die politisch exponierte Personen durch Korruption und andere Verbrechen unrechtmässig erworben haben.

Seit der Sperrung der Gelder des philippinischen Diktators Ferdinand Marcos im Jahr 1986 hat die Schweiz ihr Dispositiv zum Kampf gegen Potentatengelder sukzessiv erweitert. Dieses beruht auf zwei Säulen, der Prävention und der Repression.

Prävention: In einem ersten Schritt gilt es zu verhindern, dass Potentatengelder auf den schweizerischen Finanzplatz gelangen. Die Schweiz setzt zu diesem Zweck diverse Gesetze und Massnahmen zur Korruptionsprävention ein. Die Bekämpfung der Korruption in Staaten, mit denen die Schweiz zusammenarbeitet, nimmt in der schweizerischen Aussen- und Entwicklungspolitik einen hohen Stellenwert ein. Konkrete Massnahmen werden zum Beispiel bei Programmen zur guten Regierungsführung umgesetzt. Alle Zusammenarbeitsverträge enthalten Klauseln zur Korruptionsbekämpfung. Präventive Funktion erfüllen auch die in der Geldwäschereigesetzgebung enthaltenen Pflichten der Finanzintermediäre. Diese sind verpflichtet, nicht nur die Vertragspartei zu identifizieren («Know Your Customer»), sondern auch die wirtschaftlich berechnete Person festzustellen („Know Your Beneficial Owner“). Das schweizerische Geldwäschereirecht sieht überdies im Umgang mit PEP besondere Abklärungspflichten vor.

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren ihr Präventionsdispositiv entsprechend den Entwicklungen der massgebenden internationalen Standards der *Groupe d'action financière* (GAFI) laufend verstärkt und wird dies auch weiterhin tun. So hat der Bundesrat am 13. Dezember 2013 die Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten GAFI-Empfehlungen dem Parlament überwiesen. Der Gesetzesentwurf enthält unter anderem Änderungen im Geldwäschereigesetz, indem weitere Kategorien von PEP vorgesehen werden, nämlich die inländischen PEP sowie PEP bei zwischenstaatli-

³ Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative : Challenges, Opportunities, and Action Plan, United Nations Office on Drugs and Crime / World Bank, Juni 2007 (http://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf).

chen Organisationen. Auch ist eine Präzisierung der Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre bei der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person in einer Geschäftsbeziehung vorgesehen.

Repression: Die Erfahrung zeigt, dass Potentatengelder trotz umfangreicher Vorsichtsmassnahmen durch die Maschen des Abwehrdispositivs gelangen können. Die Schweiz setzt sich dafür ein, in einem derartigen Fall Gelder krimineller Herkunft effizient zu identifizieren und dem Herkunftsland bestmöglich zurückzuerstatten (sog. „Asset Recovery“).

Die Repression umfasst die folgenden möglichen Komponenten (für eine ausführliche Darstellung der Verfahren sei auf die Anhänge I und II verwiesen):

- **Vorsorgliche Sperrung:** Bereits vor der Eröffnung von Strafverfahren zur gerichtlichen Klärung der Herkunft von allfällig unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten können verdächtige Vermögenswerte vorsorglich gesperrt werden, um einen Abzug zu verhindern. So hat z.B. der Bundesrat die Möglichkeit, gewisse Vermögenswerte im Falle eines politischen Umsturzes vorsorglich zu sperren, aktuell gestützt auf Art. 184 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV). Eine vorsorgliche Sperre kann beispielsweise auch in Anwendung des Geldwäschereigesetzes erfolgen: die Banken und andere Finanzintermediäre sind verpflichtet, der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) Meldung zu erstatten, wenn ein begründeter Verdacht vorliegt, dass Vermögenswerte im Zusammenhang mit Geldwäscherei stehen, aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegen. In diesem Fall werden betroffene Konten sofort für fünf Tage gesperrt, in denen die Angelegenheit geprüft und ein Verschwinden der Gelder verhindert wird⁴.
- **Rechtshilfe und strafrechtliche Ermittlungen:** Voraussetzung für eine Einziehung bzw. Rückerstattung von Potentatengeldern an den Herkunftsstaat ist, dass deren unrechtmässige Herkunft in einem gerichtlichen Verfahren, sei es im Herkunftsstaat, sei es in der Schweiz, erwiesen wurde. Ein zentrales Instrument in diesem Zusammenhang ist die internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Sie erlaubt den Austausch von Beweismitteln zwischen Staaten. Gestützt auf ein rechtsgültiges Ersuchen aus dem Herkunftsstaat kann die Schweiz rechts-hilfweise Gelder beschlagnahmen und die diesbezüglichen Bankunterlagen an den ersuchenden Staat edieren. Die Angaben über die verdächtigen Konten können im Strafverfahren im ersuchenden Staat als Beweismittel verwendet werden. Gestützt auf einen Einziehungsentscheid können die beschlagnahmten Vermögenswerte im Rahmen eines weiteren Rechtshilfeersuchens an den ersuchenden Staat herausgegeben werden.
- **Verwendung der herausgegebenen Vermögenswerte:** Wenn über die Rückerstattung der Potentatengelder rechtskräftig entschieden wurde, sucht die Schweiz zusammen mit den betroffenen Staaten nach Wegen, die illegal erworbenen Vermögenswerte zurückzuführen. Dabei achtet sie darauf, dass die Gelder der betroffenen Bevölkerung zugute kommen und nach der Rückerstattung nicht wieder in unrechtmässige Kanäle abfliessen.

Dieses Zwei-Säulen-Dispositiv aus Prävention und Repression hat sich im Wesentlichen bewährt. Die Weltbank schätzt, dass sich der Betrag weltweit zurückgeführter Gelder auf 4 bis 5 Milliarden

⁴ Im Rahmen der Vorlage zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der GAFI zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ist zur Verbesserung der Wirksamkeit des Meldesystems ein Systemwechsel vorgesehen (aufgeschobene Vermögenssperre). Eine entsprechende Botschaft wird derzeit vom Parlament behandelt.

USD beläuft⁵. In den letzten rund 20 Jahren konnte die Schweiz gut 1,7 Milliarden CHF an Potentatengeldern an die Herkunftsländer zurückerstatten⁶. Unser Land verfügt somit über einen entsprechenden Erfahrungsschatz. Dies macht die Schweiz zu einem interessanten Gesprächspartner für andere Staaten und Institutionen, die sich ebenfalls mit der Problematik der Potentatengelder auseinandersetzen. Daraus eröffnen sich immer wieder Möglichkeiten, sich auf internationaler Ebene in ausgewählten Foren einzubringen und damit aussenpolitische Interessen der Schweiz gezielt wahrzunehmen. Zu dieser proaktiven Politik gehört, dass die Schweiz eines der wenigen Länder ist, die eine transparente und offene Kommunikation über hängige Fälle und wesentliche Entwicklungen betreiben. Diese Vorgehensweise birgt auch gewisse Risiken, etwa indem die internationale Wahrnehmung bisweilen die Existenz problematischer Gelder auf dem Schweizer Finanzplatz in den Vordergrund rückt, statt den Fokus auf die Lösungsorientiertheit und die konkreten Bemühungen der verschiedenen von der Problematik betroffenen Länder zu legen.

2. Bedeutung auf multilateraler/internationaler Ebene⁷

Auf internationaler Ebene hat sich die **Weltbank** als eine der ersten globalen Institutionen der Problematik angenommen und die negativen Auswirkungen auf die Entwicklung ärmerer Länder thematisiert. Dieses überstaatliche Engagement hat das Bewusstsein in vielen Staaten geschärft.

Seither wurden auf verschiedenen Ebenen Initiativen lanciert, die sich mit der Thematik befassen. Erwähnenswert ist insbesondere das **UNO-Übereinkommen gegen die Korruption (UNCAC)** aus dem Jahr 2003. Die UNCAC legt weltweite Normen zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption fest. Sie ist zudem das erste wichtige internationale Abkommen, das sich speziell mit der Frage der Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte befasst (Kapitel V der UNCAC). Die Schweiz beteiligte sich massgeblich an den entsprechenden Arbeiten, indem sie einen Entwurf für den Asset Recovery Artikel, Art. 57 UNCAC, einbrachte und die Arbeitsgruppe zum Kapitel V präsidierte.

Im Zuge der Ereignisse des **Arabischen Frühlings** erhielt die Thematik der Potentatengelder neue Aktualität. Der Bundesrat blockierte Anfang 2011 Gelder der gestürzten tunesischen, ägyptischen und libyschen Präsidenten. Wenige Tage später ordneten andere Staaten, allen voran die EU, vergleichbare Massnahmen an. Mittlerweise zeigt sich, dass die Frage der Rückerstattung gestohlener Gelder ein wichtiges Element bei der künftigen Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen zu den Staaten Nordafrikas ist. Dementsprechend räumen Staaten mit bedeutenden Finanzplätzen (z.B. Grossbritannien oder die USA), aber auch zahlreiche wichtige Foren der internationalen Zusammenarbeit der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte eine zunehmend prominente Rolle ein. Verschiedene Akteure haben sich der Thematik angenommen, etwa die EU oder

⁵ Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative : Challenges, Opportunities, and Action Plan, United Nations Office on Drugs and Crime / World Bank, Juni 2007 (http://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf).

⁶ Manche Fälle waren wegen der Bekanntheit der betroffenen Personen und den hohen Millionen-Beträgen mit erheblicher medialer Aufmerksamkeit verbunden, so zum Beispiel:

| | | |
|------|--------------------------|--------------|
| 2002 | Montesinos / Peru | 92 Mio. USD |
| 2003 | Marcos / Philippinen | 684 Mio. USD |
| 2005 | Abacha / Nigeria | 700 Mio. USD |
| 2007 | Kazakhstan I | 115 Mio. USD |
| 2008 | Salinas / Mexico | 74 Mio. USD |
| 2012 | Kazakhstan II | 48 Mio. USD |
| 2012 | Angola II | 43 Mio. USD |
| 2014 | hängig: Duvalier / Haiti | 5.7 Mio. USD |

⁷ Eine Auflistung der wichtigsten internationalen Akteure und Initiativen auf dem Gebiet der Rückführung von Potentatengeldern figuriert in Anhang IV.

die G8. Diese Entwicklung dürfte sich mittelfristig in den relevanten internationalen Standards und Praktiken bei der Rückerstattung gestohlener Gelder niederschlagen.

Das jüngste Beispiel ist die Ukraine. In Abstimmung mit anderen Finanzplätzen und namentlich der EU verordnete der Bundesrat die vorsorgliche Sperrung von Vermögenswerten des ehemaligen Präsidenten Yanukovych und seines engsten Umfelds, um so die gerichtliche Klärung der Herkunft der Vermögenswerte zu erleichtern.

Die Schweiz arbeitet mit sämtlichen Schlüsselpartnern auf internationaler Ebene zusammen. Sie hat zudem selber mehrere diplomatische Initiativen lanciert, um die internationale Zusammenarbeit und Koordination bei der Bekämpfung von Potentatengeldern zu verbessern. Dazu gehören insbesondere die internationalen Expertenseminare, die seit 2001 in Lausanne stattfinden.

C. Verfahren und gesetzliche Grundlagen

Typischerweise spielt sich ein **Verfahren** zur Rückführung von Potentatengeldern in mehreren Phasen ab. Die wichtigsten Etappen sind dabei eine vorsorgliche Sperrung verdächtiger Vermögenswerte zu Sicherungszwecken, der Austausch von Beweismitteln mit dem Herkunftsstaat der Vermögenswerte, der Vollzug eines Urteils aus dem Herkunftsstaat, das aufgrund der Ergebnisse der strafrechtlichen Ermittlungen die Einziehung bestimmter Vermögenswerte anordnet, sowie die Rückführung der betroffenen Vermögenswerte (für nähere Details zu den einzelnen Verfahrensschritten siehe Anhänge II und III).

Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen ist ein zentrales Instrument bei der Aufklärung von Potentatengeldfällen. Dementsprechend stellt das Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) in diesem Zusammenhang die wichtigste gesetzliche Grundlage dar. Das IRSG erlaubt die Gewährung von Rechtshilfe auch ohne Vorliegen eines bi- oder multilateralen Abkommens, gestützt auf den Grundsatz der Reziprozität. Daneben besteht eine Vielzahl von multilateralen und bilateralen Rechtsgrundlagen. Auf europäischer Ebene sind vor allem das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, das diesbezügliche Zweite Zusatzprotokoll sowie das Übereinkommen über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten zu nennen. Auf globaler Ebene ist die bereits erwähnte UNCAC von Bedeutung.

Die Schweizer Strafverfolgungsbehörden, je nach Zuständigkeit auf bundes- oder auf kantonaler Ebene, führen häufig, oft parallel zu den Rechtshilfeverfahren, eigene Verfahren zur Klärung der Herkunft verdächtiger Gelder. Kommt es zu einer Verurteilung, beispielsweise aufgrund Erfüllung des Tatbestands der Geldwäscherei, der Korruption oder der organisierten Kriminalität, kann ein schweizerisches Urteil im Hinblick auf eine Einziehung oder Rückerstattung an den Berechtigten erwirkt werden.

Die Schweiz entwickelt ihr gesetzliches Dispositiv laufend weiter. Die Erfahrungen in den Fällen Mobutu und Duvalier etwa gaben Anlass zur Schaffung des Bundesgesetzes über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG). Das 2011 in Kraft getretene RuVG regelt die Sperrung und Einziehung von Vermögenswerten, wenn die Rechtshilfe aufgrund des Versagens der staatlichen Strukturen im Herkunftsstaat gescheitert ist. Es erlaubt, in derartigen speziellen Konstellationen gesperrte Gelder in einem administrativen Verfahren einzuziehen und zurückzuerstatten, wobei eine gesetzliche Vermutung für die unrechtmässige Herkunft der Gelder besteht. Das Bundesverwaltungsgericht hiess im September 2013 im Duvalier-Fall eine erste auf das RuVG gestützte Einziehungsklage des Bundes gut. Schliesslich wurde ein

neuer Gesetzesentwurf ausgearbeitet (Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten ausländischer politisch exponierter Personen SRVG). Dieser sieht vor, die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern in einem einzigen Erlass umfassend zu regeln und damit die bisherige Praxis der Schweiz in diesem Bereich abzubilden. Der materielle Gehalt des RuVG soll ins SRVG überführt und das RuVG aufgehoben werden.

D. Wichtigste Fragestellungen aus der Praxis

Die mit Potentatengelder-Fällen befassten Behörden treffen oft wiederkehrende Fragestellungen an. Diese sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

1. Mehrzahl involvierter Rechtsordnungen

Oft werden die unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte in verschiedenen Finanzplätzen angelegt, mit der Folge, dass die involvierten Behörden mit einer Vielzahl von Rechtsordnungen konfrontiert sind. Die Anforderungen an die Rechtshilfeszusammenarbeit können von Land zu Land erheblich variieren. Es gilt in der internationalen Rechtshilfeszusammenarbeit, den Anforderungen des ersuchenden und des ersuchten Staates gerecht zu werden.

Gleichzeitig kommt es vor, dass ausländische Rechtsordnungen Ermittlungsmöglichkeiten kennen, die hierzulande nicht möglich sind (z.B. zentrales Bankenregister oder zentral geführtes Grundbuch). Dies kann im Einzelfall in einem Spannungsverhältnis mit dem internationalen Strafverfolgungsinteresse stehen. Die unterschiedliche Ausgestaltung der jeweils nationalen Gesetzgebung kann somit mitunter zu Schwierigkeiten führen.

2. Zusammenspiel verschiedener Akteure

In einen Potentatengelderfall sind regelmässig mehrere Jurisdiktionen involviert. Dies macht es für die Herkunftsstaaten und die Finanzzentren notwendig, an mehreren Fronten gleichzeitig aktiv zu werden, was zu einem erheblichen Ressourcenbedarf und zu einem Verlust der Übersicht führen kann.

Sowohl im ersuchenden als auch im ersuchten Staat sind zudem meist mehrere Behörden involviert (in der Schweiz etwa das BJ, die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und/oder der Kantone, das EDA, die MROS etc.). Auch wenn sämtliche Schweizer Akteure letztendlich auf gleiche oder ähnliche Ziele hin arbeiten, nämlich die Wahrung der Integrität der Landes und seines Finanzplatzes und die Einhaltung unserer Rechtsordnung, sind ihre Mandate nicht identisch und stützen sich auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Ein koordiniertes Vorgehen kann unter Umständen eine Herausforderung darstellen.

3. Ungenügende Rechtshilfeersuchen

Damit die Schweiz einem Rechtshilfeersuchen stattgeben kann, müssen diverse formelle und materielle Voraussetzungen erfüllt sein. Insbesondere muss aus dem Ersuchen der relevante Hintergrund (Person, gegen die sich das Verfahren richtet, Sachverhalt, rechtliche Beurteilung der Tat, Grund des Ersuchens, in der Regel doppelte Strafbarkeit etc.) klar hervorgehen. Wichtig ist, dass anhand von konkreten Verdachtsmomenten der Zusammenhang zwischen dem ausländischen Verfahren und den verlangten Massnahmen aufgezeigt wird. Für die Behörden der Herkunftsstaaten erweist es sich oft als schwierig, die Verbindung zwischen im Ausland begangenen Taten mit in der Schweiz vermuteten Vermögenswerten darzulegen.

4. Fehlendes Knowhow der Behörden im Herkunftsstaat

Die Behörden der Herkunftsstaaten haben, auch wenn sie gut ausgebildet sind und professionell arbeiten, oft wenig Erfahrung mit komplexen Fällen von Wirtschaftskriminalität in Regierungskreisen. Oft macht erst ein politischer Umbruch derartige Ermittlungen überhaupt möglich. Dies führt wiederum oftmals zu ungenügend begründeten Rechtshilfeersuchen.

5. Menschenrechtslage im Herkunftsstaat

Gemäss geltender Rechtslage kann einem Rechtshilfeersuchen nicht entsprochen werden, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland den in der EMRK oder im UNO-Pakt II festgelegten Verfahrensgrundsätzen in grundsätzlicher Weise nicht entspricht. Damit soll verhindert werden, dass die Schweiz die Durchführung von Strafverfahren unterstützt, in welchen den verfolgten Personen die ihnen zustehenden Minimalgarantien nicht gewährt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Gewährung der Rechtshilfe ganz oder teilweise an Auflagen (Verfahrensgarantien) geknüpft werden.

6. Fehlender politischer Wille im Herkunftsstaat

Die Erfahrung zeigt, dass Potentatengelderfälle in der Regel nicht von einem Staat allein gelöst werden können. Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Lösung von solch komplexen Verfahren ist eine enge und vertrauensvolle Kooperation zwischen den Behörden im ersuchenden und im ersuchten Staat. Diese ist jedoch nicht immer gegeben. Bisweilen fehlt im Herkunftsstaat der politische Wille, die Vergangenheit aufzuarbeiten und langwierige und komplexe Ermittlungen wegen Korruption und ähnlichen Delikten zu führen. Dies kann dazu führen, dass die Schweiz gezwungen ist, verdächtige Vermögenswerte wieder freizugeben, obwohl erhebliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie aus einem Verbrechen stammen. Ein derartiger Ausgang liegt in der Regel nicht im Interesse der Schweiz.

7. Erwartungshaltungen

In den Herkunftsstaaten und teilweise auch in der schweizerischen Öffentlichkeit bestehen zum Teil überhöhte Vorstellungen, sowohl was die Länge der Verfahren, als auch die Höhe der aus Verbrechen stammenden Gelder betrifft. Die Behörden der Herkunftsstaaten stehen oft unter einem enormen innenpolitischen Druck seitens der Medien und der Bevölkerung, möglichst hohe Beträge in möglichst kurzer Zeit zurückzugewinnen. Darüber hinaus führten die Ereignisse des Arabischen Frühlings zu einem generell geschärfteren Bewusstsein für die Thematik und damit auch zu einer höheren Aufmerksamkeit in der Bevölkerung und den Medien. Die Schweiz sieht sich mit zum Teil unrealistischen Erwartungen der Behörden und der Zivilgesellschaft der Herkunftsstaaten konfrontiert. Dies kann dazu führen, dass das gegenseitige Vertrauen untergraben wird, welches für eine erfolgreiche Rechtshilfearbeit von grösster Bedeutung ist.

8. Verfahrensdauer

Asset Recovery Verfahren können sich aufgrund ihrer Komplexität über mehrere Jahre hinziehen. Die Vermögenswerte sind oft in komplizierten Konstrukten in verschiedenen Jurisdiktionen angelegt, was bereits deren Auffinden schwierig macht. Ungenügend formulierte Rechtshilfeersuchen und die anschliessende Korrespondenz zur Anpassung an die gesetzlichen Erfordernisse sind ein weiterer zeitkonsumierender Faktor. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und die Eigentumsgarantie verlangen ferner, dass die Herkunft der fraglichen Vermögenswerte in einem gerichtlichen Verfahren erwiesen ist, sei es im Herkunftsstaat, sei es in der Schweiz. Und schliesslich haben die an diesen

Geldern Berechtigten die Möglichkeit, jeden wesentlichen Verfahrensschritt anzufechten, was die Verfahren oft ebenfalls beträchtlich in die Länge zieht.

9. Definition des geeigneten Rückführungskanals

Jeder Potentatengelderfall ist anders gelagert. Daher verlangt auch jeder Fall nach einer individuellen Lösung, wenn es um die effektive Restitution und anschliessende Verwendung der fraglichen Gelder geht. Grundsätzlich werden die Restitutionslösungen gemeinsam mit der Regierung des Herkunftsstaates festgelegt, wobei naturgemäss die Bedürfnisse, Erwartungen und Forderungen der Herkunftsstaaten sehr unterschiedlich sein können. Die Erfahrungen der letzten 25 Jahre haben gezeigt, dass es keine allgemeingültige Lösung (no one size fits all) gibt.

Die Schweiz achtet darauf, dass bei der Verwendung der restituierten Gelder die Grundsätze der Transparenz und der Rechenschaftspflicht eingehalten werden. Die Herausforderung besteht oft darin sicherzustellen, dass die zu restituierenden Vermögenswerte im Herkunftsstaat tatsächlich der Bevölkerung zugutekommen. Dazu gehören auch Überwachungsmodalitäten, die möglichst grosse Gewähr dafür bieten, dass die Gelder nach der Restitution an den Herkunftsstaat nicht wieder in korrupte Kanäle abfliessen.

E. Strategische Ziele und Instrumente zu deren Erreichung

Vision:

Die Schweiz verfolgt eine proaktive, glaubwürdige und transparente Politik im Zusammenhang mit der Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern.

Die nachfolgend aufgeführten strategischen Ziele dienen der Erreichung und Umsetzung der Vision. Sie tragen den in Kapitel D genannten Herausforderungen Rechnung und formulieren Antworten, soweit die konkreten Fragestellungen im Einflussbereich der Schweizer Behörden liegen.

Ziel 1 Möglichst rasche, rechtsstaatlich korrekte Rückerstattung

Die Schweiz bekennt sich zur vollständigen Rückerstattung von Potentatengeldern, entsprechend den internationalen Standards, wie sie etwa in der UNCAC verankert sind. Für die Wahrung der ausserpolitischen Interessen und der Reputation unseres Landes ist es zentral, dass Vermögenswerte krimineller Herkunft, die trotz des wirksamen Abwehrdispositivs auf den schweizerischen Finanzplatz gelangt sind, möglichst rasch identifiziert und an die Herkunftsstaaten restituiert werden.

Eine rechtsstaatlich korrekte Abwicklung eines Potentatengelderfalls bietet den betroffenen Personen zahlreiche Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten, was sich auf die Verfahrensdauer auswirken kann. Umso wichtiger ist es, alle Möglichkeiten zur Förderung einer effizienten Behandlung der Verfahren auszuschöpfen. Eine enge Zusammenarbeit der betroffenen Schweizer Behörden ist dabei ein zentrales Element. Eine erfolgreiche Rückführung setzt zudem eine solide Partnerschaft zwischen dem Herkunftsstaat der Vermögenswerte und der Schweiz voraus.

Instrumente zur Zielerreichung:

- **Interne Kooperation und Koordination:** Ein regelmässiger Austausch zwischen den betroffenen Behörden in der Schweiz erlaubt eine enge Kooperation und Koordination. In diesem Rahmen sollen die vorhandenen Informationen, soweit rechtlich zulässig, ausgetauscht und die Handlungsachsen der einzelnen Akteure aufeinander abgestimmt werden. Der Dialog erlaubt es, allfällige Herausforderungen offen anzusprechen und mögliche Zielkonflikte frühzeitig zu thematisieren. Dies ermöglicht die bestmögliche gegenseitige Unterstützung der involvierten Akteure bei der Erreichung ihrer jeweiligen Mandate. Als konkretes Beispiel kann hier die *Plateforme Printemps Arabe* unter der Federführung des BJ, welche nach den Umstürzen von 2011 im arabischen Raum ins Leben gerufen wurde, genannt werden.
- **Aufbau und Pflege des Dialogs mit den Behörden des Herkunftsstaats:** Die Durchführung periodischer Arbeitstreffen unter der Federführung des EDA (DV) führt zu einem institutionalisierten Austausch mit den Behörden des Herkunftsstaats. Dadurch können offene Fragen fortlaufend geklärt und eine Vertrauensbasis aufgebaut werden im Hinblick auf die Verfolgung des gemeinsamen Ziels einer Rückführung von Vermögenswerten krimineller Herkunft.
- **Technische Unterstützung der Herkunftsstaaten:** Um die Herkunftsstaaten im Umgang mit den für sie oft neuen Herausforderungen bei der Behandlung von Potentatengelderfällen zu unterstützen, bietet die Schweiz verschiedene Unterstützungsmassnahmen an. Dadurch lassen sich Unklarheiten über das Schweizer Rechtssystem frühzeitig beheben und bei Bedarf entsprechendes Know-How vermitteln. Dies kann wesentlich dazu beitragen, Verzögerungen im Rückerstattungsprozess zu vermeiden. Zur Beschleunigung der Zusammenarbeit insbesondere im Rahmen von Rechtshilfeverfahren soll diesen Massnahmen in Zukunft noch mehr Bedeutung zukommen. Als besonders effektiv haben sich in der Praxis die folgenden Unterstützungsmassnahmen gezeigt:
 - *Ausbildung und Rechtsberatung der zuständigen Behörden:* Darunter fallen zum Beispiel die Durchführung von Seminaren und Schulungen zum Schweizer Rechtshilferecht, die Vermittlung oder gar Übernahme von Honoraren spezialisierter Anwälte sowie Ausbildungs- und Rechtsberatungsmandate, die auch an Institutionen wie das *International Centre for Asset Recovery (ICAR)* oder die *Stolen Asset Recovery Initiative (StAR)* ausgelagert werden können. Das BJ würde sich in diesem Bereich gerne verstärkt engagieren, um Missverständnisse, die eine Verzögerung nach sich ziehen, möglichst früh zu vermeiden. Es bedarf dafür aber zusätzlicher Ressourcen.
 - *Durchführung bilateraler und multilateraler Konferenzen:* Solche Treffen haben insbesondere den Wissenstransfer, die Schaffung von Netzwerken und den Aufbau von Direktkontakten zwischen den Justizbehörden der betroffenen Länder zum Ziel. So haben sich etwa die sogenannten Lausanne-Seminare, welche das EDA seit 2001 regelmässig durchführt, als international anerkannte Plattform für den Austausch unter Experten etabliert.
 - *Entsendung von Fachexperten in den Herkunftsstaat:* Es handelt sich bei diesen Experten in der Regel um Praktiker aus der Justiz oder Verwaltung mit langjähriger Erfahrung im Bereich der Rechtshilfe und in der Aufklärung von komplexen Wirtschaftsdelikten. Die Experten können den Behörden des Herkunftsstaats die Besonderheiten des Schweizer Rechtssystems darlegen und sie dabei unterstützen, vollständige und formal korrekte Rechtshilfeersuchen zu stellen.

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten ausländischer politisch exponierter Personen (E-SRVG) verankert diese Unterstützungsmassnahmen auf Gesetzesstufe und legt gewisse Modalitäten fest.

- **Konzentration der Umsetzung der Rechtshilfe beim BJ:** Der heute geltende gesetzliche Rahmen erlaubt es dem BJ, in bestimmten Fällen selbst über die Zulässigkeit der Rechtshilfe und deren Ausführung zu entscheiden. Damit besteht für das BJ die Möglichkeit, insbesondere in komplexen bzw. besonders bedeutenden Fällen, wie zum Beispiel Potentatengelder-Fällen, den Vollzug des Ersuchens an sich zu ziehen. Die Schweiz hat in Einzelfällen gute Erfahrungen damit gemacht, beispielsweise im Fall Abacha. Um diese Möglichkeit in Zukunft verstärkt zu nutzen, bedarf das BJ ebenfalls zusätzlicher Ressourcen.
- **Dynamische Nutzung des bestehenden Rechtsrahmens:** Die Schweiz verfügt über solide gesetzliche Grundlagen zur Lösung von Potentatengeldfällen, die regelmässig überprüft werden (vgl dazu untenstehend „Weiterentwicklung des normativen Rahmens“). Das IRSG erlaubt ihr, unter bestimmten Voraussetzungen auch bei Fehlen eines Rechtshilfeabkommens mit dem Herkunftsstaat zusammen zu arbeiten. Der bestehende Rechtsrahmen ist jedoch von Natur aus statisch. Umso wichtiger ist eine dynamische Anwendung des Rechts. Der Spielraum und die Flexibilität der bestehenden Gesetzgebung sollen systematisch ausgeschöpft werden, da dies erheblich zu einer effizienten Rückerstattung gestohlener Gelder beitragen kann. So hat etwa die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Fall Abacha beträchtlich zur Weiterentwicklung und Flexibilisierung des rechtlichen Rahmens beigetragen.
- **Weiterentwicklung des normativen Rahmens:** Zeigt die Praxis einen entsprechenden Bedarf an, wird eine Anpassung des gesetzlichen Rahmens geprüft. Zurzeit bestehen folgende Vorhaben:
 - Der Entwurf zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten ausländischer politisch exponierter Personen (E-SRVG) kodifiziert die bisherige Praxis und regelt sämtliche Fragen zur Sperrung, Einziehung und Rückerstattung illegaler Vermögenswerte ausländischer Potentaten in einem einzigen Erlass. Der Entwurf zum SRVG sieht eine formell-gesetzliche Grundlage für Vermögenssperren des Bundesrats vor, die bisher direkt auf die Bundesverfassung gestützt erfolgten. Der Gesetzesentwurf enthält zudem eine neue Bestimmung, die es künftig erlauben soll, bei einer Blockierung der Rechtshilfearbeit wegen einer prekären Menschenrechtssituation im Herkunftsstaat künftig ein verwaltungsgerichtliches Einziehungsverfahren in der Schweiz durchzuführen. Eine weitere Neuerung besteht darin, dass es den Schweizer Behörden künftig möglich sein soll, unter eng umrissenen Voraussetzungen gewisse Informationen an die Behörden des Herkunftsstaats zu übermitteln, um die Einreichung eines ausreichend begründeten Rechtshilfeersuchens zu erleichtern. Die Botschaft zum E-SRVG soll der Bundesversammlung im Verlauf des Sommers 2014 unterbreitet werden.
 - Das BJ prüft für alle Rechtshilfeangelegenheiten verschiedene zusätzliche Beschleunigungsmöglichkeiten, zum Beispiel durch die Einführung von Behandlungsfristen.
 - Der Kanton Genf weist auf die in der UNCAC (Artikel 20) vorgesehene Norm zur Strafbarkeit von unerlaubter Bereicherung ("illicit enrichment") hin. Unter Geltung einer solchen Norm würde sich eine Täterschaft bereits strafbar machen, wenn ihr Vermögen während ihrer Amtszeit eine erhebliche, unplausible Zunahme innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens aufweist und sie die rechtmässige Herkunft nicht beweisen kann. Eine

solche Strafnorm würde eine Umkehr der Beweislast bedingen: Ein Amtsträger müsste bei einem grösseren Vermögenszuwachs beweisen, dass dieser aus einer erlaubten Tätigkeit stammt. Die Schweiz hat die Einführung einer solchen Strafnorm bislang immer abgelehnt. Der Schweiz ist eine solche Rechtsauffassung fremd - wie im Übrigen anderen europäischen Staaten auch, weshalb der Bundesrat bereits in der Botschaft zur UNCAC erklärt hat, dass diese Bestimmung nicht übernommen werden soll (BBI 2007, 7349, S. 7381f.). An dieser Einschätzung hat sich seither nichts geändert.

Ziel 2 Internationales Engagement zur Stärkung des Level Playing Field⁸

Potentatengelder werden oft in komplexen Anlagestrukturen in mehreren Staaten versteckt. Eine Vermögenssperre zu Sicherungszwecken, die sich nur auf einzelne Staaten beschränkt, kann vor diesem Hintergrund das Ziel nur beschränkt erreichen. Darüber hinaus gilt es aber auch sicherzustellen, dass sich aus unterschiedlichen Asset-Recovery-Politiken nicht Wettbewerbsverzerrungen bzw. -nachteile für den Schweizer Finanzplatz ergeben. Die Schweiz hat daher alles Interesse daran, dass sich die grossen internationalen Finanzplätze verstärkt untereinander koordinieren und die Rückerstattung gestohlener Gelder gemeinsam angehen. Ein international verbindlicher Standard für die Sperre, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern, an dessen Eckwerten sich auch andere Finanzplätze orientieren, würde ein wirkungsvolles Instrument für deren Erkennung und gegen deren Abfliessen auf andere Finanzplätze darstellen.

Instrumente zur Zielerreichung:

- **Stärkere Koordination von Sperrungsmassnahmen:** Eine inhaltliche und zeitliche Koordination von Sperrungsmassnahmen mit anderen Finanzplätzen erhöht die Effektivität der Massnahmen und erschwert potentielle Vermögensabflüsse zu anderen Finanzzentren. Gleichzeitig ist eine solche Zusammenarbeit ein klares Zeichen an die Potentaten, dass die Finanzzentren nicht mehr als sicherer Hafen für Potentatengelder missbraucht werden können.

Der Entwurf zum SRVG hält fest, dass der Bundesrat vor der Anordnung einer Sperre die Haltung der wichtigsten Partnerländer bezüglich Sperrungsmassnahmen abklärt und sich in der Regel in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht mit diesen abspricht. Die neue Bestimmung bestätigt und klärt die Praxis des Bundesrats.

- **Lancierung von und Beteiligung an diplomatischen Initiativen:** Die Schweiz soll ihre Führungsrolle im Bereich Asset Recovery auf internationaler Ebene wahrnehmen, indem sie eigene Initiativen lanciert und sich aktiv an Vorhaben mit dem Ziel einer besseren Koordination beteiligt. Durch die internationale Visibilität eröffnet sich der Schweiz zudem die Möglichkeit, eine breitere Öffentlichkeit für das Thema zu sensibilisieren.

In Umsetzung eines Mandats der UNCAC-Vertragsstaatenkonferenz führt die Schweiz zurzeit mit ICAR und der Weltbank einen Prozess, der zu Verabschiedung von international massgeblichen Richtlinien (Guidelines) bei der Abwicklung von Potentatengeldfällen führen soll. Ziel dieser diplomatischen Initiative unter der Federführung der DV ist die Verabschiedung eines Dokuments an der UNCAC-Staatenkonferenz im Herbst 2015.

⁸ Gleiche Wettbewerbsbedingungen.

Ziel 3 Transparente und sorgfältig ausgewählte Rückführungsmodalitäten

Eine besondere Herausforderung jeder Restitution stellt die Sicherstellung einer transparenten und der Rechenschaftspflicht genügenden Rückerstattung der eingezogenen Gelder in die Herkunftsstaaten dar. Es gilt zu verhindern, dass die rückgeführten Gelder sofort wieder in unrechtmässigen Kanälen versickern. Vermögenswerte, die aus der Schweiz zurückgeführt werden, sollen dazu eingesetzt werden, die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Herkunftsstaat zu verbessern und die Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Dabei ist es wichtig, die Modalitäten der Rückführung sorgfältig festzulegen, insbesondere bezüglich der Auswahl der zu unterstützenden Projekte, der Wahl der Partner zu deren Umsetzung und der anschliessenden Überwachung (Monitoring).

Die Schweiz verfügt heute über einen reichen Erfahrungsschatz mit unterschiedlichen Restitutionslösungen und kann dazu auf das Fachwissen der DEZA zählen. Jeder Potentatengelderfall verlangt jedoch nach einer eigenen Lösung, es gibt keine einheitliche Lösung für Restitutionsmodalitäten („no one size fits all“).

Instrumente zur Zielerreichung:

- **Enge Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten:** Sowohl das RuVG als auch der Entwurf zum SRVG halten fest, dass das Ziel von Restitutionslösungen ist, die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Herkunftsstaat zu verbessern bzw. die Rechtsstaatlichkeit zu stärken und damit zur Vermeidung von Straflosigkeit beizutragen. Die Vermögenswerte werden über die Finanzierung von Programmen von öffentlichem Interesse rückerstattet, wobei die Projekte jeweils in Absprache mit den Behörden der Herkunftsstaaten festgelegt werden. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass jeder Fall anders gelagert ist und die Bedürfnisse jedes Herkunftsstaates unterschiedlich sind. Angesichts der symbolischen Bedeutung solcher Restitutionslösungen sowie im Hinblick auf eine möglichst nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen ist es wichtig, dass die Herkunftsstaaten mit der vorgesehenen Verwendung der Gelder einverstanden sind.
- **Verstärkter Einbezug der Zivilgesellschaft:** Bei der Auswahl der Projekte sollen, soweit möglich, auch die Anregungen der lokalen Zivilgesellschaft im Herkunftsstaat berücksichtigt werden. Die Zivilgesellschaft, soweit vorhanden und genügend strukturiert, kennt die dringendsten Bedürfnisse der Bevölkerung oft am besten. Auch kann ihr im anschliessenden Monitoring eine wichtige Rolle zukommen.
- **Effektives Monitoring und Evaluation:** Damit die restituierten Vermögenswerte nicht wieder unrechtmässig abfliessen, sondern auf transparente Art und Weise zum Wohle der Bevölkerung verwendet werden, ist oft eine aufmerksame Überwachung der Verwendung der Gelder notwendig. Diese Überwachung, auch Monitoring genannt, wird meist entweder von nationalen (DEZA) oder internationalen Entwicklungsakteuren (vor allem der Weltbank) wahrgenommen, denkbar wäre aber auch etwa eine Lösung mit lokalen Nichtregierungsorganisationen.

Ziel 4 Aktive und klare Kommunikation über die Schweizer Politik

Potentatengelderfälle sind oft von einem grossen öffentlichen Interesse begleitet. Umso wichtiger ist eine entsprechende Kommunikation. Eine klare Kommunikation ist zudem eine wesentliche Voraussetzung zur Erreichung der Vision und der einzelnen Ziele dieser Strategie:

- Sie entfaltet Präventivwirkung, indem der internationalen Öffentlichkeit klar kommuniziert wird, dass die Schweiz keine aus Korruption und anderen Verbrechen stammenden Vermögenswerte auf ihrem Finanzplatz will;
- Sie trägt dazu bei, realistische Erwartungen zu vermitteln, was die Dauer eines Restitutionsverfahrens sowie den Umfang der zurückzuerstattenden Vermögenswerte betrifft;
- Sie erlaubt es, den Fokus der internationalen Aufmerksamkeit von der punktuellen Existenz problematischer Gelder weg auf den Leistungsausweis und die kreativen und lösungsorientierten Ansätze der Schweizer Politik hin zu lenken.

Instrumente zur Zielerreichung:

- Erstellen einer umfassenden und professionellen Broschüre über die Erfahrungen der Schweiz im Umgang mit Potentatengeldern, die sowohl an ein breites Publikum wie auch an Experten abgegeben werden kann (verfügbar voraussichtlich ab Frühling 2014);
- verstärkte Verbreitung der vom BJ bereits erarbeiteten Druckschriften und Informationsmaterialien im Bereich Rechtshilfe und Asset Recovery: Wegleitung und Checklisten für ausländische Rechtshilfeersuchen, Broschüre „Die Rückführung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten in der Schweiz“ (je erhältlich in mehreren Sprachen, auch online)
- gezielte Medienbeiträge;
- Vortragstätigkeiten und Teilnahme an internationalen Konferenzen und Arbeitsgruppen;
- Vortragstätigkeiten in der Schweiz;
- Publikation wissenschaftlicher Artikel.

Anhang I: Mitglieder der interdepartementalen Arbeitsgruppe IdAG PEP sowie angehörte Kantonsvertreter

Die (IdAG PEP) unter dem Vorsitz der Direktion für Völkerrecht (DV) setzte sich zusammen aus Vertretern der folgenden Dienste:

- EDA: Direktion für Völkerrecht, Politische Direktion, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
- EJPD: Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesamt für Polizei (FEDPOL)
- EFD: Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), Rechtsdienst
- WBF: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- VBS: Nachrichtendienst des Bundes (NDB)
- Bundesanwaltschaft (BA)
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA).

Die Kantone Genf, Basel-Stadt, Zug und Zürich zeigten sich an einem Einbezug in die Arbeiten interessiert. Sie waren durch die Staatsanwaltschaften vertreten.

Anhang II: Beschreibung der möglichen Komponenten bzw. Verfahrensschritte in einem klassischen Asset Recovery Verfahren

| Verfahrensschritt | Zuständigkeit | Wichtigste Rechtsgrundlagen |
|---|--|---|
| Vor der eigentliche Rechtshilfe ⁹ | | |
| Jeder Asset Recovery-Fall beginnt mit dem Aufspüren und Auffinden von mutmasslich unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten durch entsprechende Ermittlungen im Herkunftsland und/oder gegebenenfalls in der Schweiz. Die Lokalisierung solcher Gelder ist Voraussetzung für eine allfällige spätere Blockierung derselben. | ausländische und gegebenenfalls inländische Strafverfolgungsbehörden sowie im Einzelfall der Bundesrat | |
| Sofern es zur Wahrung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz notwendig ist, kann der Bundesrat in der Schweiz gelegene verdächtige Vermögenswerte auf dem Verordnungsweg vorsorglich sperren . Zweck einer derartigen Sperrung ist die Sicherung der Vermögenswerte im Hinblick auf eine künftige Rechtshilfезusammenarbeit. In der Praxis erfolgt eine solche Sperrung in Fällen eines politischen Umsturzes. | Bundesrat, i.d.R. auf Antrag des EDA | Art. 184 Abs. 3 BV de lege ferenda: Art. 3 E-SVRG |
| Auf ausdrückliches Ersuchen eines anderen Staates kann die zuständige Vollzugsbehörde des Bundes oder der Kantone oder das Bundesamt für Justiz eine vorsorgliche Sperrung zur Sicherstellung von Vermögenswerten anordnen, selbst wenn in diesem Stadium des Verfahrens noch nicht alle Voraussetzungen für die Gewährung der Rechtshilfe erfüllt sind. Diesem Ersuchen muss ein formelles Rechtshilfeersuchen folgen. | BJ Rechtshilfевollzugsbehörden | Art. 18 IRSG |
| Auslöser eines Verfahrens kann auch die Meldepflicht der Finanzintermediäre an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) sein: Die Finanzintermediäre sind verpflichtet, der MROS Meldung zu erstatten, wenn sie den begründeten Verdacht hegen, dass in eine Geschäftsbeziehung involvierte Vermögenswerte im Zusammenhang mit Geldwäscherei stehen, aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen | Finanzintermediäre MROS Strafverfolgungsbehörden | Art. 9 GwG Art. 23 Abs. 4 GwG Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV) Art. 305 ^{ter} Abs. 2 StGB |

⁹ Die einzelnen hier genannten Komponenten sind alternativ oder kummulierbar, die hier gewählte Reihenfolge ist nicht zwingend.

| | | |
|--|---|----------------------------|
| <p>oder terroristischen Organisation unterliegen. In diesem Fall können die betroffenen Konten sofort für fünf Tage gesperrt werden, damit die Angelegenheit geprüft und ein Verschwinden der Gelder verhindert werden kann¹⁰.</p> <p>Melderecht: Die Finanzintermediäre sind berechtigt, der MROS Meldung zu erstatten, wenn Hinweise vorliegen, die darauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren könnten.</p> <p>Nach Beurteilung der Verdachtsmeldung erstattet die MROS anschliessend Anzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde. Bei Ausübung des Melderechts erfolgt die Blockierung der betroffenen Vermögenswerte erst durch eine entsprechende Verfügung der zuständigen Strafverfolgungsbehörde.</p> | | |
| Spontane Übermittlung von Beweismitteln und Informationen | | |
| <p>Wenn die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden im Rahmen ihrer Strafverfahren Beweismittel und Informationen erhoben haben, die aus ihrer Sicht geeignet sind, ein ausländisches Strafverfahren einzuleiten oder eine hängige Strafuntersuchung zu erleichtern, so können Beweismittel sowie Informationen aus dem Geheimbereich unaufgefordert an die ausländische Partnerbehörde übermittelt werden.</p> <p>In der Praxis sollen gerade ausreichend Informationen übermittelt werden, um der ausländischen Justizbehörde zu erlauben, ein Rechtshilfeersuchen zu stellen, das die Kriterien des IRSG erfüllt.</p> | <p>Strafverfolgungsbehörden</p> <p>BJ</p> | <p>Art. 67a IRSG</p> |
| Summarische Prüfung und Delegation von Rechtshilfeersuchen | | |
| <p>Unter Vorbehalt der direkten Übermittlung prüft das BJ nach Eingang des Rechtshilfeersuchens summarisch, ob das Ersuchen den formellen Anforderungen entspricht und leitet es an die zuständige vollziehende Behörde weiter, sofern es nicht offensichtlich unzulässig erscheint.</p> | <p>BJ</p> | <p>Art. 78 und 79 IRSG</p> |

¹⁰ Die entsprechenden Bestimmungen sind Gegenstand der Vorlage zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der GAFI zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Eine entsprechende Botschaft wird derzeit von den Eidgenössischen Räten behandelt.

| | | |
|---|---|--------------------------------|
| Unter bestimmten Voraussetzungen kann das BJ den Vollzug von Rechtshilfeersuchen auch selber übernehmen. | | Art. 79a IRSG |
| Eintreten und Vollzug von Rechtshilfeersuchen | | |
| Ein Rechtshilfeersuchen umfasst in der Regel ein Ersuchen um Beschlagnahme von in der Schweiz gelegenen Vermögenswerten sowie um Erhebung relevanter Finanzinformationen (Geldflüsse, Verfügungsmacht etc.). Ziel dieser Rechtshilfeersuchen ist es demnach einerseits zu verhindern, dass die fraglichen Vermögenswerte abfliessen, andererseits die notwendigen Beweismittel zu erlangen, welche in einem Strafverfahren im Herkunftsland dazu dienen können, eine Einziehung der fraglichen Gelder zu erwirken. | | |
| Sind die formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt, erlässt entweder das BJ oder die zuständige Vollzugsbehörde des Bundes oder der Kantone eine Eintretensverfügung und ordnet die ersuchten Massnahmen an. Mit diesem Entscheid wird eine allfällige vorsorgliche Sperrung gemäss Art. 18 IRSG prima facie bestätigt resp. erstmals eine Sperrung angeordnet. Ein solcher Entscheid über eine Vermögenssperre ist gemäss Art. 80e IRSG als Zwischenverfügungselbständig anfechtbar. | BJ Rechtshilfefollzugsbehörden | Art. 80a IRSG Art. 80e IRSG |
| Abschluss des Rechtshilfeverfahrens | | |
| Die mit der Eintretensverfügung angeordneten Massnahmen werden durch die zuständige Rechtshilfefollzugsbehörde vollzogen. Nach deren Abschluss wird durch die zuständige Rechtshilfefollzugsbehörde eine Schlussverfügung erlassen, mit der die Herausgabe der Beweismittel sowie eine allfällige Aufrechterhaltung der Beschlagnahme der Vermögenswerte verfügt wird. Diese Schlussverfügung sowie allfällige vorangegangene Zwischenverfügungen können von der berechtigten Person angefochten werden. | BJ Rechtshilfefollzugsbehörden Berechtigte Person | Art. 80d IRSG Art. 80e IRSG |
| Erwächst die Schlussverfügung in Rechtskraft, so werden dem ersuchenden Staat die erhobenen Beweismittel übermittelt; die Vermögenswerte bleiben zuhanden der ersuchenden Behörde grund- | BJ Rechtshilfefollzugsbehörden | Art. 74 IRSG Art. 33a IRSV |

| | | |
|---|--|----------------------|
| <p>sätzlich bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen und vollstreckbaren Entscheids gesperrt.</p> <p>Die rechtshilfweise erhobenen Beweismittel sollen es dem ersuchenden Staat ermöglichen, in einem gerichtlichen Verfahren die Herkunft der fraglichen Vermögenswerte zu klären und, sofern diese illegalen Ursprungs sind, deren Einziehung zu verfügen.</p> | | |
| <p>Die Übermittlung von rechtshilfweise erhobenen Beweismitteln an den ersuchenden Staat kann unter Umständen an gewisse Auflagen geknüpft werden, z.B. hinsichtlich der Einhaltung gewisser Verfahrensgarantien.</p> | <p>Rechtshilfvollzugsbehörde</p> <p>Rechtsmittelinstanzen</p> <p>BJ</p> <p>Unterstützung durch EDA</p> | <p>Art. 80p IRSG</p> |
| <p>Alternativ kann ein Rechtshilfeverfahren auch mit Zustimmung des Berechtigten, also dem Inhaber von Schriftstücken, Auskünften oder Vermögenswerten, durch vereinfachte Ausführung abgeschlossen werden.</p> | <p>Rechtshilfvollzugsbehörde</p> <p>BJ</p> | <p>Art. 80c IRSG</p> |

Herausgabe zur Einziehung oder Rückerstattung

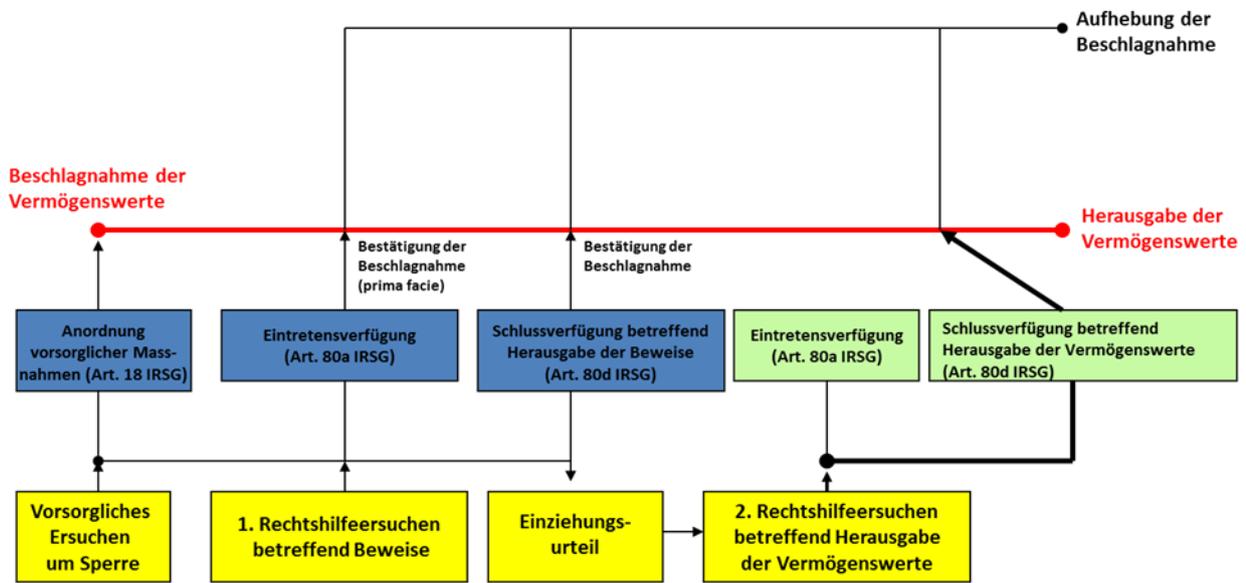
Die Herausgabe kann **in jedem Stadium des ausländischen Verfahrens** erfolgen und wird von der Vollzugsbehörde mittels anfechtbarer Schlussverfügung angeordnet.

Mittels eines erneuten Rechtshilfeersuchens kann der ersuchende Staat anschliessend in der Regel gestützt auf einen rechtskräftigen und vollstreckbaren Einziehungsentscheid um die **Herausgabe** der in Frage stehenden Vermögenswerte ersuchen.

Gemäss bisheriger Rechtsprechung ist ein solcher Einziehungsentscheid dann nicht notwendig für eine Herausgabe, wenn es sich um einen klaren Fall handelt (BGE 123 II 134 ff.; eine solche Konstellation ist im Falle von Vermögenswerten allerdings kaum denkbar) oder wenn der Sachverhalt, welcher Gegenstand des ausländischen Verfahrens bildet, von den strafrechtlichen Bestimmungen zur Unterdrückung der Beteiligung oder Unterstützung einer kriminellen Organisation (Art. 260ter i.V.m. 72 StGB [Umkehr der Beweislast]) erfasst ist (BGE 131 II 169 E. 9.1 S. 184; Fall Abacha).

Art. 74a IRSG;
Rechtsprechung

Anhang III: Schematische Darstellung eines internationalen Rechtshilfeverfahrens von der Beschlagnahme bis zur Herausgabe



Gelb: ersuchender Staat

Blau: zuständige Behörde in der Schweiz in Zusammenhang mit vorsorglichen Massnahmen sowie Sperre und Beweiserhebung aufgrund ersten Ersuchens

Grün: zuständige Behörde in der Schweiz aufgrund zweiten Ersuchens im Hinblick auf Herausgabe der Vermögenswerte

Anhang IV: Internationale Akteure

Folgende internationale Akteure sind im Bereich der Rückerstattung von Potentatengeldern besonders aktiv:

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): Das UNO-Übereinkommen gegen die Korruption (UNCAC) von 2003 ist ein wichtiges internationales Abkommen für den Umgang mit unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten. Als einzige internationale Konvention enthält sie im Kapitel V Bestimmungen zur Rückerstattung derartiger Vermögenswerte. Der zweite Zyklus des UNCAC-Überprüfungsmechanismus wird die Umsetzung der Verpflichtungen von Kapitel V ab 2015 überprüfen. Die Schweiz hat diese Konvention 2005 ratifiziert und beteiligt sich aktiv an der Arbeitsgruppe der Konvention zu Asset Recovery.

Weltbank: Die Weltbank hat sich als eine der ersten globalen Institutionen der Problematik angenommen und die negativen Auswirkungen auf die Entwicklung ärmerer Länder thematisiert. Dieses Engagement hat das Bewusstsein in vielen betroffenen Ländern geschärft. Hervorzuheben ist insbesondere die „Stolen Asset Recovery Initiative“ (StAR) von 2007, eine Initiative der Weltbank und der UNODC. Diese Initiative hat zum Ziel, Korruption zu bekämpfen und Staaten bei der Prävention, Sperrung und Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten zu unterstützen. Die Schweiz (DEZA) beteiligt sich finanziell an der StAR-Initiative.

Europäische Union (EU): Die EU hat das Thema Asset Recovery in der politischen Agenda nach oben gerückt. Laut Aussage der EU-Aussenbeauftragten, Catherine Ashton, ist die Rückerstattung gestohlener Gelder das wichtigste Thema in den Beziehungen zwischen Europa und den Staaten des arabischen Frühlings. In der EU werden seit 2007 „National Asset Recovery Offices“ (AROs) geschaffen, um die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verbessern. Eurojust und das European Judicial Network fördern die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Justizbehörden in Europa.

G8: Anlässlich des Gipfeltreffens der G8 von 2011 wurde die Deauville Partnerschaft lanciert, um Staaten in der arabischen Welt bei ihrem demokratischen Transitionsprozess zu unterstützen. Im Rahmen dieser Initiative hat die US-G8 Präsidentschaft 2012 eine Asset Recovery Initiative lanciert, die seither in enger Zusammenarbeit mit der Weltbank einen regelmässigen Austausch unter den involvierten Behörden der betroffenen Staaten organisiert. Diese Asset Recovery Initiative wurde von der UK-G8 Präsidentschaft 2013 fortgeführt. Nach einer ersten internationalen Konferenz 2012 in Doha (Lancierung des „Arab Forum on Asset Recovery“), folgte eine zweite 2013 in Marokko. 2014 ist eine Folgekonferenz vorgesehen. Die Schweiz ist Mitglied der Deauville Partnerschaft. Sie wurde zu beiden internationalen Konferenzen eingeladen und hat aktiv teilgenommen.

G20: Die G20 haben einen Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung für 2013-2014 verabschiedet, in dem sie die zügige Rückerstattung von Potentatengeldern fordern. In der Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung der G20 wird unter anderem die Umsetzung dieses Aktionsplans verfolgt und besprochen. Auf Einladung der russischen G20- Präsidentschaft 2013 nahm die Schweiz an den Treffen dieser Arbeitsgruppe teil. Zudem verfasste die Schweiz zuhanden der G20 verschiedene „non-papers“ zum Thema Asset Recovery.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): Die OEDC ist auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung aktiv und arbeitet mit der „Stolen Asset Recovery Initiative“ (StAR) zusammen.

Groupe d'Action Financière (GAFI) /Financial Action Task Force (FATF): Die GAFI /FATF beschäftigt sich im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung auch mit Asset Recovery Fragen.

Egmont Group of Financial Intelligence Units: Diese Gruppe hat zum Ziel, die Voraussetzungen für einen gesicherten, raschen und rechtlich zulässigen Austausch von Informationen zu schaffen, die der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung dienen. Zunehmend beschäftigt sich diese Gruppe auch mit Asset Recovery.

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE): Die OSCE unterstützt die „Stolen Asset Recovery Initiative“ (StAR) der Weltbank und UNODC und führte 2012 eine Asset Recovery Konferenz durch. Im Rahmen ihrer OSZE-Präsidentschaft 2014 hat die Schweiz verschiedene Veranstaltungen zu Asset Recovery geplant.

International Centre for Asset Recovery (ICAR): Dieses Zentrum im „Basel Institute on Governance“ an der Universität Basel ist spezialisiert auf Ausbildungen und technische Unterstützung für betroffene Staaten im Bereich der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte. ICAR wird von der Schweiz (DEZA) finanziell unterstützt.

Transparency International (TI): TI ist eine Nichtregierungsorganisation und beschäftigt sich im Rahmen seiner Anti-Korruptionsarbeit auch mit Asset Recovery Fragen. Diese Organisation wird von der Schweiz (DEZA) finanziell unterstützt.

Camden Assets Recovery Interagency Network (CARIN): CARIN ist ein Netzwerk verschiedener Agenturen zur Erleichterung der Rechtshilfezusammenarbeit zwischen nationalen Behörden im Bereich Asset Recovery.