



Bern, 26. Juni 2024

Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch ex- ponierter Personen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 19.3414
der Aussenpolitischen Kommission des Stände-
rates vom 4. April 2019

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	1
2.	Auftrag.....	3
3.	Asset-Recovery-Verfahrensschritte in PEP-Fällen	4
3.1.	1. Phase – Kriminelle Handlungen.....	4
3.2.	2. Phase – Gerichtsverfahren	5
3.3.	3. Phase – Weiteres Vorgehen bei Vermögenswerten, deren unrechtmässige Herkunft festgestellt wurde	6
4.	Analyse des bestehenden Systems	6
4.1.	Vorbemerkung – Gewaltenteilung.....	6
4.2.	Vorgehen bei Vermögenswerten, deren unrechtmässige Herkunft festgestellt wurde (3. Phase).....	7
4.2.1.	Kriterien gemäss SRVG	7
4.2.2.	Kriterien, die sich aus der Analyse der bisherigen Fälle ableiten lassen	8
4.2.3.	Massgebende Kriterien	9
4.2.4.	Prüfung des Bedarfs für eine Anpassung des Rechtsrahmens	9
5.	Massnahme zur Verbesserung des Rechtsrahmens	10
6.	Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und dem Völkerrecht.....	12
7.	Konsultationen	12
8.	Fazit.....	12
Anhang A	Präzedenzfälle (Rückerstattung mit Modalitäten)	
Anhang B	Quellen zum internationalen Kontext	
Anhang C	Kriterium der Wahrung der Schweizer Interessen	
Anhang D	Glossar	
Anhang E	Parlamentarische Vorstösse im Bereich Asset Recovery	

Hinweis: Alle Internetverweise (URL) im Bericht und dessen Anhängen wurden zuletzt am 15. Mai 2024 überprüft.

Zusammenfassung

In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Schweiz eine Praxis in Fällen der Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten von ausländischen politisch exponierten Personen (PEP) entwickelt. In einigen dieser Fälle engagierte sich die Schweiz, um sicherzustellen, dass die eingezogenen PEP-Vermögenswerte zugunsten der geschädigten Bevölkerung rückerstattet werden und nicht wieder in Korruptionskreisläufe zurückfliessen. So hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit verschiedenen ausländischen Staaten in neun Fällen Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt, um festzulegen, wie die Vermögenswerte nach ihrer Rückführung verwendet werden sollen; in drei Fällen sind die Verhandlungen noch im Gange. In den zwölf Fällen geht es um insgesamt fast 1,5 Mrd. USD, die im Rahmen verschiedener Verfahrensarten eingezogen wurden:

- in vier Fällen (ca. 141 Mio. USD) wurden die Vermögenswerte im Rahmen von Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit (Rechtshilfe) mit einem ausländischen Staat eingezogen;
- in sechs Fällen (ca. 600 Mio. USD) wurden die Vermögenswerte im Rahmen von Strafverfahren in der Schweiz eingezogen;
- in einem Fall (700 Mio. USD) war die Einziehung das Ergebnis einer Kombination aus Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit mit einem ausländischen Staat und Strafverfahren in der Schweiz; und
- in einem Fall (6,5 Mio. USD) wurden die Vermögenswerte im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens in der Schweiz eingezogen, das auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG; SR 196.1) geführt wurde, welches 2016 durch das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG; SR 196.1; Ziff. 1) abgelöst wurde.

Das Postulat 19.3414 hält fest, dass die schweizerische Gesetzgebung die Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten nur im letztgenannten Fall (Verwaltungsverfahren; SRVG) ausdrücklich vorsieht. Es ersucht den Bundesrat daher zu prüfen, ob die gesetzlichen Grundlagen ergänzt werden sollten, um das EDA mit der Überwachung der Rückerstattung von PEP-Geldern beauftragen zu können, die im Rahmen von Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit oder von Strafverfahren eingezogen wurden (Ziff. 2).

Dieser Bericht legt dar, dass in der Vergangenheit die allgemeine Kompetenz des Bundesrates zum selbständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge genutzt wurde, um nach Abschluss von Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit oder von Strafverfahren Rückerstattungsmodalitäten festzulegen. Gestützt auf die in den letzten zwanzig Jahren entwickelte Praxis identifiziert der Bundesrat Kriterien für die Definition der Ausnahmefälle, in denen die Rückerstattung eingezogener PEP-Vermögenswerte nach ausgehandelten Modalitäten angebracht ist. Er ist der Ansicht, dass eine Kodifizierung der bisherigen Praxis und eine Klärung des rechtlichen Rahmens – wie im Postulat gefordert – im Hinblick auf Rechtssicherheit und Transparenz wünschenswert wären (Ziff. 4).

Der Bundesrat präsentiert eine Massnahme, die darin besteht, die Gesetzgebung um einen Mechanismus zu ergänzen, der es dem Bundesrat erlaubt, in Ausnahmefällen, in denen die identifizierten Kriterien erfüllt sind, einem ausländischen Staat rechtskräftig eingezogene PEP-Gelder zuzuweisen und mit dem ausländischen Staat die Modalitäten der Rückerstattung festzulegen. Das EDA wäre für die Aushandlung dieser Modalitäten und die Überwachung ihrer Umsetzung (Monitoring der Rückerstattung) zuständig. Dieser Mechanismus würde unabhängig von der Art der Einziehung der Vermögenswerte (Verwaltungs-, Rechtshilfe- oder Strafverfahren) gelten und der gängigen Praxis entsprechen (Ziff. 5).

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese Massnahme mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justizbehörden sowie mit der Bundesverfassung und dem Völkerrecht vereinbar wäre (Ziff. 6).

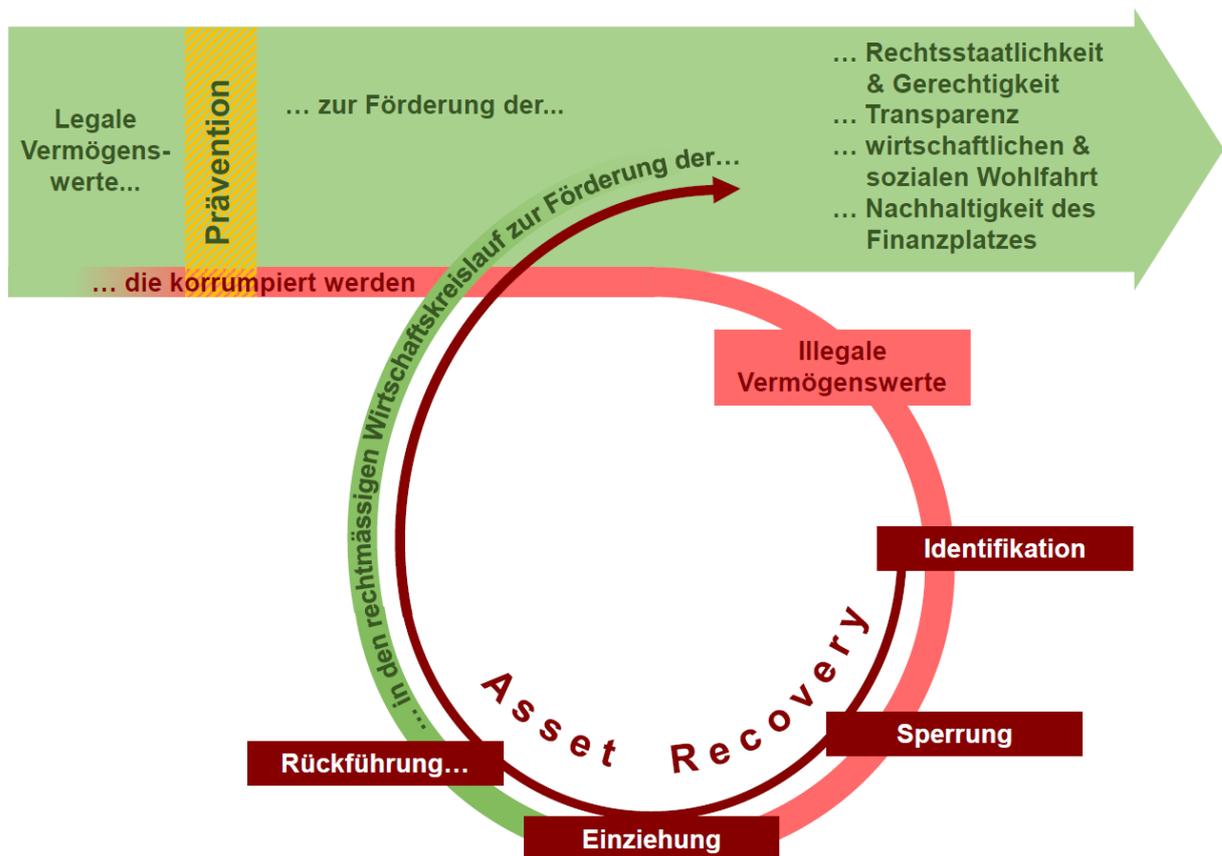
Der Bundesrat beabsichtigt daher, die oben erwähnte Massnahme umzusetzen und die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen vorzubereiten (Ziff. 8).

1. Einleitung

Das aussenpolitische Engagement der Schweiz beruht auf einem Wertesystem, welches auf die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit, Transparenz und der sozialen sowie wirtschaftlichen Wohlfahrt abzielt. Das globale Problem der Korruption stellt ein Hindernis bei der Verwirklichung dieser Ziele dar. Um diesem Hindernis zu begegnen, trifft die Schweiz sowohl auf innerstaatlicher wie auch auf internationaler Ebene Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung.

Die Schweiz setzt sich für einen innovativen, vernetzten und nachhaltigen Finanzplatz ein. Sie legt hohen Wert auf dessen Integrität und Wettbewerbsfähigkeit. In präventiver Hinsicht verfügt sie über verschiedene Sensibilisierungsinstrumente und ein rechtliches Instrumentarium (z. B. die Geldwäschereigesetzgebung), welches Kriminelle daran hindern soll, ihren Finanzplatz zu missbrauchen.

Gelangen Vermögenswerte, die dem legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf durch eine Straftat entzogen wurden, trotz präventiven Massnahmen in die Schweiz, so gibt es eine Reihe von Instrumenten, um diese zurückzuführen. Diese Instrumente zielen darauf ab, unrechtmässig erworbene Vermögenswerte zu identifizieren, zu sperren, einzuziehen und – gegebenenfalls – rückzuerstatten. So können Vermögenswerte, die durch Korruption, ungetreue Geschäftsbesorgung oder andere Straftaten erworben wurden, wieder in den legalen Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden.



In den letzten Jahrzehnten hat die Schweiz eine Praxis im Bereich der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte von PEP oder ihnen nahestehender Personen (PEP-Fälle) entwickelt. Das Engagement der Schweiz in diesem Bereich ist in der Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern (2014) verankert. Es ist auch Bestandteil der Aussenpolitischen Strategie 2024-2027, der Strategie des Bundesrates gegen die Korruption 2021-2024 und der Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024. Schliesslich steht dieses Engagement im Einklang mit der Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz (2020).

Dieser Bericht konzentriert sich auf solche **PEP-Fälle**. In einigen dieser Fälle engagierte sich die Schweiz, um sicherzustellen, dass die rückerstatteten Gelder tatsächlich der betroffenen Bevölkerung zugutekommen und nicht wieder in Korruptionskreisläufe einfliessen. In den letzten zwanzig Jahren hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit verschiedenen ausländischen Staaten in neun Fällen Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt, um festzulegen, wie die Vermögenswerte nach ihrer Rückführung verwendet werden sollen; in drei Fällen sind die Verhandlungen noch im Gange (vgl. Übersichtstabelle in Anhang A). In den zwölf Fällen geht es um insgesamt fast 1,5 Mrd. USD, die im Rahmen verschiedener Verfahrensarten eingezogen wurden:

- in vier Fällen (ca. 141 Mio. USD) wurden die Vermögenswerte im Rahmen von Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit (Rechtshilfe) mit einem ausländischen Staat eingezogen;
- in sechs Fällen (ca. 600 Mio. USD) wurden die Vermögenswerte im Rahmen von Strafverfahren in der Schweiz eingezogen;
- in einem Fall (700 Mio. USD) war die Einziehung das Ergebnis einer Kombination aus Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit mit einem ausländischen Staat und Strafverfahren in der Schweiz; und
- in einem Fall (6,5 Mio. USD) wurden die Vermögenswerte im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens eingezogen, das auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG; SR 196.1) geführt wurde, welches 2016 durch das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG; SR 196.1; Ziff. 1) abgelöst wurde. Nur im letztgenannten Fall sieht die schweizerische Gesetzgebung die Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten ausdrücklich vor.

In den Rückerstattungsmodalitäten wird nicht nur festgelegt, für welche Programme von öffentlichem Interesse die Vermögenswerte bestimmt sind, sondern es wird auch ein Monitoringsystem eingerichtet, mit dem die Verwendung der rückerstatteten Vermögenswerte kontrolliert und überwacht werden kann. Die Erfahrungen der Schweiz zeigen, dass die betroffenen ausländischen Staaten bereit sind, Rückerstattungsmodalitäten auszuhandeln, und dass diese auch tatsächlich umgesetzt werden. Damit können die Schweiz und diese ausländischen Staaten beweisen, dass sie entschlossen sind, die Korruption zu bekämpfen, und ihre Glaubwürdigkeit in diesem Bereich stärken. Andere Finanzzentren (z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika und das Vereinigte Königreich) pflegen eine ähnliche Praxis wie die Schweiz.¹

Auf multilateraler Ebene beschäftigen sich mehrere Foren mit dem Thema Asset Recovery, darunter die UNO, die FATF, die G20 und der Europarat. Sie alle sind der Ansicht, dass Korruption eine grosse Herausforderung darstellt und dass die Mittel zur Bekämpfung dieses weltweiten Übels verstärkt werden müssen. Darüber hinaus planen viele Staaten Massnahmen oder haben bereits Massnahmen ergriffen, um die Korruption wirksamer zu bekämpfen. Zu den geplanten oder umgesetzten Massnahmen gehört auch die Einrichtung von Rechenschaftsmechanismen im Bereich Asset Recovery. Die direkte Rückerstattung von Vermögenswerten an den Staatshaushalt eines ausländischen Staates ist unter Umständen nicht empfehlenswert, etwa wenn die vorhandenen finanzpolitischen Mechanismen keine Kontrolle über die ordnungsgemässe Verwendung der Vermögenswerte erlauben. Die wichtigsten Dokumente zum Stand der internationalen Diskussion sind in Anhang B zu finden.

¹ Einen nicht abschliessenden Überblick bietet die Publikation «La restitution des avoirs confisqués et la Convention des Nations Unies contre la corruption, Un filet pour tous les poissons, 2023» des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung <https://star.worldbank.org/publications/confiscated-asset-returns-and-united-nations-convention-against-corruption-net-all>.

2. Auftrag

Mit diesem Bericht leistet der Bundesrat dem Postulat 19.3414 «Neue Bestimmungen zur Betreuung der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte» Folge. Das Postulat wurde am 4. April 2019 von der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) eingereicht. Am 22. Mai 2019 beantragte der Bundesrat die Annahme. Der Ständerat nahm das Postulat am 20. Juni 2019 an. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird ersucht zu prüfen, ob das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) oder andere Bundesgesetze mit einer bzw. mehreren neuen Bestimmungen ergänzt werden können, die den Justiz- bzw. den an der Rechtshilfe beteiligten Behörden ermöglichen, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten mit der Betreuung der Rückerstattungen zu beauftragen, die sie im Rahmen von Straf- und Rechtshilfeverfahren anordnen.»

Die APK-S begründete das Postulat wie folgt:

«Diesem Postulat kommt eine grosse Bedeutung zu, da das SRVG die nötige rechtliche Grundlage dafür bietet, dass bei der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte die Transparenz sichergestellt ist und die rückerstatteten Gelder der Bevölkerung der betreffenden Staaten zugutekommen. Dank diesem Gesetz kann der Bundesrat die Einzelheiten der Rückerstattung mit dem Staat, dem die Vermögenswerte entzogen wurden, aushandeln oder – sollte kein Abkommen mit diesem Staat bestehen – die Einzelheiten der Rückerstattung festlegen. Werden solche Einzelheiten nicht geregelt, ist das Risiko gross, dass mit der Rückerstattung erneut die Korruption genährt wird.

Die Bestimmungen des SRVG sind allerdings nur dann direkt anwendbar, wenn das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf Artikel 14 SRVG eine Einziehung angeordnet hat, was nicht der Fall ist, wenn die Strafverfolgungsbehörden oder die an der Rechtshilfe beteiligten Behörden die Einziehung von in einem Drittland unrechtmässig erzielten Gewinnen anordnen.»

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) unterzog die Praxis im Bereich der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zwischen 2019 und 2021 einer Evaluation. In ihrem Bericht vom 7. Oktober 2021 empfahl sie dem Bundesrat unter anderem:²

- die Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern aus dem Jahr 2014 zu überprüfen und darzulegen, welche Handlungsoptionen und rechtlichen Instrumente zur Verfügung stehen, wenn ausländische politisch exponierte Personen (PEP) betroffen sind (Empfehlung 1);
- klare Kriterien festzulegen, die Aufschluss darüber geben, in welchen Fällen die Rückerstattung an bestimmte Modalitäten geknüpft ist und wer über das weitere Vorgehen entscheidet (Empfehlung 2); und
- eine koordinierte und kohärente Kommunikationsstrategie zu entwickeln, welche die zahlreichen Kanäle zur Einziehung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte integriert (Empfehlung 7).

Am 17. September 2021 nahm der Bundesrat Stellung zu den Empfehlungen der EFK. Er wies darauf hin, dass das Postulat Gelegenheit bietet, Überlegungen zu verschiedenen Aspekten der Wiedererlangung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte von PEP anzustellen und die Kanäle zur Einziehung

² Eidgenössische Finanzkontrolle, Evaluation der Strategie zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, EFK-18369, 7. Oktober 2021, S. 28-29 (Empfehlungen 1 und 2) und 58-59 (Empfehlung 7).

und Rückerstattung zu erläutern. Er war der Ansicht, dass dem Anliegen einer koordinierten und kohärenten Kommunikation mit diesen Erläuterungen entsprochen werden kann.

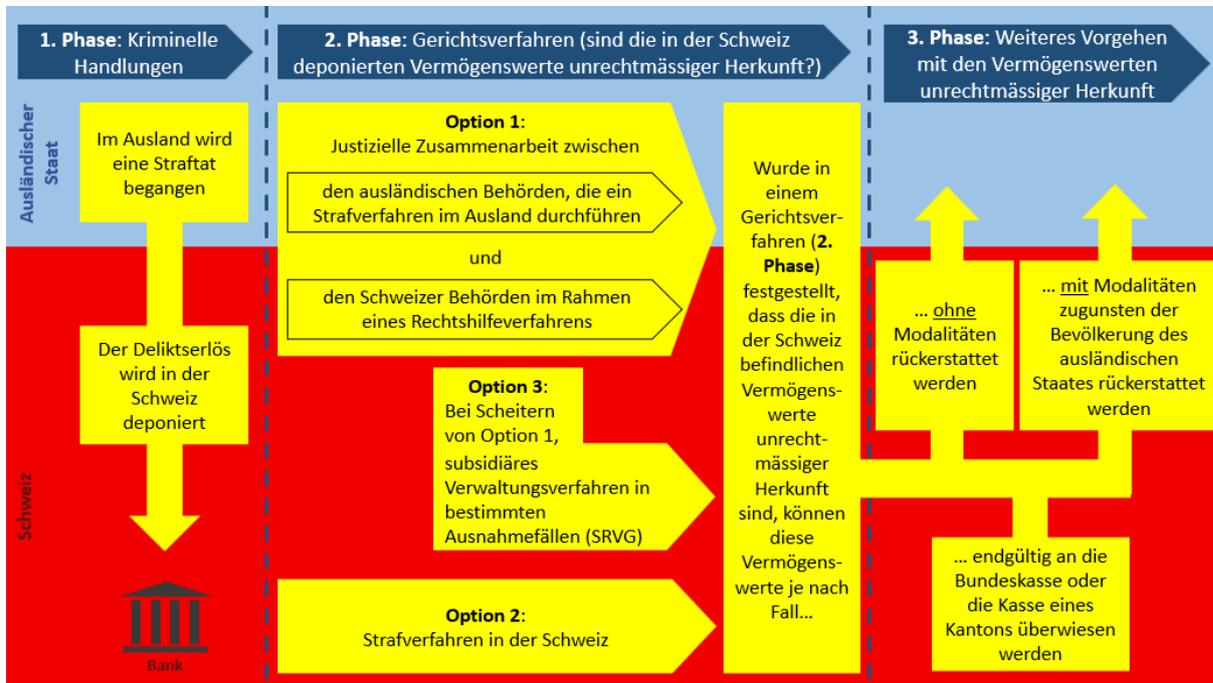
Die Funktionsweise des derzeitigen Rechtsrahmens und die angekündigten Erläuterungen werden in den Ziffern 3 und 4 dieses Berichts beschrieben. Damit werden einerseits die Grundlagen zur Beantwortung des Postulats geschaffen und gleichzeitig die Empfehlungen 1 und 7 der EFK teilweise umgesetzt. Ausserdem wird durch die Festlegung von Kriterien, in welchen Fällen es angebracht ist, Vermögenswerte mit Modalitäten rückzuerstatten, und durch die Definition der Behörde, die befugt ist, über die Zweckmässigkeit einer Rückerstattung mit Modalitäten zu entscheiden (Ziff. 4.2 und 5 sowie Anhang C), die Empfehlung 2 der EFK umgesetzt.

3. Asset-Recovery-Verfahrensschritte in PEP-Fällen

Bei den Fällen von Wiedererlangung unrechtmässig erworbener PEP-Gelder, in welche die Schweiz involviert ist, lassen sich drei Phasen unterscheiden:

- In der **ersten Phase** werden Gewinne aus kriminellen Handlungen im Ausland in die Schweiz verbracht.
- In der **zweiten Phase** werden Gerichtsverfahren im Herkunftsland und/oder in der Schweiz durchgeführt, um abzuklären, ob die in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte unrechtmässig erworben wurden.
- In der **dritten Phase** schliesslich stellt sich die Frage, was mit Vermögenswerten, deren unrechtmässige Herkunft festgestellt wurde, geschehen soll.

Das folgende Schema zeigt die drei Phasen eines Asset-Recovery-Verfahrens sowie die wichtigsten Optionen in jeder dieser drei Phasen. Diese Optionen werden unter Ziffer 3.1 bis 3.3 dargelegt.



3.1. 1. Phase – Kriminelle Handlungen

Ein Verfahren zur Wiedererlangung unrechtmässig erworbener PEP-Gelder setzt voraus, dass eine Straftat im Ausland begangen und der Delikterlös in der Schweiz deponiert wurde.

Beispiel: Der Energieminister eines ausländischen Staates veruntreut einen Teil der staatlichen Rohstoffeinnahmen. Nachdem das veruntreute Geld über mehrere Konten verschoben wurde, landet es schliesslich auf dem Konto einer Bank in der Schweiz.

3.2. 2. Phase – Gerichtsverfahren

Um herauszufinden, ob die in der Schweiz deponierten PEP-Gelder unrechtmässig erworben sind, braucht es ein gerichtliches Verfahren. Drei Optionen kommen infrage:

- **Option 1:** Justizielle Zusammenarbeit (Rechtshilfe) zwischen einem ausländischen Staat, der ein Strafverfahren eingeleitet hat, und der Schweiz.

Beispiel: Eine Strafverfolgungsbehörde des ausländischen Staates eröffnet ein Strafverfahren gegen den Energieminister. Sie ersucht die Schweizer Justizbehörden um Rechtshilfe, d. h. um die Sperrung der auf dem Bankkonto in der Schweiz deponierten Vermögenswerte und die Erhebung bzw. Übermittlung von Beweismitteln (Bankunterlagen).

Die ausländische Strafverfolgungsbehörde ordnet im Rahmen ihres Strafverfahrens die Einziehung der in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte an. Sie ersucht die Schweizer Justizbehörden um Rechtshilfe, d. h. um die Anordnung der Herausgabe der in Frage stehenden Vermögenswerte an den ersuchenden Staat.

- **Option 2:** Strafverfahren in der Schweiz und justizielle Zusammenarbeit mit dem ausländischen Staat.

Beispiel: Eine schweizerische Strafverfolgungsbehörde eröffnet ein Strafverfahren gegen den Energieminister wegen Geldwäscherei und ordnet die Sperrung der auf dem Bankkonto in der Schweiz deponierten Vermögenswerte an.

Die schweizerische Strafverfolgungsbehörde ersucht den ausländischen Staat gegebenenfalls um Rechtshilfe, um Informationen über den Sachverhalt zu erhalten, der sich auf dem Gebiet des ausländischen Staates zugetragen hat (Veruntreuung staatlicher Rohstoffeinnahmen).

Im Rahmen ihres Strafverfahrens ordnet die schweizerische Strafverfolgungsbehörde die Einziehung der in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte an.

In der Praxis kommt es häufig vor, dass die Verfahren gemäss **Option 1** und **Option 2** parallel laufen, also einerseits ein Strafverfahren im Ausland eröffnet wird und die Schweiz Rechtshilfe leistet (**Option 1**) und andererseits ein Strafverfahren in der Schweiz eröffnet wird (**Option 2**).

- **Option 3:** Verwaltungsverfahren in der Schweiz (SRVG; subsidiärer Weg).

Das SRVG ist vor allem als das Gesetz bekannt, das es dem Bundesrat erlaubt, Vermögenswerte von gestürzten Machthabenden und ihnen nahestehenden Personen im Hinblick auf eine künftige justizielle Zusammenarbeit mit dem ausländischen Staat vorsorglich zu sperren (z. B. Tunesien / Ben Ali, Ägypten / Mubarak, Ukraine / Janukowitsch). Im vorliegenden Bericht sind die Massnahmen des SRVG betreffend die administrative Einziehung von Bedeutung.

Beispiel: Eine Strafverfolgungsbehörde des ausländischen Staates eröffnet ein Strafverfahren gegen den Energieminister. Sie ersucht die Schweizer Justizbehörden um Rechtshilfe, d. h. um die Sperrung der auf seinem Bankkonto in der Schweiz deponierten Vermögenswerte und die Erhebung bzw. Übermittlung von Beweismitteln (Bankunterlagen).

Die justizielle Zusammenarbeit (**Option 1**) scheitert aufgrund des Versagens der staatlichen Strukturen oder der schlechten Menschenrechtsbilanz des ausländischen Staates.

Unter diesen aussergewöhnlichen Umständen ordnet der Bundesrat, der sich mit dem Scheitern der justiziellen Zusammenarbeit nicht zufrieden geben kann und die Interessen der Schweiz zu wahren hat (Ruf des Schweizer Finanzplatzes; «Verbrechen darf sich nicht lohnen»), die Sperrung der auf einem Schweizer Konto liegenden Vermögenswerte an und beschliesst, vor dem Bundesverwaltungsgericht Klage auf Einziehung der gesperrten Vermögenswerte zu erheben.

Im Rahmen des Verwaltungsverfahrens ziehen die Schweizer Gerichte die in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte ein.

3.3. 3. Phase – Weiteres Vorgehen bei Vermögenswerten, deren unrechtmässige Herkunft festgestellt wurde

Wurde in einem gerichtlichen Verfahren (**2. Phase**) festgestellt, dass die in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte unrechtmässig erworben sind, und wurde ihre Einziehung angeordnet, stellt sich die Frage, was mit diesen Vermögenswerten geschehen soll. Im Wesentlichen sind drei Fälle denkbar:

- Die unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte werden an die geschädigte Person oder den ausländischen Staat rückerstattet, ohne dass die Schweiz und der ausländische Staat Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt haben; oder
- die unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte werden zugunsten der Bevölkerung des ausländischen Staates rückerstattet, nachdem die Schweiz und der ausländische Staat Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt haben; oder
- die unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte werden endgültig an die Bundeskasse oder die Kasse des Kantons, in dem sich die Vermögenswerte befinden, überwiesen.

4. Analyse des bestehenden Systems

Nach einer Vorbemerkung zur Gewaltenteilung (Ziff. 4.1) konzentriert sich die Analyse auf das Vorgehen bei Vermögenswerten, deren unrechtmässige Herkunft festgestellt wurde (**3. Phase**; Ziff. 4.2). Die Frage der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte steht ja auch im Zentrum des Postulats.

4.1. Vorbemerkung – Gewaltenteilung

Zunächst sei daran erinnert, dass es die Justizbehörden (Strafverfolgungsbehörden und Gerichte) sind, die unabhängig von der Art des Einziehungsverfahrens (**Option 1**, **Option 2** oder **Option 3**) darüber entscheiden, ob die Vermögenswerte unrechtmässiger Herkunft sind oder nicht (**2. Phase**). Der Entscheid darüber, was mit den eingezogenen Vermögenswerten geschehen soll (**3. Phase**) liegt dagegen bei der Exekutive. Es ist wichtig, diese zwei Phasen klar zu trennen. Die Justizbehörden müssen ihre Verfahren vollkommen unabhängig durchführen können. Eine Einmischung der Exekutive in die Verfahren der Justiz wäre unzulässig. Wichtig ist hingegen eine frühzeitige Koordination zwischen den Justizbehörden und der Exekutive. Der Erfolg in PEP-Fällen hängt von der koordinierten Anwendung der verschiedenen Rechtsgrundlagen durch die verschiedenen beteiligten Behörden ab.

4.2. Vorgehen bei Vermögenswerten, deren unrechtmässige Herkunft festgestellt wurde (3. Phase)

Das Postulat setzt bei den Bestimmungen des SRVG über die Rückerstattung an. Diese Bestimmungen sind nur anwendbar, wenn die unrechtmässige Herkunft der Vermögenswerte im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens festgestellt wurde (**Option 3**). Sie sehen vor, dass die eingezogenen Vermögenswerte rückerstattet werden müssen und wie dies zu geschehen hat. Laut SRVG:

- hat die Rückerstattung zum Ziel, die Lebensbedingungen der Bevölkerung im ausländischen Staat zu verbessern oder die Rechtsstaatlichkeit im ausländischen Staat zu stärken und damit zur Vermeidung von Straflosigkeit beizutragen (Art. 17 SRVG);
- erfolgt die Rückerstattung grundsätzlich auf der Grundlage eines internationalen Abkommens, das von der Schweiz und dem ausländischen Staat ausgehandelt wurde; in diesem Abkommen wird festgelegt, wie die Vermögenswerte im ausländischen Staat verwendet werden sollen (Rückerstattungsmodalitäten; Art. 18 SRVG).

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zu prüfen, damit PEP-Gelder, deren unrechtmässige Herkunft im Rahmen von Rechtshilfeverfahren (**Option 1**) oder im Rahmen von Strafverfahren in der Schweiz (**Option 2**) festgestellt wurde, in analoger Weise zurückgeführt werden können.

Um dem Anliegen des Postulats zu entsprechen, wird im Folgenden eine Analyse in vier Schritten durchgeführt. Zunächst werden die Kriterien identifiziert, welche die Fälle kennzeichnen, in denen nach Abschluss eines Verwaltungsverfahrens auf der Grundlage des SRVG Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt werden (**Option 3**; Ziffer 4.2.1). Dann wird geprüft, ob die bisherigen Fälle, in denen nach Abschluss von Rechtshilfeverfahren (**Option 1**) oder von Strafverfahren in der Schweiz (**Option 2**) Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt wurden, diese Kriterien ebenfalls erfüllen (Ziff. 4.2.2). Dies soll zeigen, unter welchen Voraussetzungen die Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten unabhängig von der Art der Einziehung zweckmässig ist (Ziff. 4.2.3). Schliesslich wird untersucht, ob der bestehende Rechtsrahmen ausreicht, um die Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten zu ermöglichen, wenn dies angebracht erscheint (Ziff. 4.2.4).

4.2.1. Kriterien gemäss SRVG

Die SRVG-Regeln zur Rückerstattung sind nur auf Fälle anwendbar, welche die folgenden Kriterien kumulativ erfüllen:

- a. die in der Schweiz deponierten Vermögenswerte unterlagen der Verfügungsmacht einer PEP oder ihr nahestehender Personen oder diese Personen waren an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigt;³
- b. die Vermögenswerte sind unrechtmässiger Herkunft;⁴
- c. eine Strafverfolgungsbehörde des ausländischen Staates hat ein Strafverfahren eröffnet und die Schweiz um Rechtshilfe ersucht;⁵

³ Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 Bst. c SRVG; Art. 14 Abs. 2 Bst. a SRVG. Die Begriffe PEP und nahestehende Person sind in Art. 2 SRVG definiert.

⁴ Art. 14 Abs. 2 Bst. b SRVG. «Die Herkunft ist insbesondere unrechtmässig, wenn Korruption, ungetreue Geschäftsbesorgung oder andere Verbrechen vorliegen» (Botschaft des Bundesrates zum SRVG, BBl 2014 5265). Diese verschiedenen Straftaten sind im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) namentlich in den Artikeln 10 (Verbrechen), 158 (ungetreue Geschäftsbesorgung), 314 (ungetreue Amtsführung) und 322ter ff (Bestechung) definiert.

⁵ Art. 4 Abs. 2 Bst. a oder Abs. 3 SRVG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 Bst. c SRVG.

- d. im Justizsystem oder in den einschlägigen Verfahren des ausländischen Staates wurden Missstände festgestellt, und der Korruptionsgrad in diesem Staat war notorisch hoch;⁶
- e. die Wahrung der Schweizer Interessen erforderte ein Handeln der Schweiz.⁷

4.2.2. Kriterien, die sich aus der Analyse der bisherigen Fälle ableiten lassen

In der Vergangenheit wurden im Zuge von Rechtshilfeverfahren (**Option 1**) oder von Strafverfahren in der Schweiz (**Option 2**) punktuell Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt. Ein kurzer Überblick über diese Präzedenzfälle findet sich in Anhang A. Die Analyse zeigt, dass diese sehr ähnlichen Kriterien folgten wie die Verfahren nach dem SRVG (**Option 3**):

Kriterien	Voraussetzungen SRVG (Option 3)	Bisherige Fälle Rechtshilfe (Option 1)	Bisherige Fälle Strafverfahren (Option 2)
a. Die in der Schweiz deponierten Vermögenswerte unterlagen der Verfügungsmacht einer PEP oder ihr nahestehender Personen oder diese Personen waren an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigt.	✓	✓	✓
b. Die Vermögenswerte sind unrechtmässiger Herkunft.	✓	✓	✓
c. Eine Strafverfolgungsbehörde des ausländischen Staates hat ein Strafverfahren eröffnet und die Schweiz um Rechtshilfe ersucht.	✓	✓	(✓)
d. Im Justizsystem oder in den einschlägigen Verfahren des ausländischen Staates wurden Missstände festgestellt, und der Korruptionsgrad in diesem Staat war notorisch hoch.	✓	(✓)	(✓)
e. Die Wahrung der Schweizer Interessen erforderte ein Handeln der Schweiz.	✓	✓	✓

Aus dieser vergleichenden Analyse geht hervor, dass die bisherigen Fälle, in denen nach Abschluss von Rechtshilfeverfahren (**Option 1**) oder von Strafverfahren in der Schweiz (**Option 2**) Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt wurden, die drei **Kriterien a, b und e** erfüllen.

Zum **Kriterium d** ist anzumerken, dass die Tatsache, dass im Justizsystem oder in den einschlägigen Verfahren des ausländischen Staates Missstände festgestellt wurden, nur im SRVG (bzw. im RuVG) ausdrücklich als Kriterium erwähnt wird. Daher ist es logisch, dass dieses Kriterium in den elf früheren Fällen, die nicht auf diesem Gesetz basierten, nicht aktiv geprüft wurde. In allen bisherigen Fällen war der Grad der Korruption im betreffenden ausländischen Staat jedoch notorisch hoch.

Das **Kriterium c** wiederum, das verlangt, dass der ausländische Staat die Schweiz um Rechtshilfe ersucht hat, betrifft in erster Linie die **Option 1** (Rechtshilfe) und die **Option 3** (SRVG; die den Versuch einer justiziellen Zusammenarbeit voraussetzt). Wird hingegen ein Strafverfahren in der Schweiz eröff-

⁶ Art. 4 Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 SRVG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 Bst. c SRVG; Art. 15 Abs. 1 Bst. b SRVG.

⁷ Art. 4 Abs. 2 Bst. c und Abs. 3 SRVG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 Bst. c SRVG.

net (**Option 2**), so bedeutet dies nicht zwingend, dass parallel dazu ein Strafverfahren im Ausland eingeleitet wird oder der ausländische Staat um Rechtshilfe ersucht. Daher ist es logisch, dass dieses Kriterium nicht in allen bisherigen Fällen erfüllt ist. Da es mit der Art des Verfahrens zur Bestimmung der Herkunft der Vermögenswerte zusammenhängt, ist es kein massgebendes Kriterium für die Identifizierung der Fälle, in denen die Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten angebracht ist.

4.2.3. Massgebende Kriterien

Die Erfahrungen der letzten 20 Jahre haben gezeigt, dass es in einigen Ausnahmefällen sinnvoll ist, Rückerstattungsmodalitäten auszuhandeln, damit die eingezogenen PEP-Gelder tatsächlich der geschädigten Bevölkerung zugutekommen und nicht wieder in Korruptionskreisläufe einfließen. Auf der Grundlage der obigen Ausführungen können die folgenden massgebenden Kriterien für die Identifizierung der Ausnahmefälle, in denen die Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten angebracht ist, definiert werden:

- die in der Schweiz deponierten Vermögenswerte unterlagen der Verfügungsmacht einer PEP oder ihr nahestehender Personen oder diese Personen waren an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigt;
- die Vermögenswerte sind unrechtmässig erworben und wurden endgültig eingezogen;
- der Korruptionsgrad im ausländischen Staat ist notorisch hoch; und
- die Interessenwahrung der Schweiz erfordert, dass die Schweiz diese Vermögenswerte in geordneter Weise rückerstattet (welche Faktoren bei der Prüfung dieses Kriteriums berücksichtigt werden können, wird in Anhang C erläutert).

In den Ausnahmefällen, in denen diese vier Kriterien erfüllt sind, erachtet es der Bundesrat als angezeigt, die eingezogenen Vermögenswerte im Sinne von Artikel 17-18 SRVG nach den mit dem ausländischen Staat ausgehandelten Modalitäten rückzuerstatten, unabhängig davon, auf welche Weise die Einziehung erfolgt ist (**Option 1**, **Option 2** oder **Option 3**).

4.2.4. Prüfung des Bedarfs für eine Anpassung des Rechtsrahmens

Der Übergang vom Abschluss des Gerichtsverfahrens (**2. Phase**) zur Aushandlung und Abschluss eines Abkommens über die Rückerstattungsmodalitäten (**3. Phase**) ist nur im SRVG (Art. 17-19) explizit geregelt, d. h. nur in den Fällen, in denen die Einziehung gestützt auf das SRVG erfolgt ist (**Option 3**).

Wurde die Einziehung der Vermögenswerte durch eine Strafverfolgungsbehörde des ausländischen Staates im Rahmen einer justiziellen Zusammenarbeit mit der Schweiz (**Option 1**) oder durch eine Schweizer Strafverfolgungsbehörde (**Option 2**) angeordnet, enthält das innerstaatliche Recht keine spezifischen Bestimmungen zur Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten. Allerdings wurden in der Vergangenheit trotz dieses Fehlens einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage in bestimmten Fällen Abkommen über die Rückerstattungsmodalitäten abgeschlossen (Ziff. 4.2.2). Der Abschluss dieser Abkommen beruhte auf der allgemeinen Kompetenz des Bundesrates zum selbständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge.⁸

Eine Klärung des rechtlichen Rahmens – wie im Postulat vorgeschlagen – wäre im Hinblick auf Rechtssicherheit und Transparenz wünschenswert. Dadurch würde auch die Position der Schweizer Behörden

⁸ Art. 184 Abs. 1 und Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101), Art. 7a Abs. 2 und Abs. 3 Bst. c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010).

gestärkt, die den Auftrag haben, ein Rückerstattungsabkommen mit dem ausländischen Staat auszuhandeln.

5. Massnahme zur Verbesserung des Rechtsrahmens

Um den Ergebnissen der Analyse gemäss Ziffer 4 Rechnung zu tragen, könnte die Gesetzgebung durch einen Mechanismus ergänzt werden, der es dem Bundesrat erlaubt, in den Ausnahmefällen, in denen die unter Ziffer 4.2.3 definierten Kriterien erfüllt sind, einem ausländischen Staat rechtskräftig eingezogene PEP-Gelder zuzuweisen und mit dem ausländischen Staat die Modalitäten der Rückerstattung im Sinne von Artikel 17-18 SRVG festzulegen, unabhängig davon, ob die Einziehung dieser Gelder im Rahmen eines Verfahrens der justiziellen Zusammenarbeit (**Option 1**), eines Strafverfahrens in der Schweiz (**Option 2**) oder eines Verwaltungsverfahrens (**Option 3**) erfolgt ist. Der Bundesrat würde also von Fall zu Fall entscheiden, ob eine Rückerstattung nach ausgehandelten Modalitäten angebracht ist.

Das EDA würde beauftragt, die Rückerstattungsmodalitäten mit dem ausländischen Staat so auszuhandeln, dass die zurückgeführten Vermögenswerte der Bevölkerung des ausländischen Staates zugutekommen. Der Mechanismus sollte festlegen, dass die rückzuerstattenden Vermögenswerte an das EDA überwiesen werden und solange gesperrt bleiben, bis eine Lösung für die Rückerstattung gefunden wird (Abkommen über die Rückerstattungsmodalitäten oder eine andere Lösung). Im Gesetz sollte die Koordination zwischen den für die Einziehung zuständigen Justizbehörden (**2. Phase**) und der für die Rückerstattung zuständigen Exekutive (**3. Phase**) klar geregelt werden. Das EDA wäre auch für die Überwachung der Umsetzung der ausgehandelten Modalitäten (Monitoring der Rückerstattung) zuständig.

Diese Massnahme würde in das SRVG integriert. Verweise auf den neuen Rückerstattungsmechanismus würden in andere Gesetze aufgenommen, um eine gute Abstimmung der verschiedenen Rechtsgrundlagen zu gewährleisten.⁹

Beispiel: Eine Schweizer Strafverfolgungsbehörde verurteilt den Energieminister eines notorisch korrupten ausländischen Staates wegen Geldwäscherei im Zusammenhang mit der Veruntreuung staatlicher Rohstoffeinnahmen und zieht die Erträge aus der Straftat ein (**Option 2**).

Der Bundesrat beschliesst, dass die Schweizer Interessenwahrung die Rückerstattung der Erträge aus der Straftat an den ausländischen Staat zugunsten seiner Bevölkerung erfordert, und beauftragt das EDA, mit dem ausländischen Staat ein Abkommen über die Modalitäten der Rückerstattung auszuhandeln.

Die Schweizer Strafverfolgungsbehörde überweist die eingezogenen Vermögenswerte auf ein Konto des EDA, das für Rückerstattungsfälle vorgesehen ist. Die Vermögenswerte bleiben auf dem Konto des EDA gesperrt, bis eine Lösung für die Rückerstattung gefunden wird.

Die eingezogenen Vermögenswerte werden entsprechend dem Abkommen über die Modalitäten der Rückerstattung zurückgeführt. Dieses sieht vor, dass die betroffenen Gelder zur Finanzierung eines Berufsbildungsprogramms für junge Erwachsene verwendet werden sollen.

⁹ Solche Verweise könnten insbesondere in Art. 374 Abs. 4 StGB und in Art. 74a Abs. 7 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1) aufgenommen werden.

Diese Massnahme wäre mit dem Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG; SR 312.4) vereinbar. Das TEVG erlaubt es, eingezogene Vermögenswerte mit einem ausländischen Staat zu teilen, wenn der ausländische Staat und die Schweiz in erheblichem Masse zusammengearbeitet haben.

- Falls der ausländische Staat und die Schweiz bei der Einziehung der Vermögenswerte zusammengearbeitet haben, wäre das TEVG anwendbar. Die eingezogenen Vermögenswerte würden nach den Bestimmungen des TEVG aufgeteilt. Anschliessend würde der Bundesrat entscheiden, ob die Rückerstattung mit oder ohne Modalitäten erfolgen soll. Dieser Weg wurde beispielsweise im Fall der Rückerstattung mit Modalitäten an Usbekistan (Anhang A, Ziff. 9) gewählt.
- Haben der ausländische Staat und die Schweiz bei der Einziehung der Vermögenswerte nicht zusammengearbeitet, wäre das TEVG nicht anwendbar. In diesem Fall wäre es Sache des Bundesrates zu entscheiden, ob es angebracht ist, die eingezogenen Vermögenswerte mit Modalitäten rückzuerstatten.

Die Koordination der Anwendung des TEVG mit derjenigen des SRVG soll in die Gesetzesanpassung aufgenommen werden.

Die geplante Massnahme hat folgende Vor- und Nachteile:

Vorteile	Nachteile
<p>1. Mit der geplanten Massnahme würde eine Praxis kodifiziert und standardisiert, die sich im Laufe der Jahre pragmatisch entwickelt und bewährt hat. Die Rückerstattung mit Modalitäten bliebe die Ausnahme.</p> <p>2. Eine explizite, klare und transparente Rechtsgrundlage würde mehr Rechtssicherheit schaffen und die Position des EDA bei den Verhandlungen über die Rückerstattungsmodalitäten stärken.</p> <p>3. Mit dieser Massnahme würden die Rollen der verschiedenen beteiligten Schweizer Behörden geklärt und eine effektivere Koordination zwischen diesen Behörden ermöglicht. Dadurch könnten die Rückerstattungsverfahren beschleunigt und ihre Kosten gesenkt werden.</p> <p>4. Die zurzeit in einigen Fällen bestehende Unmöglichkeit, in der Schweiz eingezogene Vermögenswerte der geschädigten ausländischen Bevölkerung rückzuerstatten, ist schwer zu rechtfertigen und führt zu Kritik an der Schweiz. Die geplante Massnahme würde dem Bundesrat die Mittel an die Hand geben, um in Ausnahmefällen solche Rückerstattungen durchzuführen, sofern dies angezeigt ist.</p> <p>5. Die Umsetzung der vorgesehenen Massnahme ist mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justizbehörden sowie mit der Bundesverfassung und dem Völkerrecht vereinbar (Ziff. 6).</p>	<p>1. Wurden die Vermögenswerte in der Schweiz eingezogen, während im ausländischen Staat keine Bereitschaft zu deren Einziehung bestand, könnte sich die Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten mit dem ausländischen Staat als heikel erweisen.</p> <p>2. In den multilateralen Foren sehen die Vertreter von Staaten, die nach eigener Auffassung Anspruch auf die Rückerstattung von Vermögenswerten haben, in der Festlegung von Rückerstattungsmodalitäten generell einen Eingriff in die Souveränität der Staaten, an die die Vermögenswerte zurückgegeben werden. Ihrer Ansicht nach sollten die betroffenen Staaten allein über die Verwendung der rückerstatteten Vermögenswerte entscheiden können. Eine Kodifizierung der Praxis der Rückerstattung mit Modalitäten könnte eine solche Auffassung verstärken.</p>

6. Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und dem Völkerrecht

Die in Ziffer 5 vorgestellte Massnahme betrifft die Rückerstattung unrechtmässig erworbener PEP-Vermögenswerte. Wurden Vermögenswerte endgültig eingezogen, gehören sie nicht mehr ihren ehemaligen Eigentümerinnen oder Eigentümern. Die Menschenrechte der ehemaligen Eigentümerinnen oder Eigentümer werden folglich durch die Art und Weise, wie die Vermögenswerte rückerstattet werden, nicht tangiert.

Allerdings verpflichtet Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe a oder b des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC; SR 0.311.56) die Staaten in bestimmten Anwendungsfällen von **Option 1** (justizielle Zusammenarbeit) zur Rückgabe eingezogener Vermögenswerte. Die Tatsache, dass ein Fall unter diese internationale Verpflichtung fällt, bedeutet nicht, dass es verboten ist, über die Rückerstattungsmodalitäten zu verhandeln. Nach Artikel 57 Absatz 5 UNCAC können die Vertragsstaaten nämlich in Erwägung ziehen, beiderseitig annehmbare Vereinbarungen in Bezug auf die endgültige Verfügung über eingezogene Vermögenswerte zu schliessen. Diese Bestimmungen sollten jedoch bei der Beurteilung der Frage, ob im Einzelfall Verhandlungen über Rückerstattungsmodalitäten angebracht sind, berücksichtigt werden (Ziff. 4.2.3; Anhang C, Bst. c).

7. Konsultationen

Der vorliegende Bericht wurde mit der Unterstützung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zu Vermögenswerten von ausländischen politisch exponierten Personen (IDAG PEP) erstellt, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des EDA (Direktion für Völkerrecht, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Staatssekretariat), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Bundesamt für Justiz, Bundesamt für Polizei, Meldestelle für Geldwäscherei), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Nachrichtendienst des Bundes), des Eidgenössischen Finanzdepartements (Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Rechtsdienst), des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Staatssekretariat für Wirtschaft) sowie der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht und der Bundesanwaltschaft zusammensetzt. Die Staatsanwaltschaften der Kantone Zürich und Genf, die in einige der bisherigen PEP-Fälle direkt involviert waren, wurden in die Erstellung dieses Berichts ebenfalls einbezogen.

8. Fazit

Eine Kodifizierung der in den letzten zwanzig Jahren entwickelten Praxis durch eine Ergänzung der Rechtsvorschriften (insbesondere des SRVG) würde es dem Bundesrat ermöglichen, unrechtmässig erworbene PEP-Gelder – unabhängig von der Art ihrer Einziehung – der Bevölkerung eines ausländischen Staates zuzuweisen und die Modalitäten der Rückerstattung festzulegen. Aus Sicht des Bundesrates würde mit dem modifizierten SRVG eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es ihm erlaubt, die Rückerstattung von Vermögenswerten unrechtmässiger Herkunft auf kohärente Weise zu handhaben. Mit dieser Massnahme könnte der Rechtsrahmen geklärt und harmonisiert werden, indem die Rückerstattung mit Modalitäten in den Ausnahmefällen, in denen dies angezeigt ist, ermöglicht wird.

Der Bundesrat beabsichtigt daher, die unter Ziffer 5 präsentierte Massnahme umzusetzen und die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen vorzubereiten.

Anhang A Präzedenzfälle (Rückerstattung mit Modalitäten)

Die folgende Tabelle enthält die Fälle, in denen mit einem ausländischen Staat Rückerstattungsmodalitäten ausgehandelt wurden oder derzeit verhandelt werden.

Fall	Vermögenswerte, die PEP oder PEP nahstehenden Personen gehören	Den unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten zugrundeliegende Straftat	Strafverfolgung im ausländischen Staat und Rechtshilfeersuchen an die Schweiz	Notorisch hoher Korruptionsgrad im ausländischen Staat ¹⁰	Die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert ein Handeln der Schweiz	Ungefährer Betrag der rückzuerstattenden Vermögenswerte	Wichtigste Option, die zur Rückerstattung geführt hat
1. Nigeria I (2005) ¹¹	Ja	Geldwäscherei, kriminelle Organisation	Ja	Ja	Ja	700 Mio. USD	Justizielle Zusammenarbeit (Option 1) Strafverfahren in der Schweiz (Option 2)
2. Angola I (2005) ¹²	Ja	Geldwäscherei, kriminelle Organisation, Korruption	Nein	Ja	Ja	24,6 Mio. USD	Strafverfahren in der Schweiz (Option 2)
3. Kasachstan I (2007) ¹³	Ja	Korruption, Geldwäscherei	Ja	Ja	Ja	115 Mio. USD	Justizielle Zusammenarbeit (mit den USA)
4. Angola II (2012) ¹⁴	Ja	Geldwäscherei	Nein	Ja	Ja	45,2 Mio. USD	Strafverfahren in der Schweiz (Option 2)

¹⁰ Gemäss Botschaft des Bundesrates zum SRVG (BBI 2014 5265) wird davon ausgegangen, dass Korruption im Herkunftsstaat der PEP weit verbreitet ist, wenn eine gewisse Anzahl Indikatoren aus glaubwürdigen Quellen diese Einschätzung belegen. Es handelt sich dabei vor allem um Berichte von nationalen und internationalen Organisationen, lokalen und internationalen NGO, die sich in der Korruptionsbekämpfung oder für gute Regierungsführung engagieren, sowie aus anderen öffentlichen Quellen wie etwa den Medien. Es kann sich des Weiteren um Berichte schweizerischer Auslandvertretungen oder um Gerichtsurteile handeln. Dieser Ansatz wurde durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) und des Bundesgerichts bestätigt (Urteil des BVGer B-2682/2015 vom 7. April 2017 E. 3.2.1 und 3.2.2; Urteil des BVGer B-3901/2018 vom 13. Mai 2019 E. 3.2; BGE 146 I 157 E. 4.1.2).

¹¹ EDA, Kein Hort für Potatengelder. Die Erfahrung der Schweiz mit der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Gelder, 2016, S. 18–20, https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/edas-broschuere-no-irty-money_DE.pdf.

¹² Medienmitteilung des EDA, 1. Oktober 2005, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-21843.html>.

¹³ Medienmitteilung des EDA, 4. Mai 2007, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-12409.html>.

¹⁴ Medienmitteilung des EDA, 17. Dezember 2012, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-47233.html>.

Fall	Vermögenswerte, die PEP oder PEP nahstehenden Personen gehören	Den unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten zugrundeliegende Straftat	Strafverfolgung im ausländischen Staat und Rechtshilfeersuchen an die Schweiz	Notorisch hoher Korruptionsgrad im ausländischen Staat ¹⁰	Die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert ein Handeln der Schweiz	Ungefährer Betrag der rückzuerstattenden Vermögenswerte	Wichtigste Option, die zur Rückerstattung geführt hat
5. Kasachstan II (2012) ¹⁵	Ja	Geldwäscherei	Nein	Ja	Ja	48 Mio. USD	Strafverfahren in der Schweiz (Option 2)
6. Nigeria II (2017) ¹⁶	Ja	Kriminelle Organisation, Geldwäscherei, Urkundenfälschung, Betrug	Ja	Ja	Ja	321 Mio. USD	Strafverfahren in der Schweiz (Option 2)
7. Turkmenistan (2020) ¹⁷	Ja	Korruption	Ja	Ja	Ja	1,3 Mio. USD	Justizielle Zusammenarbeit (Option 1)
8. Peru II (2020) ¹⁸	Ja	Ungetreue Amtsführung, Korruption, Veruntreuung	Ja	Ja	Ja	16,3 Mio. USD	Justizielle Zusammenarbeit (Option 1)
9. Usbekistan (2022) ¹⁹	Ja	Urkundenfälschung, Geldwäscherei	Ja	Ja	Ja	131 Mio. USD	Strafverfahren in der Schweiz (Option 2)
10. Haiti (hängig) ²⁰	Ja	Kriminelle Organisation	Ja	Ja	Ja	6,5 Mio. USD	Verwaltungsverfahren (Option 3)
11. Äquatorialguinea (hängig) ²¹	Ja	Geldwäscherei, ungetreue Amtsführung	Nein	Ja	Ja	22,4 Mio. CHF	Strafverfahren in der Schweiz (Option 2)

¹⁵ Medienmitteilung des EDA, 21. Dezember 2012, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/news.html/content/eda/de/meta/news/2012/12/21/47337>.

¹⁶ Medienmitteilung des EDA, 4. Dezember 2017, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-69088.html>.

¹⁷ Medienmitteilung des EDA, 15. Januar 2020, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77797.html>.

¹⁸ Medienmitteilung des EDA, 16. Dezember 2020, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81674.html>.

¹⁹ Medienmitteilung des EDA, 16. August 2022, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89949.html>.

²⁰ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2528/2011 vom 24. September 2013.

²¹ Medienmitteilung der Staatsanwaltschaft der Republik und des Kantons Genf, 7. Februar 2019, <https://justice.ge.ch/media/2021-03/PJ-MP-communique-obiang-20190207.pdf>.

Fall	Vermögenswerte, die PEP oder PEP nahstehenden Personen gehören	Den unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten zugrundeliegende Straftat	Strafverfolgung im ausländischen Staat und Rechtshilfeersuchen an die Schweiz	Notorisch hoher Korruptionsgrad im ausländischen Staat ¹⁰	Die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert ein Handeln der Schweiz	Ungefährer Betrag der rückzuerstattenden Vermögenswerte	Wichtigste Option, die zur Rückerstattung geführt hat
12. Peru III (hängig) ²²	Ja	Korruption	Ja	Ja	Ja	8,5 Mio. USD	Justizielle Zusammenarbeit (Option 1)

²² Entscheidung des Bundesstrafgerichts vom 4. April 2023 (RR.2021.202); Urteil des Bundesgerichts vom 25. April 2023 (1C_173/2023).

Anhang B Quellen zum internationalen Kontext

Dieser Anhang verweist auf die wichtigsten Dokumente, die den Stand der internationalen Diskussionen über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte widerspiegeln.

1. Wiedererlangung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte im Allgemeinen

Vereinte Nationen, Generalversammlung, Förderung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Finanzströme und zur Stärkung bewährter Verfahren für die Rückgabe von Vermögenswerten zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, Resolution vom 19. Dezember 2023, A/RES/78/140, <https://www.un.org/Depts/german/gv-78/ar78140.pdf>.

G20, High-Level Principles on Strengthening Asset Recovery Mechanisms for Combatting Corruption, 2023, https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Principles/2023_G20_High-Level_Principles_on_Strengthening_Asset_Recovery_Mechanisms_for_Combatting_Corruption.pdf.

Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei (FATF; 2012-2023), Recommendations du GAFI – Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, aktualisiert November 2023, Empfehlungen 4, 30, 4 und 40, <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Recommandationsgafi/Recommandations-gafi.html>.

Vereinte Nationen, Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Collecte d'informations relatives aux procédures internationales de restitution d'avoirs, notamment aux difficultés rencontrées, aux bonnes pratiques suivies et aux enseignements tirés, Notiz des Sekretariats, 16. Oktober 2023, CAC/COSP/2023/15, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2023-15/2319921F.pdf>.

Vereinte Nationen, Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Thematischer Bericht des Sekretariats, 9. Oktober 2023, CAC/COSP/2023/5, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2023-5/2319298F.pdf>.

Vereinte Nationen, Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Application des dispositions transversales des chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Thematischer Bericht des Sekretariats, 9. Oktober 2023, CAC/COSP/2023/6, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/CAC-COSP-2023-6/2319441F.pdf>.

Vereinte Nationen, Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Offene zwischenstaatliche Arbeitsgruppe über die Wiedererlangung von Vermögenswerten, Collecte d'informations relatives aux procédures internationales de restitution d'avoirs, notamment aux difficultés rencontrées, aux bonnes pratiques suivies et aux enseignements tirés, Notiz des Sekretariats, 11. November 2022, CAC/COSP/2/2022/3, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/sesworkinggroup2022-7-11/CAC-COSP2-2022-3/2221310F.pdf>.

Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei (FATF), Best Practices Paper, The use of the FATF recommendations to combat corruption, 2013, Abs. 88–90, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/BPP-Use-of-FATF-Recs-Corruption.pdf.coredownload.pdf>.

2. Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte

Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, La restitution des avoirs confisqués et la Convention des Nations Unies contre la corruption, Un filet pour tous les poissons, 2023, <https://star.worldbank.org/publications/confiscated-asset-returns-and-united-nations-convention-against-corruption-net-all>.

Europarat, Parlamentarische Versammlung, Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle, Entschliessung 2434 (2022) vom 27. April 2022, <https://pace.coe.int/fr/files/30019/html>.

Vereinte Nationen, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR), Principes recommandés du HCDH sur les droits de l'homme et le recouvrement d'avoirs, 2. März 2022, HRC/NONE/2022/2/i-Pub, Abs. 60, https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/OHCHR-RecommendedPrinciplesHumanRightsAssetRecovery_fr_0.pdf.

Centre for Civil and Political Rights, Anti-Corruption and Human Rights Initiative, François Membrez, Matthieu Hösli, How to return stolen assets: The Swiss policy pathway, Genf 2020, https://ccprcentre.org/files/media/SwissReport_Asset_Recovery_25_Feb_20201.pdf.

Principes élaborés par la société civile pour une restitution responsable des avoirs détournés, 2020, https://cifar.eu/wp-content/uploads/2020/10/CSO-Principles_FR.pdf.

Global Forum on Asset Recovery (GFAR), GFAR Principles for Disposition and Transfer of Confiscated Stolen Assets in Corruption Cases, 2017, <https://star.worldbank.org/sites/star/files/the-gfar-principles.pdf>.

Anhang C Kriterium der Wahrung der Schweizer Interessen

Unter Ziffer 4.2.3 dieses Berichts wurde dargelegt, dass die Wahrung der Schweizer Interessen bei der Entscheidung, ob die Rückerstattung unrechtmässig erworbener PEP-Vermögenswerte zu den ausgehandelten Modalitäten angebracht ist, eines der zu prüfenden Kriterien ist. Nach einer Analyse der bisherigen Praxis wurden unter anderen die folgenden Elemente definiert, an denen sich der Bundesrat bei der Prüfung dieses Kriteriums orientieren kann:

a. **Risiko, dass die rückerstatteten Vermögenswerte in kriminelle Kanäle zurückfliessen:**

- Wird der ausländische Staat von Personen regiert, die mit den strafbaren Handlungen oder Kriminellen in Verbindung stehen?
- Ist die Finanz- und Budgetstruktur des ausländischen Staates robust?
- Wie transparent ist das Budget im ausländischen Staat?
- Wie könnte sich eine Rückerstattung ohne Modalitäten auf den Ruf der Schweiz und jenen ihres Finanzplatzes auswirken?

b. **Vorhandensein einer geschädigten Person:**

- Wurde durch die strafbare Handlung eine Privatperson geschädigt?
- Wurde der ausländische Staat oder seine Bevölkerung durch die Straftat in irgendeiner Weise geschädigt?

Bemerkung: Wurden Rückerstattungsmodalitäten vereinbart, sind die rückerstatteten Vermögenswerte zugunsten der Bevölkerung des betreffenden Staates zu verwenden. Eine Rückerstattung zugunsten der Allgemeinheit macht nur Sinn, wenn der ausländische Staat (die Allgemeinheit) geschädigt wurde oder wenn niemand geschädigt wurde.

- Beispiel: Der Energieminister eines ausländischen Staates wird in der Schweiz wegen Geldwäscherei verurteilt. Die öffentlichen Gelder, die er in seinem Land veruntreut und in der Schweiz gewaschen hat, werden eingezogen. In diesem Fall kommt eine Rückerstattung der Vermögenswerte zugunsten der Bevölkerung des ausländischen Staates infrage.
- Gegenbeispiel: Der Energieminister eines ausländischen Staates betrügt einen Kunsthändler. Der Erlös aus dem Betrug wird in der Schweiz deponiert. In diesem Fall wurde der Kunsthändler geschädigt. Der Erlös aus der Straftat müsste somit dem Kunsthändler rückerstattet werden. Eine Rückerstattung zugunsten der Bevölkerung des ausländischen Staates macht keinen Sinn.

c. **Völkerrechtliche Verpflichtungen:**

- Fällt der Rückerstattungsfall unter die internationale Verpflichtung nach Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe a oder b UNCAC?

Bemerkung: Die internationale Rückerstattungspflicht nach Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe a oder b UNCAC ist nur in bestimmten Anwendungsfällen von **Option 1** (justizielle Zusammenarbeit) anwendbar. Darüber hinaus bedeutet die Tatsache, dass ein Fall unter diese internationale Verpflichtung fällt, nicht, dass eine Verhandlung über

Rückerstattungsmodalitäten ausgeschlossen ist. Gemäss Artikel 57 Absatz 5 UNCAC können die Vertragsstaaten auch in Erwägung ziehen, beiderseitig annehmbare Vereinbarungen in Bezug auf die endgültige Verfügung über eingezogene Vermögensgegenstände zu schliessen.

d. Bilaterale Beziehungen zum ausländischen Staat:

- Hat der ausländische Staat seine Absicht geäussert, über Rückerstattungsmodalitäten im Sinne von Artikel 57 Absatz 5 UNCAC verhandeln zu wollen (in Anwendungsfällen von **Option 1** [justizielle Zusammenarbeit], in denen Art. 57 UNCAC anwendbar ist)?
- Hat der ausländische Staat signalisiert, dass er ein innerstaatliches Interesse daran hat, aufzuzeigen, dass er die Korruption wirksam bekämpft, dass die rückerstatteten Vermögenswerte nicht in kriminelle Kanäle zurückfliessen und dass sie zum Nutzen seiner Bevölkerung verwendet werden?
- Könnte der Vorschlag, über Rückerstattungsmodalitäten zu verhandeln, die Qualität der bilateralen Beziehungen (politisch oder wirtschaftlich) mit dem ausländischen Staat beeinträchtigen?
- Könnte der Vorschlag, über Rückerstattungsmodalitäten zu verhandeln, das zwischen den Justizbehörden der Schweiz und des ausländischen Staates aufgebaute Vertrauen beschädigen und damit die Fortführung einer wirksamen justiziellen Zusammenarbeit beeinträchtigen?

Bemerkung: Die Tatsache, dass zwischen den Justizbehörden ein Vertrauensverhältnis besteht, ist für die Frage der Rückerstattungsmodalitäten nicht unbedingt relevant. Vermögenswerte werden in der Regel an die politischen Behörden und nicht an die Justizbehörden rückerstattet. Darüber hinaus knüpfen die Justizbehörden im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit diese Kooperation manchmal selbst an Auflagen (diplomatische Garantien; Art. 80p Rechtshilfegesetz, SR 351.1).

e. Monitoring der Rückerstattung:

- Wie gross ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine wirksame Begleitung der Rückerstattung durchgeführt werden könnte?
- Gibt es unabhängige lokale Organisationen, die eine konstruktive Rolle bei der Begleitung der Rückerstattung übernehmen könnten?
- Welche Risiken bestehen für die Schweiz im Zusammenhang mit dem Monitoring der Rückerstattung (inkl. Sicherheitsrisiken für das Personal der Schweizer Vertretung vor Ort)?

f. Nachhaltigkeit:

- Kann eine Rückerstattung mit Modalitäten eine Dynamik schaffen, die im ausländischen Staat eine Verbesserung der Regierungsführung begünstigt, was wiederum das Risiko verringert, dass unrechtmässig erworbene Vermögenswerte dieses Staates erneut in der Schweiz deponiert werden?

g. Begleitung der Rückerstattung, wenn die strafbare Handlung von einer Person begangen wurde, die mit dem noch bestehenden Regime im ausländischen Staat in Verbindung steht:

- Könnte es dem Ruf der Schweiz schaden, wenn sie im Rahmen der Rückerstattung eine Partnerschaft mit diesem Regime eingeht?
- Könnte dieses Regime die Partnerschaft mit der Schweiz instrumentalisieren, um sich internationale Legitimität zu verschaffen?

h. Höhe des rückerstatteten Betrags:

- Erregt die Höhe des rückerstatteten Betrags besondere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit?
- Stehen die Kosten für die Aushandlung von Rückerstattungsmodalitäten und für deren Umsetzung in einem angemessenen Verhältnis zum zu erstattenden Betrag?

i. Absicht des ausländischen Staates, das Vermögen zurückzuerlangen:

- Hat der ausländische Staat seine Absicht geäußert, das Vermögen zurückzuerlangen zu wollen?
- Hat er beispielsweise ein Rechtshilfeersuchen an die Schweiz gestellt (**Option 1** oder **Option 3**) oder hat er – im Rahmen eines Strafverfahrens in der Schweiz (**Option 2**) – Schritte eingeleitet, um die Vermögenswerte zurückzuerlangen?

Anhang D Glossar

Das folgende Glossar enthält die wichtigsten in diesem Bericht verwendeten Fachbegriffe und deren Definitionen. Die Definitionen wurden für die Zwecke dieses Berichts formuliert und erheben keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit.

Asset Recovery	Siehe <i>Wiedererlangung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte</i> .
ausländische politisch exponierte Person (PEP)	<p>Natürliche Personen, die im Ausland mit führenden öffentlichen Funktionen betraut sind oder waren, 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, die obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung (Art. 2 Bst. a SRVG; Art. 2a Abs. 1 Bst. a des Geldwäschereigesetzes, GwG, SR 955.0).</p> <p>Für die Zwecke dieses Berichts bezieht sich der Begriff «PEP» auf (ausländische) PEP und schliesst auch dieser PEP nahestehende Personen ein.</p>
ausländischer Staat	Staat, der nicht die Schweiz ist.
Betreuung (einer Rückerstattung)	Siehe <i>Rückerstattungsmodalitäten</i> .
Einziehung	Massnahme, die zur Folge hat, dass ein Vermögenswert dem Eigentümer endgültig entzogen wird.
Gelder	Siehe <i>Vermögenswert</i> .
Geldwäscherei	Handlung, mit der die Ermittlung der unrechtmässigen Herkunft von Vermögenswerten vereitelt werden soll (vgl. Art. 305bis StGB). Um eine Person wegen Geldwäscherei zu verurteilen, muss die Schweizer Strafverfolgungsbehörde erstens nachweisen, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen oder einem qualifizierten Steuervergehen herrühren («Vortat»), und zweitens, dass die Herkunft dieser unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte verschleiert («gewaschen») wurde.
Herausgabe	Endgültige Rückgabe von Vermögenswerten an einen ausländischen Staat im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens mit dem Ziel der Einziehung oder der Rückgabe an die anspruchsberechtigte Person.
internationale Rechtshilfe in Strafsachen	Siehe <i>justizielle Zusammenarbeit (in Strafsachen)</i> .

justizielle Zusammenarbeit (in Strafsachen)	<p>Im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit (in Strafsachen) unterstützt ein Staat (ersuchter Staat) einen anderen Staat (ersuchender Staat) bei der Durchführung eines Strafverfahrens.</p> <p>Konkret bedeutet dies, dass der ersuchte Staat im Auftrag des ersuchenden Staates Amtshandlungen vornimmt (z. B. Sperrung von Vermögenswerten, Erhebung von Bankunterlagen, Vernehmung von Zeugen) und die Ergebnisse an den ersuchenden Staat übermittelt, damit dieser sie in seinem Strafverfahren verwenden kann.</p>
Korruption	In diesem Bericht wird der Ausdruck «Korruption» in der weiten Bedeutung gemäss Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC; SR 0.311.56) verwendet. «Korruption» umfasst verschiedene Straftaten wie Bestechung von Amtsträgerinnen und Amtsträgern, Veruntreuung öffentlicher Gelder, Geldwäscherei usw.
nahestehende Person (der PEP nahestehende Person)	Natürliche Person, die der PEP aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahesteht (Art. 2 Bst. b SRVG; Art. 2a Abs. 2 GWG).
PEP-Fall	Fall einer Wiedererlangung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte einer PEP oder von Personen, die einer PEP nahestehen.
Postulat	Postulat 19.3414 der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) «Neue Bestimmungen zur Betreuung der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte» vom 4. April 2019.
Potentat, Potentatin	Der Begriff «Potentat» ist im Schweizer Recht nicht definiert. Gemeint ist eine Person, die die absolute Souveränität über einen grossen Staat innehat. Der Begriff ist also enger gefasst als «PEP».
Rechtshilfe	Siehe <i>justizielle Zusammenarbeit (in Strafsachen)</i> .
Rückerstattung	<p>Rückgabe unrechtmässig erworbener Vermögenswerte an einen ausländischen Staat.</p> <p>In diesem Bericht wird allgemein der Begriff «Rückerstattung» verwendet. Er umfasst beispielsweise die Herausgabe von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten im Rahmen eines Rechtshilfeverfahrens.</p>
Rückerstattungsmodalitäten	Beschreibung, wie die eingezogenen Vermögenswerte einer PEP an den ausländischen Staat rückerstattet und von diesem verwendet werden. Die Rückerstattungsmodalitäten werden in einem internationalen Abkommen formalisiert. Sie sollen sicherstellen, dass die Vermögenswerte nicht in einen illegalen Kreislauf zurückkehren, sondern für den vorgesehenen Zweck verwendet werden.
Rückführung	Siehe <i>Rückerstattung</i> .

Sperrung	Massnahme, die darauf abzielt, eine Person vorübergehend daran zu hindern, über ihre Vermögenswerte zu verfügen. Diese Person bleibt jedoch Eigentümerin der Vermögenswerte. Während im Strafrecht von «Beschlagnahme», in der Rechtshilfe von «Sicherstellung» und im Sanktionsrecht von «Sperrung» die Rede ist, wird in diesem Bericht nur der Oberbegriff «Sperrung» verwendet.
Straftat	Handlung, die strafrechtliche Sanktionen zur Folge hat.
Verbrechen	Schwere Straftat, die nach dem StGB mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht ist.
Vermögenswert	Jede Art von materiellen oder immateriellen, beweglichen oder unbeweglichen Gütern (Art. 2 Bst. c SRVG).
Wiedererlangung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte	Prozess, der die Identifizierung, Sperrung, Einziehung und gegebenenfalls die Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten umfasst.

Anhang E Parlamentarische Vorstösse im Bereich Asset Recovery

22.467

Parlamentarische Initiative Dandrès vom 29. September 2022

Der Fall Gunvor darf sich nicht wiederholen. Rückverteilung der unrechtmässig erworbenen Güter an die geschädigte Bevölkerung

Inhalt: Gemäss dieser parlamentarischen Initiative soll die Gesetzgebung dahingehend geändert werden, dass nach einer strafrechtlichen Verurteilung im Zusammenhang mit einer Aktivität im Ausland eingezogene Vermögenswerte und/oder Ausgleichsforderungen neu verteilt werden, und dies insbesondere unabhängig davon, ob der Staat, in dem sich die geschädigte Bevölkerung befindet, bei dem Verfahren, das zu der Verurteilung geführt hat, Unterstützung geleistet hat.

Stand der Beratungen: Rückzug. Nationalrat Dandrès hat die parlamentarische Initiative zurückgezogen.

21.523

Parlamentarische Initiative Molina vom 16. Dezember 2021

Das Abwehredispositiv gegen Potentatengelder verbessern

Inhalt: Die parlamentarische Initiative forderte, dass das Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG; SR 196.1) dahingehend geändert wird, dass die Rechtshilfefzusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat gemäss Artikel 3 Absatz 1 SRVG keine zwingende Voraussetzung mehr ist und dass Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d sowie Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c SRVG gestrichen werden (Aufhebung des Kriteriums der Wahrung der Schweizer Interessen für jegliche Sperrung gestützt auf das SRVG).

Stand der Beratungen: Erledigt. Der Nationalrat hat der parlamentarischen Initiative keine Folge gegeben.

21.508

Parlamentarische Initiative Fehlmann Rielle vom 8. Dezember 2021

Für eine strafrechtliche Einziehung von Potentatengeldern

Inhalt: Die parlamentarische Initiative forderte, dass das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) und alle anderen einschlägigen Gesetze dahingehend geändert werden, dass in der Schweiz befindliche Vermögenswerte politisch exponierter Personen eines Regimes, das die Grundregeln der Rechtsstaatlichkeit nicht respektiert, eingezogen werden können, unabhängig davon, ob eine Straftat mit einem Bezug zur Schweiz vorliegt.

Stand der Beratungen: Erledigt. Der Nationalrat hat der parlamentarischen Initiative keine Folge gegeben.

20.4072

Interpellation Molina vom 23. September 2020

Schweizer Banken betreiben Geldwäscherei. Was unternimmt der Bundesrat?

Inhalt: In der Interpellation wurde der Bundesrat unter anderem gefragt, welche Folgen die Einführung einer Beweislastumkehr, wie sie in Deutschland und Grossbritannien angewandt wird, in der Schweiz hätte.

Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat verwies auf Artikel 72 StGB, der eine Beweislastumkehr bei der Einziehung von Vermögenswerten einer kriminellen Organisation vorsieht. Daher erachtete der Bundesrat eine weitere Beweislastumkehr im strafrechtlichen Bereich, unter Berücksichtigung des grundlegenden Prinzips der Unschuldsumutung, als unverhältnismässig.

Stand der Beratungen: Erledigt. Die Interpellation wurde abgeschrieben, weil der Nationalrat sie innert zwei Jahren nicht abschliessend behandelt hatte.

20.4026

Interpellation Dandrès vom 21. September 2020

Vermögenswerte des ehemaligen Königs von Spanien. Was hat der Bundesrat unternommen, um sicherzugehen, dass der gesetzliche Rahmen eingehalten wird und dass möglicherweise unrechtmässig erworbene Vermögenswerte zurückgezahlt werden?

Inhalt: Die Interpellation hatte den ehemaligen spanischen König Juan Carlos, sein grosses, angeblich bei Schweizer Banken hinterlegtes Vermögen und die von den Schweizer Behörden getroffenen Massnahmen zum Gegenstand. Dabei wurde unter anderem die Frage gestellt, ob das SRVG als rechtliche Grundlage genügt, um unrechtmässig erworbene Vermögenswerte ausländischer PEP zu sperren.

Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat verwies insbesondere auf die bestehenden Rechtshilfebeziehungen mit Spanien und das im Vollzug befindliche Rechtshilfeersuchen Spaniens an die Schweiz.

Stand der Beratungen: Erledigt. Die Interpellation wurde abgeschrieben, weil der Nationalrat sie innert zwei Jahren nicht abschliessend behandelt hatte.

20.3048

Interpellation Molina vom 4. März 2020

Libanesische PEP-Milliarden auf Schweizer Bankkonten. Was unternimmt der Bundesrat zur Aufklärung der Vorgänge und zur Restituierung an die libanesische Bevölkerung?

Inhalt: In dieser Interpellation zur Situation im Libanon wurden verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Sperrung, Einziehung und Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte von libanesischen PEP aufgeworfen.

Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat wies unter anderem darauf hin, dass der Libanon ein Rechtshilfeersuchen gestellt habe, das geprüft werde. Des Weiteren hielt er fest, dass die Voraussetzungen für eine Sperrung im Sinne von Artikel 3 SRVG nicht kumulativ erfüllt seien.

Stand der Beratungen: Erledigt. Die Interpellation wurde abgeschrieben, weil der Nationalrat sie innert zwei Jahren nicht abschliessend behandelt hatte.

19.3102

Motion Wasserfallen vom 14. März 2019

Harmonisierung der Regelung bei der Rückführung von Potentatengeldern

Inhalt: Die Motion forderte den Bundesrat auf, Möglichkeiten zu prüfen, das SRVG und allenfalls andere Bundesgesetze zu ergänzen, damit Justiz- oder Rechtshilfebehörden das EDA mit der Betreuung der Rückerstattungen von Vermögenswerten, die sie im Rahmen von Strafrechts- oder Rechtshilfeverfahren anordnen, beauftragen können.

Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, schlug aber vor, die darin aufgeworfenen Fragen in einem Bericht in Erfüllung des Postulats 19.3414 zu vertiefen.

Stand der Beratungen: Erledigt. Die Motion wurde vom Nationalrat abgelehnt.

18.3130**Interpellation Mazzone vom 12. März 2018****Untersuchung der Massnahmen der Schweiz zur Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte**

Inhalt: Die Interpellation nahm Bezug auf die Vermögenswerte des ehemaligen ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak und die Antwort auf die Frage Mazzone 17.5526 vom 29. November 2017 «Rückerstattung der Mubarak-Gelder an Ägypten. Wie geht es weiter?», in der Bundesrat Cassis bestätigte, dass die Behörden bereit seien, «eine mögliche Ergänzung des SRVG zu untersuchen». Dabei wurde die Frage gestellt, ob das SRVG unter Berücksichtigung der bisherigen Erkenntnisse geändert werde.

Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat hielt fest, dass das Parlament ihn nicht aufgefordert habe, eine mögliche Ergänzung des SRVG zu prüfen.

Stand der Beratungen: Erledigt. Die Interpellation wurde abgeschlossen, da die Urheberin aus dem Nationalrat ausschied.

17.4068**Motion Munz vom 12. Dezember 2017****Autonomes Handeln in Bezug auf Potentatengelder ermöglichen**

Inhalt: Diese Motion zu den Vermögenswerten des ehemaligen ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak lud den Bundesrat ein, das SRVG so zu ergänzen, dass die Schweiz bei einem offensichtlichen Versagen des Justizsystems im Herkunftsland und der internationalen Rechtshilfe autonom Potentatengelder sperren, einziehen und an die bestohlene Bevölkerung zurückführen kann.

Stellungnahme des Bundesrates: Würde man die Möglichkeit der Einziehung auf Fälle wie Ägypten anwenden, so käme dies nach Ansicht des Bundesrates einer Missachtung von ordnungsgemäss erlassenen Gerichtsentscheiden der zuständigen Justizbehörden eines souveränen Staates gleich, nur weil sie nicht zur Feststellung der unrechtmässigen Herkunft der in der Schweiz angelegten Gelder geführt haben. Der Bundesrat erachtete eine entsprechende Änderung des SRVG daher nicht für sinnvoll.

Stand der Beratungen: Erledigt. Der Nationalrat lehnte die Motion ab.

17.3547**Motion Sommaruga vom 16. Juni 2017****Rückführung von eingezogenen Korruptionsgeldern an die bestohlenen Bevölkerungen**

Inhalt: Die Motion beauftragte den Bundesrat, von der Bundesanwaltschaft und der Finma eingezogene, in Drittstaaten unrechtmässig erzielte Gewinne zumindest teilweise nach den Verfahren des SRVG in die betroffenen Länder zurückzuführen.

Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat verwies auf die Artikel 17–19 SRVG, die allerdings nur direkt anwendbar sind, wenn das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf Artikel 14 SRVG eine Einziehung angeordnet hat. Er erklärte sich jedoch bereit, die Möglichkeit zur Ergänzung des SRVG um eine neue Bestimmung zu prüfen, wonach die Gerichts- oder Rechtshilfebehörden das EDA mit der Betreuung der Rückerstattungen von Vermögenswerten, die sie im Rahmen von Strafrecht- oder Rechtshilfeverfahren anordnen, beauftragen können.

Stand der Beratungen: Erledigt. Der Nationalrat lehnte die Motion ab.

14.3957

Interpellation Miesch vom 26. September 2014

Mutmassliche Veruntreuung von Staatsgeldern der Republik Kasachstan. Was unternimmt die Schweiz?

Inhalt: In dieser Interpellation wurde der Bundesrat gefragt, was er in einem konkreten Fall mit Bezug zu Kasachstan unternehme, um zu verhindern, dass unrechtmässig erworbene Vermögenswerte in die Schweiz gelangen und hier durch Immobilientransaktionen gewaschen werden. Zudem wurde er gefragt, ob die Schweiz die Rechtshilfe mit Kasachstan nicht stärken sollte, um einen Beitrag zur Bekämpfung der Korruption und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung zu leisten.

Stellungnahme des Bundesrates: Der Bundesrat erläuterte das Schweizer Dispositiv zur Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäscherei. Er verwies auf die laufenden Rechtshilfeverfahren und erklärte, er könne sich zu konkreten Strafverfahren, die in der Kompetenz der Strafverfolgungsbehörden liegen, nicht näher äussern.

Stand der Beratungen: Erledigt. Die Interpellation wurde abgeschrieben, da der Urheber aus dem Nationalrat ausschied.