



Bern, 20. November 2024

Bericht zum Regelungsunterschied zwischen der Richtlinie (EU) 2024/1260 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten und dem in diesem Bereich anwendbaren Schweizer Recht

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund des vorliegenden Berichts	1
2.	Ziel, Anwendungsbereich und Begriffe der <i>Asset Recovery</i> Richtlinie (Art. 1-3).....	2
3.	Massnahmen der <i>Asset Recovery</i> Richtlinie (Art. 4-31)	2
3.1.	Übersicht	3
3.2.	Aufspüren und Ermittlung von Vermögenswerten (Art. 4-10)	4
3.2.1.	<i>Asset Recovery Offices</i> (Art. 5)	4
3.2.2.	Kompetenzen der <i>Asset Recovery Offices</i> (Art. 4, 6-10, 11)	5
3.3.	Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten (Art. 11-17)	6
3.3.1.	Sicherstellung (Art. 11)	6
3.3.2.	Einziehungsarten (Art. 12-17)	6
3.4.	Verwendung eingezogener Vermögenswerte (Art. 18-19).....	9
3.4.1.	Entschädigung der Opfer (Art. 18)	9
3.4.2.	Weitere Verwendung eingezogener Vermögenswerte (Art. 19)	9
3.5.	Vermögensverwaltung (Art. 20-22)	10
3.5.1.	Prinzipien (Art. 20-21)	10
3.5.2.	<i>Asset Management Offices</i> (Art. 22)	10
3.6.	Diverses: Grundrechtsgarantien, strategische Bestimmungen und Kooperationsnetz (Art. 23-31)	11
4.	Fazit.....	12

Beilage: Richtlinie (EU) 2024/1260 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten

Note: Alle im Bericht erwähnten Internetadressen (URLs) waren am 7. November 2024 zugänglich.

Das Wichtigste in Kürze

Am 24. April 2024 verabschiedete die Europäische Union (EU) eine neue Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, die *Asset Recovery* Richtlinie. Diese Richtlinie enthält Mindestvorschriften für das Aufspüren, Ermitteln, Sicherstellen, Verwalten und Einziehen von illegalen Vermögenswerten im Zusammenhang mit strafrechtlichen Verfahren in der EU. Diese Richtlinie resultiert aus Bemühungen in der EU, die organisierte Kriminalität wirksamer zu bekämpfen.

Am gleichen Tag verabschiedete die EU die Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoss gegen restriktive Massnahmen der EU, die Sanktionsverletzungsrichtlinie. Diese Richtlinie schafft Mindestvorschriften, um die Verletzung internationaler Sanktionen strafrechtlich zu ahnden.

Seit Beginn der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 verfolgt der Bundesrat die auf internationaler Ebene geführten Diskussionen zur Frage des Umgangs mit russischen Vermögenswerten sowie die gesetzgeberischen Entwicklungen innerhalb der EU. In diesem Kontext beauftragte der Bundesrat im Juni 2023 die Verwaltung mit der Analyse der *Asset Recovery* Richtlinie sowie der Sanktionsverletzungsrichtlinie. Letztere ist Gegenstand eines separaten Berichts.

Der vorliegende Bericht analysiert den Regelungsunterschied zwischen der *Asset Recovery* Richtlinie und dem Schweizer Recht und zeigt, dass die Schweiz in Bezug auf die Mehrheit der Massnahmen der Richtlinie über vergleichbare Regelungen verfügt. In folgenden Bereichen hat die Analyse der Richtlinie Unterschiede zum Schweizer Recht ergeben:

- A. Behörden:** Die *Asset Recovery* Richtlinie sieht zentralisierte Behörden für die Aufspürung, Sicherstellung und Verwaltung von Vermögenswerten vor (*Asset Recovery Offices* [Art. 5] und *Asset Management Offices* [Art. 22]). In der Schweiz haben verschiedene Behörden auf der Ebene des Bundes oder der Kantone Kompetenzen in diesen Bereichen. Auf polizeilicher Ebene sind die Kompetenzen der *Asset Recovery Offices* der EU-Mitgliedstaaten umfassender.
- B. «Erweiterte» Einziehung:** Die *Asset Recovery* Richtlinie sieht die Möglichkeit der «erweiterten» Einziehung vor (Art. 14), wenn eine Person für eine schwere Straftat verurteilt wurde. In der Schweiz ist eine solche Einziehung lediglich im Zusammenhang mit terroristischen oder kriminellen Organisationen vorgesehen (Art. 72 Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0).
- C. Verwendung eingezogener Vermögenswerte:** Die *Asset Recovery* Richtlinie sieht vor, dass eingezogene Vermögenswerte für soziale oder im öffentlichen Interesse liegende Zwecke verwendet werden können (Art. 19 Abs. 1). Sie sieht auch vor, dass Vermögenswerte, die in Verbindung mit EU-Sanktionsverletzungen eingezogen wurden, zur Unterstützung von Drittstaaten verwendet werden können, die von Situationen betroffen sind, aufgrund derer die EU Sanktionen erlassen hat, insbesondere im Falle eines Angriffskriegs (Art. 19 Abs. 2). Diese Verwendungsmöglichkeiten sind im schweizerischen Recht nur punktuell vorgesehen.
- D. Strategischer Rahmen und Übersicht über gesperrte Vermögenswerte und Verfahren:** Die *Asset Recovery* Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, eine nationale *Asset Recovery* Strategie zu erstellen, die sich auf die Ermittlung, Sicherstellung, Einziehung und Verwendung der Tatmittel und Erträge aus (schweren) Straftaten bezieht, auf die die Richtlinie anwendbar ist (Art. 25). Sie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten auch, die Übersicht über gesperrte Vermögenswerte und nationale Verfahren zu gewährleisten (Art. 27-28). Die Schweiz kennt zwar eine Strategie zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern («*Asset Recovery*»; 2014), diese ist aber auf Vermögenswerte von ausländischen politisch exponierten Personen (PEP) beschränkt. Eine umfassendere Strategie und eine Statistikführungspflicht kennt die Schweiz nicht.

Der Auftrag zur vorliegenden Analyse erfolgte vor dem Hintergrund der Frage, wie die Schweiz mit Vermögenswerten umgehen soll, die gestützt auf die Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72) gesperrt bzw. immobilisiert wurden. Die *Asset Recovery* Richtlinie betrifft ausschliesslich illegal erworbene Vermögenswerte und ist klar von den Bemühungen der EU im Kontext des russischen Angriffskriegs zu unterscheiden, die ausserordentlichen Erträge legal erworbener, aber gestützt auf die Sanktionen gegenüber Russland immobilisierter Vermögenswerte zugunsten der Ukraine zu verwenden.

1. Hintergrund des vorliegenden Berichts

Die Europäische Union (EU) ist bereits seit längerem bemüht, organisierte Kriminalität wirksam zu bekämpfen. Im Jahr 2014 erliess sie die Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union. 2020 stellte die Europäische Kommission fest, dass die Anwendung dieser Richtlinie nicht zu den gewünschten Ergebnissen führte.¹ Seit Beginn der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 stellte sich in der EU zudem die Frage, ob Vermögenswerte von privaten Personen bzw. öffentlichen Einrichtungen, die aufgrund der Sanktionen gegenüber Russland gesperrt bzw. immobilisiert wurden, eingezogen und für den Wiederaufbau der Ukraine verwendet werden können.

Vor diesem Hintergrund erliess die EU die Richtlinie (EU) 2024/1260 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten (nachfolgend: *Asset Recovery* Richtlinie²). Am gleichen Tag erliess die EU die Richtlinie (EU) 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoss gegen restriktive Massnahmen³ der Union und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/1673 (nachfolgend: Sanktionsverletzungsrichtlinie⁴). Die beiden Richtlinien stehen insofern in einem Zusammenhang, als dass die Sanktionsverletzungsrichtlinie festhält, dass die Einziehung von Vermögenswerten aus Verstössen gegen EU-Sanktionen nach den Vorschriften der *Asset Recovery* Richtlinie erfolgt. Die Schweiz ist rechtlich weder an die Sanktionsverletzungsrichtlinie, noch an die *Asset Recovery* Richtlinie gebunden.

Der Bundesrat verfolgt die auf internationaler Ebene geführten Diskussionen zum Umgang mit russischen Vermögenswerten, die durch Sanktionen gesperrt bzw. immobilisiert sind, sowie die gesetzgeberischen Entwicklungen innerhalb der EU. In diesem Kontext beauftragte der Bundesrat im Juni 2023 die Verwaltung mit der Analyse der Regelungsunterschiede zwischen den beiden Richtlinien und dem Schweizer Recht.

Der vorliegende Bericht prüft die *Asset Recovery* Richtlinie auf allfällige Unterschiede zum Schweizer Recht. Die Analyse der Sanktionsverletzungsrichtlinie ist Gegenstand eines separaten Berichts.⁵

Es ist darauf hinzuweisen, dass die *Asset Recovery* Richtlinie von den EU-Mitgliedstaaten bis spätestens am 23. November 2026 in das nationale Recht umgesetzt werden muss (Art. 33 Abs. 1). Wie die EU-Mitgliedstaaten die Richtlinie umsetzen werden, ist heute noch nicht absehbar.

¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten: Straftaten dürfen sich nicht auszahlen, 2. Juni 2020, COM (2020) 217 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52020DC0217>.

² Richtlinie (EU) 2024/1260 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, Fassung gemäss ABl. L 2024/1260 vom 2.5.2024, <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj>.

³ Mit «restriktiven Massnahmen» sind in der EU «Sanktionen» gemeint.

⁴ Richtlinie (EU) 2024/1226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoss gegen restriktive Massnahmen der Union und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/1673, Fassung gemäss ABl. L 2024/1226 vom 29.4.2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>.

⁵ Bericht vom 20. November 2024 über die Unterschiede zwischen der EU-Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoss gegen restriktive Massnahmen der Union und dem geltenden Schweizer Recht.

2. Ziel, Anwendungsbereich und Begriffe der *Asset Recovery* Richtlinie (Art. 1-3)

Die *Asset Recovery* Richtlinie enthält Mindestvorschriften für das Aufspüren, Ermitteln, Sicherstellen, Verwalten und Einziehen von illegalen Vermögenswerten im Zusammenhang mit strafrechtlichen Verfahren in der EU (Art. 1). Sie soll die Einziehungsvorschriften in den EU-Mitgliedstaaten weiter harmonisieren und dadurch Finanzermittlungen stärken und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der EU erleichtern.

Die *Asset Recovery* Richtlinie ist auf eine abschliessende Liste von Straftaten⁶ anwendbar (Art. 2): Dazu gehören die Straftaten «in Bereichen besonders schwerer Kriminalität [...], die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben» (Art. 83 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]) und Sanktionsverstösse (Art. 2 Abs. 1 Bst. p *Asset Recovery* Richtlinie). Der persönliche Anwendungsbereich ist nicht auf bestimmte Personengruppen (z.B. politisch exponierte Personen) beschränkt.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

In der Schweiz finden sich die auf das Aufspüren, Ermitteln, Sicherstellen, Verwalten und Einziehen von illegalen Vermögenswerten im Zusammenhang mit Straftaten anwendbaren Regeln in verschiedenen Gesetzen. Dies sind insbesondere das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0), die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0), das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG; SR 351.1) sowie verwaltungsrechtliche Gesetze wie z.B. das Bundesgesetz über die Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG; SR 196.1) und das Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (EmbG; SR 946.231). Diese Gesetze tragen zur Einziehung von illegalen Vermögenswerten bei und verfolgen somit ein vergleichbares Ziel wie die *Asset Recovery* Richtlinie. Der Anwendungsbereich der entsprechenden Gesetzgebung ist breiter als in der EU-Richtlinie, da er nicht auf bestimmte Straftaten beschränkt ist. Es besteht somit kein Regelungsunterschied.

Art. 3 der *Asset Recovery* Richtlinie definiert die für die Richtlinie relevanten Begriffe.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Die in Art. 3 der *Asset Recovery* Richtlinie definierten Begriffe unterscheiden sich nicht grundsätzlich von den Begrifflichkeiten im Schweizer Recht. Es besteht somit kein Regelungsunterschied.

3. Massnahmen der *Asset Recovery* Richtlinie (Art. 4-31)

Die *Asset Recovery* Richtlinie regelt fünf Kategorien von Massnahmen:

⁶ Die folgenden Straftaten fallen somit in den Anwendungsbereich der Richtlinie: Teilnahme an einer kriminellen Organisation, Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornographie, illegaler Drogenhandel, Korruption, Geldwäscherei, Betrug mit elektronischen Zahlungsmitteln, Geldfälschung, Computerkriminalität, Waffenschmuggel, Betrug gegen die finanziellen Interessen der EU, Umweltverbrechen, Migrationsverbrechen, Marktmanipulationen, Sanktionsverletzungen. Folgende Straftaten fallen unter den Anwendungsbereich der *Asset Recovery* Richtlinie, wenn sie im Rahmen einer kriminellen Organisation begangen wurden: Produktfälschung und Piraterie, Kulturgüterschmuggel, Urkundenfälschung und -handel, Totschlag, schwere Körperverletzung, Organhandel, Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme, organisierter oder bewaffneter Raub, Erpressung, Handel mit gestohlenen Fahrzeugen, schwerer Steuerbetrug, Brandstiftung, Betrugsdelikte, illegaler Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen sowie Straftaten, welche in die Zuständigkeit des Internationalen Strafrechtshofs fallen (siehe Erwägungsgründe 9 und 10 der *Asset Recovery* Richtlinie).

- Aufspüren und Ermittlung von Vermögenswerten (Art. 4-10; siehe Ziff. 3.2);
- Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten (Art. 11-17; siehe Ziff. 3.3);
- Verwendung eingezogener Vermögenswerte (Art. 18-19; siehe Ziff. 3.4);
- Vermögensverwaltung (Art. 20-22; Ziff. 3.5);
- Diverses: Grundrechtsgarantien, strategische Bestimmungen und Kooperationsnetz (Art. 23-31; Ziff. 3.6).

3.1. Übersicht

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die in der *Asset Recovery* Richtlinie vorgesehenen Massnahmen und weist die Regelungsunterschiede zur Schweizer Gesetzgebung aus.

Artikel	Massnahme	Besteht ein Regelungsunterschied zur Schweiz?
Aufspüren und Ermittlung von Vermögenswerten (Art. 4-10)		
Art. 5	Die EU-Mitgliedstaaten schaffen <i>Asset Recovery Offices</i> mit weitreichenden Kompetenzen im Bereich der Ermittlung und der Sicherstellung von Vermögenswerten.	ja
Art. 4, 6-10, 11	<u>Kompetenzen und Pflichten</u> der EU-Mitgliedstaaten und <i>Asset Recovery Offices</i> .	ja
Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten (Art. 11-17)		
Art. 11	<u>Sicherstellung</u> : Die EU-Mitgliedstaaten müssen den rechtlichen Rahmen schaffen, damit Vermögenswerte gesperrt werden können.	nein
Art. 12	<u>Einziehung</u> : Vermögenswerte kriminellen Ursprungs müssen eingezogen werden können.	nein
Art. 13	<u>Dritteinziehung</u> : Durch eine Straftat erlangte Vermögenswerte, die im Besitz von Dritten sind, die nicht an der Straftat beteiligt waren, müssen eingezogen werden können, sofern diese Kenntnis von den Einziehungsgründen hatten oder hätten haben müssen.	nein
Art. 14	<u>«Erweiterte» Einziehung</u> : Wenn eine Person wegen einer schweren Straftat verurteilt wurde, müssen auch Vermögenswerte eingezogen werden können, die nicht mit dieser Straftat in Verbindung stehen. Dafür muss das Gericht überzeugt sein, dass die Vermögenswerte aus einem strafbaren Verhalten stammen.	ja
Art. 15	<u>Einziehung ohne vorherige Verurteilung</u> : Auch wenn z.B. wegen des Todes des mutmasslichen Täters keine Verurteilung erfolgen kann, muss die Einziehung von Vermögenswerten möglich sein.	nein

Artikel	Massnahme	Besteht ein Regelungsunterschied zur Schweiz?
Art. 16	Im Rahmen einer Ermittlung festgestellte Vermögenswerte müssen eingezogen werden können, wenn das Gericht überzeugt ist, dass sie unrechtmässig im Rahmen einer <u>kriminellen Organisation</u> erlangt wurden.	nein
Art. 17	Einziehungsverfahren müssen auch <u>nach einer rechtskräftigen Verurteilung</u> eröffnet werden können.	nein
Verwendung eingezogener Vermögenswerte (Art. 18-19)		
Art. 18	Die <u>Rechte der Opfer</u> und deren Ansprüche dürfen durch Vermögenseneinziehungen nicht beeinträchtigt werden.	nein
Art. 19	<u>Weitere Verwendung eingezogener Vermögenswerte</u> : Die EU-Mitgliedstaaten sollen ermutigt werden, eingezogene Vermögenswerte für soziale Zwecke oder im öffentlichen Interesse zu verwenden. Eingezogene Vermögenswerte können in gewissen Fällen für Drittstaaten verwendet werden.	ja
Vermögensverwaltung (Art. 20-22)		
Art. 20-21	Eckwerte für eine effiziente <u>Vermögensverwaltung</u> werden aufgestellt.	nein
Art. 22	Die EU-Mitgliedstaaten müssen <u>Asset Management Offices</u> schaffen.	ja
Diverses: Grundrechtsgarantien, strategische Bestimmungen und Kooperationsnetz (Art. 23-31)		
Art. 23	Die EU-Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Personen, welche von einer Sicherstellung oder einer Einziehung betroffen sind, der <u>Rechtsweg</u> offensteht.	nein
Art. 24-28	Vorgaben für die Wahrung von <u>Grundrechtsgarantien</u> werden aufgestellt. Zudem werden den EU-Mitgliedstaaten verschiedene Aufgaben im <u>strategischen</u> Rahmen auferlegt: Es sind eine <i>Asset Recovery</i> Strategie zu erstellen und zentrale Register zu gesperrten Vermögenswerten und Statistiken zu führen.	ja
Art. 29-31	<u>Kooperationsnetz</u> innerhalb der EU zur Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten sowie Zusammenarbeit mit weiteren EU-Einrichtungen und mit Drittländern.	nein

3.2. Aufspüren und Ermittlung von Vermögenswerten (Art. 4-10)

3.2.1. *Asset Recovery Offices* (Art. 5)

Art. 5 der *Asset Recovery* Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, mindestens ein *Asset Recovery Office* zu schaffen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beim Aufspüren von Vermögenswerten zu erleichtern. Das *Asset Recovery Office* unterstützt die zuständigen Behörden beim

Aufspüren von Vermögenswerten oder übernimmt die Ermittlung selbst. In den *Asset Recovery Offices* der EU-Mitgliedstaaten sind die Polizeibehörden direkt vertreten. *Asset Recovery Offices* aus verschiedenen Staaten arbeiten bereits heute zusammen und können über einen gesicherten Kanal von Europol untereinander (und auch mit der Schweiz⁷) direkt Informationen austauschen.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

In der Schweiz haben verschiedene Behörden auf der Ebene des Bundes oder der Kantone Kompetenzen im Bereich *Asset Recovery* (insb. Bundesanwaltschaft [BA], Bundesamt für Polizei [fedpol], Bundesamt für Justiz [BJ], Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO], Direktion für Völkerrecht [DV], kantonale Staatsanwaltschaften, kantonale und städtische Polizeicorps). Da es aktuell keine zentrale Stelle gibt, die alleine die Aufgaben eines *Asset Recovery Offices* wahrnimmt, besteht ein Regelungsunterschied zur *Asset Recovery* Richtlinie.

Über die Rechtshilfe in Strafsachen und in Verwaltungssachen, die polizeiliche Zusammenarbeit und die Kooperation zwischen Meldestellen für Geldwäscherei (*Financial Intelligence Units*) können Informationen mit den in den EU-Mitgliedstaaten zuständigen Behörden ausgetauscht werden. Diesbezüglich besteht kein Regelungsunterschied.

3.2.2. Kompetenzen der *Asset Recovery Offices* (Art. 4, 6-10, 11)

Nach Art. 4 der *Asset Recovery* Richtlinie sollen die EU-Mitgliedstaaten Massnahmen für eine effiziente Ermittlung der Tatmittel und Erträge aus den Straftaten ergreifen, auf die die Richtlinie anwendbar ist (zum Anwendungsbereich, siehe Ziff. 2): Neben der Einrichtung von *Asset Recovery Offices* (siehe Ziff. 3.2.1) werden die EU-Mitgliedstaaten angehalten, sicherzustellen, dass die *Asset Recovery Offices* Zugang zu verschiedenen bestehenden Registern und Informationen erhalten (z.B. Bankkontenregister, nationale Immobilienregister, Grundbücher, Handelsregister, Personenregister sowie Informationen zu Fiskaldaten, Sozialversicherungen usw.). Der Zugriff auf diese Informationen hat jedoch nationalen Verfahrensgarantien zu genügen (Art. 6). In den Art. 7 bis 10 sind die Modalitäten des Zugangs zu Informationen geregelt.

Gemäss Art. 11 Abs. 3 der *Asset Recovery* Richtlinie berechtigen die EU-Mitgliedstaaten *Asset Recovery Offices* dazu, umgehende Massnahmen zur Erhaltung von Vermögenswerten zu ergreifen, wenn eine unmittelbare Gefahr des Verlusts der Vermögenswerte besteht. Diese umgehenden Massnahmen können in Form einer Sicherstellung erfolgen und dürfen sieben Arbeitstage nicht überschreiten.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

In der Schweiz identifizieren die erwähnten Behörden (siehe Ziff. 3.2.1) Vermögenswerte und ermitteln deren Ursprung. Sie verfügen grundsätzlich über vergleichbare Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten, wie sie in der *Asset Recovery* Richtlinie vorgesehen sind. Dennoch gibt es Unterschiede zur EU:

⁷ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 (SR 0.362.2); Briefwechsel vom 7. März 2006/22. November 2007 zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt Europol über die Erweiterung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 auf die im vorliegenden Briefwechsel enthaltenen Kriminalitätsbereiche (SR 0.362.21); Briefwechsel vom 19. Dezember 2017/1. Oktober 2018 zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt Europol über die Erweiterung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 und dem Briefwechsel vom 7. März 2006/22. November 2007 auf die im vorliegenden Briefwechsel enthaltenen Kriminalitätsbereiche (SR 0.362.22).

- Gewisse Daten sind in der Schweiz nicht oder nicht zentralisiert verfügbar. Beispielsweise verfügt die Schweiz nicht über ein zentrales Bankkontenregister. Die Zentralisierung dieser Daten in der EU beruht aber nicht auf der *Asset Recovery* Richtlinie. Sie ist in anderen EU-Instrumenten vorgesehen. Daher besteht zwar ein Regelungsunterschied zwischen dem EU-Recht und dem Schweizer Recht, nicht aber zwischen der *Asset Recovery* Richtlinie und dem Schweizer Recht.
- Der eingeschränkte Zugang der Schweizer Polizei zu Finanzinformationen erschwert die Ermittlung und Sicherstellung deliktischer Vermögenswerte in der Schweiz sowie die internationale Zusammenarbeit mit den *Asset Recovery Offices* der EU-Mitgliedstaaten. Im polizeilichen Bereich sind deren Kompetenzen zudem umfassender. Insbesondere haben die polizeilichen Behörden in der Schweiz keine Zuständigkeiten, um umgehende Massnahmen zur Erhaltung von Vermögenswerten zu ergreifen. Somit besteht ein Regelungsunterschied.

3.3. Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten (Art. 11-17)

3.3.1. Sicherstellung (Art. 11)

Art. 11 der *Asset Recovery* Richtlinie stellt sicher, dass Vermögenswerte sichergestellt werden können, um sie in der Folge gemäss den Art. 12 bis 16 einzuziehen. Der Artikel regelt zudem, wann und wie Vermögenswerte sichergestellt werden können.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Die Schweiz verfügt über vergleichbare Rechtsgrundlagen.⁸ Allerdings verfügen die polizeilichen Behörden in der Schweiz nicht über entsprechende Kompetenzen.

3.3.2. Einziehungsarten (Art. 12-17)

Einziehung (Art. 12):

Art. 12 der *Asset Recovery* Richtlinie schreibt den EU-Mitgliedstaaten vor, dass Tatwerkzeuge und Erträge aus einer Straftat, für die eine rechtskräftige Verurteilung ergangen ist, einziehbar sein müssen (Abs. 1). Sind diese Vermögenswerte nicht mehr vorhanden, können andere Vermögenswerte der verurteilten Person, die von gleichem Wert sind, eingezogen werden (Abs. 2). Eine Einziehung soll auch dann möglich sein, wenn die Verurteilung in Abwesenheit der beschuldigten Person erfolgt ist.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Die Schweiz verfügt über vergleichbare Rechtsgrundlagen.⁹ Es besteht kein Regelungsunterschied.

⁸ U.a. Art. 263-268 StPO, Art. 18 IRSG und Art. 3-4 SRVG.

⁹ U.a. Art. 69-71 StGB.

Dritteinziehung (Art. 13):

Art. 13 der *Asset Recovery* Richtlinie stellt sicher, dass auch Vermögenswerte und deren Surrogate von Drittpersonen eingezogen werden können, sofern diese Erträge aus einer Straftat stammen und die Drittperson wusste oder hätte wissen müssen, dass mit der Übertragung oder dem Erwerb die Einziehung vermieden werden sollte.

Regelungsunterschieds zur Schweiz?

Die Schweiz verfügt über vergleichbare Rechtsgrundlagen.¹⁰ Es besteht kein Regelungsunterschied.

«Erweiterte» Einziehung (Art. 14):

Die EU-Mitgliedstaaten werden in Art. 12 der *Asset Recovery* Richtlinie verpflichtet, die Erträge aus einer Straftat, für die eine Verurteilung ergangen ist, einzuziehen (Einziehung). Darüber hinaus sollen gemäss Art. 14 auch weitere Vermögenswerte einer Person einziehbar sein («erweiterte» Einziehung),

- wenn die Person für eine schwere Straftat verurteilt wurde, die zu einem wirtschaftlichen Vorteil führen kann, und
- ein Gericht, gestützt auf alle Umstände des Falls, zur Überzeugung gelangt, dass diese weiteren Vermögenswerte aus strafbarem Verhalten stammen, wobei dieses – von der nachgewiesenen Straftat zu unterscheidende – strafbare Verhalten verfahrensrechtlich nicht nachgewiesen werden muss.

Dabei sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, einschliesslich der Tatsache, dass die Höhe des Vermögens in einem Missverhältnis zum rechtmässigen Einkommen der verurteilten Person steht. Diese Bestimmung geht offenbar von folgender Annahme aus: Wenn eine Person wegen einer Straftat, die zu einem wirtschaftlichen Vorteil führen kann, verurteilt wurde, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass auch das weitere Vermögen des Verurteilten durch strafbares Verhalten erlangt wurde.

Beispiel: Wirtin W wird wegen Menschenhandels verurteilt. Ihre Erlöse aus dem Menschenhandel werden eingezogen. Diese Einziehung stellt sicher, dass die Täterin finanziell nicht von einem Verbrechen profitiert und entspricht der Einziehung, wie sie in Art. 12 der *Asset Recovery* Richtlinie vorgesehen ist.

Während der Strafuntersuchung bemerken die Strafverfolgungsbehörden, dass W wirtschaftliche Berechtigter eines Kontos ist, auf dem sich mehrere Millionen USD befinden. Diese Millionen stehen in keinem nachweisbaren Zusammenhang mit dem Menschenhandel, sind aber disproportional zum rechtmässigen Einkommen, das W als Wirtin erwirtschaftet. Das Gericht gelangt deshalb zur Überzeugung, dass die Millionen durch strafbares Verhalten erlangt wurden, und zieht sie ein.

Auch die *Financial Action Task Force* (FATF), die die *Asset Recovery* zu einer Priorität erklärt hat, sieht neu vor, dass die Gerichte auch Vermögenswerte einziehen können, die keinen direkten Konnex zur verfolgten Tat aufweisen, wenn das Gericht überzeugt ist, dass auch diese deliktisch erlangt wurden, soweit eine solche Anforderung mit den Grundprinzipien des innerstaatlichen Rechts vereinbar ist.¹¹

Regelungsunterschied zur Schweiz?

In der Schweiz ist eine «erweiterte» Einziehung von Vermögenswerten nur möglich, wenn deren Inhaber zu einer kriminellen oder terroristischen Organisation gehört oder sie unterstützt

¹⁰ U.a. Art. 69-71 StGB.

¹¹ FATF (2012-2023), Internationale Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei und der Finanzierung von Terrorismus und Proliferation, aktualisiert November 2023, Interpretative Note zu Empfehlung 4, D.10.

(Art. 72 StGB). Die *Asset Recovery* Richtlinie schränkt die Anwendbarkeit der «erweiterten» Einziehung nicht auf kriminelle oder terroristische Organisationen ein. Hier besteht somit ein Regelungsunterschied.

Einziehung ohne vorherige Verurteilung (Art. 15):

Art. 15 der *Asset Recovery* Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, unter gewissen Umständen Einziehungen auch in Fällen zu ermöglichen, in denen ein Strafverfahren zwar eingeleitet wurde, aber nicht weitergeführt werden kann. Diese Art der Einziehung soll für eine Straftat möglich sein, die dem Täter einen erheblichen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat, und wenn das Strafverfahren zu einer Verurteilung hätte führen können, das Verfahren aber aus einem oder mehreren der folgenden Gründe nicht weitergeführt werden kann:

- Krankheit der verdächtigen oder beschuldigten Person;
- Flucht der verdächtigen oder beschuldigten Person;
- Tod der verdächtigen oder beschuldigten Person;
- Verjährung nach Aufnahme des Strafverfahrens.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Die Schweiz verfügt über vergleichbare Rechtsgrundlagen.¹² Es besteht kein Regelungsunterschied.

Einziehung von Vermögenswerten krimineller Organisationen (Art. 16):

Art. 16 der *Asset Recovery* Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, die Einziehung von Vermögenswerten zu ermöglichen, bei denen das nationale Gericht der Überzeugung ist, dass diese durch strafbares Verhalten im Rahmen einer kriminellen Vereinigung erlangt wurden. Art. 16 kommt subsidiär zur Anwendung, wenn eine Einziehung nach den Art. 12-15 nicht möglich ist. Für diese Einziehung muss das urteilende Gericht zur Überzeugung gelangen, dass die Vermögenswerte kriminellen Handlungen entstammen, die zu einem erheblichen wirtschaftlichen Vorteil führen können, und im Rahmen einer kriminellen Organisation begangen wurden (Abs. 1). Das Gericht muss dabei die Umstände des Einzelfalls berücksichtigen: Es soll insbesondere in Betracht ziehen, ob der Wert der Vermögenswerte unverhältnismässig zum legalen Einkommen der Person ist, ob eine plausible Erklärung für die legale Herkunft der Vermögenswerte vorliegt, und ob die Person mit einer kriminellen Organisation in Verbindung steht (Abs. 2). Der Anwendungsbereich dieses Artikels soll sich auf schwere Straftaten beschränken (Abs. 4).

Beispiel: Wirtin W wird des Menschenhandels verdächtigt. Eine Strafuntersuchung wird eröffnet, welche aber schlussendlich zu keiner Verurteilung führt. Die Strafverfolgungsbehörden können indessen aufzeigen, dass W Kontakte zu einem Menschenhändler-Ring (kriminelle Organisation) hat. Ausserdem finden sie auf ihren Konten Vermögenswerte in Höhe von mehreren Millionen USD. Diese Summen stehen in keinem Verhältnis zu W's Einkommen als Wirtin und W kann keine plausible Erklärung zu deren Herkunft liefern. Das Gericht gelangt deshalb zur Überzeugung, dass die Vermögenswerte aus den illegalen Machenschaften des Menschenhändler-Rings stammen müssen und ordnet deren Einziehung gemäss Art. 16 der *Asset Recovery* Richtlinie an.

¹² Art. 70-73 StGB i.V.m. Art. 376-378 StPO (selbstständiges Einziehungsverfahren).

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Ziel des Art. 16 der *Asset Recovery* Richtlinie ist die erleichterte Einziehung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit den Aktivitäten einer kriminellen Organisation. Art. 72 StGB verfolgt das gleiche Ziel, aber mit anderen Mitteln. Statt darauf abzustellen, ob der Vermögenswert aus einer strafbaren Handlung herrührt, stellt Art. 72 StGB darauf ab, ob der Vermögenswert der Verfügungsmacht einer kriminellen oder terroristischen Organisation unterliegt bzw. ob die Person, welche Verfügungsmacht über den Vermögenswert besitzt, sich an dieser beteiligt oder diese unterstützt hat. Ist dies der Fall, so wird die Verfügungsmacht der Organisation bis zum Beweis des Gegenteils vermutet. In der Praxis dürfte die Anwendung der beiden Bestimmungen zu ähnlichen Ergebnissen führen. Im Einzelfall könnte die Formulierung von Art. 72 StGB sogar leichter zu einer Einziehung führen. Unter diesen Umständen kann man davon ausgehen, dass kein Regelungsunterschied vorliegt.

Einziehungsverfahren nach Abschluss des Strafverfahrens (Art. 17):

Art. 17 der *Asset Recovery* Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass das Ermitteln von Vermögenswerten gemäss den Art. 12 bis 14 auch noch nach einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer Straftat oder im Anschluss an ein Verfahren in Anwendung der Art. 15 und 16 möglich ist.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Die Schweiz verfügt über vergleichbare Rechtsgrundlagen.¹³ Es besteht kein Regelungsunterschied.

3.4. Verwendung eingezogener Vermögenswerte (Art. 18-19)

3.4.1. Entschädigung der Opfer (Art. 18)

Art. 18 der *Asset Recovery* Richtlinie stellt Regeln in Bezug auf den Verwendungszweck der eingezogenen Vermögenswerte auf und sieht vor, dass die Ansprüche allfälliger Opfer in den Einziehungsverfahren berücksichtigt werden.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Die Schweiz verfügt über vergleichbare Rechtsgrundlagen.¹⁴ Es besteht kein Regelungsunterschied.

3.4.2. Weitere Verwendung eingezogener Vermögenswerte (Art. 19)

Art. 19 der *Asset Recovery* Richtlinie stellt in Bezug auf den Verwendungszweck der eingezogenen Vermögenswerte weitere Regeln auf. Art. 19 Abs. 1 ermutigt die EU-Mitgliedstaaten, die eingezogenen Vermögenswerte gegebenenfalls für Projekte im öffentlichen Interesse oder für soziale Zwecke zu verwenden.

Sodann stellt Art. 19 Abs. 2 eine Verbindung zur Sanktionsverletzungsrichtlinie her, indem die EU-Mitgliedstaaten die in Verbindung mit der Sanktionsverletzungsrichtlinie eingezogenen Vermögenswerte

¹³ Art. 69-73 StGB i.V.m. Art. 376-378 StPO (nachträglich durchgeführtes selbstständiges Einziehungsverfahren).

¹⁴ Art. 70 Abs. 1 StGB sowie Art. 73 Abs. 1 Bst. b StGB (Verwendung von eingezogenen Vermögenswerten zugunsten des Geschädigten).

zur Unterstützung von Drittstaaten verwenden können, die von Situationen betroffen sind, aufgrund derer Sanktionen der EU erlassen wurden, insbesondere im Falle eines Angriffskriegs.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Die Art. 19 Abs. 1 der *Asset Recovery* Richtlinie zugrundeliegende Idee, eingezogene Vermögenswerte für Projekte im öffentlichen Interesse einzusetzen, findet sich in der Gesetzgebung gewisser Kantone.¹⁵ Auf Bundesebene ist eine solche Verwendung nur im engen Rahmen der Art. 17-19 SRVG möglich.

Im Schweizer Recht fehlt eine rechtliche Grundlage, um eingezogene Vermögenswerte zur Unterstützung von Drittstaaten im Sinne von Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie zu verwenden.

Im Bereich der Verwendung eingezogener Vermögenswerte besteht somit ein Regelungsunterschied.

3.5. Vermögensverwaltung (Art. 20-22)

3.5.1. Prinzipien (Art. 20-21)

Mit Art. 20 der *Asset Recovery* Richtlinie werden die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, sichergestellte und eingezogene Vermögenswerte effizient zu verwalten und dafür zu sorgen, dass die Verwaltungskosten minimiert werden und der Wert der Vermögen erhalten bleibt. Gemäss Art. 21 muss eine vorzeitige Verwertung bei Verderblichkeit oder drohendem raschen Wertverlust, unverhältnismässigen Unterhaltskosten oder Komplexität der Vermögensverwaltung möglich sein.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Hinsichtlich der Prinzipien der Vermögensverwaltung statuieren Art. 266 Abs. 5 StPO, die Verordnung über die Anlage gesperrter Vermögenswerte (SR 312.057) sowie die Rechtsprechung¹⁶ zu diesen Normen analoge Prinzipien für die Vermögensverwaltung. Es besteht kein Regelungsunterschied zur Schweiz.

3.5.2. *Asset Management Offices* (Art. 22)

Um die Vermögensverwaltung nach den oben dargelegten Prinzipien (siehe Ziff. 3.5.1) durchführen zu können, muss jeder EU-Mitgliedstaat mindestens ein *Asset Management Office* schaffen (Art. 22 der *Asset Recovery* Richtlinie). Diese Stelle soll entweder selbst die Vermögensverwaltung übernehmen oder den zuständigen Stellen Unterstützung leisten. Zudem kooperiert sie in internationalen Verfahren mit den Behörden anderer Staaten.

¹⁵ Vgl. **Genf**: Loi du 26 mai 1994 sur la création d'un fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie (LFLD; rsGE E 4 70), https://silgeneve.ch/legis/data/rsg_e4_70.htm; **Freiburg**: Gesetz vom 13. Februar 1996 über den Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit (SGF 821.44.4), https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/821.44.4; **Waadt**: Règlement du 10 juin 2009 sur le fonds pour la prévention et la lutte contre les addictions et le fonds de la dîme de l'alcool (RF-Addic; BLV 818.21.2), <https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/actes/consolide/818.21.2?key=1710518191865&id=6221c58e-0d40-48d4-a9f7-c53c35bd04b3>.

¹⁶ U.a. Urteil des Bundesstrafgerichtes (BStGer) BB.2012.146 vom 30. Januar 2013 E. 2.5; Urteil des BStGer BB.2013.189, BB.2013.190 vom 4. Juni 2014 E. 3.2.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

In der Schweiz liegt die Zuständigkeit für die Vermögensverwaltung bei den für das entsprechende Verfahren zuständigen Behörden selbst (siehe Ziff. 3.2.1). Hier besteht somit ein Regelungsunterschied.

3.6. Diverses: Grundrechtsgarantien, strategische Bestimmungen und Kooperationsnetz (Art. 23-31)

Art. 23 und 24 der *Asset Recovery* Richtlinie enthalten Verfahrensgarantien zum Schutz von Personen, die von Sicherstellungs-, Einziehungs- oder Verwertungsentscheiden betroffen sind.

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Diese Verfahrensgarantien sind auch in der Schweiz gewährleistet. Es besteht kein Regelungsunterschied.

In den Art. 25-28 werden die EU-Mitgliedstaaten zur Erstellung eines strategischen Rahmens verpflichtet:

- Eine nationale *Asset Recovery* Strategie muss erstellt und regelmässig aktualisiert werden (Art. 25).
- Die verschiedenen nationalen Stellen (*Asset Recovery Offices* und *Asset Management Offices*) müssen genügend Ressourcen zur Aufgabenerfüllung erhalten (Art. 26).
- Ein zentrales oder mehrere Register über sichergestellte und eingezogene Vermögenswerte und deren Verwaltung müssen eingeführt werden (Art. 27).
- Statistiken über die nationalen Verfahren müssen geführt werden (Art. 28).

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Die Schweiz kennt zwar eine *Asset Recovery* Strategie¹⁷, diese ist aber auf Vermögenswerte von ausländischen politisch exponierten Personen beschränkt. Eine umfassendere Strategie, eine Statistikführungspflicht und ein Register kennt die Schweiz jedoch nicht. Mit Blick auf den strategischen Rahmen (Art. 25-28) ergibt sich somit ein Regelungsunterschied.

Schliesslich wird in den Art. 29-31 die Zusammenarbeit zwischen den *Asset Recovery Offices*, den *Asset Management Offices*, sonstigen Stellen der EU und Drittländern geregelt:

- Die Kommission richtet ein Kooperationsnetz zwischen den *Asset Recovery Offices*, den *Asset Management Offices* und Europol ein (*Asset Recovery Network*; Art. 29).
- Die *Asset Recovery Offices* und *Asset Management Offices* arbeiten mit diversen Stellen der EU zusammen, z.B. mit der Europäischen Staatsanwaltschaft oder Eurojust (Art. 30).
- Die EU-Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die *Asset Recovery Offices* und *Asset Management Offices* mit Drittländern so weit wie möglich kooperieren (Art. 31).

Regelungsunterschied zur Schweiz?

Eine formelle Struktur zur Kooperation zwischen Behörden in der Schweiz analog zum *Asset Recovery Network* in der EU besteht nicht. Dennoch funktioniert die Kooperation einerseits

¹⁷ Strategie zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern («Asset Recovery»; 2014).

zwischen Schweizer Behörden und andererseits zwischen Schweizer Behörden und internationalen Partnern, einschliesslich der *Asset Recovery Offices* und *Asset Management Offices* der EU-Mitgliedstaaten. So steht fedpol im Rahmen seiner Aktivitäten im Vermögensabschöpfungsnetzwerk *Camden Asset Recovery Inter-Agency Network* (CARIN) in regelmässigem Austausch mit ausländischen *Asset Recovery Offices*.¹⁸ Dieser Austausch kann gesichert via Europol laufen, welches auch das Sekretariat von CARIN betreibt und über *Asset Recovery* Spezialisten verfügt. In Bezug auf die Koordination und Kooperation (Art. 29-31) besteht somit kein Regelungsunterschied.

4. Fazit

Die vorliegende Analyse zwischen der *Asset Recovery* Richtlinie und dem Schweizer Recht zeigt, dass die Schweiz in Bezug auf die Mehrheit der Massnahmen der Richtlinie bereits heute über vergleichbare Regelungen verfügt.

Der Auftrag zur vorliegenden Analyse erfolgte vor dem Hintergrund der Frage, wie die Schweiz mit Vermögenswerten umgehen soll, die gestützt auf die Verordnung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (SR 946.231.176.72) gesperrt beziehungsweise immobilisiert wurden. Die *Asset Recovery* Richtlinie betrifft ausschliesslich illegal erworbene Vermögenswerte und ist klar von den Bemühungen der EU im Kontext des russischen Angriffskriegs zu unterscheiden, die ausserordentlichen Erträge legal erworbener, aber gestützt auf die Sanktionen gegenüber Russland immobilisierter Vermögenswerte zugunsten der Ukraine zu verwenden.

¹⁸ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 (SR 0.362.2); Briefwechsel vom 7. März 2006/22. November 2007 zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt Europol über die Erweiterung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 auf die im vorliegenden Briefwechsel enthaltenen Kriminalitätsbereiche (SR 0.362.21); Briefwechsel vom 19. Dezember 2017/1. Oktober 2018 zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt Europol über die Erweiterung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 und dem Briefwechsel vom 7. März 2006/22. November 2007 auf die im vorliegenden Briefwechsel enthaltenen Kriminalitätsbereiche (SR 0.362.22).