



XX.XXX Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG)

Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1 Ausgangslage

Am 24. Februar 2010 beschloss der Bundesrat, den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG) in die Vernehmlassung zu schicken. Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Regierungen der Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, politische Parteien, gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, Spitzenverbände der Wirtschaft sowie andere betroffene Stellen eingeladen (Siehe Anhang: Liste der Vernehmlassungsadressaten).

Um die Anwendung dieses Gesetzes auf den hängigen Fall Duvalier zu ermöglichen, wurde die Frist für die Vernehmlassung gestützt auf Art. 7 Abs. 3 lit. a des Vernehmlassungsgesetzes gekürzt.

Die Teilnehmenden konnten ihre Stellungnahme vom 24. Februar 2010 bis zum 16. April 2010 einreichen.

2 Vorentwurf

Der Gesetzesentwurf soll erlauben, Fälle unrechtmässig erworbener Vermögenswerte, die politische exponierten Personen in der Schweiz angelegt haben, einer Lösung zuzuführen, wenn ein inter-

nationales Rechtshilfeverfahren aufgrund des Versagens staatlicher Strukturen im ersuchenden Staat zu keinem Ergebnis führte.

Die zunehmende Zahl von Staaten, deren staatliche Strukturen versagen, so genannte *failed states*, hat die Grenzen der Schweizer Rechtsordnung aufgezeigt. Die Fälle Mobutu und Duvalier veranschaulichen diese Grenzen. Der vorliegende Gesetzesentwurf soll verhindern, dass sich ähnliche Fälle wiederholen und will ausserdem einen Ausweg schaffen in Fällen, bei denen sich der Bundesrat bei der Sperrung noch auf Art. 184 Abs. 3 Bundesverfassung stützte und die bei Inkrafttreten des neuen Gesetzes vermutlich Weise noch hängig sind. Dies wird bei den Duvalier-Geldern der Fall sein.

Der Gesetzesentwurf ist subsidiär zum Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Er umfasst drei Instrumente - Sperrung, Einziehung und Rückerstattung - die in Fällen zur Anwendung kommen, in denen der Herkunftsstaat von in der Schweiz liegenden unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten politisch exponierter Personen nicht in der Lage ist, ein Strafverfahren zu führen, das den Anforderungen des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen entspricht. Zur Wahrung der Rechte politischer Personen, bei denen das Gesetz zur Anwendung kommt, sieht die Vorlage ein Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht vor. Nach einem allfälligen Beschwerdeentscheid, der vor dem Bundesgericht angefochten werden kann, können nach der Überprüfung durch das Gericht die blockierten unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte im Hinblick auf die transparente Rückerstattung an den Herkunftsstaat eingezogen werden.

3 Eingegangene Stellungnahmen

Bis zum 19. April 2010 haben 54 Vernehmlassungsteilnehmer eine Stellungnahme abgegeben, wobei 50 davon inhaltliche Aussagen zum Vorentwurf eingebracht haben.

Kantone :

ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, NE, GE, JU.

Politische Parteien :

Christlichdemokratische Partei (CVP), Die Liberalen (FDP), Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP), Schweizerische Volkspartei (SVP), Christlich-sozial Partei (CSP), Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP), Grüne Partei der Schweiz (die Grünen).

Verbände :

Schweizerischer Städteverband, Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse), Schweizerische Bankiervereinigung (SBV, SwissBanking), Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV), Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers (VSPB), Verband der Auslandsbanken in der Schweiz.

Andere betroffene Stellen :

Bundesgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundesstrafgericht, Aktion Finanzplatz Schweiz, Konferenz der Schweizerischen Handelsregisterbehörden, Treuhand-Kammer.

Es liessen sich zudem 11 weitere Teilnehmende vernehmen, ohne dass sie offiziell dazu eingeladen worden sind:

Erklärung von Bern, Brot für alle, Transparency International Switzerland, Alliance Sud, Fastenopfer, Trial, Basel Institute of Governance, Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz, Schweizerischer Friedensrat, Centre Patronal, Vereinigung der Schweizerischen Handels- und Verwaltungsbanken.

4 Allgemeine Bewertung des Gesetzesentwurfs

48 Vernehmlassungsteilnehmer haben sich für das Gesetzesprojekt ausgesprochen, 2 dagegen.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst die Schaffung einer Gesetzesgrundlage für die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von in der Schweiz gesperrten Vermögenswerten von politisch exponierten Personen, wenn der Staat nicht in der Lage ist, ein Rechthilfeverfahren durchzuführen.

Folgende Vernehmlassungsteilnehmer haben ihre grundsätzliche **Zustimmung zum Gesetzesentwurf** geäussert:

Kantone :

ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, NE, GE, JU.

Die Mehrheit der Kantone hat, abgesehen von einer allgemeinen Zustimmung zum Gesetzesentwurf, nicht detailliert Stellung genommen. Einzig die Kantone GE, SH, GR, NE, BL, ZH, JU und VD haben sich zu einzelnen Bestimmungen geäussert.

Politische Parteien :

Christlichdemokratische Partei (CVP), Die Liberalen (FDP), Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP), Christlich-sozial Partei (CSP), Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP), Grüne Partei der Schweiz (die Grünen).

Verbände :

Schweizerischer Städteverband, Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse), Schweizerische Bankiervereinigung (SBV, SwissBanking), Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV), Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers (VSPB), Verband der Auslandsbanken in der Schweiz, Vereinigung der Schweizerischen Handels- und Verwaltungsbanken.

Andere betroffene Stellen :

Bundesgericht, Bundesstrafgericht

Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP), Brot für Alle, Fastenopfer, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz, Erklärung von Bern, Schweizerischer Friedensrat, Transparency International Schweiz. (Da ihre Stellungnahme übereinstimmend ist, wird im Folgenden mit dem Begriff "NGOs" auf sie verwiesen). alliance sud, Basel Institute on Governance, Trial.

Folgende Vernehmlassungsteilnehmer haben sich **gegen den Gesetzesentwurf** ausgesprochen:

Politische Partei :

Schweizerische Volkspartei (SVP)

Verband :

Centre patronal

Die SVP verweist auf die Lösung durch internationale Verfahrensgrundsätze und auf die wenigen Anwendungsfälle. Das Centre Patronal kritisiert ausserdem die extraterritoriale Anwendung von Schweizer Verwaltungsrecht.

Von den übrigen Vernehmlassungsteilnehmern wurde die Auffassung vertreten, dass ein solches Gesetz, das eine bestehende Lücke

der zurückholen möchten, sähen sich grossen Schwierigkeiten ausgesetzt, die Unrechtmässigkeit der Vermögenswerte eines solchen Diktators im Sinne von Art. 70 StGB nachzuweisen, da die Vertuschungstechniken immer ausgefeilter würden. Ein Staat, der auf dem Weg der Rechtshilfe die Vermögenswerte zurückerlangen möchte, der aber nicht die Voraussetzung des "Versagens staatlicher Strukturen" dieses Gesetzes erfülle, würde im Vergleich zu sogenannten *failed states* daher benachteiligt.

Das Basel Institute on Governance stellt ebenfalls die Frage, weshalb in diesem Zusammenhang die Revision des Strafgesetzbuches (Ergänzung Art. 72 StGB) verworfen worden sei. Es befürchtet, dass das vorliegende Gesetz im aktuellen Entwurfsstadium toter Buchstabe bleiben könnte.

Für alliance sud sollte das Gesetz auch anwendbar sein, wenn aufgrund eines laufenden Strafverfahrens in der Schweiz die Vermögenswerte blockiert sind.

Der Kanton Graubünden bemängelt allgemein die Unschärfe betreffend der tatsächlichen Anwendbarkeit; es fehle an einer klaren Abgrenzung, wann gestützt auf das Gesetz Massnahmen ergriffen werden können.

Art. 2 Bedingungen

Zur Frage des vorgängigen Rechtshilfegesuchs siehe oben unter Art. 1.

Die Grünen sowie die NGOs fordern die Ausweitung des Antragsrechts an den Bundesrat auf Menschenrechtsorganisationen und Entwicklungsarbeitsorganisationen. Sie sollen beim Bundesrat eine Sperrungsverfügung im Hinblick auf ein Einziehungsverfahren beantragen können.

Auch der Kanton Genf, Trial und alliance sud beantragen ein subsidiäres Klagerecht von Menschenrechtsopfern bzw. von Opfervereinigungen oder Nichtregierungsorganisationen, welche diese vertreten. Mit dem Gesetz würde damit auch ein wesentlicher Beitrag der Schweiz im internationalen Kampf gegen die Straflosigkeit geleistet werden.

Begriff politisch exponierte Personen

Von verschiedener Seite werden die im Gesetzesentwurf verwendeten Begriff der politisch exponierten Person kommentiert. Die einen fordern die Übernahme der bisher im bestehenden schweizerischen Recht verwendeten Begriffe – Definition der Verordnungen der FINMA. Andere fordern eine Anpassung an die Begriffe, die interna-

tional verwendet werden – Definition der Weltbank, FATF, IMF, internationale Aufsichtsbehörde.

Die SVP erachtet den Begriff der politisch exponierten Personen als unklar und betont, dass politische Parteien kein öffentliches Amt ausüben und somit keine politisch exponierten Personen sein können.

Die Grünen und die NGOs fordern die Ausdehnung der Definition der politisch exponierten Person auf höchste Vertreter privater Unternehmen, der Kanton Neuenburg auf Richter und Staatsanwälte.

Der Kanton Vaud möchte, dass in einem zusätzlichen Gesetzesartikel, die wichtigsten Begriffe präzise definiert werden.

Umfeld

Der Einbezug der Entourage wurde mehrfach befürwortet. Für das Bundesstrafgericht ist hingegen die Umschreibung des Kreises ungenügend bestimmt. Die SVP erachtet den Einbezug der Entourage als Gefahr, dass eine „Sippenhaftung“ entstehe.

Versagen staatlicher Strukturen

Nach Ansicht des Kantons Schaffhausen, den NGOs, alliance sud, Basel Institut of Governance und Trial sollte das Gesetz auch Fälle erfassen, in denen die staatlichen Strukturen grundsätzlich funktionsfähig sind, jedoch das Justizsystem im konkreten Fall unkooperativ ist.

Für den Kanton Zürich bedarf die Feststellung, dass der Herkunftstaat die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen Versagen staatlicher Strukturen nicht erfüllt, einer formellen Verfügung der Rechtshilfe leistenden Behörde. Die blosser Beschreibung der Situation im Gesetz genüge nicht.

Politische Natur des Entscheides

Als eine Problematik und als offene Frage erachten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer (GE, NGOs, Trial) den Ermessensspielraum des Bundesrats oder die fehlende institutionelle Möglichkeit, seinen Entscheid zu überprüfen. Ideen bezüglich einer Überprüfungsinstanz, aber auch der Festhaltung einer abschliessenden Entscheidungskompetenz wurden vorgebracht (Verband Schweizerischer Vermögensverwalter).

Es sei sich zu fragen, ob gegen den Entscheid des Bundesrates ein Rechtsmittel zugelassen werden könnte. Aufgrund des politischen Charakters des Entscheides sei als Entscheid- oder anderenfalls als Beschwerdeinstanz auch das Parlament ins Auge zu fassen (Bundesstrafgericht).

Für *economiesuisse* erscheint es problematisch, eine Überprüfung dieses politischen Entscheides auf juristischem Wege vorzusehen. Dies solle im Gesetz ausgeschlossen werden.

Gemäss der SP und einer grossen Zahl von NGOs bestehe die Gefahr, dass mit den Schweizer Interessen primär die Interessen des Finanzplatzes Schweiz berücksichtigt würden. Grundlage des Entscheides sollten jedoch die Interessen der Bevölkerung im Herkunftsland sein.

Art. 3 Dauer der Sperrung

Zur Dauer der Sperrung gehen die Meinungen auseinander. Von der einen Seite wird die Dauer der Sperrung als zu kurz erachtet, da die Verfahren erfahrungsgemäss von sehr langer Dauer seien. Es werden bis zu 10 Jahre verlangt (SP, Grüne, CVP, NGOs). Auf der anderen Seite wird diese Frist aus rechtsstaatlicher Sicht als zu lang angesehen und 3 - 4 Jahre als ausreichend erachtet (*economiesuisse*, Schweizerische Bankiervereinigung, Verband Schweizerischer Vermögensverwalter).

Art. 4 Gütliche Einigung

Auf Ablehnung stösst die Möglichkeit einer gütlichen Einigung mit betroffenen politisch exponierten Personen bei den Parteien SP, Grüne, CVP und dem Centre Patronal sowie bei den NGOs. Mit dieser Möglichkeit werde der Grundgedanke dieses Gesetzes unterlaufen.

Die Schweizerische Bankiervereinigung verlangt die Überwachung des Vollzuges der gütlichen Einigung.

Aus Effizienzgründen wird die gütliche Einigung von Trial, alliance sud und Basel Institute on Governance hingegen als mögliche Lösung nicht vollkommen ausgeschlossen. Diese müsse jedoch an sehr strengen Voraussetzungen geknüpft werden, welche die Interessen der Bevölkerung im Herkunftsstaat berücksichtigen.

Art. 5 Verfahren

Unrechtmässigkeit des Erwerbes

Es fehle an einer Definition bzw. an einem Massstab für die Beurteilung der Unrechtmässigkeit des Erwerbes (Verband Schweizerischer Vermögensverwalter). Der Verband Schweizerischer Vermögensverwalter und economiesuisse fordern, dass festgehalten wird, dass eine Einziehung nur bei widerrechtlichem Erwerb im Sinne des Strafrechts, bzw. wenn ein Verbrechenstatbestand erfüllt ist, vorgenommen werden dürfe

Verfahren

Durch das alleinige Antragsrecht des EDA bestehe die Gefahr politischer Willkür, so die SVP.

Gemäss dem Bundesstrafericht sollte eine Beschwerdekammer des Bundesstraferichtes anstelle des Bundesverwaltungsgerichtes für das Einziehungsverfahren zuständig sein. Ausschlaggebend seien die Nähe, die das Bundesstrafericht zum Rechtshilfeverfahren hat, und die daraus resultierenden Fachkenntnisse.

Verjährung

Der Verband Schweizerischer Vermögensverwalter sieht Klarstellungsbedarf zur Frage, ob und gegebenenfalls wie zivilrechtlich Verjährungsfristen analog Anwendung finden sollen.

Art. 6 Beweislastumkehr

Viele Vernehmlassungsteilnehmer stimmten der Beweislastumkehr zu. Besonders betonten dies die CVP, SP, Kanton GE sowie die NGOs, alliance sud und das Basel Institute on Governance.

Auch kritische Stimmen wurden geäussert. Während die SVP und der Kanton Jura die Beweislastumkehr als juristisch heikel beurteilen, die Vereinigung Schweizerischer Handels und Verwaltungsbanken und economiesuisse diese höchstens als ultima ratio in klar definierten Situationen anwenden möchten, wird die Beweislastumkehr von der Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers und dem Centre Patronal abgelehnt.

Die Stellungnahme des Kantons Zürich befasst sich ebenfalls mit den Voraussetzungen der Beweislastumkehr. Die Kriterien seien zu unbestimmt formuliert, doch könne es Aufgabe der Rechtsprechung sein, diese zu konkretisieren.

Zur Frage der Beurteilung des Korruptionsgrades eines Landes wurde angemerkt, dass die Schweiz sich dabei nicht einzig auf einen Korruptionsindex abstützen dürfe; der Korruptionsgrad solle auch in der Staatengemeinschaft aufgrund einschlägiger Erfahrung bekannt sein (Schweizerische Bankiervereinigung). Economiesuisse betont, dass die Schweizer Behörden in eigener Verantwortung den Korruptionsgrad einzuschätzen hätten; Listen von Drittorganisationen dürften nur als Hinweis dienen.

Als weitere Bedingung, alternativ zu Bst. b, schlagen SP, die Grünen, die NGOs sowie alliance sud vor, den Begriff der kriminellen Organisation nach Art. 260 StGB aufzunehmen und damit die bisherige Rechtspraxis einfließen zu lassen. Die konkrete Erwähnung von Art. 260 StGB soll auch die Verfassungs- und EMRK-Konformität des Gesetzes garantieren.

Das Basel Institute on Governance möchte diesen Artikel mit Art. 9 Geldwäschereigesetz sowie Art. 305ter Abs. 2 StGB verbinden. Damit das neue Gesetz greife, sei die Mitwirkung der Finanzinstitute von Nöten.

Art. 7 Rechte Dritter

Die Bestimmung über die Rechte Dritter stösst vor allem bei den Vertretern der Wirtschaft sowie bei Trial auf Kritik. Der Schutz der Dritten sei ungenügend ausgestaltet und Art. 7 wird gar als inakzeptabel erachtet (SVP). Economiesuisse erwähnt die Verletzung der Eigentumsgarantie durch diesen Artikel. Die Beschränkung auf dingliche Rechte sei nicht angemessen, ein Grund dafür nicht ersichtlich. Gemäss dem Kanton Zürich müsste der gutgläubige Dritte zumindest auch beschränkt dingliche Rechte vorbringen können. Auch für Trial ist die Beschränkung auf dingliche Rechte Dritter nicht annehmbar. Sie bedeute die Nichtanerkennung von Geldforderungen von Menschenrechtsoptionen. Für das Bundesstrafgericht geht diese vorgesehene Einschränkung ebenfalls zu weit, der Gutgläubenschutz Dritter werde dadurch stärker eingeschränkt als dies in Art. 70 StBG oder Art. 74a Abs. 4 IRSG der Fall ist.

Zudem wurde die zusätzliche Erfordernis der Anerkennung der Ansprüche durch ein Schweizer Gericht kritisiert. Economiesuisse und der Verband Schweizerischer Vermögensverwalter sehen in diesem Erfordernis eine Verletzung geltender Staatsverträge im Bereich des Internationalen Privatrechts. Auch Trial sieht darin eine Verletzung von Völkerrecht, da die Rechte der Opfer beeinträchtigt würden. Es wurde vorgeschlagen, dass Drittansprüche vom Gericht, vor dem die Klage auf Einziehung hängig ist, zu prüfen sind und auch nur, wenn der Kläger die Drittansprüche bestreite (Schweizerische Bankiervereinigung, Kanton Zürich).

Die Schweizerische Bankiervereinigung verlangt die Präzisierung, dass sowohl natürliche als auch juristische Personen berechnete Dritte sein können.

Die SP, die Grünen sowie die NGOs verlangen eine Beschränkung der Ansprüche Dritter auf 20% der eingezogenen Vermögenswerte, mit dem Zweck, das Recht der Bevölkerung des Herkunftslandes zu schützen.

Art. 9 Rückerstattung

Neben den Lebensbedingungen sollen auch die Rechtsstaatlichkeit sowie der Kampf gegen die Straflosigkeit gefördert werden.

Die Möglichkeit, die Modalitäten der Rückerstattung in einem Abkommen mit dem Herkunftsstaat zu regeln, ist auf grosses Interesse gestossen. Von der SVP und dem Kanton Graubünden wurde die Frage gestellt, wie die Schweiz mit Staaten, deren staatliche Strukturen versagen, ein solches Abkommen abschliessen könne.

Die grosse Befürchtung vieler Vernehmlassungsteilnehmer ist die Gefahr, dass die Gelder nach der Rückerstattung im Korruptionskreislauf versickern oder sogar wieder in die Hände der politisch exponierten Personen geraten könnten. Deshalb wurde auch in mehreren Stellungnahmen angeregt, dass ein Abkommen nur in Frage kommen dürfe, wenn gewährleistet sei, dass die eingezogenen Vermögenswerte nicht wieder in den deren Machtbereich gelangen.

Die NGOs sowie alliance sud heben alle hervor, dass bei der Planung der Programme die Zivilgesellschaft des Herkunftslandes nach Möglichkeit partizipativ miteinbezogen werden soll. Rückerstattungsabkommen sollen aus Transparenzgründen in der Schweiz wie im Herkunftsland in den Amtssprachen zwingend publiziert werden. Ausserdem sollen die Gelder nur für Projekte benutzt werden können, die nicht schon vor der Unterzeichnung des Abkommens bestanden haben oder vorgesehen waren.

Monitoring

Das Monitoring wird von einer Vielzahl von Stellungnahmen als elementar erachtet. Einige wünschen sich eine gesetzliche Verpflichtung zur Sicherstellung des Monitorings oder weiterer Sicherungsmechanismen (CSP), andere die Durchführung des Monitoring durch eine regierungsunabhängige Instanz. Die NGOs verlangen strikte Konditionen sowie die Beteiligung der Zivilgesellschaft, sowohl im Herkunftsland als auch in der Schweiz. Gemäss alliance sud sei eine

Rückerstattung über internationale Organisationen nur dann als Möglichkeit zu erachten, wenn die Schweiz dazu nachweislich keine eigenen Kapazitäten hätte. In internationalen Organisationen wie der Weltbank seien Entwicklungsländer unterrepräsentiert.

Art. 10 Verfahrenskosten

Die SP, die Grünen, die NGOs sowie das Basel Institute on Governance fordern, dass die Verfahrenskosten nicht zu Lasten der Bevölkerung des Herkunftsstaates gehen dürften und möchten deshalb die Möglichkeit vorsehen, die Kosten gegebenenfalls, unter Berücksichtigung der Sorgfaltspflichtverletzung, auf die Finanzintermediäre zu überwälzen.

Der Kanton Zürich stellt bezüglich der Deckung der Verfahrenskosten von Bund und Kantonen die Frage, ob die Regeln des Bundesgesetzes über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG) sinngemäss zur Anwendung gelangen.

Art. 11 Beschwerderecht

Das Bundesgericht stellt fest, dass als Beschwerdeinstanz gegen die Sperrungsverfügung auch direkt das Bundesgericht vorgesehen werden könne. Das Bundesverwaltungsgericht als Erstinstanz sei nicht nötig, um die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29 Bundesverfassung zu erfüllen.

Für den Kanton Graubünden ist in der Bestimmung nicht klar ersichtlich, wer aktiv legitimiert sei.

Die SP, Grünen und die NGOs fordern die Ausweitung des Beschwerderechts auf Nichtregierungsorganisationen und auf Vertreter der Zivilgesellschaft. Diesen solle es bei einer Ablehnung ihres Antrages durch den Bundesrat möglich sein, Beschwerde zu erheben.

Art. 12 Zusammenarbeit der Behörden

Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und den Bundesbehörden ist gemäss dem Kanton Zürich, genauer zu regeln.

Art. 14 Übergangsbestimmungen

Das Centre Patronal fordert die Streichung dieses Artikels, das Gesetz dürfe nicht benutzt werden um eine fragwürdige Entscheidung des Bundesrats zu legitimieren.