

Vernehmlassungsantwort zum Entwurf vom 15. Februar 2010

## **Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG)**

Bern, den 12. April 2010

### **Zusammenfassung**

In seiner allgemeinen Stossrichtung ist das Gesetz zu befürworten. Der Entwurf ist jedoch zu stark an den Geschäftsinteressen des Finanzplatzes Schweiz und zu wenig an den legitimen Bedürfnissen der Bevölkerungen der Entwicklungsländer orientiert.

Insbesondere fehlen Möglichkeiten, um die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Gelder zu veranlassen, wenn aus Staaten mit ungenügenden Rechtssystemen kein offizielles Rechtshilfeersuchen vorliegt.

Ferner verlangen die Verfahrensregeln zur Rückerstattung der Gelder nach einer Reihe von entwicklungspolitisch notwendigen Präzisierungen.

### **Einleitung**

Das Gesetz bezweckt eine bessere Handhabe der unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte politisch exponierter Personen (sogenannte „Potentatengelder“). Die Fälle Mobutu und Duvalier haben gezeigt, dass das bisherige Recht eine empfindliche Lücke aufweist, wenn solche Gelder aus Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen stammen.

Das neue Gesetz gibt der Schweiz die Möglichkeit, Potentatengelder nötigenfalls in eigener Regie zu sperren, einzuziehen und an die Bevölkerung der betroffenen Länder zurückzuerstatten. Zudem enthält der Entwurf Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbräuchen und von Situationen, die vitale Interessen der Schweiz verletzen würden.

Alliance Sud begrüsst die allgemeine Stossrichtung des Gesetzesentwurfes. Sie befürwortet insbesondere Artikel 6, der unter klar bestimmten Voraussetzungen eine Umkehr der Beweislast vorsieht. Schlüssiges Beweismaterial dafür, dass Gelder unrechtmässig erworben worden sind, ist in Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen oft nur schwer zu beschaffen. Der Gesetzesentwurf geht daher sinnvollerweise unter genau definierten Voraussetzungen von der Schuldvermutung aus und verlangt, dass die politisch exponierte Person selbst die rechtmässige Herkunft ihrer Vermögenswerte belegt.

Allerdings sind die Bedingungen für die Anwendung des Gesetzes im jetzigen Entwurf deutlich zu restriktiv formuliert. Es fehlen Möglichkeiten, um die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Gelder zu veranlassen, wenn aus Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen kein offizielles Rechtshilfeersuchen vorliegt. Die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Gelder wird damit nur in allzu wenigen Fällen möglich.

Zudem macht der Entwurf die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern davon abhängig, dass ein Reputationsrisiko für den Finanzplatz Schweiz besteht. Im Sinne der beraubten Bevölkerungen vertritt Alliance Sud hier dezidiert die Ansicht, dass unrechtmässig erworbene Gelder auch dann zurückzuführen sind, wenn kein solcher Imageschaden droht. Von einer Sperrung, Einziehung und Rückführung ist nur dann abzusehen, wenn sich daraus für die Schweiz substantielle aussenpolitische Probleme oder Sicherheitsrisiken ergeben.

## **Zu Art. 1 und 2: Voraussetzungen**

Die zentrale Schwachstelle des vorliegenden Gesetzesentwurfs besteht darin, dass er ein offizielles Rechtshilfeersuchen seitens des betroffenen Staates voraussetzt (Art. 1 und Art. 2, Abs. a). Das Gesetz greift erst, wenn ein bereits eingeleitetes Rechtshilfeverfahren nicht erfolgreich abgeschlossen werden kann.

Im Fall von Ländern mit ungenügenden (rechts-)staatlichen Strukturen besteht jedoch die Gefahr, dass ein solches Verfahren gar nicht erst angestrengt wird. Solange die politisch exponierte Person und ihr Umfeld weiterhin Einfluss auf die Regierung und das Justizsystem haben, können sie auch die Einreichung eines Rechtshilfeersuchens torpedieren.

Liegt kein solches Ersuchen vor, sind der Schweiz nach dem jetzigen Gesetzesentwurf bei der Sperrung und Rückführung von Potentatengeldern die Hände gebunden. Dies gilt selbst dann, wenn Bürgerinnen und Bürger des betroffenen Staates den Schweizer Behörden (und damit auch der Weltöffentlichkeit) glaubwürdig darlegen können, dass sich die politisch exponierte Person unrechtmässig bereichert hat.

Artikel 2 sollte darum eine Ausnahmebestimmung hinzugefügt werden, wonach die Schweiz auf eigene Initiative hin aktiv werden kann, wenn a) die politisch exponierte Person weiterhin Einfluss auf den Staatsapparat hat und b) den Schweizer Behörden glaubwürdige Hinweise auf unrechtmässige Bereicherung vorliegen, beispielsweise aufgrund von Klagen seitens der Opfervereinigungen oder seitens schweizerischer Nichtregierungsorganisationen.

Ohne eine solche Bestimmung untergräbt der Gesetzesentwurf seinen eigentlichen Zweck. Gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrates soll das Gesetz eine Lösung bieten, wenn es „aufgrund der mangelnden Funktionsfähigkeit des Justizsystems des betreffenden Landes nicht möglich ist, Rechtshilfe zu beantragen oder die Standards und Bedingungen des IRSG zu erfüllen“ (S. 9).

*Änderungsvorschläge:*

*Art. 1: „... ein internationales Rechtshilfeersuchen in Strafsachen zu keinem Ergebnis führt oder nicht zustande kommt.“*

*Art. 2: „Die Vermögenswerte wurden im Rahmen eines laufenden Strafverfahrens in der Schweiz oder eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen vorläufig sichergestellt.“*

*Art. 2, Abs. c: „Der Herkunftsstaat kann die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen des völligen oder weit gehenden Zusammenbruchs, ~~oder~~ der mangelnden Verfügbarkeit seines innerstaatlichen Justizsystems oder der fehlenden politischen Unabhängigkeit des Systems von der politisch exponierten Person und ihrem Umfeld nicht erfüllen (Versagen staatlicher Strukturen).“*

Art. 2 bis [neuer Absatz:] „Liegt kein internationales Rechtshilfegesuch vor, kann der Bundesrat die Sperrung von Vermögenswerten in der Schweiz verfügen, sofern die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Der Herkunftsstaat ist aufgrund des Versagens staatlicher Strukturen nicht in der Lage, ein solches Ersuchen einzureichen, oder es fehlt ihm wegen mangelnder Unabhängigkeit von der politisch exponierten Person und ihrem Umfeld der politische Wille dazu.
- b. Der Bundesrat verfügt über glaubwürdige Hinweise, wonach die Vermögenswerte teilweise unrechtmässig erworben worden sind.

Hinweise über den unrechtmässigen Erwerb der Vermögenswerte können insbesondere, aber nicht ausschliesslich von Opfervereinigungen im Herkunftsland oder von Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen in der Schweiz stammen.“

## **Zu Art. 2, Absatz „d“: Interessen der Schweiz**

Ein zweites Problem des Gesetzesentwurfs besteht darin, dass er den Interessen des Finanzplatzes Schweiz Vorrang vor den legitimen Bedürfnissen der beraubten Bevölkerungen gibt. Artikel 2, Abs. d hält fest, dass der Bundesrat die Sperrung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten erst veranlassen darf, wenn „die Wahrung der Schweizer Interessen“ dies erforderlich macht.

Im erläuternden Bericht wird deutlich, dass mit diesen Schweizer Interessen primär die Interessen des Finanzplatzes gemeint sind. Auf Seite 15 des Berichts wird der Bundesrat aufgefordert zu überprüfen, „ob es politisch opportun ist, ein Einziehungsverfahren einzuleiten, um die Interessen des Finanzplatzes Schweiz zu wahren.“

Konkret heisst dies, dass der Bundesrat nur dann handeln darf, wenn ein Reputationsrisiko für den Finanzplatz besteht und dessen drohender Imageverlust die Profitmöglichkeiten überwiegt. Die legitimen Interessen der beraubten Bevölkerungen alleine sind gemäss dem vorliegenden Entwurf noch kein hinreichender Grund für ein Rückerstattungsverfahren.

Diese Gesetzesformulierung alleine dürfte das Schweizer Ansehen im Ausland weiter schwächen. Sie verstärkt den Eindruck einer opportunistischen und egoistischen Grundhaltung in der Schweizer Finanzplatzpolitik. Sinnvoller wäre eine Negativformulierung, die Missbräuche des neuen Gesetzes und politische Konflikte mit ausländischen Staaten verhindert.

*Änderungsvorschlag:*

Art. 2, Abs. d: „Die ~~Wahrung der Schweizer Interessen~~ erfordert die Sperrung dieser Vermögenswerte Sperrung dieser Vermögenswerte steht nicht in Konflikt zur Wahrung substantieller aussen- und sicherheitspolitischer Interessen der Schweiz.“

## **Zu Art. 4: Gütliche Einigung**

Artikel 4 und Abschnitt 4 (Art. 8-10) regeln die Rückerstattung der gesperrten Vermögenswerte. Sie bestimmen, dass zunächst eine gütliche Einigung angestrebt werden soll. Kommt keine solche Einigung zustande, legt der Bundesrat die Modalitäten der Rückgabe entweder in einem Abkommen mit dem Herkunftsstaat oder eigenmächtig fest (Art. 9).

Durch die Möglichkeit einer gütlichen Einigung kann das Rückerstattungsverfahren massgeblich verkürzt werden. Die Modalitäten sind jedoch ausgesprochen diffus formuliert und problema-

tisch. Im erläuternden Bericht wird lediglich festgehalten, dass die wirtschaftlich Berechtigten der unrechtmässig erworbenen Vermögenswerte – also die politisch exponierte Person, eine Person aus ihrem Umfeld oder deren Strohleute – an den Verhandlungen beteiligt sein müssen. Die Aufteilung der Gelder zwischen dem Herkunftsland und den wirtschaftlich Berechtigten sei von Fall zu Fall zu bestimmen.

Mit dieser Regelung wird der Grundsatz des Gesetzes verletzt. Das Gesetz beweckt, dass die gestohlenen Gelder an die beraubte Bevölkerung und nicht an die Täter zurückerstattet werden. Voraussetzung für eine gütliche Einigung muss deshalb sein, dass sich die wirtschaftlich Berechtigten darauf verpflichten, ihren Anteil an den zurückgeführten Geldern den selben öffentlichen Programmen zukommen zu lassen, in die auch die restlichen Werte fliessen.

*Dies ist explizit in der Botschaft zum Gesetz und der entsprechenden Verordnung festzuhalten. Ansonsten ist Artikel 4 ersatzlos zu streichen.*

## **Zu Art. 6: Umkehr der Beweislast**

*Änderungsvorschlag:*

Art. 6, Abs. 1: „Es gilt die Vermutung, dass Vermögenswerte unrechtmässig erworben wurden, wenn die politisch exponierte Person Mitglied, Nutzniesser oder Unterstützer einer kriminellen Organisation im Sinn von Artikel 260 StGB war oder wenn: ...“

## **Zu Art. 8-10: Verfahrensregeln**

Der Gesetzesentwurf legt fest, dass die Rückführung der Vermögenswerte ohne gütliche Einigung zunächst in einem Vertrag mit dem Herkunftsland geregelt werden soll. Kommt kein solcher Vertrag zustande, können die Modalitäten der Rückführung vom Bundesrat selber festgelegt werden (Art. 9).

Alliance Sud begrüsst, dass in beiden Fällen die Rückerstattung über Programme zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung zu geschehen hat (Art. 8). Folgende Voraussetzungen und Präzisierungen bleiben jedoch im Gesetz und dem erläuternden Bericht unerwähnt; sie müssen ins Gesetz oder die entsprechende Verordnung aufgenommen werden:

- *Bei der Planung der Programme soll die Zivilgesellschaft des Herkunftslandes nach Möglichkeit partizipativ miteinbezogen werden.*
- *Das Rückerstattungsabkommen mit dem Herkunftsland bzw. die vom Bundesrat einseitig beschlossenen Modalitäten müssen im Sinne der Transparenz und der zivilgesellschaftlichen Mitsprache und Kontrolle öffentlich zugänglich gemacht werden, nach Möglichkeit in allen jeweiligen Landessprachen.*
- *Die Gelder müssen nach dem Prinzip der Additionalität für Programmziele eingesetzt werden, die nicht bereits durch bestehende Projekte des Herkunftslandes abgedeckt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die bisherige Finanzierung dieser Programme für entwicklungsferne Ziele zweckentfremdet wird.*
- *Das Monitoring der Programme vor, während und nach der Implementation hat über eine unabhängige Instanz und, wenn immer möglich, unter Einbeziehung der lokalen Zivilgesellschaft zu geschehen.*

Artikel 9, Absatz 5 des Gesetzesentwurfes legt fest, dass der Bundesrat „die eingezogenen Vermögenswerte über internationale oder nationale Institutionen rückerstatten“ kann. In den relevanten internationalen Organisationen, namentlich der Weltbank, sind jedoch die Entwicklungsländer und insbesondere die Interessen ihrer Bevölkerungen deutlich unterrepräsentiert. Die Rückführung über internationalen Organisationen sollte deshalb nur in Fällen erfolgen, in denen die Schweiz dazu nachweislich keine eigenen Kapazitäten hat.

*Änderungsvorschlag:*

*Art. 9, Abs. 5: „Er kann insbesondere die eingezogenen Vermögenswerte über ~~internationale oder nationale~~ nationale oder subsidiär über internationale Institutionen rückerstatten.“*