

## **Bundesgesetz über die Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG)**

### **Das Wichtigste in Kürze**

Die [Gesetzesvorlage](#) bezweckt, für die aktuelle Praxis der Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (PEP) einen geeigneten Rechtsrahmen zu schaffen. Sie verbessert die aktuelle Praxis in zwei wichtigen Punkten (Übermittlung relevanter Bankdaten und Massnahmen, sofern die internationale Amtshilfe nicht möglich ist). Obwohl sie weit davon entfernt ist, sämtliche Fälle unrechtmässig erworbener Vermögenswerte zu regeln, mit denen die Schweiz konfrontiert ist, schafft die Vorlage **eine Rechtsgrundlage, die im Einklang mit den internationalen „best practices“ steht und die es zu unterstützen gilt. Die unten aufgeführten Punkte sind allerdings zu verbessern.**

### **Die Bedeutung der Problematik unrechtmässig erworbener Vermögenswerte**

Der Umfang der unlauteren Finanzströme (illicit financial flows, IFF), die aus den Entwicklungsländern in ausländische Steueroasen abfliessen, ist beträchtlich: Nach Schätzungen der OECD, an welchen sich auch der Schweizer Bundesrat orientiert<sup>1</sup>, beläuft er sich auf rund 850 Milliarden Dollar pro Jahr. Die transferierten Vermögen stammen aus der Korruption, der Veruntreuung öffentlicher Gelder, der Wirtschaftskriminalität und anderen Verbrechen oder sollen der rechtmässigen Besteuerung entzogen werden. Die Möglichkeit, solche Gelder im Ausland zu verstecken, begünstigt die schlechte Regierungsführung und erschwert es den Herkunftsländern, einheimische Ressourcen für die Entwicklungsfinanzierung und den Klimaschutz zu mobilisieren.<sup>2</sup>

Der Finanzplatz Schweiz nimmt bei der grenzübergreifenden Verwaltung von Privatvermögen international die Spitzenposition ein. Er beherrscht nach oft zitierten Schätzungen rund 27% dieses Marktes.<sup>3</sup> Die Schweiz ist daher von der Problematik unlauterer Finanzflüsse besonders stark betroffen. Die Vielzahl aktueller Fälle, in denen in der Schweiz zweifelhafte Vermögen ausländischer Machthaber und anderer politisch exponierter Personen (PEP) entdeckt worden sind, macht deutlich, dass das schweizerische Geldwäschereidispositiv nicht in der Lage ist, den Zufluss solcher Gelder vollständig zu verhindern. Die Frage der Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern wird uns deshalb auch in Zukunft beschäftigen. Zudem gewinnt sie auch international an Aufmerksamkeit. Es sind verschiedene internationale Initiativen in Gang, welche die Entdeckung und Restitution unrechtmässig erworbener Vermögen erleichtern sollen.<sup>4</sup>

### **Die Ursprünge der Vorlage**

Der Arabische Frühling 2011 und die ukrainische Revolution 2014 zeigten, dass weiterhin zweifelhafte Vermögenswerte ausländischer PEP in die Schweiz gelangen und für grosse internationale Aufmerksamkeit sorgen. In diesen beiden Fällen ergriff der Bundesrat rasch Massnahmen zur Sperrung potentiell unrechtmässig erworbener Vermögen, um den Ruf des Schweizer Finanzplatzes zu schützen und Verfahren zur Einziehung und Rückführung dieser Vermögen zu ermöglichen. Mit seinen Sperrungsverordnungen musste er sich allerdings noch auf Artikel 184.3 der Bundesverfassung stützen. Seit 2011 haben deshalb verschiedene parlamentarische Vorstösse verlangt, die entsprechende Praxis sollte auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden.<sup>5</sup> Die aktuelle Gesetzesvorlage leistet diesem Begehren Folge.

Die Vorlage kodifiziert im Wesentlichen die aktuelle Praxis und präzisiert dabei die Voraussetzungen, unter denen der Bundesrat die Sperrung zweifelhafter Vermögen verordnen kann, um ein Rechtshilfeverfahren zu ermöglichen. Zudem definiert sie die Möglichkeiten und Bedingungen der Einziehung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögen im Fall gescheiterter Rechtshilfeverfahren. Hierbei übernimmt sie die Bestimmungen des 2010 verabschiedeten Bundesgesetzes über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte (RuVG), das die Einziehung von Vermögen auf der Grundlage eines Verwaltungsverfahrens ermöglicht. Insbesondere erlaubt es das RuVG, unter klar bestimmten Voraussetzungen Vermögenswerte einzuziehen, ohne dass deren unrechtmässige Herkunft von den zuständigen Behörden selbst nachgewiesen werden muss (Beweislastumkehr). Der Anwendungsbereich dieses bestehenden Gesetzes ist allerdings auf Fälle beschränkt, in denen das Herkunftsland der Vermögen ein Rechtshilfegesuch gestellt hat, aber aufgrund des

Versagens staatlicher Strukturen das Rechtshilfverfahren zu keinem Ergebnis führt. Wie sogar die Neue Zürcher Zeitung kritisierte, war das RuVG deshalb bereits in den Fällen Ägypten und Tunesien nicht anwendbar.<sup>6</sup> Die aktuelle Vorlage erweitert das RuVG ein wenig, indem es seine Bestimmungen auf Fälle ausdehnt, in denen einem Rechtshilfersuchen nicht entsprochen werden kann.

### **Die wichtigsten Stärken der Vorlage**

Indem sie einen geeigneten Rechtsrahmen für die aktuelle Praxis schafft, stärkt die aktuelle Vorlage die Rechtssicherheit. Sie enthält überdies zwei sinnvolle Neuerungen: Erstens erweitert sie das bestehende RuVG auf Fälle, in denen sich die Zusammenarbeit mit den Behörden des Herkunftslandes als ausgeschlossen erweist (Art. 4, Abs. 3), und zweitens regelt sie den spontanen Informationsaustausch zur Ermöglichung von Rechtshilfeersuchen (Art. 13). Die Vorlage würde nicht zuletzt im Fall Ägypten wichtige Fortschritte bringen, denn hier sind zwar umfangreiche Vermögenswerte entdeckt worden, aber das Rechtshilfverfahren bleibt vorderhand blockiert.

Die Vorlage übernimmt die bisherige Möglichkeit der Beweislastumkehr (Art. 15), knüpft ihre Bestimmungen aber sinnvollerweise an eng definierte Voraussetzungen, um Missbräuche zu verhindern. Sinnvoll ist auch, dass sie eine umfassende Definition politisch exponierter Personen enthält, die sich auch auf juristische Personen im Umfeld erstreckt (Art. 4c). Die Prinzipien der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögen (Art. 17) stehen im Einklang mit den Leitlinien der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Nicht zuletzt verbessert die Vorlage auch die Transparenz der Rechtshilfverfahren (Art. 24) und schafft eine Rechtsgrundlage für die technische Unterstützung der Herkunftsstaaten in diesen Verfahren (Art. 12).

### **...und ihre Grenzen**

Die Vorlage bringt wichtige, aber sehr zögerliche Fortschritte, denn sie lässt sich voraussichtlich nur auf einen kleinen Teil aller Fälle anwenden, in denen zweifelhafte Vermögen auf den Finanzplatz Schweiz gelangen. Ihre Anwendung ist sehr restriktiven Voraussetzungen unterworfen. Nicht zuletzt soll das Gesetz nur greifen, wenn im Herkunftsland der Vermögen ein Machtverlust der Regierung bereits stattgefunden hat oder unmittelbar bevorsteht (Art. 3, Abs. 2), wohingegen die Vermögen von PEP, die noch an der Macht sind (wie in den aktuell von der Schweizer Justiz bearbeiteten Fällen Usbekistan, Kasachstan, Angola und Argentinien), unberührt bleiben. Die Einziehung von Vermögen ist ferner nur dann möglich, wenn der Herkunftsstaat ein Rechtshilfeersuchen gestellt hat. Nicht erfasst sind Fälle, in denen kein solches Ersuchen vorliegt – beispielsweise weil der Herkunftsstaat nicht dazu in der Lage ist, den strengen Schweizer Kriterien für ein Ersuchen nachzukommen, oder weil das Ersuchen von einem Drittstaat stammt. Auch ist weiterhin nicht möglich, ein autonomes Verfahren in der Schweiz anzustrengen oder Beschwerde gegen eine mögliche Untätigkeit der Exekutive zu führen (Art. 3 Abs. 4). Als sehr problematisch kann sich schliesslich die in Artikel 10 vorgesehene gütliche Einigung erweisen, wenn sie laufende Strafverfahren behindert.

**Die Vorlage verdient es, unterstützt zu werden, wobei die oben genannten Begrenzungen des Anwendungsbereichs nach Möglichkeit zu verbessern sind.**

**Weitere Informationen zur EvB/DB: [www.evb.ch](http://www.evb.ch) ; zu Alliance Sud: [www.alliancesud.ch](http://www.alliancesud.ch).**

<sup>1</sup> [Bericht](#) des Bundesrates, *Vor- und Nachteile von Informationsabkommen mit Entwicklungsländern*, 4. April 2012, S.6.

<sup>2</sup> Für eine Übersicht über den wissenschaftlichen Forschungsstand zu den Entwicklungsfolgen unlauterer Finanzflüsse, siehe : Herkenrath, Mark, [Illicit financial flows and their developmental impacts : an overview](#), *International development policy*, Vol. 5.3, 2014.

<sup>3</sup> Zum Beispiel in der bundesrätlichen [Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz](#), 22. Februar 2012, S. 7.

<sup>4</sup> In seiner Botschaft (Teile 1.1 und 1.4), stellt der Bundesrat zurecht fest, dass Staaten mit wichtigen internationalen Finanzplätzen und internationale Kooperationstreffen der Restitution unrechtmässig erworbener Vermögen zunehmend grössere Bedeutung schenken.

<sup>5</sup> Siehe v.a. die Motion [11.3151](#) und die Interpellationen [11.3048](#), und [11.3175](#).

<sup>6</sup> „Kurzfristige Gesetzgebung zu den Potentatengeldern“, *NZZ*, 5.3.2011.