

EDA, Direktion für Völkerrecht Bundeshaus Nord 3003 Bern taskforceassetrecovery@eda.admin.ch

Bern, 12. September 2013

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG). Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Zusammenfassung

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP Schweiz) begrüsst den vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG). Die SP fordert seit Jahren eine Stärkung des Dispositivs, damit der Finanzplatz Schweiz nicht ein Ziel von korrupten Potentatengeldern bleibt und – falls diese trotz aller Präventionsmassnahmen dennoch in der Schweiz landen sollten – rasch und einfach gesperrt und den bestohlenen Völkern zurückerstattet werden. Auf dem Spiel steht die Reputation des Finanzplatzes Schweiz und der Schweiz insgesamt. Gleichzeitig geht es auch um Gerechtigkeit: der Schutz des Privateigentums hört dort auf, wo dieser Schutz droht, zur Hehlerei zu werden.

Allerdings geht der Entwurf nicht weit genug und sollte deshalb nachgebessert werden. Die SP regt an, Vermögenswerte immer sperren zu können, wenn ein dringender Tatverdacht besteht, dass diese Vermögenswerte durch Korruption erworben worden sind und nicht erst dann, wenn diese korrupten PEPs gestürzt werden. Einigungslösungen dürfen nur erfolgen, wenn sie die Rückführung tatsächlich beschleunigen und dies aus aussenpolitischen Gründen erforderlich ist. Nichtregierungsorganisationen sollen Verfahrensrechte erhalten und auch in die Rückführungsprogramme einbezogen werden. Amtshilfe soll auch spontan und nicht allein auf Antrag geleistet werden können.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Spitalgasse 34 Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69 Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch www.spschweiz.ch

Art. 1 - Gegenstand

Die SP begrüsst die Ausweitung des Geltungsbereichs des vorliegenden Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SRVG). Die SP fühlt sich in ihrer Kritik am 2010 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG) bestätigt. Artikel 1 des RuVG hielt noch die Einschränkung auf Fälle aufrecht, in denen "aufgrund des Versagens staatlicher Strukturen im ersuchenden Staat, in dem die politisch exponierte Person ihr öffentliches Amt ausübt oder ausgeübt hat (Herkunftsstaat), ein internationales Rechtshilfeersuchen in Strafsachen zu keinem Ergebnis führt". Das war viel zu eng. Neu soll das Gesetz generell alle Fälle regeln, in denen Vermögen mutmasslich durch Korruption, Veruntreuung oder andere Verbrechen erworben wurden.

Zwar war auch das RuVG bereits ein Schritt in die richtige Richtung. Doch es wurde schon bald von der Realität überholt. Diese sieht so aus, dass der Finanzplatz Schweiz allen schönfärberischen Reden zum Trotz seither immer noch Vermögenswerte von politisch exponierten Personen (PEP) angenommen hat, welche diese mutmasslich durch Korruption, Veruntreuung oder andere Verbrechen angehäuft haben. Nur so ist zu erklären, dass trotz Geldwäschereigesetz und RuVG der ägyptische Potentat Husni Mubarak über 700 Millionen Franken in der Schweiz deponieren konnte. Es ist nicht einzusehen, weshalb der Bundesrat erst Handlungsbedarf erkannte, als Mubarak gestürzt war, und dann ohne gesetzliche Grundlage direkt gestützt auf die Verfassung diese Gelder sperren musste. Es war ja nicht der Sturz Mubaraks, der diese 700 Millionen Franken in mutmasslicherweise unrechtmässig erworbene Vermögenswerte umwandelte. Das waren sie bereits zum Zeitpunkt, als sie Mubarak in die Schweiz brachte. Warum wurde das nicht erkannt? Warum erstatteten die kontoführenden Banken keine Meldung wegen Verdacht auf Geldwäscherei? Warum verneinte die FINMA nach diesem Skandal jeglichen Handlungsbedarf? Warum wurden sämtliche Vorschläge der SP, das Dispositiv zu verstärken, abgelehnt?

Umso mehr begrüsst die SP, dass mit dem vorliegenden Gesetz nun ein Schritt in die richtige Richtung gemacht wird und Artikel 1 die Sperrung solcher Gelder explizit und ohne Einschränkung vorsieht – zum Zweck der Rückgabe an die bestohlenen Völker.

Art. 2 - Begriffe

Bei der Begriffsbestimmung leuchtet nicht ein, weshalb nur natürliche Personen als "nahestehend" definiert werden und nicht auch juristische Personen. Politisch exponierte Personen, welche ihre Vermögen durch Korruption, Veruntreuung oder andere Verbrechen angehäuft haben, pflegen die wahre Herkunft nicht allein via ihnen nahe stehende natürliche Personen zu verschleiern, sondern auch durch die Errichtung von Scheinfirmen und anderen juristischen Konstrukten.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 2 Absatz 2 wie folgt zu ergänzen:

Art. 2 Abs. 2

b. nahestehende Personen: natürliche und juristische Personen, die Personen nach ...

Art. 3 – Sperrung von Vermögenswerten

Der Vernehmlassungsentwurf schränkt die Möglichkeit, durch Korruption, Veruntreuung oder andere Verbrechen angehäufte Vermögen zu sperren, auf Fälle ein, in denen der Machtverlust einer Regierung oder einzelner Regierungsmitglieder unmittelbar bevorsteht. Diese Einschränkung leuchtet nicht ein. Sind die Vermögenswerte weniger verbrecherisch erworben, nur weil die PEPs noch an der Macht sind? Sicher: Die rechtsstaatlich einwandfreie Beweisführung via Amts- und Rechtshilfe ist stark erschwert, wenn die korrupten PEPs noch fest im Regierungssattel sitzen und das Justizsystem kontrollieren können. Das ist aber nicht für sämtliche PEPs immer der Fall. Nehmen wir den Fall des malaysischen Potentaten Abdul Taib bin Mahmud und seines Umfeldes als

Beispiel. Abdul Taib bin Mahmud ("Taib") ist seit 1981 Regierungschef des malaysischen Bundesstaats Sarawak auf Borneo. Er hat dieses öffentliche Amt in spektakulärer Weise missbraucht, um sich selbst, seine Familienmitglieder und seine politischen Gefolgsleute durch Korruption, Amtsmissbrauch und die Errichtung verschiedener Monopole unrechtmässig zu bereichern. Recherchen von Nichtregierungsorganisationen haben ergeben, dass die Taib-Familie an über 400 Unternehmen in 25 Staaten und Offshore-Finanzplätzen beteiligt ist. Das Familienvermögen wird auf über 20 Milliarden Schweizerfranken geschätzt. Ein grosser Teil der Taib-Vermögen wurde im Zusammenhang mit der illegalen Abholzung der tropischen Regenwälder von Borneo und dem Export von Tropenhölzern erworben. Völlig ausgeschlossen ist, dass Taib – wie in Artikel 15 vorgesehen – beweisen könnte, dass er die Vermögenswerte rechtmässig erworben hat (Umkehr der Beweislast).

Warum soll die Schweiz die Vermögenswerte des Taib-Clans in der Schweiz erst sperren können, wenn Taib gestürzt ist? Immerhin verstiess und verstösst Taib bei der Abholzung des Urwaldes auch gegen malaysisches Gesetz. Es ist nicht zwingend anzunehmen, dass die malaysische Zentralregierung Taib bis ins Letzte decken würde, käme es tatsächlich in der Schweiz zu einer gerichtlichen Überprüfung der Frage, ob Taib seine Milliarden rechtmässig erworben hat.

Aus denselben Überlegungen könnte auch für die Rückführung der Gelder nach Malaysia möglicherweise durchaus ein Weg gefunden werden, der am Taib-Clan vorbeiführt. Beispielsweise über eine gemeinsam mit der Weltbank errichtete Stiftung, die nur das grundsätzliche Einverständnis der Zentralregierung braucht, nicht aber jenes der Regierung des malaysischen Bundesstaats Sarawak auf Borneo.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 3 um einen neuen Absatz 3 wie folgt zu ergänzen:

Art. 3 Abs. 3 (neu)

- ³ Die Sperrung kann erfolgen, ohne dass die Voraussetzung gemäss Abs. 1, Bst. a. erfüllt ist, sofern
- a. ein dringender Tatverdacht besteht, dass die Voraussetzungen gemäss Abs. 1, Bst. b. oder c. erfüllt ist:
- b. ein dringender Tatverdacht besteht, dass die Vermögenswerte der Verfügungsmacht von politisch exponierten Personen oder ihnen nahestehender Personen unterliegen, die mutmasslich Mitverantwortung an schweren Verletzungen der Menschenrechte tragen.

Art. 4 Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe

Die SP begrüsst die in Artikel 4 geschaffene Möglichkeit, dass der Bundesrat ein Einziehungsverfahren einleiten kann, sofern ein Scheitern der Rechtshilfe absehbar ist. Die Hürden dafür werden aber mit der Aufzählung von vier Kriterien, die kumulativ alle zwingend erfüllt werden müssen, zu hoch angesetzt. Namentlich das Kriterium "Wahrung der Schweizer Interessen" ist in der vorliegenden apodiktischen Formulierung sachfremd.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 4 Absatz 1 wie folgt anzupassen:

Art. 4 Abs. 1

- ... anordnen, sofern <u>eine oder mehrere der</u> folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:
 (...)
- d. Die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert die Sperrung <u>dieser Vermögenswerte steht</u> <u>der Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz nicht entgegen</u>.

Auf ausdrückliche Zustimmung der SP stösst Art. 4 Abs. 2, der die Möglichkeit eines Einziehungsverfahrens auch bei nach Artikel 3 gesperrten Vermögenswerten vorsieht, "wenn sich die Rechtshilfezusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat als ausgeschlossen erweist". Dies bildet eine wichtige Konkretisierung des Gedankens, der bereits dem RuVG zugrunde lag.

Art. 5 - Anpassung der Listeneinträge

Aus rechtsstaatlichen Gründen ist die in Artikel 5 vorgesehene Möglichkeit, die Liste der von einer Sperrung betroffener Personen anzupassen, selbstverständlich zu begrüssen. Es stellt sich aber die Frage nach dem rechtlichen Gehör: Aus Sicht der SP müssen sachverständige interessierte Organisationen, die sich für die Interessen der Bevölkerung eines Landes einsetzen, angehört werden, bevor eine Streichung von Personen aus der Liste erfolgt. Auch sollten diese Organisationen beantragen können, zusätzliche Personen auf die Liste zu versetzen.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 5 um einen neuen Absatz 3 wie folgt zu ergänzen:

Art. 5 Abs. 3 (neu)

³ Der Bundesrat führt eine Liste von sachverständigen Nichtregierungsorganisationen einschliesslich Opfervereinigungen aus dem Herkunftsland, die er über geplante Anpassungen der Listeneinträge informiert und denen er das Recht einräumt, sich in Form von Amicus Curiae mit einer "Äusserung Dritter" gegen die Streichung von natürlichen oder juristischen Personen auszusprechen oder die Hinzufügung weiterer natürlicher oder juristischer Personen vorzuschlagen.

Art. 6 - Dauer der Sperrung

Die zeitliche Begrenzung der Dauer, während welcher Vermögenswerte gesperrt werden kann, ist aus rechtsstaatlichen Gründen gerechtfertigt. Für die SP ist dabei wichtig, dass die vorgeschlagene Dauer nicht verkürzt wird.

⇒ Wird der Entwurf SRVG Artikel 3 entsprechend den Anregungen der SP angepasst, so müsste auch Artikel 6 wie folgt angepasst werden.

Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2

- ¹ Wenn die Sperrung nach Artikel 3 Absatz 1 ...
- ² Die gemäss Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 gesperrten Vermögenswerte ...

Art. 7 - Melde- und Auskunftspflicht

Die SP begrüsst ausdrücklich die vorgesehene Melde- und Auskunftspflicht. Ohne diese wäre das Gesetz nur sehr schwer vollziehbar.

Art. 8 - Verwaltung gesperrter Vermögenswerte

Die SP begrüsst die vorgesehenen Vorschriften über die Verwaltung der gesperrten Vermögenswerte. Zentral ist der SP dabei, dass eine Haftung des Bund in jedem Fall ausgeschlossen ist. Auch bei einem allfälligen Wertezerfall von gesperrten Vermögenswerten darf der Bund für den Verlust nicht haftbar gemacht werden können, sofern er die üblichen Sorgfaltspflichten wahrnahm.

Art. 10 - Gütliche Einigung

Die gütliche Einigung soll aus Sicht der SP nur in Notfällen möglich sein. Arrangements mit korrupten Potentaten sollen auf keinen Fall die Regel werden. Gütliche Einigungen erhöhen die Intransparenz und bedeuten im Klartext, dass korrupte PEPs – zumindest teilweise – doch noch an ihr Geld heran kommen.

Andererseits leuchtet auch der SP ein, dass die gütliche Einigung in bestimmten Fällen der einzige Ausweg darstellt, um festgefahrene Verfahren doch noch innert nützlicher Frist zum Abschluss zu bringen. Es sind Situationen denkbar, in denen es wichtiger ist, zumindest einen grossen Teil der Gelder rasch zurückführen zu können als erst nach äusserst langwierigen Verfahren die ganze Summe.

Die gütliche Einigung soll in diesem Artikel aber ausdrücklich als Ausnahme gekennzeichnet werden. Auch soll der Zweck – die Beschleunigung der Rückführung der Gelder – als zwingende Voraussetzung gelten.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 10 Absatz 1 wie folgt zu ergänzen:

Art. 10 Abs. 1

¹ Ist eine Beschleunigung des Rückerstattungsverfahrens aus aussenpolitischen Gründen dringend angezeigt, so kann der Bundesrat das EDA beauftragen, ...

Gütliche Einigungen erhöhen auch die Intransparenz. Dennoch verzichtet die SP darauf, die Veröffentlichung der Eckwerte von gütlichen Einigungen zu fordern. Denn solche Vereinbarungen sollen auf keinen Fall zu einem Präjudiz für ähnlich gelagerte Fälle werden können: Wenn PEP Nr. 1 bei einer gütlichen Einigung 20% der gestohlenen Vermögenswerte für sich behalten darf und dies allgemein bekannt wird, so könnte es schwierig werden, bei PEP Nr. 2 durchzusetzen, dass sich dieser mit 10% oder noch weniger begnügen soll.

Art. 13 - Übermittlung von Informationen an den Herkunftsstaat

Die SP begrüsst ausdrücklich, dass das EDA Informationen, einschliesslich Bankinformationen, die es in Anwendung dieses Gesetzes erlangt hat, an den Herkunftsstaat übermitteln kann, wenn eine solche Übermittlung notwendig ist, um dem Herkunftsstaat zu ermöglichen, ein Rechtshilfeverfahren an die Schweiz zu stellen oder ein Rechtshilfeersuchen zu untermauern. Diese Klausel ist zentral, damit ein rechtsstaatlich einwandfreies Verfahren durchgeführt werden kann. Ein Verfahren darf auf keinen Fall allein deshalb abstürzen, weil die entscheidenden Informationen bei Schweizer Banken liegen. Aus Sicht der SP ist der Wortlaut des vorliegenden Artikels 13 aber allzu einschränkend formuliert.

⇒ Die SP schlägt vor, Artikel 13 wie folgt anzupassen:

Artikel 13 Absatz 1

¹ ... wenn eine solche Übermittlung dem Herkunftsland **erleichtert**, ...

Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a: *streichen*

Art. 14 - Verfahren

Aus Sicht der SP ist es unabdingbar, dass sachverständige Nichtregierungsorganisationen einschliesslich Opferhilfevereinigungen rechtliches Gehör bei Verfahren zur Einziehung von Vermögenswerten erhalten. Frankreich beispielsweise hat mit dem Verbandsklage- und -beschwerderecht im Kampf gegen Geldwäscherei und Korruption (Art. 2-1 der französischen Strafprozessordnung) sehr positive Erfahrungen gemacht.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 14 um folgenden neuen Absatz 5 zu ergänzen:

Art. 14 Abs. 5 (neu)

⁵ Der Bundesrat führt eine Liste von sachverständigen Nichtregierungsorganisationen, denen er das Recht einräumt, Klage auf Einziehung gesperrter Vermögenswerte zu erheben oder gegen ablehnende Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts Beschwerde einzulegen.

Art. 15 - Vermutung der Unrechtmässigkeit

Die SP begrüsst die vorgesehene Umkehr der Beweislast. Es ist oft sehr schwierig, einem korrupten PEP das korrupte Vorgehen im Einzelnen gerichtsfest zu beweisen. Es ist aber in der Regel sehr einfach und rechtsstaatlich ohne weiteres gerechtfertigt, vom PEP einen Nachweis zu verlangen, dass er die angehäuften Vermögenswerte tatsächlich rechtmässig erworben hat. Kann ein PEP ausser einem bestimmten Monatslohn kein rechtmässiges Einkommen nachweisen und besitzt dennoch Vermögen in Millionen- oder gar Milliardenhöhe, so ist der Nachweis einer unrechtmässigen Bereicherung ohne weiteres erbracht.

Art. 16 - Rechte Dritter

Der Entwurf SRVG behält in Artikel 16 zwar die Rechte von schweizerischen Behörden sowie unter bestimmten Voraussetzungen die Rechte von Personen vor, welche den PEP nahe stehen. Die Rechte der Opfer dieser Machenschaften werden in Artikel 16 aber mit keinem Wort erwähnt. Besonders stossend ist der ausdrückliche Vorbehalt der Banken, welche sich als Geldwäscher und Hehler betätigt haben. Im erläuternden Bericht wird Seite 48 zu Artikel 16 ausdrücklich angemerkt: "So könnte sich eine Bank gegen die Einziehung von Vermögenswerten wehren, an denen sie Rechte geltend macht, weil diese bei ihr als Sicherheiten für einen Darlehensvertrag hinterlegt wurden. "Warum sollen die Rechte einer Bank geschützt werden, wenn sie es unterlassen hat, die Rechtmässigkeit des Erwerbs von Vermögenswerten zu überprüfen, welche bei ihr als Sicherheit für einen Darlehensvertrag hinterlegt wurden? Dies ist nicht nur moralisch verwerflich, sondern ist geeignet, den Grundsatz der Sorgfaltspflicht der Banken auszuhebeln.

- ⇒ Die SP fordert, diesen Abschnitt im erläuternden Bericht zu überdenken und erforderlichenfalls auch den Wortlaut von Artikel 16 entsprechend anzupassen.
- Ferner schliesst sich die SP der Forderung von TRIAL an, die in ihrer Stellungnahme zum Entwurf SRVG die ausdrückliche Erwähnung des Rechts der Opfer auf Entschädigung anmahnt. Wird dieses Recht in Artikel 16 als neuer Absatz eingefügt, so wird wenigstens eine Güterabwägung möglich. Die SP regt deshalb an, folgenden neuen Absatz 2 anzufügen:

Art. 16 Abs. 2 (neu)

² Das Recht der Opfer auf Entschädigung bleibt vorbehalten.

Art. 18 - Verfahren

Die SP kann den in Artikel 17 und 18 vorgeschlagenen Rückerstattungsmodalitäten im Grundsatz zustimmen. Die Aussicht, dass die darin erreichten Ziele erreicht werden, dürfte aber in dem Masse wahrscheinlicher werden, als es gelingt, unabhängige, lokal gut verankerte zivilgesellschaftliche Organisationen zu beteiligen und zu stärken.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 18 Absatz 2 wie folgt zu ergänzen:

Art. 18 Abs. 2

² "... rückerstattet. Nach Möglichkeit werden unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen des Herkunftslandes aktiv in die Planung, Durchführung und Überwachung der Programme einbezogen."

Art. 19 - Verfahrenskosten

Bei Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen bestehen für Finanzintermediäre erhöhte Sorgfaltspflichten. Diese sollten im Prinzip dafür sorgen, dass unrechtmässig erworbene Vermögenswerte solcher Personen gar nicht erst in die Schweiz gelangen. Untersuchungen der FINMA haben jedoch gezeigt, dass verschiedene Banken in der Schweiz ihre Sorgfaltspflichten zuweilen nur ungenügend oder knapp genügend einhalten. In diesen Fällen sollten die fehlbaren Banken die Kosten für die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung der entsprechenden Vermögenswerte mittragen. Immerhin ist die fehlende Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflicht die alleinige Ursache zur Generierung dieser Kosten. Warum soll sie der Staat alleine tragen?

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 19 mit folgendem neuen Absatz 3 zu ergänzen:

Art. 19 Abs. 3 (neu)

³ Der Bundesrat kann diesen Pauschalbetrag ganz oder teilweise den Finanzintermediären in Rechnung stellen, welche die Vermögenswerte verwaltet haben. Er berücksichtigt deren Beachtung der Sorgfaltspflicht und die mit der Vermögensverwaltung erzielten Erträge.

Art. 21 - Beschwerde

Analog dem Vorschlag in Artikel 14 Absatz 5 soll auch im Beschwerdeverfahren sachverständigen Nichtregierungsorganisationen das rechtliche Gehör gewährt werden.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 21 um folgenden neuen Absatz 5 zu ergänzen:

Art. 21 Abs. 5 (neu)

⁵ Der Bundesrat führt eine Liste von sachverständigen Nichtregierungsorganisationen, denen er das Recht einräumt, über laufende Beschwerdeverfahren informiert zu werden und sich als Amicus Curiae mit einer "Äusserung Dritter" am Verfahren zu beteiligen.

Art. 22 - Zusammenarbeit der Behörden

Der Gesetzesentwurf will den Austausch von Informationen, die für den Vollzug erforderlich sind, auch zwischen Behörden innerhalb der Schweiz nur auf Antrag gewähren. Das ist zu restriktiv. Das EDA und das EFD können oft gar nicht wissen, ob andere Behörden des Bundes oder der Kantone möglicherweise über Informationen verfügt, die sie interessieren müssten. Aus diesem Grund sollte zwischen diesen Behörden auch die spontane Übermittlung von Informationen möglich sein.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 22 Absatz 1 wie folgt zu ergänzen:

Art. 22 Abs. 1

¹ Die Behörden des Bundes sowie der Kantone geben dem EDA und dem EFD nach den für sie geltenden Gesetzen <u>spontan oder</u> auf Verlangen die für den Vollzug erforderlichen Informationen und Personendaten bekannt.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Munit

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Christian Levrat Präsident Peter Hug

July they

Politischer Fachsekretär