

Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey
Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten
Direktion für Völkerrecht /
Sektion Völkerrecht
Bundeshaus Nord / Kochergasse 10
3003 Bern

14. April 2010

Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Calmy-Rey
Sehr geehrte Damen und Herren

In Ihrem Schreiben vom 24. Februar 2010 haben Sie economiesuisse eingeladen, zur Änderung des oben angeführten Bundesgesetzes Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit danken wir bestens.

Zusammenfassung

Die Schweiz spielt eine Vorreiterrolle bei der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte. Sie belegt einen Spitzenplatz in Fragen des Knowhows in diesem Bereich und soll es auch in Zukunft tun. Der Finanzplatz Schweiz darf nicht als Hort für unrechtmässig erworbene Potentatengelder missbraucht werden. Weil das geltende Schweizer Recht im Umgang mit diesen Geldern bei „Failing States“ an seine Grenzen stösst, bedarf es einer Lösung auf Gesetzesstufe. Die Sperrung, Einziehung und Rückführung von Vermögenswerten bedeutet einen erheblichen Eingriff ins Eigentum. Deshalb fordern wir klare Kriterien für ein solches Vorgehen. Zudem müssen die Rechte gutgläubiger Dritter ausreichend geschützt werden. Das Verfahren soll richtigerweise verwaltungs- bzw. zivilrechtlicher (und nicht aus Sicht der EMRK strafrechtlicher) Natur sein.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln:

1 Art. 2 (Voraussetzungen)

Im Sinne einer politischen Entscheidung kann der Bundesrat die Sperrung von Vermögenswerten verfügen. Wie solche Verfügungen in einem von rechtsstaatlichen Grundsätzen geprägten Gerichtsverfahren überprüft werden sollen, lässt der Gesetzesentwurf allerdings offen. Das ist problematisch. Es kann und soll nicht die Aufgabe der Justiz sein, politische Wertentscheide zu überprüfen, sondern die einer politischen Behörde. Deshalb erachten wir es – auch im Sinne der Rechtssicherheit und mit Blick auf die Aussenpolitik – als sinnvoller, dem Bundesrat eine abschliessende Entscheidungskompetenz zur Sperrung und zur Einziehung im Einzelfall einzuräumen. Das würde verhindern, dass

die politischen Wertungen später auf juristischem Weg überprüft werden. Der Rechtsweg muss vor allem der Überprüfung der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens und dem Schutz der Rechte Dritter dienen.

2 Art. 3 Abs. 2 (Dauer)

Die Frist von 5 Jahren für die Dauer der Sperrung ist zu lang – vor allem im Hinblick auf das nachfolgende Einziehungsverfahren und weil immer noch die Möglichkeit einer neuerlichen Sperre verbleibt. Drei Jahre sind ausreichend.

3 Art. 4 (Gütliche Einigung)

Nach Zustandekommen einer gütlichen Einigung, muss der Bundesrat oder das EDA den Vollzug überwachen. Art. 4 Abs. 3 sollte deshalb wie folgt ergänzt werden:

„Genehmigt der Bundesrat die gütliche Einigung, so trifft er die für den Vollzug der gütlichen Einigung notwendigen Massnahmen wie Aufhebung der Sperre, Übertragung von Vermögenswerten an Dritte oder Rückgabe an Berechtigte.“

4 Art. 5 (Verfahren)

Ziel des Gesetzesentwurfs ist es, Vermögen einzuziehen, deren Erwerb im strafrechtlichen Sinne – mit einem erheblichen Unrechtsgehalt – widerrechtlich war (erläuternder Bericht S. 25). Darüber hinaus darf man nicht gehen. Um die Gefahr einer willkürlichen Einziehung zu vermeiden, soll dies in Abs. 2 lit. b ausdrücklich so festgehalten werden.

5 Art. 6 (Vermutung der Unrechtmässigkeit)

Die vorgesehene Einziehung ist ein grosser Eingriff in die Eigentumsfreiheit. Sie darf nur in einem engen Rahmen in Frage kommen. Der Entwurf sieht dazu Vermutungstatbestände mit Beweislastumkehr vor. Dies geht sehr weit.

Abs. 1 lit. b: Die Schweizer Behörden müssen in eigener Verantwortung einschätzen, ob der Korruptionsgrad des Herkunftsstaats oder der betreffenden politisch exponierten Personen *anerkanntermassen hoch* ist bzw. war. Dies muss nach engen Kriterien bzw. anhand eines klaren Kriterienkatalogs erfolgen. Listen und Einschätzungen von Drittorganisationen (ob internationale Organisationen wie die Weltbank oder gar private Vereine wie Transparency International) können dabei als Hinweis dienen. Ein Entscheid der Schweizer Behörden darf aber nicht alleine darauf abstellen.

Abs. 2 fordert den Nachweis, dass gesperrte Vermögenswerte rechtmässig erworben worden sind. Dies ist sehr problematisch, weil die Einziehung einen grossen Eingriff in die Eigentumsfreiheit darstellt. Die Beweislastumkehr darf nur in aussergewöhnlichen, klar definierten Situationen angewandt werden.

6 Art. 7, lit. b (Rechte Dritter)

Mit dieser Bestimmung sollen die Rechte gutgläubiger Dritter an den eingezogenen Vermögenswerten garantiert werden. Gemäss erläuterndem Bericht gestaltet der Bundesrat die Rechte Dritter „absichtlich restriktiv“ aus, weil deren Ansprüche teilweise zweifelhaft seien. Ein derartiges Vorurteil zu Lasten Dritter ist aus unserer Sicht problematisch und verletzt die Eigentumsgarantie flagrant. Vielmehr müssen bei Zweifeln betreffend Rechte von Dritten eigenständige Beurteilungen im Sinne des Gesetzes vorgenommen werden (kein Schutz von vorgeschobenen Konstrukten). Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Schutz gutgläubiger Dritter gerade nicht genügend gewahrt wird. Dementsprechend bedarf die Formulierung von lit. b. einer Präzisierung.

Aus aussenpolitischer Sicht könnte es sich als problematisch erweisen, dass gutgläubige Dritte, welche wirtschaftliche Beziehungen zu Angehörigen von Politikern in Staaten der Dritten Welt unterhalten, Gefahr laufen, durch schweizerische Gerichtsentscheidungen entschädigungslos enteignet zu werden. Zudem könnte die Erfordernis, dass ein Anspruch durch ein schweizerisches Gericht anerkannt werden muss, gegen geltende Staatsverträge verstossen (z.B. Staatsverträge, mit denen sich die Schweiz zur Anerkennung ausländischer Urteile oder Schiedssprüche in Zivilsachen verpflichtet hat, namentlich das Lugano und das New Yorker Übereinkommen).

Wir schlagen deshalb vor, dass das Gericht, vor dem die Klage hängig ist, analog Art. 70 StGB vorfrageweise prüfen muss, ob einem Dritten Rechte zustehen. Dritte sollten nicht gezwungen werden, einen Feststellungsentscheid in einem separaten Verfahren erwirken zu müssen.

7 Art. 10 (Verfahrenskosten)

Der Klarheit halber sollte hier ergänzend eingefügt werden:

„Rechte Dritter gemäss Art. 7 RuVG gehen den Verfahrenskosten vor.“

Ergänzend verweisen wir auf die Eingaben von VSV (Verband Schweizerischer Vermögensverwalter) und SwissBanking, welche sich zu diesem Thema ausführlich und detailliert äussern.

Wir bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Urs Furrer
stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches