

01.064

**Botschaft
betreffend das Bundesgesetz
über die Teilung eingezogener Vermögenswerte**

vom 24. Oktober 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesgesetzes über die Teilung eingezogener Vermögenswerte.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- 1998 M 98.3366 Einziehungserträge im Strafverfolgungsbereich
(S 01.12.98, Kommission für Rechtsfragen SR 98.009; N
10.06.99)
- 1999 P 99.3050 Verwendung konfiszierter Drogengelder
(N 18.06.99, Heim)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Oktober 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

11634

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Besonders wirksam bei der Bekämpfung der Kriminalität erweist sich seit den Neunzigerjahren die Abschöpfung deliktischer Vermögenswerte durch Einziehung von Vermögenswerten und durch die Strafverfolgung der Geldwäscherei. Um die hierzu unentbehrliche internationale Zusammenarbeit zu fördern, schlugen verschiedene internationale Gremien (Vereinte Nationen, Financial Action Task Force on Money Laundering, Europarat) vor, Regeln über die Teilung eingezogener Vermögenswerte zu entwickeln. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf, der ausdrücklich die Möglichkeit der Teilung und unter gewissen Voraussetzungen auch der Rückerstattung eingezogener Vermögenswerte unter Staaten vorsieht, soll eine Rechtsgrundlage für den Abschluss internationaler Teilungsvereinbarungen geschaffen werden. Damit wird der Wille der Schweiz zum Ausdruck gebracht, aktiv an der internationalen Bekämpfung der Kriminalität mitzuwirken.

Auf Grund der föderalistischen Strukturen der Schweiz ist es zudem unumgänglich, die Teilung eingezogener Vermögenswerte auch im innerstaatlichen Bereich (unter Bund und Kantonen) zu regeln. Gemäss Artikel 381 StGB fallen Einziehungserlöse jenem Gemeinwesen zu, welches die Einziehung verfügt hat. Diese Bestimmung stammt aus dem Jahr 1942, mithin aus einer Zeit, in der die Kriminalität kaum kantonsübergreifenden, geschweige denn internationalen Charakter hatte. Die moderne Kriminalität ist demgegenüber vielfach grenzüberschreitend, und bei Einziehungen geht es oft um grosse Summen. Diese Merkmale rufen nach einem gemeinsamen Vorgehen in der Strafverfolgung, das heisst einer verstärkten Zusammenarbeit der Behörden von Bund und Kantonen. Die Zunahme solcher grossräumiger Strafverfahren und die Komplexität der Fälle verursachen dabei beträchtliche Kosten. Wenn aber die erfolgreiche Strafverfolgung vielfach das Mitwirken mehrerer Gemeinwesen voraussetzt, erscheint es als stossend, wenn nur ein einziges Gemeinwesen von den Einziehungen profitiert. Eine vom Parlament überwiesene Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates verpflichtet den Bundesrat denn auch, die Teilung der Einziehungserträge für jene Fälle zu regeln, in denen verschiedene Gemeinwesen an der Strafverfolgung beteiligt sind.

Der Gesetzesentwurf über die Teilung eingezogener Vermögenswerte greift diese Forderung auf und schafft mit einfachen Teilungsregeln einen Ausgleich unter den am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen. Damit sollen insbesondere Kompetenzkonflikte im Bereich des Einziehungsrechts vermieden oder entschärft werden. Das vorgeschlagene Teilungssystem sieht vor, dass $\frac{5}{10}$ der eingezogenen Vermögen jenem Gemeinwesen (den Kantonen oder in Bundesangelegenheiten dem Bund) zufallen, welches die Untersuchung geleitet und die Einziehung ausgesprochen, mithin den grössten Arbeitsaufwand zu tragen hatte. Die Kantone, in denen sich die eingezogenen Werte befanden, sollen $\frac{2}{10}$ dieser Vermögen erhalten, da sie am Strafverfahren mitgewirkt haben und oft verpflichtet waren, Untersuchungen gegen Finanzintermediäre durchzuführen. $\frac{3}{10}$ der eingezogenen Vermögen sollen in allen Fällen an den Bund gehen, einerseits, weil dieser die Kantone bei der Bekämpfung der Kriminalität unterstützt (internationale Rechtshilfe, Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, elektronische Datenbanken), anderseits,

weil ihm auf Grund seiner neuen Zuständigkeit bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität zusätzliche Kosten anfallen.

Verschiedentlich wurde vorgeschlagen (namentlich in der Motion von Nationalrat Alex Heim und der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Jost Gross), eingezogene Drogengelder für die Suchthilfe (Prävention und Therapie) sowie die Entwicklungshilfe für Drogen anbauende Länder zu verwenden. Bei den Drogenabhängigen handle es sich um die eigentlichen Opfer des Drogenhandels, und für die Bauern in der dritten Welt, die vom Anbau von Betäubungsmittelpflanzen leben, sollten andere Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden. Der Bundesrat zieht aber eine Lösung vor, welche den Kantonen die Möglichkeit offen lässt, Bestimmungen über die Zweckbindung von Einziehungserlösen zu erlassen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Problemstellung

1.1.1 Weltweite Verbreitung und Ausdehnung der Kriminalität

Es hat sich gezeigt, dass die Beschlagnahme und die Einziehung deliktischer Vermögenswerte eines der wichtigsten Instrumente bei der Verfolgung des organisierten Verbrechens und der Kriminalität im Allgemeinen darstellt¹. In den Neunzigerjahren verstärkten deshalb die Staaten die internationale Zusammenarbeit, mit dem Ziel, den Straftätern den rechtswidrigen Gewinn möglichst effizient zu entziehen. Im Hinblick darauf wurden einerseits die innerstaatlichen Gesetzgebungen im Bereich der Geldwäscherei sowie der Einziehung angepasst und den Finanzintermediären Sorgfaltspflichten auferlegt. Andererseits wurden auf dem Gebiet der Rechtshilfe Regeln entwickelt, um die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von kriminellen Erträgen zu erleichtern.

Deliktische Vermögenswerte befinden sich nicht zwangsläufig in jenem Land, in dem die strafbare Handlung begangen wurde, weshalb für deren Einziehung die Zusammenarbeit mehrerer Staaten erforderlich ist. Mit Blick darauf erwies es sich als notwendig, die eingezogenen Vermögenswerte unter den am Strafverfahren beteiligten Staaten aufzuteilen. Diese Idee der Teilung wurde unter dem Begriff «asset sharing» in den Vereinigten Staaten entwickelt und ist Bestandteil der Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) sowie des Übereinkommens des Europarates vom 8. November 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten².

1.1.2 Auswirkungen auf die Schweiz

Seit 1992 hat die Schweiz mehrere Teilungsvereinbarungen mit kanadischen und amerikanischen Behörden abgeschlossen. Im bis anhin bekanntesten und bedeutendsten Verfahren, dem Fall Arana de Nasser, ging es um 240 Millionen Schweizer Franken. Das Verfahren führte zu einem Streit zwischen der Eidgenossenschaft und zwei Kantonen über die Teilung des schweizerischen Anteils.

Am 23. Februar 1994 verhaftete die Polizei des Kantons Waadt die kolumbianische Staatsangehörige Sheila Arana de Nasser in ihrem Haus in Founex. Die Untersuchung ergab, dass sie die Ehefrau des Drogenhändlers Julio Cesar Nasser war und seit 1978 den Ertrag ihres Ehemannes aus dem Drogenhandel in den Vereinigten Staaten wusch. Die Guthaben auf ihren beschlagnahmten Bankkonten in der Schweiz beliefen sich auf rund 180 Millionen Dollar (ca. 240 Millionen Schweizer Franken). Sheila Arana de Nasser wurde an die Vereinigten Staaten ausgeliefert und gestand, dass das

¹ Vgl. Ursula Cassani, *Combattre le crime en confisquant les profits: nouvelles perspectives d'une justice transnationale*, in: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie, *Wirtschaftskriminalität*, Bd. 17, Chur/Zürich 1999.
² SR **0.311.53**.

ganze Geld aus dem Drogenhandel stamme. Die Vereinigten Staaten vereinbarten mit den Kantonen Waadt und Zürich, den Erlös aus dem eingezogenen Vermögen hälftig aufzuteilen, sodass die USA und die Schweiz je 120 Millionen Franken erhalten sollten. Die Kantone Waadt und Zürich gingen davon aus, dass dieser Betrag gestützt auf Artikel 381 StGB³ ihnen zufallen werde, da sie zuständig gewesen wären, Sheila Arana de Nasser wegen Drogenhandels und Geldwäscherei zu verfolgen. Der Bund vertrat demgegenüber den Standpunkt, es handle sich um ein in seine Zuständigkeit fallendes internationales Verfahren. Das Bundesamt für Polizei habe die Auslieferung von Sheila Arana de Nasser angeordnet und sei ermächtigt gewesen, die bei ihr beschlagnahmten Gegenstände (Art. 59 IRSG⁴) an die Vereinigten Staaten zu überweisen. Nach langen Verhandlungen wurden die der Schweiz zustehenden 120 Millionen im Verhältnis von je 40 Prozent für die Kantone Waadt und Zürich sowie 20 Prozent für den Bund aufgeteilt.

Nach Bekanntwerden dieses Falles zirkulierten zahlreiche Gerüchte über die Höhe der in der Schweiz eingezogenen Vermögen. So berichtete die Zeitung «CASH» im November 1998 in einem Artikel⁵, der Bund und die Kantone hätten seit 1990 Drogengelder in der Höhe von 572 Millionen Franken konfisziert⁶. Da eine offizielle Statistik fehlt, führte die Eidgenössische Finanzverwaltung eine Umfrage bei den Kantonen durch. Die teilweise unvollständigen Angaben lassen indessen keine aussagekräftigen Schlüsse zu. Jedenfalls sind die eingezogenen Beträge starken Schwankungen unterworfen und weniger hoch, als in der Öffentlichkeit angenommen wird. Werden die im Verfahren Arana de Nasser eingezogenen Beträge in Abzug gebracht, belaufen sich die Einziehungen der Kantone im Jahr 1998 noch auf 21 Millionen Franken und 1999 auf 30 Millionen Franken⁷. Die Bundesanwaltschaft ihrerseits hat zwischen 1994 und 1998 15,5 Millionen Franken eingezogen, wobei der grösste Teil aus einem einzigen Verfahren stammt. Weiter beschlagnahmte sie im gleichen Zeitraum 5,6 Millionen Franken und 3 Millionen Dollar⁸.

1.1.3 Lücken in der Gesetzgebung

1.1.3.1 Innerstaatliche Angelegenheiten

Die schweizerische Rechtsordnung kennt keine eigentlichen Teilungsregeln, weshalb die zuständigen Behörden sich bis anhin damit begnügen mussten, den Verteilungsschlüssel im Einzelfall zu bestimmen.

³ SR 311.0.

⁴ SR 351.1.

⁵ Vgl. Alexandra Stark und Anton Ladner, Nicht nur sauber, sondern mein. Bund, Kantone und Drittstaaten streiten sich darum, wie konfiszierte Drogengelder aufgeteilt werden, CASH Nr. 46 vom 13. November 1998.

⁶ Inklusive der 124,6 Millionen Dollar, welche im Verfahren Salinas beschlagnahmt wurden.

⁷ Umfrageergebnis der Eidgenössischen Finanzverwaltung, basierend auf den Angaben der Kantone.

⁸ Auskunft der Bundesanwaltschaft.

1.1.3.1.1 Kantonale Verfahren

Über die auf Grund des Strafgesetzbuches ausgesprochenen Einziehungen (Art. 381 Abs. 1 StGB) verfügen die Kantone, weil sie die Kosten der Strafverfolgung und der Vollstreckung der Strafen zu tragen haben.

Da die entsprechende Bestimmung aus einer Zeit stammt, in der strafbare Handlungen selten kantonsübergreifenden Charakter aufwiesen, vermag sie heutigen Ansprüchen nicht mehr zu genügen. Die Zuweisung des gesamten Einziehungserlöses an das einziehende Gemeinwesen kann zu stossenden Resultaten führen. Denn insbesondere die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens erfolgt heute kantonsübergreifend, in enger Zusammenarbeit der Behörden von Bund und Kantonen. Neben dem einziehenden Gemeinwesen beteiligt sich an den Ermittlungen oft auch jener Kanton, in dem sich die einzuziehenden Werte befinden, indem er Informationen oder Beweismittel zur Verfügung stellt oder wegen Verdachts auf Geldwäscherei ein selbstständiges Ermittlungsverfahren gegen den Finanzintermediär durchführt (Art. 305^{bis} StGB). Muss dieser Kanton damit rechnen, trotz seiner Verfahrensbeteiligung keinen Anteil am Einziehungserlös zu erhalten, kann er versucht sein, die Werte gestützt auf Artikel 305^{bis} StGB selber einzuziehen, was zu einem positiven Kompetenzkonflikt führen würde. Es erscheint daher recht und billig, diesen Kantonen einen Anteil am Einziehungserlös zukommen zu lassen.

1.1.3.1.2 Bundesgerichtsbarkeit

In den vom Bundesstrafgericht beurteilten Straffällen verfügt der Bund über die eingezogenen Vermögenswerte (Art. 381 Abs. 2 StGB). Wird eine Bundesstrafsache den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen, fallen die Einziehungen jedoch dem Kanton zu.

Diese Regelung wird nun mit der Gesetzgebung über Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung modifiziert, mit welcher dem Bund im Bereich des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität (sog. Effizienzvorlage) neue Kompetenzen erteilt werden⁹. In Abweichung des Grundsatzes von Artikel 381 StGB wird darin festgehalten, dass der Bund über die eingezogenen Vermögenswerte auch dann verfügen kann, wenn die Bundesanwaltschaft nach Artikel 340^{bis} StGB zwar die Strafverfolgung kantonalen Behörden delegiert, der Bundesanwalt indes vor kantonalen Gerichten Anklage führt (Art. 265^{quater} [neu] BStP in Verb. mit Art. 18^{bis} BStP). Der Bund trägt dann aber auch die zu Lasten des Staates gehenden Kosten. Diese von den Kantonen zum Teil bekämpfte Bestimmung hat das Parlament gleichsam im Sinne einer provisorischen Regelung verabschiedet und den Bundesrat gleichzeitig mit einer Motion eingela-

⁹ Vgl. BBl 2000 71. Siehe auch Botschaft des Bundesrates vom 28. Januar 1998 über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung), BBl 1998 1529 ff.

den, ihm einen Vorschlag für eine generelle Neuregelung der Teilung eingezogener Vermögenswerte zu unterbreiten¹⁰.

Gemäss Effizienzvorlage sind Straftaten des organisierten Verbrechens (einschliesslich Korruption und Geldwäscherei) der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt, wenn die strafbaren Handlungen zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen wurden oder in mehreren Kantonen erfolgten, ohne dass ein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Art. 340^{bis} Abs. 1 E-StGB). Im Weiteren kann der Bundesanwalt in Fällen internationaler oder interkantonaler Wirtschaftskriminalität (strafbare Handlungen gegen das Vermögen und Urkundenfälschung) eine Strafuntersuchung einleiten, sofern keine kantonale Behörde mit der Sache befasst ist oder die zuständige kantonale Behörde dem Bundesanwalt die Übernahme der Strafuntersuchung beantragt (Art. 340^{bis} Abs. 2 E-StGB). Diese vom Parlament am 22. Dezember 1999 beschlossenen Änderungen dürften am 1. Januar 2002 in Kraft treten.

Artikel 265^{quater} BStP (Effizienzvorlage) soll durch das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG) aufgehoben werden. Abgesehen von einfachen Fällen sieht das Strafgerichtsgesetz bei Fällen von organisiertem Verbrechen oder Wirtschaftskriminalität die Möglichkeit der Delegation nicht mehr vor¹¹.

1.1.3.1.3 Verwaltungsstrafverfahren

Aus den Artikeln 92 und 93 VStrR¹² folgt, dass Vermögenswerte, welche gestützt auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht eingezogen werden, unabhängig davon, ob die Einziehung von Behörden des Bundes oder der Kantone verfügt wurde, grundsätzlich an den Bund fallen. Im Gegenzug können die Kantone vom Bund die Erstattung jener Prozess- und Vollzugskosten fordern, zu denen der Beschuldigte nicht verurteilt worden ist oder die der Verurteilte nicht bezahlen kann (Art. 98 VStrR)¹³.

Diese Regelung erscheint insofern als unbillig, als auch in Verwaltungsstrafsachen eine Zusammenarbeit von Behörden der Kantone und des Bundes erforderlich sein kann. Sie kann dazu führen, dass die kantonalen Behörden wenig Interesse zeigen, einer Vereinigung der Strafverfolgung in ihrer Hand in Fällen zuzustimmen, in denen sowohl die Zuständigkeit der beteiligten Verwaltung als auch jene der kantonalen Gerichtsbarkeit gegeben sind (Art. 21 Abs. 3 VStrR).

1.1.3.2 Verfahren mit internationalem Bezug

Für die mit ausländischen Behörden abgeschlossenen Teilungsvereinbarungen fehlt eine Rechtsgrundlage, was in der Lehre kritisiert wird¹⁴. Diese Lücke führte schon verschiedentlich zu Streitigkeiten zwischen Kantonen und Bund, insbesondere über die Zuständigkeit, mit ausländischen Behörden zu verhandeln. Im Fall Arana de Nasser beispielsweise (vgl. Ziff. 1.1.2) vertraten die Kantone Waadt und Zürich die

¹⁰ Vgl. Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates betreffend Einziehungserträge im Strafverfolgungsbereich (98.3366). S. Ziff. 1.2.1.

¹¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 (4369, 4375).
¹² SR 313.0.

¹³ Vgl. Renate Schwob, Verwaltungsstrafrecht des Bundes V, SJK 1290, S. 14.

¹⁴ Gunther Arzt, StGB 260^{ter}, N 83, in: Schmid (Hrsg.), Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998.

Auffassung, bei der Teilungsvereinbarung mit den Vereinigten Staaten handle es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, weshalb eine Beteiligung des Bundes an den Verhandlungen nicht erforderlich sei und der Bund die Vereinbarung auch nicht genehmigen müsse. Der Bund stellte sich dagegen auf den Standpunkt, die Teilungsvereinbarung unterstehe dem Völkerrecht, weshalb er für die Verhandlungen zuständig sei.

Die Aufteilung ausländischer Einziehungserlöse, welche der Schweiz gestützt auf eine internationale Teilungsvereinbarung zufallen, wird durch Artikel 381 StGB nicht geregelt. Gemäss heutiger Praxis gehen die Erlöse an die Kantone, wenn sie im Rahmen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen mit ausländischen Behörden zusammengearbeitet haben. In Auslieferungsverfahren behält auf Grund seiner Verfahrensleitung demgegenüber der Bund die Gelder. Diese Teilungsregel ist rechtlich nicht abgestützt und wurde im Verfahren Arana de Nasser in Frage gestellt (vgl. Ziff. 1.1.2).

1.1.4 Internationale Entwicklung

1.1.4.1 Internationale Abkommen und Empfehlungen

Über die Teilung eingezogener Werte im Allgemeinen bestehen keine multilateralen Staatsverträge¹⁵. Einige internationale Abkommen fordern jedoch die Staaten auf, die Einziehungsverfahren einander anzugleichen und die eingezogenen Vermögen aufzuteilen. Zu nennen sind das Übereinkommen Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten¹⁶, das Übereinkommen der UNO gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen¹⁷ sowie die 1996 revidierten Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) von 1990^{18/19}.

1.1.4.2 Ausländische Gesetzgebungen

1.1.4.2.1 Vereinigte Staaten

Im amerikanischen System widerspiegelt die Teilung der Einziehungserlöse den Grad der Mitwirkung der Gliedstaaten und lokalen Behörden im Strafverfahren²⁰. Massgebend für den Teilungsschlüssel ist in erster Linie die Anzahl Arbeitsstunden,

¹⁵ Demgegenüber existieren zweiseitige Staatsverträge allgemeiner Art. So schlossen die Regierungen der Vereinigten Staaten und der Niederlande eine Grundsatzvereinbarung über Sharing ab.

¹⁶ Vgl. Art. 15.

¹⁷ Art. 5, Abs. 5, Bst. b; Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat, Dok. E/CONF. 82/15 vom 19. Dezember 1988.

¹⁸ Empfehlung Nr. 39. Diese wurde unter anderem im Bulletin der Eidgenössischen Bankenkommission von 1996 publiziert (S. 19 ff.).

¹⁹ In diesem Zusammenhang haben die G8-Länder (Untergruppe 1, Juristische Zusammenarbeit) ein Vereinbarungsmodell für die zweiseitige Teilung ausgearbeitet.

²⁰ Vgl. «The Attorney General's Guidelines on Seized and Forfeited Property» vom Juli 1990 und «A Guide to Equitable Sharing of Federally Forfeited Property for State and Local Law Enforcement Agencies» vom März 1994, beide erlassen vom U.S. Department of Justice.

welche die Mitarbeiter der verschiedenen Behörden geleistet haben. Die Teilung basiert auf dem Nettoerlös der Einziehung. Abgezogen werden Drittansprüche (Retentionsrechte, Hypotheken), die Kosten des Bundes im Zusammenhang mit der Einziehung, Belohnungen für Informanten und Ausgaben des Bundes für die Verwaltung der eingezogenen Vermögen (Bewertung, Lagerung, Sicherung und Verkauf).

Auf internationaler Ebene können der Justiz- und der Finanzminister mit beliebigen ausländischen Staaten, welche direkt oder indirekt bei der Beschlagnahme oder Einziehung mitgewirkt haben, Teilungsvereinbarungen abschliessen. Der Anteil des ausländischen Staates entspricht dem Mitwirkungsgrad bei der Einziehung und der Bedeutung der geleisteten Hilfe für den Erfolg der Einziehung²¹.

Die Erlöse aus innerstaatlichen oder internationalen Einziehungen gehen an zwei vom Justizministerium beziehungsweise Finanzministerium verwaltete Fonds. Aus den Fonds können künftig Ermittlungen, die Ausbildung von Ermittlungsbeamten, Ausrüstungen (kugelsichere Westen, Schusswaffen, Radios, Mobiltelefone, Computer, Fahrzeuge usw.) oder Hafteinrichtungen (Bau von Gefängnissen) finanziert werden. Den Gliedstaaten und den kommunalen Stellen steht es frei, bis zu 15 Prozent ihrer Anteile für die Behandlung von Drogenabhängigen und für Erziehungsprogramme im Bereich der Drogenbekämpfung einzusetzen.

1.1.4.2.2 Kanada

1995 führte Kanada eine Regelung über die Teilung von Einziehungserlösen ein²². Die Bestimmungen sind anwendbar auf alle in einem Bundesverfahren eingezogenen Vermögen, die aus Betäubungsmitteldelikten oder organisiertem Verbrechen stammen. Der Generalprokurator (eine Verwaltungsbehörde), welcher die Teilung vornimmt, beurteilt die Mitwirkung der beteiligten Behörden. Dabei berücksichtigt er (1) die Art und Wichtigkeit der gelieferten Informationen und (2) den Grad der Mitwirkung der beteiligten Stellen bei der Ermittlung und bei der Strafverfolgung, welche zur Einziehung führten. Vom Teilungsbetrag werden der Sach- und Verwaltungsaufwand sowie, mit Ausnahme der Gerichtskosten, jene Aufwendungen abgezogen, die direkt durch die eingezogenen Vermögen verursacht wurden.

Erfolgte die Einziehung von Vermögen oder die Verurteilung zu einer Geldbusse unter Mitwirkung ausländischer Stellen, so kann der Generalprokurator unter bestimmten Bedingungen mit ausländischen Regierungen Vereinbarungen über die gegenseitige Teilung abschliessen. Der dem ausländischen Staat zustehende Anteil wird grundsätzlich einzelfallweise festgelegt. Der kanadische Anteil wird analog zum innerstaatlichen Verfahren aufgeteilt.

²¹ Das Justiz- und das Finanzministerium haben zu diesem Zweck detaillierte Richtlinien erlassen, z.B. das «Memorandum of Understanding between the Departement of Justice and the Departement of the Treasury establishing International Asset Sharing Guidelines» vom April/Mai 1995.

²² Vgl. die «Loi du 23 juin 1993 concernant l'administration de biens saisis ou bloqués relativement à certaines infractions, l'aliénation de biens après confiscation et, dans certains cas, le partage du produit de leur aliénation» (Kurztitel: «Loi sur l'administration des biens saisis») und das «Règlement du 31 janvier 1995 concernant le partage du produit de l'aliénation des biens confisqués, le partage de certaines amendes et le partage de fonds transférés au Canada par des gouvernements étrangers» (Kurztitel: «Règlement sur le partage du produit de l'aliénation des biens confisqués»).

1.1.4.2.3 Luxemburg

1992 hat der luxemburgische Gesetzgeber einen «Fonds de lutte contre le trafic de stupéfiants» errichtet²³. Dieser bezweckt, die Entwicklung, die Koordination und den Einsatz von Mitteln zur Bekämpfung des Drogenhandels und der Rauschgiftsucht sowie derer direkten und indirekten Folgen zu fördern. Der Fonds weist eine eigene Rechtspersönlichkeit auf und wird durch alle beweglichen und unbeweglichen, geteilten oder ungeteilten Werte gespeist, die in Anwendung der «loi concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie» eingezogen werden.

1.1.4.2.4 Lichtenstein

Auf Grund einer im Jahr 2000 erfolgten Änderung der liechtensteinischen Strafprozessordnung²⁴ ist die Regierung ermächtigt, mit den Staaten Teilungsvereinbarungen über eingezogene Vermögenswerte abzuschliessen, in welchen die strafbaren Handlungen begangen wurden, wobei in die Vereinbarungen auch Bestimmungen über die Verwendung aufgenommen werden können.

1.2 Gesetzgeberische Arbeiten

1.2.1 Regelungsbedarf und Parlamentarische Vorstösse

Nach dem Fall Arana de Nasser und den damit aufgezeigten Gesetzeslücken wurde der Ruf nach Teilungsregeln für eingezogene Vermögenswerte laut. So verlangten die Kantone, dass der Bund im Hinblick auf einen gerechten Lastenausgleich zwischen Kantonen und Bund eine allgemeine Regelung betreffend die Teilung der in Strafverfahren eingezogenen Vermögenswerte schaffen solle, und die Konferenz der Westschweizer und Tessiner Strafverfolgungsbehörden versuchte, ein «gentlemen's agreement» auszuarbeiten, um damit Streitigkeiten zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Kantone zu vermeiden. Schliesslich äusserten sich zahlreiche Stimmen²⁵ dahingehend, eingezogene Gelder aus dem Drogenhandel sollten nicht einfach in die allgemeine Staatskasse fliessen, sondern den indirekten Opfern der Drogen «zurückgegeben» werden. Insbesondere Organisationen im Bereich der

²³ Vgl. Art. 5 der «Loi du 17 mars 1992 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle».

²⁴ Art. 253a gemäss Gesetz vom 25. Oktober 2000 über die Änderung der Strafprozessordnung.

²⁵ Vgl. u.a. folgende Presseartikel: Alexandra Stark und Anton Ladner, Nicht nur sauber, sondern mein. Bund, Kantone und Drittstaaten streiten sich darum, wie konfiszierte Drogengelder aufgeteilt werden, CASH Nr. 46 vom 13. November 1998; Peter Stirnimann, Ruf nach Zweckbindung und Ursachenbekämpfung, Neue Zürcher Zeitung, Nr. 236 vom 12. Oktober 1998; Marlyse Cuagnier, Les millions genevois de la drogue vont à la prévention: un modèle pour la Suisse?, 24 Heures, 20–21 März 1999.

Sucht- und Entwicklungshilfe vertreten die Meinung, die eingezogenen Werte seien zumindest teilweise für die Suchtprävention, die Behandlung von Drogenabhängigen und die Entwicklungshilfe in den Drogen anbauenden Ländern (Substitution der Drogenproduktion) zu verwenden (s. Ziff. 1.3.3.).

Auch verschiedene parlamentarische Vorstösse zeigen die Notwendigkeit, die Teilung eingezogener Vermögenswerte zu regeln:

- a. Am 27. August 1998 reichte die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates eine Motion betreffend Einziehungserträge im Strafverfolgungsbereich ein, welche von National- und Ständerat überwiesen wurde (98.3366):

Der Bundesrat wird ersucht, so bald wie möglich einen Entwurf vorzulegen, der die Teilung der Einziehungserträge (Sharing) für den ganzen Strafverfolgungsbereich allgemein regelt und dabei einem gerechten Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen Rechnung trägt.

- b. Am 17. Dezember 1998 hinterlegte Nationalrat Jost Gross eine parlamentarische Initiative betreffend die Verwendung beschlagnahmter Drogengelder für die Suchtrehabilitation (98.450), welcher der Nationalrat am 20. Dezember 1999 zustimmt. Mit der Initiative wird die Schaffung folgender Regelung beantragt:

Im Rahmen von Strafverfahren wegen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz beschlagnahmte Vermögenswerte sind neben der Verwendung für Geschädigte zweckgebunden für die Finanzierung von Einrichtungen der Drogenprävention und der Drogenrehabilitation einzusetzen; entweder durch eine Änderung von Artikel 59 f. StGB oder eine Ergänzung des Betäubungsmittelgesetzes.

- c. Eine Motion von Nationalrat Alex Heim vom 8. März 1999, umgewandelt in ein Postulat, betrifft ebenfalls die Verwendung konfiszierter Drogengelder (99.3050):

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, welche sicherstellt, dass künftig ein Teil der Drogengelder für die Opfer des Drogenkonsums verwendet wird. Diese Gelder sollen namentlich für Entzugstherapien, für die Prävention und für die Drogenbekämpfung eingesetzt werden.

- d. Am 15. März 1999 ersuchte Nationalrätin Lisbeth Fehr den Bundesrat mit einer einfachen Anfrage um Beantwortung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit konfiszierten Drogengeldern (99.1021).

1.2.2 Vorentwurf eines Sharing-Gesetzes

Am 5. Oktober 1998 setzte der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eine Expertenkommission ein. Diese hatte den Auftrag, einen Schlüssel für die Aufteilung der Einziehungserträge auszuarbeiten und dabei zu prüfen, ob ein Teil derselben zweckgebunden zu verwenden sei. Im Oktober 1999 erstattete die Kommission dem EJPD ihren Entwurf und den Begleitbericht.

Der Bundesrat stimmte den Vorschlägen der Expertenkommission mit zwei Vorbehalten zu. Er erhöhte den Minimalbetrag der Einziehungen, ab welchem der Gesetzesentwurf Anwendung finden soll, und änderte den Teilungsschlüssel unter

den beteiligten Gemeinwesen²⁶. Am 5. Juli 2000 beauftragte der Bundesrat das EJPD, den geänderten Vorentwurf den Kantonen, Parteien und interessierten Verbänden zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Die Vernehmlassung wurde ab Mitte Juli bis Ende Oktober 2000 durchgeführt.

1.2.3 Vernehmlassungsverfahren

Zum Vorentwurf haben sich alle Kantone, sieben Parteien, 19 Verbände und das Bundesgericht geäußert. Sie stimmen dem Gesetzesentwurf grundsätzlich zu und anerkennen die Notwendigkeit einer klaren Teilungsregelung für eingezogene Vermögenswerte²⁷. Dabei sind folgende Kernpunkte hervorzuheben:

- Insbesondere aus Gründen der Verfahrensökonomie und der Transparenz stimmen die Vernehmlasser praktisch einstimmig dem Vorschlag zu, die eingezogenen Vermögenswerte in allen Verfahren nach einem vorgegebenen Schlüssel aufzuteilen.
- Nach dem Vorentwurf finden die neuen Teilungsregeln nur Anwendung, wenn der Bruttobetrag der eingezogenen Vermögenswerte mindestens 500 000 Franken beträgt. Sieben Kantone und ein Verband erachten diesen Mindestbetrag als angemessen. Fünf Kantone und drei Parteien halten ihn für zu hoch und beantragen, ihn auf 100 000 Franken herabzusetzen. Ein Kanton schlägt einen Mindestbetrag von 250 000 Franken vor.
- Die Mehrheit der Vernehmlasser erachtet den Bundesanteil als zu hoch, da die allgemeine Unterstützung durch den Bund (internationale Rechtshilfe, Zentralstellen und Datenbanken) nur marginaler Natur sei und einen Anteil von $\frac{3}{10}$ der eingezogenen Vermögenswerte nicht rechtfertige. Sie sind zudem der Ansicht, dass der Bund bei den gemäss Effizienzvorlage in seine Zuständigkeit fallenden Bereichen des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität über Gebühr bevorteilt werde.
- Die Regeln über die Teilung eingezogener Vermögenswerte zwischen Staaten wurden wohlwollend aufgenommen. Einige Vernehmlasser verlangen Regelungen für Fälle der Bestechung ausländischer Beamter und ungetreuer Amtsführung zu Lasten ausländischer Staaten. Sie schlagen vor, die in solchen Fällen eingezogenen Gelder unter Vorbehalt des Gegenrechts den ausländischen Staaten auszuhändigen, wobei ein Teil der eingezogenen Vermögenswerte dem betroffenen Kanton zur Deckung seiner Kosten verbliebe.

²⁶ Vorentwurf und Begleitbericht betreffend die Teilung eingezogener Vermögenswerte («Sharing»), Bern, Juli 2000.

²⁷ Für die vollständigen Vernehmlassungsergebnisse vgl.: Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Gesetzesentwurf (recte: Vorentwurf) über die Teilung eingezogener Vermögenswerte («Sharing»), Bundesamt für Justiz, April 2001.

- Die Frage der Zweckbindung (z.B.: Suchtprävention oder Entwicklungshilfe) wurde kontrovers beurteilt. Fast alle Kantone begrüssen den Vorschlag des Bundesrates, auf eine Zweckbindung zu verzichten. Die Parteien betrachten die Zweckbindung unterschiedlich. Die Wirtschaftsverbände und die Strafverfolgungsbehörden sprechen sich gegen eine Zweckbindung aus, wogegen die in der Drogenbekämpfung und der Entwicklungshilfe tätigen Verbände für eine Zweckbindung eintreten.

Am 25. April 2001 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und beauftragte das EJPD, die Botschaft für einen Gesetzesentwurf über die Teilung eingezogener Vermögenswerte auszuarbeiten (Sharing-Gesetzesentwurf).

1.3 Leitlinien des Gesetzesentwurfs

Oft beteiligen sich mehrere Gemeinwesen an der gleichen Strafuntersuchung. Werden dabei Vermögenswerte eingezogen, besteht das Bedürfnis, diese unter den beteiligten Gemeinwesen aufzuteilen. Bei Verfahren mit internationalem Bezug stellt sich die Frage der Teilung in doppelter Weise, nämlich vorerst jene der Teilung zwischen der Schweiz und einem ausländischen Staat sowie in der Folge jene der innerstaatlichen Teilung zwischen dem Bund und den Kantonen.

Der Sharing-Gesetzesentwurf regelt Zuständigkeit und Verfahren des Abschlusses internationaler Teilungsvereinbarungen, wobei der Verteilschlüssel von den Verhandlungspartnern zu bestimmen ist. Die interne Verteilung zwischen dem Bund und den Kantonen erfolgt dagegen nach einem festen Verteilschlüssel, welcher einen gerechten Ausgleich darstellen und Interessenkonflikte vermeiden soll (s. Ziff. 1.3.1 und 1.3.2). Gemäss Antrag des Bundesrates sollen die Kantone in der Verwendung ihrer Anteile an den eingezogenen Vermögenswerten frei sein (s. Ziff. 1.3.3).

1.3.1 Ziele des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf betreffend die Teilung eingezogener Vermögenswerte verfolgt hauptsächlich drei Ziele:

- a. Er soll die am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen in gerechter Weise für ihre Aufwendungen in den Strafverfahren und in der Strafvollstreckung entschädigen.
- b. Er will einen Ausgleich und die Solidarität unter den am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen bewirken. Weil insbesondere dem organisierten Verbrechen und der Wirtschaftskriminalität vermehrt grenzüberschreitender Charakter zukommt, führt der einziehende Kanton das Strafverfahren in aller Regel nicht allein durch; er ist vielmehr auf die Mitarbeit anderer Gemeinwesen angewiesen. Es erschiene daher unbillig, die Einziehungserlöse allein jenem Gemeinwesen zukommen zu lassen, welches die Einziehung angeordnet hat. Die Billigkeit erfordert eine Teilung der Einziehungserlöse zwischen den an der Einziehung beteiligten Gemeinwesen.

- c. Mit dem angestrebten Ausgleich soll erreicht werden, dass Kompetenzkonflikte unter den Gemeinwesen entschärft werden. In der Tat können deliktische Vermögenswerte mit strafbaren Handlungen zusammenhängen, für deren Verfolgung und Beurteilung unterschiedliche Kantone zuständig sind. So kann beispielsweise bei der Einziehung deliktischer Vermögenswerte aus Geldwäscherei ein Kompetenzkonflikt entstehen zwischen der für die Verfolgung der Haupttat zuständigen Behörde und der Behörde jenes Kantons, in welchem sich das Drogengeld befindet. Eine Teilungsregelung, welche die verschiedenen an der Strafverfolgung beteiligten Gemeinwesen berücksichtigt, fördert den Abschluss von Gerichtsstandsvereinbarungen und vermeidet, dass Kantone gestützt auf Artikel 305^{bis} StGB separate Einziehungsverfahren einleiten. Der Gesetzesentwurf enthält jedoch keine neuen Zuständigkeitsregeln. Können sich die beteiligten Gemeinwesen nicht einigen, ist der Kompetenzkonflikt der Anklagekammer des Bundesgerichts zu unterbreiten, welche die zur Einziehung zuständige Behörde zu bestimmen hat (Art. 351 StGB).

1.3.2 Teilung zwischen Staaten

1.3.2.1 Aktive und passive internationale Teilung

Der Gesetzesentwurf über das Sharing regelt innerstaatlich das Verfahren des Abschlusses von Vereinbarungen über die Teilung eingezogener Vermögenswerte auf internationaler Ebene.

Er unterscheidet zwischen aktiver und passiver internationaler Teilung.

- a. Bei der aktiven internationalen Teilung ziehen die schweizerischen Behörden (der Kantone oder des Bundes) Vermögenswerte deliktischer Herkunft in Anwendung des schweizerischen Rechts ein und bieten diese dem ausländischen Staat, welcher im Strafverfahren mitgewirkt hat, ganz oder teilweise an. Die Werte befinden sich grundsätzlich in der Schweiz; das Territorialitätsprinzip hindert den schweizerischen Richter indessen nicht daran, die Einziehung von Vermögenswerten im Ausland zu verfügen²⁸.
- b. Bei der passiven internationalen Teilung wird die Strafuntersuchung durch einen ausländischen Staat geführt, und die zuständigen ausländischen Behörden ziehen die Vermögenswerte nach ihrer eigenen Rechtsordnung ein. Die schweizerischen Behörden sind gehalten, den ausländischen Behörden die erforderlichen Beweismittel oder Informationen zu übermitteln (Art. 67a IRSG) oder ihnen in der Schweiz liegende Vermögenswerte deliktischer Herkunft auszuhändigen, damit diese eingezogen und den Berechtigten zurückerstattet werden können (Art. 59 und 74a IRSG). Im Gegenzug kann der ausländische Staat der Schweiz für diese Hilfe einen Teil der eingezogenen Vermögenswerte überlassen.

²⁸ SJ 1986, S. 520.

1.3.2.2

Sonderfall der Rückerstattung an den geschädigten Staat

Der Sharing-Gesetzesentwurf ermöglicht es ausdrücklich, dass Vermögenswerte, welche aus der Bestechung von Beamten oder ungetreuer Amtsführung derselben zu Lasten des ausländischen Staates stammen, dem ausländischen Staat vollumfänglich zurückerstattet werden. Solche Vermögenswerte werden dem «verletzten» Staat in der Regel bereits heute zurückerstattet, und der Bundesrat beabsichtigt nicht, diese Praxis zu ändern. Je nachdem, ob die Einziehung nach schweizerischem oder ausländischem Recht ausgesprochen wurde, erfolgt die Rückerstattung in unterschiedlicher Weise. Hat der ausländische Staat die Einziehung verfügt oder besteht kein Zweifel an der deliktischen Herkunft der Vermögenswerte, erstatten die zuständigen Behörden des Bundes oder der Kantone die beschlagnahmten Vermögenswerte dem ausländischen Staat direkt in Anwendung von Artikel 59 oder 74a IRSG zurück. Die Rückerstattung erfolgt in diesem Fall somit durch die dazu zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Wird dagegen in der Schweiz ein Strafverfahren eröffnet und die Einziehung nach schweizerischem Recht verfügt, erfolgt die Rückerstattung auf Grund einer internationalen Teilungsvereinbarung, welche nach dem Entwurf über das Sharinggesetz vom Bund abzuschliessen ist (siehe auch Ziff. 2.3.2)

1.3.3

Art der innerstaatlichen Teilung

Die eingezogenen Vermögenswerte können zwischen dem Bund und den Kantonen nach verschiedenen Kriterien aufgeteilt werden, wobei zwei Vorgehen im Vordergrund stehen. Die eingezogenen Vermögenswerte fliessen entweder alle in eine gemeinsame Kasse und werden nach einem bestimmten Verteilschlüssel (beispielsweise entsprechend der Bevölkerungsgrösse, der Kosten für Strafverfolgung und Strafvollzug oder der Anzahl Verurteilungen wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz) dem Bund und den Kantonen periodisch ausgerichtet. Oder aber die Vermögenswerte werden bezogen auf das konkrete Strafverfahren, das zur Einziehung geführt hat, unter den beteiligten Gemeinwesen aufgeteilt. Die Werte werden dann nach quantitativen Massstäben entsprechend der von den Gemeinwesen geleisteten Arbeit (Anzahl Arbeitsstunden, durchgeführte Einsätze), nach qualitativen Kriterien (entsprechend der Funktion, welche im Strafverfahren übernommen wurde) oder nach einem festen Schema (in Berücksichtigung des Aufwands der durch die Kantone festgelegten Quoten) aufgeteilt.

Der Bundesrat hat sich im Sinne der Expertenkommission für ein Modell der einzelfallbezogenen Aufteilung mit festen Quoten entschieden, welches ab einem Bruttobetrag der Einziehung von Fr. 100 000.– Anwendung findet. Er beantragt, dem Gemeinwesen, welches das Verfahren geleitet und die Einziehung verfügt hat (Kanton oder Bund), $\frac{5}{10}$ der eingezogenen Vermögenswerte zuzuteilen. Der Kanton, in dem sich die deliktischen Vermögenswerte befinden (rei-sitae-Kanton), soll einen Anteil von $\frac{2}{10}$ erhalten. Dem Bund sollen die restlichen $\frac{3}{10}$ der konfiszierten Mittel zufließen.

Dieses von praktisch allen Vernehmlassern²⁹ unterstützte System weist zahlreiche Vorteile auf:

- Die Anwendung ist einfach. Die besondere Teilungsregelung findet nur Anwendung, wenn der Einziehungsbetrag brutto eine bestimmte Mindesthöhe erreicht. Lediglich bei Fragen der Abziehbarkeit von Kosten könnten sich Schwierigkeiten ergeben, dies aber wohl nur in der Anfangsphase des Gesetzes. Der Verwaltungsaufwand dürfte relativ bescheiden sein.
- Im Gegensatz zum Modell mit einer gemeinsamen Kasse ermutigt das einzelfallbezogene System die Gemeinwesen, einen Straffall schnell und effizient anzupacken. Denn die eingezogenen Vermögenswerte werden nicht losgelöst vom konkreten Verfahren aufgeteilt, sondern fallen grösstenteils jenem Gemeinwesen zu, welches die Untersuchung geleitet und die Einziehung verfügt hat.
- Schliesslich können im Gegensatz zum Modell mit einer gemeinsamen Kasse Entscheide über die Aufteilung und damit auch über die Abziehbarkeit der Kosten in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden, womit ein gerechtes und unparteiliches Verfahren garantiert ist.

1.3.4 Verwendung der eingezogenen Vermögenswerte durch die begünstigten Gemeinwesen

1.3.4.1 Argumente für eine Zweckbindung

Dass eingezogene Gelder krimineller Herkunft in die allgemeine Staatskasse fließen sollen, kann als unmoralisch betrachtet werden. Zum Teil wird deshalb gefordert, dass zumindest ein Teil dieser Gelder an die Opfer der strafbaren Handlungen zurückfliessen soll, etwa in Form von Hilfen an Drogensüchtige. In diesem Sinne wurde vorgeschlagen, dass ein Anteil der eingezogenen Vermögenswerte als Beitrag für die Drogenprävention und zur Drogenrehabilitation verwendet werden sollten. Dies erscheine umso mehr angezeigt, als sich die massive Kürzung der Beiträge der Invalidenversicherung an Institutionen der Drogentherapie stark bemerkbar mache. Dabei handle es sich um eine generelle Entschädigung der Opfer des Drogenhandels. Eine solche Regelung würde die Prävention und die Therapie gegenüber der Repression stärken und das Ungleichgewicht im Rahmen des Viersäulenprinzips, welches für die schweizerische Drogenpolitik kennzeichnend sei, etwas reduzieren.

Andere halten dafür, dass Drogengelder zumindest teilweise den Drogen produzierenden Ländern zukommen sollten. Der Drogenhandel habe in diesen Ländern schlimme menschliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen gezeigt. Praktisch überall, wo sich die Drogenproduktion ausbreite, hätten zudem die Gewalttätigkeiten zugenommen. Mit den eingezogenen Geldern sollten daher Entwicklungshilfeprojekte in diesen Ländern unterstützt werden. So könnten Anreize geschaffen werden, auf den Anbau von Betäubungsmittelpflanzen zu verzichten, und für die Produzierenden solcher Pflanzen andere Erwerbsmöglichkeiten eröffnet werden. Daneben sollte die Armut im Allgemeinen bekämpft werden. Solche Projekte stellten zudem einen wichtigen Akt der internationalen Solidarität dar.

²⁹ Insbesondere alle Kantone sowie LPS, SP, FDP u. SVP.

Indem nur ein Teil der eingezogenen Vermögenswerte (z.B. $\frac{2}{10}$ für Suchtprävention und $\frac{1}{10}$ für Projekte in Anbauländern) einer Zweckbindung unterstellt würde, könne sowohl ein wichtiges Zeichen der Solidarität mit den Opfern der Drogenkriminalität gesetzt als auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass nur ein Teil der eingezogenen Vermögenswerte eindeutig dem Drogenhandel zugeordnet werden kann und der Spielraum der Kantone bei der Verwendung ihrer Einnahmen möglichst nicht beschränkt werden soll.

Diese Ideen sind in der parlamentarischen Initiative Gross aufgenommen worden. Mit dieser wird verlangt, die im Rahmen der Strafverfolgung von Drogendelikten eingezogenen Vermögenswerte für die Behandlung Drogensüchtiger zu verwenden. Am 20. Dezember 1999 hat der Nationalrat dieser Initiative oppositionslos zugestimmt und seine Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs beauftragt. Diese hat eine Subkommission mit der Ausarbeitung eines Gesetzestextes beauftragt und an ihrer Sitzung vom 5. Juli 2001 beschlossen, dass dieser Text der Kommission für Rechtsfragen anlässlich der Beratung des vom Bundesrat in Aussicht gestellten Sharing-Gesetzes als Änderungsvorschlag unterbreitet werden soll.

1.3.4.2 Ausländische und kantonale gesetzliche Regelungen

Auf internationaler Ebene sieht das von der Schweiz 1995 unterzeichnete, aber noch nicht ratifizierte internationale Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen ausdrücklich vor, dass eingezogene Vermögenswerte Organisationen übergeben werden können, welche in den Bereichen der Bekämpfung des Drogenhandels und des Drogenmissbrauchs tätig sind. In den meisten Staaten, insbesondere auch in Deutschland und Österreich, fallen eingezogene Vermögenswerte aber in die Staatskasse. Einzelne Staaten haben allerdings eine Zweckbindung eingeführt³⁰.

In der Schweiz ist der Entscheid über die Verwendung eingezogener Vermögenswerte nach geltendem Recht Sache der Kantone, welche diese in der Regel der Staatskasse zufließen lassen. Drei Kantone haben indes besondere Bestimmungen über die Verwendung eingezogener Vermögenswerte erlassen, nämlich Genf, Freiburg und Waadt. Im Kanton Genf werden die aus dem Betäubungsmittelhandel stammenden Einziehungsbeträge bis zu einem Betrag von 3 Millionen Franken pro Jahr an einen Spezialfonds überwiesen. Dessen Mittel werden je zur Hälfte für die Drogenprävention in Genf und die Entwicklungshilfe in der Dritten Welt verwendet³¹. Im Kanton Freiburg können mit den eingezogenen Vermögenswerten zusätzlich polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs sowie die medizinisch-soziale Betreuung von Drogenabhängigen finanziert werden³². Die Regelung des Grossen Rates des Kantons Waadt sieht vor, die Einziehungserlöse

³⁰ Vgl. die Gesetzgebungen in Frankreich, Luxemburg, Italien und den USA. In Belgien und Kanada sind entsprechende Regelungen in Vorbereitung.

³¹ Loi genevoise du 26 mai 1994 sur la création d'un fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie (E 470).

³² Freiburger Gesetz vom 13. Februar 1996 über den Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit (SGF 821.444.4).

auch für die Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs und die medizinisch-soziale Betreuung von Alkoholabhängigen zu verwenden³³.

1.3.4.3 Entscheidungsspielraum nach Sharinggesetz

Der Bundesrat hat Verständnis für die Argumente, welche die in der Drogenbekämpfung und der Entwicklungshilfe tätigen Organisationen vorbringen. Er zieht es aber, wie dies die Kantone in der Vernehmlassung allgemein wünschten, vor, die Empfänger der eingezogenen Vermögenswerte über die Verwendung der ihnen zukommenden eingezogenen Vermögenswerte verfügen zu lassen und auf eine bundesrechtliche Zweckbindung in einem Sharing-Gesetz zu verzichten.

Der Bundesrat begründet dies wie folgt:

- a. Da die eingezogenen Vermögenswerte nicht allein aus dem Drogenhandel, sondern auch aus anderen Straftaten stammen (z.B. Waffenhandel, Bestechung, Insiderdelikte und Pornografie), ist es fragwürdig, die eingezogenen Vermögenswerte allein für die Bekämpfung des Drogenhandels einzusetzen. Erhebungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung haben ergeben, dass 1998 21 000 000 Franken eingezogen wurden, wovon aber nur 8 000 000 aus dem Drogenhandel stammten. 1999 wurden 30 000 000 Franken eingezogen, davon 14 500 000 Franken aus dem Drogenhandel³⁴.
- b. Drogengelder stehen zudem meistens in Verbindung mit anderen strafbaren Handlungen, so dass oft nicht leicht festzustellen ist, ob Gelder aus dem Drogenhandel stammen. Es stellt sich daher die Frage, wie Vermögenswerte, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterlagen und gestützt auf Artikel 59 Ziffer 3 StGB eingezogen wurden, zu behandeln sind, wenn der Drogenhandel nur einen Teil der illegalen Geschäfte der kriminellen Organisation ausmachte. Es dürfte schwierig sein, hier nur die aus dem Handel mit Drogengeldern stammenden Vermögenswerte zur Bekämpfung des Drogenhandels einzusetzen, wie dies die Parlamentarische Initiative Gross und die Motion Heim verlangen.
- c. Im Weiteren darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die deliktischen Vermögenswerte oft durch komplizierte wirtschaftliche und finanzielle Transaktionen gewaschen werden und deren Einziehung nur dank Bereitstellung aufwendiger polizeilicher und gerichtlicher Ressourcen möglich ist. Es erscheint daher legitim, den Empfängern der eingezogenen Vermögenswerte die Freiheit zu lassen, solche Gelder auch direkt oder indirekt für die Verstärkung ihres Strafverfolgungsapparates einzusetzen.
- d. Schliesslich widerliefe die Schaffung eines besonderen Fonds den finanzpolitischen Grundsätzen, wonach Bund und Kantone bei der Verwendung ihrer Einnahmen ein gewisser Spielraum eingeräumt wird, und schränkte die für eine wirksame und wirtschaftliche Verwaltung erforderliche Flexibilität ein.

³³ Règlement vaudois du 17 décembre 1997 concernant la constitution d'un fonds pour la prévention et la lutte contre les toxicomanies (RSV 3.9).

³⁴ Die Vermögenswerte aus dem Fall Arana de Nasser (s. Ziff. 1.1.2) sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

Wird auf eine Regelung der Zweckbindung verzichtet, so schliesst dies nicht aus, dass ausländischen Staaten deliktische Vermögenswerte aus der Bestechung ihrer Beamten oder ungetreuer Amtsführung derselben zu Lasten des ausländischen Staates zurückerstattet werden. Solche Vermögenswerte werden dem «verletzten» Staat in der Regel bereits heute zurückerstattet, und der Bundesrat beabsichtigt nicht, diese Praxis zu ändern (s. Ziff. 2.3.2).

1.3.5 Gesetzestechnische Umsetzung der Vorschriften

Die neue Regelung über die Teilung eingezogener Vermögenswerte betrifft das Strafgesetzbuch (StGB), das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege (BStP), das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) und das Rechtshilfegesetz (IRSG). Der Übersichtlichkeit halber drängt es sich auf, einen separaten Erlass auszuarbeiten, welcher die Fragen der Teilung eingezogener Werte abschliessend regelt. Das Einfügen der Teilungsbestimmungen in die verschiedenen Erlasse würde das Verständnis der Materie erschweren.

2 Besonderer Teil: Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Das erste Kapitel des Gesetzesentwurfs umschreibt unter dem Titel «Allgemeine Bestimmungen» den Gegenstand (Art. 1) und den Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 2). Das zweite Kapitel ist der Teilung eingezogener Vermögenswerte im innerstaatlichen Bereich gewidmet. Es bestimmt die begünstigten Gemeinwesen, die ihnen zustehenden Anteile (Art. 3–5, 9 und 10), die für die Verteilung zuständige Behörde und das Teilungsverfahren (Art. 6–8). Das dritte Kapitel regelt die Teilung der Einziehungserlöse im internationalen Bereich. Es bezeichnet das Verfahren im Hinblick auf den Abschluss einer internationalen Teilungsvereinbarung (Art. 11–14) und sieht vor, wie der Anteil, welcher der Schweiz zusteht, innerstaatlich unter den Kantonen und dem Bund aufzuteilen ist (Art. 15).

2.1 Allgemeine Bestimmungen (1. Kapitel)

2.1.1 Anwendungsbereich (Art. 1)

Der Gesetzesentwurf bezweckt, *die Teilung* von eingezogenen Vermögenswerten unter den Kantonen, dem Bund und ausländischen Staaten *zu regeln*.

Der Begriff «eingezogene Vermögenswerte» umfasst:

- a. Vermögenswerte, die als unrechtmässiger Vorteil eingezogen wurden (Art. 59 Ziff. 1 StGB);
- b. Ersatzforderungen, die an Stelle von einzuziehenden, aber nicht mehr vorhandenen Vermögenswerten treten (Art. 59 Ziff. 2 StGB);

- c. Gegenstände, die einer Sicherungseinziehung unterliegen (Art. 58 StGB)³⁵, falls sie nicht dem Berechtigten auszuhändigen sind³⁶.

Weiter beinhaltet der Begriff auch Zinsen und andere Erträge aus den Vermögenswerten, welche von der Beschlagnahme an bis zum Zeitpunkt des Teilungsentscheidens aufgelaufen sind.

2.1.2 Geltungsbereich (Art. 2)

2.1.2.1 Innerstaatliche Teilung (Abs. 1)

Absatz 1 sieht vor, dass eine Teilung von Vermögenswerten unter den betroffenen Kantonen und dem Bund stattfindet, wenn die Werte *in Anwendung des Bundesstrafrechts* – gestützt auf die Artikel 58 und 59 StGB oder analoge Bestimmungen des Bundesrechts³⁷ – eingezogen wurden. Erfasst werden die strafrechtlichen, nicht aber die zivilrechtlichen Einziehungen (nicht also etwa die «Konfiskation» von Vermögen einer juristischen Person, deren Zweck unsittlich oder widerrechtlich geworden ist; Art. 57 Abs. 3 ZGB³⁸) oder die durch eine Verwaltungsbehörde ausserhalb des Strafprozesses ausgesprochenen administrativen Einziehungen³⁹. Ebenso sind die Einziehungen gemäss kantonalem Strafrecht ausgeschlossen. In diesem Bereich sind die Kantone zuständig zu bestimmen, wer über eingezogene Vermögenswerte verfügen kann (Art. 335 StGB). Der Gesetzesentwurf regelt alle gestützt auf Bundesstrafrecht eingezogenen Vermögenswerte, *und zwar unabhängig vom anwendbaren Verfahren*. Die Einziehung kann im Rahmen eines kantonalen Strafprozesses ausgesprochen worden sein, in welchem auch mehrere Kantone betroffen sein können. Ebenfalls erfasst werden aber auch Einziehungen, die in einem der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterliegenden Verfahren (vgl. insbesondere Art. 340 und 340^{bis} E-StGB [Effizienzvorlage]) oder in einem Verwaltungsstrafverfahren ausgesprochen werden.

³⁵ Beispielsweise Feuerwaffen; ein Haus als Hilfsmittel für unerlaubten Nachrichtendienst (BGE 114 IV 98, JT 1989 IV 98); das einem Kuppler gehörende Hotel, dessen Appartements an Prostituierte vermietet sind (VPB 59.134).

³⁶ Vgl. Niklaus Schmid, StGB 58, N 76, in: Schmid (Hrsg.), Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998.

³⁷ Beispielsweise Art. 24 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (BetmG; SR 812.121); Art. 38 und 39 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (SR 514.51); Art. 10 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1929 über die Spielbanken (SR 935.52).

³⁸ SR 210.

³⁹ Nicht zu verwechseln sind die durch den Gesetzesentwurf erfassten Einziehungen des Verwaltungsstrafrechts (Art. 1 VStrR) mit jenen des Verwaltungsrechts, die durch eine Administrativbehörde ausserhalb des Strafprozesses verfügt werden. Letztere werden mit verschiedenen Begriffen bezeichnet: Man spricht von Einziehung (durch eine Administrativbehörde), von Hinterlegung oder von (administrativer) Beschlagnahme. Solche Massnahmen sollen die öffentliche Sicherheit gewähren, können aber auch darauf abzielen, jeglichen unrechtmässigen Vorteil abzuschöpfen (vgl. z.B. Art. 28 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, SR 817.0; Art. 35 des Bundesgesetzes vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe, SR 941.41, und Art. 92 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt, SR 748.0). Siehe zum Ganzen: Denis Piotet, Les effets civils de la confiscation pénale, Bern 1995, S. 128 ff.

Der zweite Satz von Absatz 1 weist darauf hin, dass der Gesetzesentwurf auf die relativ seltenen Einziehungen *gestützt auf das Militärstrafgesetz* (Art. 41 ff. MStG⁴⁰) nicht anwendbar ist. Es besteht kein Anlass, den 1988 gesetzlich eingeführten Ausgleich⁴¹ zu ändern, wonach die Kantone zwar die Kosten des Vollzuges von Strafen und Massnahmen zu tragen haben (Art. 215 MStP⁴²), im Gegenzug aber das Total der eingezogenen Bussen (ebenso wie die eingezogenen Vermögenswerte) behalten dürfen (Art. 211 MStP).

Hervorzuheben ist schliesslich, dass der Gesetzesentwurf keine Anwendung findet, *wenn Vermögenswerte einem Geschädigten oder Dritten zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ausgehändigt werden*, denn in solchen Fällen wird gar keine Einziehungsmassnahme angeordnet (Art. 59 Ziff. 1 Abs. 1 in fine StGB; für den Fall, dass Dritte oder Geschädigte Rechte geltend machen, s. Art. 9 des Gesetzesentwurfs, Ziff. 2.2.3.1).

2.1.2.2 Internationale Teilung (Abs. 2)

Der Gesetzesentwurf regelt die Teilung von Vermögenswerten zwischen der Schweiz und ausländischen Staaten auch dann, wenn die Werte im Rahmen eines internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen eingezogen werden. Die Bestimmungen sind sowohl bei aktiver internationaler Teilung (wenn die Einziehung nach schweizerischem Recht verfügt wurde) als auch bei passiver internationaler Teilung (wenn die Einziehung nach ausländischen Recht verfügt wurde) anwendbar (s. Ziff. 1.3.2.1). Das Gesetz soll auch Anwendung finden, wenn das *ausländische Recht* nicht eine Einziehung, sondern *eine vergleichbare Massnahme* vorsieht. Diese Verdeutlichung erlaubt es, den verschiedenen Formen der Überführung von deliktischen Werten in Staatsbesitz gestützt auf ausländisches Recht Rechnung zu tragen. In den Vereinigten Staaten beispielsweise stellt die selbstständige Einziehung ein Verfahren zivilrechtlicher Natur dar («*civile forfeiture*»)⁴³. In Deutschland wird demgegenüber oft auf eine *Vermögensstrafe* erkannt⁴⁴. Entscheidend ist, dass es sich um eine Strafsache im Anwendungsbereich des Rechtshilfegesetzes handelt.

Die internationale Teilung eingezogener Vermögenswerte stellt das Prinzip, wonach ausländische Rechtshilfeersuchen in der Regel unentgeltlich ausgeführt werden

⁴⁰ SR 321.0.

⁴¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 1988 über ein zweites Paket von Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (BB1 1988 II 1333 ff., S. 1402).

⁴² SR 322.1.

⁴³ Zur Einziehung gestützt auf das amerikanische Recht vgl. Jürg-Beat Ackermann, Geldwäscherei - Money Laundering, Diss. Zürich 1992, S. 315 ff.; Niklaus Schmid, Strafverfahren und Strafrecht in den Vereinigten Staaten; Eine Einführung, 2. Aufl., Heidelberg 1993, S. 178.

⁴⁴ § 43a des deutschen Strafgesetzbuches gibt, falls das Gesetz auf diese Vorschrift verweist, dem Gericht die Möglichkeit, neben einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren auf Zahlung eines Geldbetrages zu erkennen, dessen Höhe durch den Wert des Vermögens des Täters begrenzt ist (Vermögensstrafe).

(Art. 31 Abs. 1 IRSG), nicht in Frage⁴⁵. Eingezogene Vermögenswerte, die dem Rechtshilfe leistenden Staat ausgehändigt werden, stellen nicht etwa eine Entschädigung für die entstandenen Aufwendungen dar, sondern eine Beteiligung am Erfolg der internationalen Zusammenarbeit.

2.2 Teilung zwischen Kantonen und Bund (2. Kapitel)

2.2.1 Festsetzung der Anteile (1. Abschnitt)

2.2.1.1 Minimalbetrag (Art. 3)

Aus verfahrensökonomischen Überlegungen ist vorgesehen, ein Teilungsverfahren gemäss Artikel 4–10 des Entwurfes erst ab einem bestimmten Einziehungsbetrag durchzuführen. Damit soll verhindert werden, dass Teilungsverfahren in Bagatellfällen (Einziehungsfälle mit geringen Beträgen) eingeleitet werden und womöglich die Kosten den Einziehungsbetrag übersteigen. Im Vorentwurf wurde dieser Betrag auf 500 000 Franken festgesetzt. Auf Grund der in der Vernehmlassung geäusserten Befürchtungen⁴⁶, dass der Gesetzesentwurf damit zum toten Buchstaben verkommen könnte, schlägt der Bundesrat vor, den Mindestbetrag auf 100 000 Franken herabzusetzen. Liegt der Bruttobetrag der Einziehung unter 100 000 Franken, so gelten die allgemeinen Bestimmungen: Nach Artikel 381 StGB verfügen die Kantone über die auf Grund des Strafgesetzbuches verhängten Einziehungen, und in den vom Bundesstrafgericht beurteilten Straffällen fallen die eingezogenen Vermögenswerte an den Bund (vgl. Ziff. 1.1.3.1.2).

2.2.1.2 Nettobetrag (Art. 4)

2.2.1.2.1 Netto- oder Bruttoprinzip?

Die eingezogenen Vermögenswerte sollen in erster Linie dazu dienen, die im Rahmen der Strafverfolgung entstandenen Kosten zu ersetzen (vgl. Ziff. 1.3.1). Dieser Zweck kann auf zweierlei Arten erreicht werden. Erstens kann der gesamte Betrag der eingezogenen Werte den Teilungsregeln unterworfen werden, wobei, um den höheren Auslagen und den Strafvollzugskosten jenes Gemeinwesens Rechnung zu tragen, welches das Verfahren geleitet hat, dessen Anteil entsprechend erhöht wird (*Bruttoprinzip*). Oder es bildet lediglich der Nettoerlös nach Abzug der Verfahrens- und Strafvollzugskosten Gegenstand der Teilung (*Nettoprinzip*).

Das Bruttoprinzip weist zwar den Vorteil der Einfachheit auf. Die Anwendung des Nettoprinzips drängt sich aber aus Billigkeitsgründen auf. Die Verfahrenskosten sind in der Tat oft sehr hoch und variabel und machen nicht selten einen beträchtlichen Teil des Einziehungsbetrages aus. Es wäre stossend, wenn der Anteil des verfahrensführenden Gemeinwesens, welches die gesamten Kosten zu tragen hat,

⁴⁵ Zu berücksichtigen ist, dass der Bundesrat bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Auslagen ganz oder teilweise dem ersuchenden Staat auferlegt werden können (vgl. Art. 12 der Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRSV, SR 351.11).

⁴⁶ ZH, ZG, VD, VS, NE, AG; LPS, CSP, SVP.

geringer wäre als die Anteile der Rei-sitae-Kantone und des Bundes. Das Nettoprinzip findet im Übrigen auch im Ausland Anwendung.

2.2.1.2.2 Abzug der Kosten (Abs. 1)

Absatz 1 nennt abschliessend jene Arten von *Kosten*, die von den Vermögenswerten *abgezogen werden können*:

a. Die Barauslagen

Als Barauslagen gelten die tatsächlichen Aufwendungen für notwendige Untersuchungshandlungen. Der Gesetzesentwurf zählt beispielhaft die Kosten für (mündliche oder schriftliche) Übersetzung, Vorführung, Gutachten, Ausführung von Rechtshilfeersuchen und amtliche Verteidigung auf⁴⁷. Auf Wunsch verschiedener Vernehmlasser⁴⁸ erwähnt der Bundesrat auch die Kosten der Telefonüberwachung, welche bedeutend sein können.

Nicht abziehbar sind demgegenüber:

- Fixkosten wie Löhne von Polizeibeamten und Gehälter der Amtspersonen, welche am Einziehungsverfahren beteiligt gewesen sind;
- die Gerichtskosten, da sie schematisch und nach kantonal unterschiedlichen Kriterien festgelegt werden.

b. Die Kosten für die Untersuchungshaft

Die Untersuchungshaft ist hier in einem weiten Sinn zu verstehen (vgl. Art. 110 Ziff. 7 StGB). Sie umfasst die Untersuchungshaft im eigentlichen Sinn, die Sicherheitshaft, die Auslieferungshaft und die Einweisung in eine Heil- oder Pflegeanstalt zur Begutachtung⁴⁹. Es sollen die tatsächlichen Kosten der Untersuchungshaft aller Beschuldiger erfasst werden, deren Delikte die Grundlage der Einziehung bildeten.

c. Zwei Drittel der voraussichtlichen Kosten für den Vollzug von unbedingten Freiheitsstrafen

Die Kosten des Strafvollzugs sind im Zeitpunkt des Teilungsentscheides noch nicht bekannt. Sie hängen unter anderem von der Wahl der Vollzugsanstalt, von der Anordnung besonderer Massnahmen und vom Zeitpunkt der bedingten Entlassung ab. Um die Vollzugskosten aber wenigstens schätzen zu können, können die Tarife der interkantonalen Straf- und Massnahmenvollzugskonkordate⁵⁰ beigezogen werden. Da die bedingte Entlassung der Regelfall ist, werden im Gesetzesentwurf der Einfachheit halber nur zwei Drittel der Strafvollzugskosten berücksichtigt. Weiter sind nur die Vollzugskosten der unbedingt ausgesprochenen Strafen abziehbar. Die Berücksichtigung der Kosten, welche durch den Widerruf des bedingten Strafvoll-

⁴⁷ Vgl. die Aufzählungen in Art. 14 und 23 des Konkordates vom 5. November 1992 über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen (SR 351.71).

⁴⁸ TG, BE, NE.

⁴⁹ Vgl. Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2. Aufl., Zürich 1997, Rz. 2 ff. zu Art. 69.

⁵⁰ Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin; Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innenschweiz; Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz.

zuges entstehen, wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Der Gesetzesentwurf verzichtet des Weiteren darauf, die Kosten für den Massnahmenvollzug zum Abzug zuzulassen, da diese mit Blick auf die unbestimmte Dauer der Massnahme schwierig zu schätzen sind. Artikel 10 sieht vor, dass die kantonalen Behörden einen bei den Strafvollzugskosten eingesparten Betrag, sofern dieser 10 000 Franken übersteigt, dem Bundesamt für Justiz (BJ) auszuhändigen müssen und dieses die Summe den betroffenen Gemeinwesen entsprechend dem ursprünglichen Teilungsentscheid überweist (vgl. Ziff. 2.2.3.2).

d. Die Kosten für die Verwaltung der eingezogenen Vermögenswerte

Abzugsfähig sind beispielsweise die Kosten für die Aufbewahrung eines Goldbestandes oder von Waffen, die Unterhaltskosten eines Gebäudes oder Bankgebühren.

e. Die Kosten für die Verwertung der eingezogenen Vermögenswerte und für die Eintreibung von Ersatzforderungen

Die Verwertungs- und Eintreibungskosten bestehen im Einzelnen aus dem Gutachterhonorar (für Schätzungen) und den Kosten für die Versteigerung, den freihändigen Verkauf oder für die Schuldbetreibung.

Die unter den Buchstaben a–e aufgezählten Kosten können nur abgezogen werden, wenn sie *voraussichtlich nicht einbringlich* sind. Die Abzugsmöglichkeiten sollten jedoch grosszügig gehandhabt werden, da die kantonalen Behörden verpflichtet sind, die ihnen nachträglich erstatteten Kosten, sobald sie 10 000 Franken übersteigen, dem BJ auszuhändigen, welches dann deren Teilung vornimmt (Art. 10; vgl. Ziff. 2.2.3.2).

2.2.1.2.3 Abzug der Verwendungen zu Gunsten Geschädigter (Abs. 2)

In gewissen Fällen hat der Richter dem Geschädigten die eingezogenen Vermögenswerte als Ersatz für den durch die Straftat erlittenen Schaden zuzusprechen⁵¹. Ebenso wie bei den Kosten wäre es ungerecht, wenn der Urteilskanton diese Verwendungen allein zu tragen hätte und der Erlös der eingezogenen Werte ungeachtet dieser Belastung zwischen den betroffenen Gemeinwesen geteilt würde. Folglich präzisiert Absatz 2, dass vom Teilungsbetrag auch jene eingezogenen Vermögenswerte abziehbar sind, welche dem Geschädigten in Anwendung von Artikel 60 Absatz 1 Buchstaben b und c StGB zugesprochen werden.

⁵¹ Art. 60 StGB darf nicht mit Art. 59 Ziff. 1 Abs. 1 letzter Satzteil StGB verwechselt werden. Art. 60 StGB setzt einen entzogenen, entwendeten, verschwundenen oder nicht wieder erlangbaren Gegenstand voraus und basiert auf dem Grundsatz, dass der Schädiger dem Geschädigten nur eine Forderung, welche den Schaden ersetzt, schuldet. Im Fall von Art. 59 Ziff. 1 Abs. 1 letzter Satzteil StGB gehört der Gegenstand dem durch die strafbare Handlung Verletzten und ist ihm zurückzugeben.

2.2.1.3 Teilungsschlüssel (Art. 5)

2.2.1.3.1 Grundsatz (Abs. 1)

Der Nettobetrag der Einziehungen ist nach Absatz 1 wie folgt aufzuteilen:

- Das Gemeinwesen (ein Kanton oder der Bund), dessen Behörde die Einziehung verfügt hat, erhält $\frac{5}{10}$ der eingezogenen Werte.
- Den Kantonen, in denen sich die eingezogenen Werte befanden (Rei-sitae-Kantone), stehen $\frac{2}{10}$ der in den jeweiligen Kantonen gelegenen Werte zu.
- Der Bund erhält einen fixen Anteil von $\frac{3}{10}$.

Weitere Kantone, beispielsweise jene, die Rechtshilfe oder administrative Unterstützung geleistet haben, nehmen an der Teilung nicht teil. Sie werden aber für ihre Verfahrenskosten nach den Regeln über die Rechtshilfe entschädigt⁵².

2.2.1.3.2 Begründung der Quoten

Das Modell mit festen Quoten besteht durch die einfachen Teilungskriterien. Die Quoten sind so gewählt, dass im Hinblick auf die Förderung der Zusammenarbeit und die Vermeidung positiver Kompetenzkonflikte übers Ganze gesehen ein gewisser Ausgleich erreicht wird.

2.2.1.3.2.1 Quote des Gemeinwesens, welches die Einziehung verfügt hat

Der Anteil des Gemeinwesens, welches die Einziehung verfügt hat, bedarf keiner weiteren Begründung. Es hat den grössten Arbeitsaufwand, weshalb es auch den grössten Anteil erhalten soll.

2.2.1.3.2.2 Quote des Bundes

Obwohl fast alle Vernehmlasser den Anteil des Bundes von $\frac{3}{10}$ als zu hoch einschätzen, beantragt der Bundesrat, diesen beizubehalten. Diese Quote findet ihre Berechtigung im Wesentlichen in der Unterstützung, welche der Bund den Kantonen bei der Bekämpfung der Kriminalität bietet. In der Tat nimmt das BJ im Bereich der

⁵² Nach Art. 14 und 23 des Konkordats vom 5. November 1992 über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen werden Kosten für Übersetzungen, Dolmetscher, Vorladungen, Expertisen, wissenschaftliche Arbeiten und Gefangenentransporte vom Grundsatz der Unentgeltlichkeit des Rechtshilfefahrens nicht erfasst.

internationalen Rechtshilfe eine wichtige Rolle ein⁵³. Die verschiedenen Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens beim Bundesamt für Polizei (BAP)⁵⁴, welche die Aufgabe haben, ein kriminalpolizeiliches Analyse-, Koordinations- und Ermittlungszentrum zu betreiben, unterstützen die Kantone ebenfalls bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens⁵⁵. Schliesslich leisten auch elektronische Datenbanken des Bundes den Kantonen schnelle und wirkungsvolle Hilfe⁵⁶.

Der dem Bund zukommende Anteil von $\frac{3}{10}$ soll es diesem indirekt erlauben, einen Teil der ihm durch die Effizienzvorlage erwachsenen Mehrkosten zu kompensieren. Ab dem 1. Januar 2002 muss nämlich der Bund in den Bereichen des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität die Straftaten von internationaler oder interkantonalen Bedeutung verfolgen und beurteilen. In diesen Fällen erhält der Bund zwar zum Vorherein $\frac{5}{10}$ der eingezogenen Vermögenswerte, weil er die Einziehung angeordnet hat, doch setzen die neuen Zuständigkeiten eine weitgehende Verstärkung des Strafverfolgungsapparates des Bundes voraus (Bundesanwaltschaft, gerichtspolizeiliche Behörden und Untersuchungsrichter). Zudem wird die Schaffung des Bundesstrafgerichts nach ersten Schätzungen jährliche Betriebskosten von über 100 Millionen Franken verursachen. Dies bestärkt den Bundesrat, am Bundesanteil von $\frac{3}{10}$ festzuhalten. Damit entspricht der Bundesrat sinngemäss auch der Motion «Abgeltung von Kosten durch die Kantone für die Übernahme der Strafverfolgung durch den Bund»⁵⁷, welche vom Ständerat in ein Postulat umgewandelt wurde und für die vom Bund zusätzlich übernommenen Aufgaben eine Entschädigung durch die Kantone fordert.

2.2.1.3.2.3 Quote des Rei-sitae-Kantons

Der Anteil des Rei-sitae-Kantons lässt sich aus verschiedenen Gründen rechtfertigen. Vorerst wirkt der Rei-sitae-Kanton oft am Strafverfahren mit, indem er Informationen und Beweismittel über die Vermögen, welche voraussichtlich eingezogen werden, liefert (beispielsweise mittels Durchführung einer Hausdurchsuchung). Ausserdem hat er unter Umständen ein Verfahren gegen den Finanzintermediär wegen Verdachts auf Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften zu eröffnen (Art. 305^{bis} und 305^{ter} StGB). Insbesondere aber weist der Rei-sitae-Kanton oft einen rechtlich begründeten Gerichtsstand auf, der es ihm

⁵³ Das BJ nimmt die Ersuchen des Auslands entgegen, stellt die schweizerischen Ersuchen (Art. 17 Abs. 2 IRSG) und behandelt die Auslieferungsgesuche. Seit Änderung des IRSG vom 4. Oktober 1996 kann das BJ ebenfalls vorsorgliche Massnahmen anordnen (Art. 18 Abs. 2 IRSG). Ferner kann es über die Zulässigkeit der Rechtshilfe oder deren Ausführung entscheiden (a), wenn das Ersuchen Erhebungen in mehreren Kantonen erfordert, (b) wenn die zuständige kantonale Behörde nicht in der Lage ist, innerhalb angemessener Frist einen Entscheid zu fällen, oder wenn es sich (c) um komplexe und besonders bedeutende Fälle handelt (Art. 79a IRSG).

⁵⁴ Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des unerlaubten Betäubungsmittelhandels, der Fälschmünzerei, des Mädchenhandels, der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen; Nationales Zentralbüro; Meldestelle für Geldwäscherei.

⁵⁵ Vgl. Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (SR 360).

⁵⁶ Vgl. beispielsweise die Verordnung vom 1. Dezember 1986 über den Erkennungsdienst (SR 172.213.57).

⁵⁷ Motion der Finanzkommission des Nationalrates vom 7. November 2000 (00.3601)

erlauben würde, die Werte namentlich gestützt auf Artikel 305^{bis} StGB oder Artikel 24 BetmG einzuziehen. Mit der Zuteilung eines Anteils von $\frac{2}{10}$ am Einziehungserlös soll verhindert werden, dass er zwecks Konfiskation der deliktischen Werte ein eigenes Verfahren eröffnet und damit das gegen den Urheber der Vortat eröffnete Verfahren konkurrenziert.

2.2.1.3.3 Teilungsschlüssel im Falle einer Zusammenarbeit von Bund und Kantonen (Abs. 2)

Wurde *das Strafverfahren vom Bund und einem Kanton je zu einem Teil geleitet*⁵⁸, sieht Absatz 2 vor, dass die Quote von $\frac{5}{10}$ für das Gemeinwesen, welches die Einziehung verfügt hat, unter ihnen zu gleichen Teilen aufzuteilen ist. Diese Bestimmung findet insbesondere Anwendung, wenn der Bundesrat⁵⁹ in Bundesstrafsachen die Strafverfolgung kantonalen Behörden überträgt (Art. 18 BStP). Sie findet zudem Anwendung bei der Übertragung einer Verwaltungsstrafsache an kantonale Behörden (Art. 21 VStrR) oder wenn der Bundesanwalt auf Grund seiner Oberaufsicht Ermittlungen betreffend den Handel mit Betäubungsmitteln anordnet (Art. 259 BStP und Art. 29 BetmG).

Die Überweisung einer Verwaltungsstrafsache und eine gestützt darauf erfolgende Teilung im Sinne von Absatz 2 sind in folgenden zwei Fallkonstellationen denkbar:

- Das der zuständigen Verwaltung übergeordnete Departement hält die Voraussetzungen einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Massnahme für gegeben (Art. 21 Abs. 1 VStrR); oder
- die von der Strafverfügung der Verwaltung betroffene Person verlangt die Beurteilung durch ein Gericht (Art. 21 Abs. 2 VStrR).

Erschöpft sich die Verfahrensbeteiligung einer gerichtspolizeilichen Behörde des Bundes, der Meldestelle für Geldwäscherei oder anderer Bundesbehörden darin, *Informationen weiterzuleiten*, so rechtfertigt dies die Anwendbarkeit von Absatz 2 noch nicht. Diese Mithilfe wird bereits mit dem Teilbetrag von $\frac{3}{10}$, welcher dem Bund generell zusteht, abgedeckt (vgl. Ziff. 2.2.1.3.2.2).

2.2.1.3.4 Sonderfall der Ersatzforderungen (Abs. 3)

Gestützt auf Artikel 59 Ziffer 2 Absatz 3 StGB kann die Untersuchungsbehörde im Hinblick auf die Durchsetzung einer Ersatzforderung Vermögenswerte der betroffenen Person beschlagnahmen. Diese Bestimmung ist insbesondere dann nützlich, wenn der Beweis des deliktischen Ursprungs der Vermögenswerte nicht erbracht werden kann⁶⁰.

Absatz 3 erster Satz stellt den Kanton, in dem im Hinblick auf die Durchsetzung einer Ersatzforderung Vermögenswerte beschlagnahmt wurden, dem *Rei-sitae*-Kanton

⁵⁸ Das Strafverfahren unterteilt sich grundsätzlich in die drei Abschnitte Ermittlung (Polizei), Untersuchung (Untersuchungsbehörde) und Beurteilung (Gericht).

⁵⁹ Gemäss Effizienzvorlage ist der Bundesanwalt zuständig (Art. 18 Abs. 1 BStP).

⁶⁰ Vgl. zu Art. 59 Ziff. 2 Abs. 3: Niklaus Schmid, Art. 59, N. 171 ff., in: Schmid (Hrsg.), Kommentar, Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998.

gleich. Die beschlagnahmten Vermögenswerte hängen oft mit der strafbaren Handlung zusammen und es wäre stossend, den Kanton, in dem diese Werte liegen, einzig auf Grund des Umstandes, dass der strenge Beweis ihres deliktischen Ursprungs nicht erbracht werden kann, von der Teilung auszuschliessen. Absatz 3 erster Satz soll verhindern, dass im Urteilkanton an Stelle einer möglichen Einziehung auf eine Ersatzforderung erkannt wird und die Beschlagnahme nach Artikel 59 Ziffer 2 Absatz 3 StGB angeordnet wird, um den Kanton, in dem die Vermögenswerte liegen, von der Teilung auszuschliessen.

Wenn die beschlagnahmten Vermögenswerte die Ersatzforderungen nur teilweise decken oder gar keine Beschlagnahme angeordnet wurde, sind jene $\frac{2}{10}$ der Ersatzforderung, für deren Inkasso nicht auf beschlagnahmte Vermögenswerte zurückgegriffen werden konnte, unter den anderen beteiligten Gemeinwesen aufzuteilen, und zwar im Verhältnis der ihnen bereits nach Absatz 1 Buchstaben a und b zustehenden Anteile (vgl. Ziff. 2.2.1.3.6, Bst. f).

2.2.1.3.5 Abweichende Vereinbarungen (Abs. 4)

Absatz 4 ermächtigt die betroffenen Kantone und den Bund, über ihre Anteile Vereinbarungen zu treffen, welche von den Absätzen 1–3 abweichen. Diese Abmachungen können einzelfallweise erfolgen oder genereller Natur sein und von allen oder nur einem Teil der Verfahrensbeteiligten getroffen werden. Hat beispielsweise der Rei-sitae-Kanton wesentlich am Einziehungsverfahren mitgewirkt, kann der verfahrensführende Kanton diese Unterstützung belohnen. Er kann mit ihm vereinbaren, dass beide Kantone – ausgehend von $\frac{7}{10}$ des Nettoerlöses, welche ihnen gesamthaft zustehen – je $\frac{35}{10}$ erhalten. Der Anteil des Bundes bliebe nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b unangetastet bei $\frac{3}{10}$, wenn der Bund bei dieser Vereinbarung nicht beteiligt wird.

2.2.1.3.6 Beispiele

Mit einigen Beispielen sollen die wichtigsten von Artikel 5 erfassten Anwendungsfälle veranschaulicht werden:

- a. Die eingezogenen Vermögenswerte betragen 10 Millionen (Franken) und befanden sich im Kanton X, welcher das gesamte Strafverfahren geleitet hat.

Berechnung der Teilung:

Kanton X: ($\frac{5}{10}$ von 10 Mio) + ($\frac{2}{10}$ von 10 Mio) = 7 Millionen

Bund: ($\frac{3}{10}$ von 10 Mio) = 3 Millionen

- b. Im Kanton X wurden 5 Millionen, im Kanton Y 3 Millionen und im Kanton Z 2 Millionen beschlagnahmt. Das Verfahren wurden vom Kanton X geleitet.

Berechnung der Teilung:

Kanton X: ($\frac{5}{10}$ von 10 Mio) + ($\frac{2}{10}$ von 5 Mio) = 6 Millionen

Kanton Y: ($\frac{2}{10}$ von 3 Mio) = 0,6 Millionen

Kanton Z: ($\frac{2}{10}$ von 2 Mio) = 0,4 Millionen

Bund: ($\frac{3}{10}$ von 10 Mio) = 3 Millionen

- c. Im Kanton X befanden sich 4 Millionen, im Kanton Y 6 Millionen. Der Bund leitete das gesamte Verfahren.

Berechnung der Teilung:

Kanton X: ($\frac{2}{10}$ von 4 Mio) = 0,8 Millionen

Kanton Y: ($\frac{2}{10}$ von 6 Mio) = 1,2 Millionen

Bund: ($\frac{5}{10}$ von 10 Mio) und ($\frac{3}{10}$ von 10 Mio) = 8 Millionen

- d. Im Kanton X befanden sich 4 Millionen, im Kanton Y 6 Millionen. Der Bund leitete die Ermittlungen und überwies Untersuchung sowie Beurteilung dem Kanton X.

Berechnung der Teilung:

Kanton X: ($\frac{2}{10}$ von 4 Mio) + ($\frac{1}{2}$ von $\frac{5}{10}$ von 10 Millionen) = 3,3 Millionen

Kanton Y: ($\frac{2}{10}$ von 6 Mio) = 1,2 Millionen

Bund: ($\frac{3}{10}$ von 10 Mio) + ($\frac{1}{2}$ von $\frac{5}{10}$ von 10 Mio) = 5,5 Millionen

- e. Der Bund führte die Ermittlungen durch, delegierte anschliessend das Verfahren an den Kanton X, welcher auf eine Ersatzforderung von 10 Millionen erkannte.

Berechnung der Teilung:

Kanton X: ($\frac{1}{2}$ von $\frac{5}{10}$ von 10 Mio) = 2,5 Millionen

Bund: ($\frac{3}{10}$ von 10 Mio) + ($\frac{1}{2}$ von $\frac{5}{10}$ von 10 Mio) = 5,5 Millionen

Teilung des Anteils von $\frac{2}{10}$ des Rei-sitae-Kantons unter dem Kanton X und dem Bund:

Kanton X: ($\frac{2 \cdot 5}{8}$ von 2 Mio) = 0,625 Millionen

Bund: ($\frac{5 \cdot 5}{8}$ von 2 Mio) = 1,375 Millionen

Total:

Kanton X: 3,125 Millionen

Bund: 6,875 Millionen

- f. Der Kanton X erkennt auf eine Ersatzforderung von 10 Millionen. Diese wird bis in Höhe von 4 Millionen durch eine Beschlagnahme im Kanton Y sichergestellt; der Restbetrag der Forderung ist auf dem gewöhnlichen Weg einzutreiben.

Berechnung der Teilung:

aa. *Teilung des Betrages von 4 Millionen*

(sichergestellt durch die Beschlagnahme):

Kanton X: ($\frac{5}{10}$ von 4 Mio) = 2 Mio

Kanton Y: ($\frac{2}{10}$ von 4 Mio) = 0,8 Mio

Bund: ($\frac{3}{10}$ von 4 Mio) = 1,2 Mio

bb. *Teilung des nicht sichergestellten Betrages von 6 Millionen:*

Kanton X: ($\frac{5}{10}$ von 6 Mio) = 3 Mio

Bund: ($\frac{3}{10}$ von 6 Mio) = 1,8 Mio

Teilung des Anteils von $\frac{2}{10}$ (= 1,2 Mio) des (nicht vorhandenen) Rei-sitae-Kantons:

Kanton X: ($\frac{5}{8}$ von 1,2 Mio) = 0,75 Mio

Bund: ($\frac{3}{8}$ von 1,2 Mio) = 0,45 Mio

cc. *Total:*

Kanton X: 5,75 Mio

Kanton Y: 0,8 Mio

Bund: 3,45 Mio

2.2.2 Teilungsverfahren, Rechtsmittel und Vollstreckung (2. Abschnitt)

2.2.2.1 Zuständigkeit für den Teilungsentscheid: dezentrales oder zentrales System?

Entsprechend dem Vorschlag der Expertenkommission und dem praktisch einhelligen Ergebnis der Vernehmlassung⁶¹ schlägt der Bundesrat vor, den Teilungsentscheid in allen Fällen, seien sie international oder innerstaatlich, eidgenössisch oder kantonale, einer Bundesbehörde zu übertragen (*zentrales System*). Es wäre auch möglich, den Entscheid über die Teilung der Einziehungserlöse jenem Kanton zu übertragen, dessen Behörde die Einziehung verfügt hat, wobei der Entscheid sowohl dem Strafrichter als auch einer Verwaltungsbehörde (Strafvollzugsbehörde oder Finanzbehörde) übertragen werden könnte (dezentrales System). Angesichts des technischen Charakters des Teilungsentscheids erscheint es sachgerecht, den Entscheid einer Bundesbehörde zu übertragen, und nicht 27 verschiedenen kantonalen Behörden. Mit der Bezeichnung einer Bundesbehörde wird zudem eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet und vermieden, dass sich die Staatsanwälte verschiedener Kantone vor einem kantonalen Gericht über die Teilung der Einziehungserlöse streiten.

Die Vernehmlasser haben sich kaum geäußert, welche Bundesbehörde als zuständig erklärt werden könnte. In Frage kommen verschiedene Ämter des Bundes, das BJ, die Bundesanwaltschaft oder die Finanzverwaltung. Der Gesetzesentwurf sieht vor, diese Aufgabe dem BJ zu übertragen⁶². Das BJ dürfte am besten geeignet sein, über die Teilung zu entscheiden, hängt doch die Mehrzahl der Teilungsfälle mit Verfahren der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen zusammen, in welchen ihm bereits eine Reihe von Befugnissen und Pflichten zukommt (Art. 17 IRSG).

2.2.2.2 Teilungsverfahren (Art. 6)

Absatz 1 sieht vor, dass *Entscheide über die Einziehung von Vermögenswerten* zehn Tage nach Eintritt der Rechtskraft *dem BJ mitzuteilen sind*. Die Mitteilung ist obligatorisch, wenn der Bruttobetrag der Einziehungen mindestens 100 000 Franken beträgt (vgl. Art. 3; Ziff. 2.2.1.1). Bezieht sich die Einziehung auf eine bewegliche oder unbewegliche Sache, haben die zuständigen Behörden der Kantone oder des Bundes den Wert der eingezogenen Sache zu schätzen. Ergibt die Schätzung, dass

⁶¹ BE, LU, BS, BL, AR, GR, NE, JU, TG; FDP; Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz.

⁶² Der Vorentwurf spricht vom BAP, doch wurde dessen für Rechtshilfe zuständige Abteilung für internationale Angelegenheiten im Rahmen der Reorganisation des BAP ins BJ überführt.

der Bruttoerlös offensichtlich weniger als 100 000 Franken beträgt, kann die Mitteilung des Einziehungsentscheides unterbleiben.

Absatz 2 bestimmt, dass das Gemeinwesen, welches die Einziehung verfügt hat, dem BJ innert der von diesem gesetzten Frist *die für den Teilungsentscheid notwendigen Angaben einreicht*, namentlich die Liste der abziehbaren Kosten (Art. 4 Abs. 1), allfälliger Verwendungen zu Gunsten Geschädigter (Art. 4 Abs. 2) und jener Gemeinwesen, die voraussichtlich Anspruch auf einen Anteil an den eingezogenen Vermögenswerten haben (Rei-sitae-Kantone). Es ist dem BJ überlassen, die Frist unter Würdigung der Komplexität und der Wichtigkeit des Verfahrens zu setzen.

Die zuständigen Behörden der Kantone oder des Bundes haben *dem BJ die eingezogenen Vermögenswerte auszuhändigen*. Das BJ kann gestützt auf Absatz 3 die hierzu erforderlichen Anweisungen geben.

Absatz 4 gibt den Beteiligten die Möglichkeit, sich zur Sache zu äussern (vgl. Art. 30 VwVG⁶³). Das BJ hat gemäss dieser Bestimmung den zuständigen kantonalen Behörden sowie der Bundesanwaltschaft oder der zuständigen Verwaltungsbehörde des Bundes (in Angelegenheiten, welche in die Zuständigkeit von Bundesverwaltungsbehörden fallen) *eine Frist zur Stellungnahme zu setzen, um Stellung zu nehmen, Beweismittel vorzulegen oder Beweisantrag zu stellen*.

Übersteigt der Bruttobetrag der Einziehungen 10 Millionen Franken, hat das BJ gemäss Absatz 5 zusätzlich *die Eidgenössische Finanzverwaltung zu konsultieren*.

Nach Absatz 6 setzt das BJ verfügungsweise die Beträge fest, die den betroffenen Kantonen und dem Bund zustehen. Entsprechend allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens ist der Teilungsentscheid als solcher zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 VwVG).

Absatz 7 verweist auf das *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Anwendbar sind insbesondere die Artikel 20–24 VwVG betreffend Fristen, Artikel 35 betreffend Begründung und Rechtsmittelbelehrung und Artikel 44 ff. VwVG über das Beschwerdeverfahren.

2.2.2.3 **Rechtsmittel (Art. 7)**

Gemäss Vorentwurf sind die Teilungsentscheide des BJ mit *Verwaltungsbeschwerde* beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement anfechtbar, dessen Entscheide der *Verwaltungsgerichtsbeschwerde* an das Bundesgericht unterliegen. In der Vernehmlassung wurde geltend gemacht, dass diese Regelung der Reform der Bundesrechtspflege zuwiderlaufe, welche das Bundesgericht entlasten wolle. Es wurde daher vorgeschlagen, auf einen Weiterzug an das Bundesgericht zu verzichten oder höchstens den Weiterzug an eine neu zu bildende unabhängige eidgenössische Rekurskommission vorzusehen und so eine Sachverhaltsüberprüfung entfallen zu lassen (Art. 105 OG⁶⁴). Der Bundesrat zieht aber die in Artikel 7 Absatz 1 vorgeschlagene Regelung des Rechtsweges vor, weil bei Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen ein letztinstanzlicher Entscheid einer Bundesverwaltungsbehörde äusserst problematisch wäre. Die bestehenden Rekurskommissionen sind für die hier zu treffenden Entscheide kaum geeignet, und es erschiene auch wenig sinnvoll, zu

⁶³ SR 172.021

⁶⁴ SR 173.110

einem Zeitpunkt, in welchem ein neues Bundesverwaltungsgericht geschaffen werden soll⁶⁵, allein für die hier in Frage stehenden Fälle eine neue eidgenössische Rekurskommission zu schaffen.

Zur Beschwerde berechtigt sind nach Absatz 2 allein die durch den Teilungsentscheid berührten Kantone, die ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (Art. 48 VwVG; s. Verweis in Art. 6 Abs. 6 des Gesetzesentwurfes). Den Bundesbehörden steht kein Beschwerderecht zu. In Bundesangelegenheiten hört das BJ vor Erlass des Teilungsentscheides die Bundesanwaltschaft oder die zuständige Verwaltungsbehörde des Bundes an. Allfällige Meinungsverschiedenheiten sind verwaltungsintern zu lösen. Private werden durch den Entscheid über die Teilung eingezogener Vermögenswerte nicht berührt.

2.2.2.4 Vollstreckung des Teilungsentscheides (Art. 8)

Nach Eintritt der Rechtskraft des Teilungsentscheids überweist das BJ den berechtigten Kantonen und dem Bund ihre Anteile.

2.2.3 Besondere Bestimmungen (3. Abschnitt)

2.2.3.1 Änderung der Einziehungsverfügung (Art. 9)

Artikel 9 behandelt die Folgen allfälliger Änderungen von Teilungsentscheiden. Es sind Fälle denkbar, wo Geschädigte oder Dritte erst nach dem Erlass des Teilungsentscheides Ansprüche auf die eingezogenen Vermögenswerte geltend machen können. Zudem kann die verurteilte Person nach einer Wiedereinsetzung in den früheren Stand oder in einem Revisionsverfahren freigesprochen und die sie betreffende Einziehungsverfügung aufgehoben werden. In solchen Fällen kann das Gemeinwesen, welches die Rückerstattung vornehmen musste, von den anderen Gemeinwesen im Verhältnis der diesen bei der Verteilung zugeteilten Beträge entsprechend ihrer Quoten eine Rückerstattung verlangen, und zwar bis zu jenem Betrag, welcher dem freigesprochenen Verurteilten beziehungsweise den Geschädigten oder Dritten zurückerstattet werden musste.

2.2.3.2 Spätere Teilung abzogener Beträge (Art. 10)

Artikel 4 sieht vor, dass die voraussichtlich nicht gedeckten Verfahrenskosten und die Verwendungen zu Gunsten Geschädigter von den eingezogenen Vermögenswerten abgezogen werden können (vgl. Ziff. 2.2.1.2). Werden diese Kosten und Verwendungen nachträglich erstattet, ist dieser Betrag unter den an der Teilung beteiligten Gemeinwesen aufzuteilen. In diesem Sinn ordnet Artikel 10 Absatz 1 an,

⁶⁵ Nach dem Entwurf eines Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht, welches in den eidgenössischen Räten beraten wird, unterliegen Teilungsentscheide der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, mit Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht. Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl **2001** 4202.

dass die Behörden der Kantone oder des Bundes, welchen nachträglich die Kosten oder Verwendungen zu Gunsten Geschädigter erstattet werden, diesen Betrag dem BJ auszuhändigen haben, wenn er 10 000 Franken übersteigt. Dasselbe gilt, wenn sich bei den Strafvollzugskosten eine Einsparung ergibt, namentlich im Falle des Todes oder der Flucht des Verurteilten. Der Minimalbetrag von 10 000 Franken, ab welchem die Rückerstattungspflicht wirksam wird, soll verhindern, dass sich das BJ mit Bagatelldfällen zu befassen hat. Dabei spielt es keine Rolle, ob dieser Betrag dem Gemeinwesen auf einmal oder durch verschiedene Rückzahlungen zugekommen ist.

Absatz 2 erläutert, dass das BJ die erstatteten Beträge entsprechend dem Schlüssel, welcher im ursprünglichen Teilungsentscheid festgelegt wurde, aufteilt. Geteilt wird nur der Nettobetrag, und das Gemeinwesen kann die Inkassokosten abziehen.

2.3 Teilung zwischen Staaten (3. Kapitel)

2.3.1 Grundsätze (Art. 11)

Absatz 1 ermächtigt schweizerische Behörden, *internationale Teilungsvereinbarungen* abzuschliessen, unbesehen davon, ob die Einziehung durch schweizerische (aktive internationale Teilung) oder durch ausländische Behörden (passive internationale Teilung) ausgesprochen wurde (vgl. Ziff. 1.3.2). Im Gegensatz zur Teilung in innerstaatlichen Verfahren ist für die Teilung zwischen Staaten kein Minimalbetrag vorgesehen. Eine Teilungsvereinbarung kann demnach auch einen Betrag von weniger als 100 000 Franken beinhalten, weil ein entsprechendes Angebot eines ausländischen Staates nicht zum Vornherein ausgeschlagen werden soll. Die innerstaatliche Teilung erfolgt dann in Anwendung der Artikel 4 und 6 - 10 des Gesetzesentwurfes.

Für den Fall, dass in einem Strafverfahren Vermögenswerte in Zusammenarbeit mit einem ausländischen Staat eingezogen werden, bestimmt Absatz 2, dass sich die Schweiz vor dem Abschluss eines Teilungsvertrages in der Regel davon überzeugen muss, dass der Grundsatz der Gewährung des *Gegenrechts* durch den ausländischen Staat *gewährleistet* ist. Die Gewährung von Gegenrecht kann Ergebnis einer generellen Abmachung mit dem ausländischen Staat sein oder sich aus dem ausländischen Recht ergeben.

Absatz 3 bestimmt, *dass ausländische Staaten keinen Anspruch auf einen Anteil an eingezogenen Vermögenswerten besitzen*. Ihnen steht weder ein Rechtsmittel gegen die Verweigerung der Teilung der Vermögenswerte zu noch können sie die Höhe des ihnen zugesprochenen Anteils anfechten⁶⁶.

2.3.2 Verhandlungen mit ausländischen Behörden (Art. 12)

Sobald eine Teilung mit einem ausländischen Staat in Betracht kommt, müssen die Behörden der Kantone oder des Bundes das für die Verhandlungen mit den ausländischen Behörden zuständige *BJ informieren* (Abs. 1).

⁶⁶ Vgl. Art. 1 Abs. 4 IRSG.

Absatz 2 schreibt vor, dass das BJ vor der Aufnahme von Verhandlungen die zuständige Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten informiert sowie die Behörden der betroffenen Kantone und – in Bundesanlässen – die Bundesanwaltschaft oder die zuständige Verwaltungsbehörde des Bundes *anhört* und die zuständige Direktion des EDA *informiert*. Betroffen sind jene Kantone, die gestützt auf Artikel 15 Anspruch auf einen Anteil an den eingezogenen Werten haben (in Fällen der aktiven internationalen Teilung ist dies der Kanton, der die Einziehung verfügt hat oder anordnen wird; in Fällen der passiven internationalen Teilung handelt es sich um den Kanton, der Rechtshilfe geleistet hat; wurden die Werte in der Schweiz beschlagnahmt, kommt zusätzlich der Rei-sitae-Kanton in Frage).

Entsprechend der heute geltenden Praxis bestimmt Absatz 3, dass die Vereinbarung in der Regel einen *Teilungsschlüssel* vorzusehen hat, welcher den an der Strafverfolgung beteiligten Staaten *gleich grosse Quoten* zuweist. Davon kann in begründeten Fällen abgewichen werden, namentlich wenn die Lage der Vermögenswerte, die Art der Anlassdelikte, die Bedeutung der von den beteiligten Staaten geleisteten Beiträge an die Strafuntersuchung, die zwischen der Schweiz und dem ausländischen Staat herrschenden Gepflogenheiten oder Zusicherungen der Gegenseitigkeit sowie der internationale Kontext oder die Bedeutung der Verletzung ausländischer Interessen dies nahelegen. *Stammen die eingezogenen Vermögenswerte aus Fällen der Bestechung ausländischer Beamter oder ungetreuer Amtsführung zu Lasten ausländischer Staaten*, haben die schweizerischen Behörden diese bis anhin dem «verletzten» Staat zurückerstattet. Der Bundesrat beabsichtigt nicht, diese Praxis zu ändern, da solche Gelder aus moralischen Gründen nicht behalten werden dürfen. Der Entwurf des Sharinggesetzes hält ausdrücklich fest, dass die eingezogenen Vermögenswerte dem geschädigten Staat zurückerstattet werden können. In gewissen Fällen, namentlich im Verkehr mit korrupten Régimes, kann es allerdings sinnvoll sein, dass die Verhandlungen über die Teilungsvereinbarung auch die Art der Rückerstattung umfassen. Dabei kann beispielsweise vorgesehen werden, dass die Gelder einer internationalen Organisation zu überweisen sind. Diese können den Staaten helfen, ihre Schuldenlast zu vermindern oder ihnen die Gelder auf andere Weise sinnvoll zukommen zu lassen, zum Beispiel für ein konkretes Entwicklunghilfeprojekt, welches mit interessierten Partnern koordiniert werden könnte (s. Ziff. 1.3.2.2).

2.3.3 Abschluss der Teilungsvereinbarung (Art. 13)

Absatz 1 erteilt die *Kompetenz zum Abschluss der internationalen Teilungsvereinbarungen dem BJ*. Übersteigt der Bruttobetrag der eingezogenen oder einzuziehenden Vermögenswerte indessen 10 Millionen Franken, so hat das BJ die *Genehmigung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements* einzuholen, welches vorgängig das Eidgenössische Finanzdepartement anhört (Abs. 1 zweiter Satz). Der Gesetzesentwurf verwendet die Formulierung «eingezogene oder einzuziehende Vermögenswerte», weil Teilungsvereinbarungen oft vor Erlass der Einziehungsverfügung geschlossen werden.

Absatz 2 hält fest, dass das BJ in Fällen von politischer Bedeutung vor Abschluss der Teilungsvereinbarung eine Stellungnahme der *zuständigen Direktion des De-*

partements für auswärtige Angelegenheiten einzuholen hat. Eine vergleichbare Verpflichtung besteht auf Grund von Artikel 3 IRSV bereits im Bereich der Rechtshilfe.

Sind schweizerische Behörden zur Einziehung der Vermögenswerte zuständig (beispielsweise gestützt auf Art. 24 BetmG oder Art. 305^{bis} StGB), so ist gemäss Absatz 3 die Zustimmung der betroffenen Kantone (welche gestützt auf die Art. 5 und 15 Abs. 1 Anspruch auf einen Anteil haben) sowie in Bundesangelegenheiten der Bundesanwaltschaft oder der zuständigen Verwaltungsbehörde des Bundes einzuholen, denn auf Grund der internationalen Vereinbarung wird ihnen ein Teil der eingezogenen Werte weggenommen. Im Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BJ und den betroffenen Behörden der Kantone oder des Bundes entscheidet der Bundesrat endgültig, da es sich um Fragen politischer Natur handelt.

2.3.4 Vollstreckung der Teilungsvereinbarung (Art. 14)

Die eidgenössischen oder kantonalen Behörden, welche die Vermögenswerte *beschlagnahm*t oder *eingezogen* haben, händigen diese dem BJ aus (Abs. 1). Das BJ überweist dem ausländischen Staat den ihm zustehenden Anteil und teilt den Restbetrag in Anwendung von Artikel 15 unter den Kantonen und dem Bund auf. Insbesondere wenn das Einziehungsverfahren nur einen Kanton betrifft, kann das BJ diesen beauftragen, dem ausländischen Staat den ihm zustehenden Anteil direkt zu überweisen.

Absatz 2 betrifft Fälle, in denen sich *die Vermögenswerte im Ausland befinden*. Der Anteil, welcher der Schweiz zusteht, ist dem BJ zu überweisen, welches alsdann die innerstaatliche Aufteilung vornimmt.

2.3.5 Innerstaatliche Aufteilung (Art. 15)

Absatz 1 regelt die innerstaatliche Aufteilung, wenn die Vermögenswerte durch schweizerische Behörden eingezogen wurden (*aktive internationale Teilung*). Die Aufteilung des schweizerischen Anteils richtet sich unabhängig von dessen Höhe⁶⁷ nach Artikel 5. Das Gemeinwesen (Kanton oder in Bundesangelegenheiten der Bund), welches die Einziehung verfügt hat, erhält $\frac{5}{10}$, der Bund $\frac{3}{10}$ und die restlichen $\frac{2}{10}$ die *Rei-sitae*-Kantone. Befinden sich die Vermögenswerte im Ausland, findet Absatz 3 Anwendung.

Absatz 2 behandelt die innerstaatliche Aufteilung in Fällen der Einziehung durch eine ausländische Behörde (*passive internationale Teilung*). Der Anteil von $\frac{5}{10}$, welcher nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a dem Gemeinwesen zusteht, welches die Einziehung verfügt hat, wird zu gleichen Teilen unter allen Gemeinwesen aufgeteilt, die mit dem ausländischen Staat zusammengearbeitet haben. Hat das BJ gestützt auf Artikel 79 IRSG eine einzige Behörde mit der Ausführung eines Rechtshilfeersuchens beauftragt, weil Ermittlungen in mehreren Kantonen erforderlich waren, so erhält das entsprechende Gemeinwesen den Teilbetrag von $\frac{5}{10}$. Führte demgegenüber der Bund die Rechtshilfehandlungen aus (Bundesanwalt-

⁶⁷ Im Gegensatz zur Teilung in innerstaatlichen Verfahren ist für die internationale Teilung kein Minimalbetrag vorgesehen.

schaft, Verwaltungsbehörde des Bundes), so stehen ihm die $\frac{5}{10}$ zu. Dabei werden ausschliesslich Hilfeleistungen berücksichtigt, die nicht durch das BJ, sondern durch eine andere zuständige Bundesbehörde erbracht wurden. Denn die Ausführung von Auslieferungsgesuchen, die Weiterleitung von Gesuchen und andere Rechtshilfe-handlungen sowie die Ausführung von Rechtshilfe gestützt auf Artikel 79a IRSG werden bereits mit der Quote von $\frac{3}{10}$ abgegolten (vgl. Ziff. 2.2.1.3.2.2).

Absatz 3 handelt vom Fall, wo sich die Vermögenswerte im Ausland befinden. In solchen Situationen ist die Quote von $\frac{2}{10}$, welcher nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c den Rei-sitae-Kantonen zukommen würde, unter den anderen beteiligten Gemeinwesen im Verhältnis der ihnen bereits zustehenden Anteile aufzuteilen. Diese Bestimmung ist bei der aktiven und passiven internationalen Teilung anwendbar.

Absatz 4 regelt das *Verfahren*. Das BJ entscheidet über die innerstaatliche Aufteilung. Nach Abzug der Kosten und Verwendungen (Art. 4) und nach Anhörung der zuständigen Behörden der betroffenen Gemeinwesen (Art. 6) bestimmt es die Anteile, welche den betroffenen Kantonen und dem Bund zustehen. Die betroffenen Kantone können die Verfügung des BJ beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und alsdann beim Bundesgericht anfechten (Art. 7). Die Bestimmungen über die Vollstreckung des Teilungsentscheides (Art. 8), die Änderung der Einziehungsverfügung (Art. 9) und die spätere Teilung abgezogener Beträge (Art. 10) sind sinngemäss anwendbar.

2.4 Schlussbestimmungen (4. Kapitel)

2.4.1 Änderungen des geltenden Rechts (Art. 16)

Vgl. Ziff. 2.4.3.

2.4.2 Übergangsbestimmungen (Art. 17)

2.4.2.1 Teilung unter den Kantonen und dem Bund (Abs. 1)

Auf Grund des Rückwirkungsverbots ist neues Recht nur auf Tatbestände anwendbar, die sich nach seinem Inkrafttreten verwirklicht haben, während das alte Recht die zeitlich weiter zurückliegenden Tatbestände regelt. In Anwendung dieses Grundsatzes sieht Absatz 1 vor, dass der Gesetzesentwurf für die innerstaatliche Teilung gilt, wenn der Einziehungsentscheid nach Inkrafttreten des Gesetzes in Rechtskraft erwächst. Das alte Recht regelt Verfahren, bei denen der Einziehungsentscheid vor Inkrafttreten des Gesetzesentwurfes rechtskräftig wurde.

2.4.2.2 Teilung zwischen Staaten (Abs. 2)

Anknüpfungspunkt im internationalen Bereich ist der Zeitpunkt des Abschlusses der Teilungsvereinbarung mit dem Ausland. Dementsprechend bestimmt Absatz 2, dass in internationalen Teilungsverfahren der Gesetzesentwurf für die internationale und innerstaatliche Teilung gilt, wenn die Teilungsvereinbarung nach Inkrafttreten des

Gesetzes unterzeichnet wird, selbst wenn der Einziehungsentscheid bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes rechtskräftig geworden ist.

Folgende Konstellationen sind denkbar:

	Teilungsvereinbarung vor Inkrafttreten des Gesetzes	Teilungsvereinbarung nach Inkrafttreten des Gesetzes
Rechtskräftiger (schweizerischer oder ausländischer) Einziehungsentscheid <i>vor</i> Inkrafttreten des Gesetzes	Gesetz <i>nicht</i> anwendbar	Gesetz anwendbar
Rechtskräftiger (schweizerischer oder ausländischer) Einziehungsentscheid <i>nach</i> Inkrafttreten des Gesetzes	Gesetz <i>nicht</i> anwendbar	Gesetz anwendbar

2.4.3 Änderungen des geltenden Rechts (Anhang)

2.4.3.1 Strafgesetzbuch

2.4.3.1.1 Gerichtsstand bei selbstständiger Einziehung (Art. 350^{bis} StGB)

Die Artikel 346 ff. StGB, welche die örtliche Zuständigkeit regeln, sind bei *selbstständiger Einziehung* nicht anwendbar⁶⁸. Eine selbstständige Einziehung liegt vor, wenn die in der Schweiz liegenden Vermögenswerte eingezogen werden, ohne dass eine Strafverfolgung gegen eine bestimmte Person eingeleitet wurde oder wenn die Strafverfolgung nicht zu einem Urteil geführt hat. Letzteres kann der Fall sein, wenn der Täter unbekannt, gestorben oder schuldunfähig ist, das Verfahren aus Gründen der Zweckmässigkeit eingestellt oder das Delikt im Ausland begangen wurde. Grundsätzlich sind in diesen Fällen für die Einziehung die Behörden jenes Kantons zuständig, in dem die Werte liegen. Befinden sich die Werte in mehreren Kantonen, ist jeder Kanton nur zuständig, die auf seinem Gebiet liegenden Werte einzuziehen, was zu praktischen Problemen führen kann⁶⁹.

Um diese Gesetzeslücke zu füllen, schlägt der Bundesrat einen neuen Artikel 350^{bis} StGB vor. Absatz 1 dieser Bestimmung sieht vor, dass selbstständige Einziehungen am Ort durchzuführen sind, an dem sich die einzuziehenden Gegenstände oder Vermögenswerte befinden. Absatz 2 stellt den Grundsatz des *forum praeventionis* auf: Befinden sich die einzuziehenden Gegenstände und Vermögenswerte in mehreren Kantonen und hängen sie auf Grund der gleichen strafbaren Handlung oder der gleichen Täterschaft zusammen, so sind die Behörden des Ortes zuständig, wo die Strafverfolgung zuerst angehoben wurde.

⁶⁸ Vgl. Niklaus Schmid, Art. 59, N 159, in: Schmid (Hrsg.), Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998.

⁶⁹ Vgl. Niklaus Schmid, Art. 59, N. 138 f., in: Schmid (Hrsg.), Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998; derselbe, Das neue Einziehungsrecht nach StGB Art. 58 ff., ZStrR 113 (1995) 321 ff., S. 361.

2.4.3.1.2 Verfügungsrecht (Art. 381 Abs. 3 StGB)

Artikel 381 StGB bestimmt, dass über die auf Grund dieses Gesetzes verhängten Bussen, Einziehungen und verfallen erklärten Geschenke und andern Zuwendungen die Kantone verfügen. In den vom Bundesstrafgericht beurteilten Straffällen verfügt darüber der Bund. Mit dem neuen Absatz 3 werden in Artikel 381 StGB die Bestimmungen des Gesetzesentwurfes über die Teilung eingezogener Vermögenswerte vorbehalten. Artikel 381 StGB ist daher künftig nur noch für Bussen sowie für Einziehungen mit weniger als 100 000 Franken Bruttoerlös, die im Rahmen eines Einziehungsverfahrens ohne internationale Teilungsvereinbarung verfügt wurden, anwendbar. In allen anderen Fällen gilt das neue Gesetz.

2.4.3.2 Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

2.4.3.2.1 Aushändigung von Gegenständen und Vermögenswerten (Art. 59 Abs. 8 und Art. 74a Abs. 7 IRSG)

Artikel 59 Absatz 1 IRSG sieht vor, dass beim Verfolgten gefundene deliktische Vermögenswerte dem ausländischen Staat auszuhändigen sind, wenn die Voraussetzungen der Auslieferung gegeben sind. Die schweizerischen Behörden können die Vermögenswerte nur zurückbehalten, wenn eine der in Absatz 4 abschliessend aufgezählten Voraussetzungen erfüllt ist⁷⁰. Mit dem vorgeschlagenen neuen Absatz 8 kann das BJ Werte, welche die Schweiz auf Grund einer internationalen Teilungsvereinbarung zugesprochen erhält, ebenfalls verbindlich zurückbehalten.

Analog zu Artikel 59 IRSG regelt Artikel 74a IRSG die Herausgabe von deliktischen Vermögenswerten unabhängig von der Auslieferung eines Verfolgten. Dementsprechend ist diese Bestimmung mit einem Absatz 7 zu ergänzen, welcher den gleichen Inhalt hat wie der vorgeschlagene Artikel 59 Absatz 8 IRSG.

2.4.3.2.2 Stellvertretende Strafverfolgung. Kosten (Art. 93 Abs. 2 IRSG)

Übernimmt die Schweiz die Strafverfolgung, so bestimmt Artikel 93 Absatz 2 IRSG, dass die Kantone über bezahlte Geldbussen, eingezogene Gegenstände oder verfallene Beträge verfügen. Diese Bestimmung wird künftig nur noch für Einziehungen von weniger als 100 000 Franken und ohne internationale Teilungsvereinbarung

⁷⁰ Gemäss dieser Bestimmung können Gegenstände oder Vermögenswerte, die aus der strafbaren Handlung herrühren, in der Schweiz zurückbehalten werden, wenn:

- der Geschädigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat und sie ihm zurückzugeben sind;
- eine Behörde Rechte daran geltend macht; oder
- eine an der strafbaren Handlung nicht beteiligte Person, deren Ansprüche vom ersuchenden Staat nicht sichergestellt sind, glaubhaft macht, sie habe an diesen Gegenständen oder Vermögenswerten in der Schweiz oder, sofern sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat, im Ausland gutgläubig Rechte erworben.

sowie für Bussen gelten. Die anderen Fälle werden gestützt auf den Vorbehalt in Artikel 93 Absatz 2 IRSG unter den Anwendungsbereich des Sharing-Gesetzes fallen.

Um der per 1. August 1994 in Kraft getretenen Revision des Einziehungsrechts Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat den Begriff «Verfall», der heute vom Begriff «Einziehung von Vermögenswerten» umfasst wird⁷¹, weggelassen (vgl. Art. 59 StGB in der ursprünglichen Fassung).

2.4.3.3 Änderungen in weiteren Bundesgesetzen

Der Gesetzesentwurf ist anwendbar, wenn Vermögenswerte gestützt auf das Bundesstrafrecht eingezogen werden (Ziff. 2.1.2.1). Folglich finden Bestimmungen anderer Bundesgesetze, welche das Verfügungsrecht über eingezogene Vermögenswerte regeln, indem sie die Werte den Kantonen oder dem Bund zuweisen, nur noch Anwendung, wenn die Vermögenswerte ausserhalb internationaler Vereinbarungen eingezogen werden und den Betrag von 100 000 Franken nicht erreichen.

Namentlich betroffen sind das Kriegsmaterialgesetz⁷², das Atomgesetz⁷³ und das Güterkontrollgesetz⁷⁴, welche vorsehen, dass eingezogene Gegenstände sowie ein allfälliger Verwertungserlös dem Bund verfallen. Künftig sollen diese Vermögenswerte zwischen Kantonen und Bund aufgeteilt werden.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen für Bund und Kantone

Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage hängen stark von jenen der Effizienzvorlage, das heisst der neuen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 340^{bis} E-StGB) ab, was zuverlässige Aussagen über die finanziellen Auswirkungen schwierig macht. Laut Erhebungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung haben die Kantone in den Jahren 1998 und 1999 ungefähr 21 beziehungsweise 30 Millionen Franken eingezogen, der Bund rund 4 Millionen Franken. In Zukunft wird nun der Bund für die Strafverfolgung in den Bereichen der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität zuständig sein; von den entsprechenden Einziehungserlösen wird er ²/10 den Rei-sitae-Kantonen abgeben müssen und erhält damit einen Anteil von ³/10 aus den in diesen Bereichen bisher kantonalen Einziehungserlösen. Demzufolge dürften die Einziehungserlöse des Bundes insgesamt zu-

⁷¹ Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1993 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers), BBl 1993 277, S. 308.

⁷² Art. 38 und 39 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (SR 514.51).

⁷³ Art. 36b und 36c des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie (SR 732.0).

⁷⁴ Art. 17 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (SR 946.202).

nehmen, indes in keiner Weise die zusätzlichen Kosten von geschätzt jährlich 100 Millionen Franken decken können, welche dem Bund aus der Effizienzvorlage erwachsen werden. (Die geplanten Ausgaben für das Projekt „EffVor“ werden sich 2005, nach Abschluss der ersten 4 Aufbaujahre der Bundesressourcen [Bundeskriminalpolizei, Bundesanwaltschaft, Untersuchungsrichteramt], in der Größenordnung von Fr. 100 Mio. bewegen. Eine genauere Prognose der Kostenentwicklung wird erst nach Inkrafttreten der Gesetzesvorlage [vorgesehen per 1.1.2002], gestützt auf die ersten Erfahrungen und im Zusammenhang mit der rollenden Planung vorgenommen werden können). Auf der anderen Seite werden die Einziehungserlöse der Kantone abnehmen, da sie in den Bereichen der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität nicht mehr zur Strafverfolgung zuständig sind. Dafür wird ihnen in diesen Bereichen weniger Aufwand erwachsen, und als Rei-sitae-Kantone werden sie einen Anteil von $\frac{2}{10}$ erhalten. Dazu werden weitere $\frac{2.5}{10}$ hinzukommen, wenn sie am Einziehungsverfahren teilgenommen haben.

Aus dem Gesetzesentwurf ergibt sich für die Kantone kein zusätzlicher Aufwand, und es erwachsen ihnen auch keine zusätzlichen Kosten. Die Mehrbelastung des Bundes dürfte gering ausfallen. Die zusätzliche Arbeit (nach Schätzungen im Umfang von 3 Arbeitsstellen) wird auf Grund seiner neuen Zuständigkeiten bei der innerstaatlichen Aufteilung der Einziehungserlöse beim BJ anfallen.

3.2 Auswirkungen auf die Informatik

Die Vorlage zeitigt keine besonderen Auswirkungen auf die Informatik.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Vorlage regelt die Teilung eingezogener Vermögenswerte zwischen Bund und Kantonen und zeitigt daher keine Auswirkungen auf die Privatwirtschaft.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 angekündigt (in R 25, «Ausbau der Bekämpfung der organisierten Kriminalität», BBl 2000 2303 und 2339)⁷⁵.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Diesbezüglich wird auf die in Ziffer 1.1.4 gemachten Ausführungen verwiesen.

⁷⁵ BBl 2000 2276, 2303.

6

Verfassungsmässigkeit

Die Befugnis des Bundes, über die Teilung von Vermögenswerten unter Kantonen und Bund zu legiferieren, lässt sich auf *Artikel 123 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung* abstützen, sei dies in seiner heutigen Fassung⁷⁶, sei es in der Fassung gemäss Justizreform⁷⁷. Danach ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts Sache des Bundes. Diese Verfassungsbestimmung räumt dem Bund nicht nur die Zuständigkeit ein, die Einziehung an sich, sondern auch deren Auswirkungen und insbesondere das Verfügungsrecht über die eingezogenen Vermögen zu regeln.

Für die Teilung zwischen der Schweiz und ausländischen Staaten ergibt sich die Rechtsetzungsbefugnis des Bundes aus Artikel 54 der neuen Bundesverfassung, wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind.

11634

⁷⁶ Bundesverfassung von 18. April 1999 (SR **101**).

⁷⁷ Der Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz wurde am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommen und wird mit dem neuen Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht in Kraft treten (vgl. BBl **2001** 4202).