

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Verwaltung der beschlagnahmten Güter – Querschnittsprüfung

Bundesanwaltschaft, Bundesstrafgericht, Bundesamt
für Justiz, Eidgenössische Steuerverwaltung,
Eidgenössische Zollverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.16606.110.00136
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Bis heute ist kein Fall von Staatshaftung eingetreten	18
3 Inventare – was – wo – wieviel?	20
4 Überwachung der Wertentwicklung ist notwendig.....	23
5 Behörden übergreifende Gemeinsamkeiten.....	25
6 Gesetzliche Grundlage sollte angepasst werden.....	27
Fallstudie I – Bundesanwaltschaft	29
Fallstudie II – Bundesamt für Justiz	31
Fallstudie III – Bundesstrafgericht	33
Fallstudie IV – Eidgenössische Steuerverwaltung	35
Fallstudie V – Eidgenössische Zollverwaltung.....	36
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse.....	38
Anhang 2: Gesetzliche Grundlagen für Beschlagnahmungen durch die geprüften Behörden.....	40
Anhang 3: Abkürzungen.....	41
Anhang 4: Glossar.....	42

Verwaltung der beschlagnahmten Güter – Querschnittsprüfung

Bundesanwaltschaft, Bundesstrafgericht, Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Steuerverwaltung, Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Bundesbehörden beschlagnahmen Güter als Beweismittel, zur Sicherstellung von Strafverfahrenskosten und Geldstrafen zur Rückgabe an die Geschädigten oder zur Einziehung. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte bei ausgewählten Organisationen des Bundes (Bundesanwaltschaft, Bundesstrafgericht, Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Steuer- und Zollverwaltung) eine Querschnittsprüfung der Verwaltung der beschlagnahmten Güter durch. Die EFK fokussierte sich auf die praktischen Aspekte der Verwaltung der beschlagnahmten Güter. Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen waren nicht Teil der Prüfung. Per Ende 2016 sind diese Einheiten für Güter im Umfang von rund 8,2 Milliarden Franken verantwortlich. In den letzten Jahren nahm bei den geprüften Einheiten teilweise die Anzahl der Fälle im Zusammenhang mit internationaler Korruption und mit Potentatengeldern zu.

Die EFK ist im Rahmen der Prüfung auf keinen Fall gestossen, in dem die Eidgenossenschaft für Verlust von oder Schaden an beschlagnahmten Gütern aufkommen musste.

Der Wert der beschlagnahmten Güter ist annäherungsweise bekannt

Für die beschlagnahmten Güter liegen fallorientierte Inventare vor. Je nach Fall können die fraglichen Vermögenswerte mehrere hundert Millionen Franken betragen. Die Verantwortung dafür liegt bei den Verfahrensleitenden. Die Eidgenössische Steuerverwaltung verfügt über ein vollständiges, periodisch nachgeführtes und überwachtes, fallübergreifendes Inventar der beschlagnahmten Güter ("good practice").

Die EFK empfiehlt den geprüften Behörden fallübergreifende Inventare zu führen. Zusätzlich ist ein den Risiken (Verlust, Entwendung, Veruntreuung und Beschädigung) und den Beträgen angemessenes Controlling (Überwachung der Wertentwicklung und der Vermögensverwaltungskosten) sicherzustellen. Ein solches Controlling würde die Informationslage betreffend beschlagnahmte Güter verbessern, im Sinne der Empfehlung der Financial Action Task Force in ihrem Evaluationsbericht 2016 zu den Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung von Geldwäscherei und von Terrorismusfinanzierung.

Einige europäische Länder betreiben eine zentrale Dienstleistungsstelle, eine Vision für die Schweiz?

Einige europäische Länder, etwa Belgien oder die Niederlande, betreiben spezialisierte Dienstleistungsstellen für die Verwaltung von beschlagnahmten Gütern. Sie unterstützen die Behörden bei der Suche und Identifikation fraglicher Vermögenswerte sowie bei der Bewertung und Verwaltung beschlagnahmter Güter.

Die EFK erkennt im Modell der zentralen Dienstleistungsstelle wesentlichen Nutzen. Neben der Entlastung der Verfahrensleitenden würden Risiken minimiert und die Wirksamkeit verbessert. Die Einführung eines solchen Modells wäre aber nur mit konsequenten gesetzlichen Anpassungen möglich.

Ergänzungsvorschläge für die Vorgaben

Die Verordnung über die Anlage beschlagnahmter Güter, die sich auf die Strafprozessordnung bezieht, ist die einzige gesetzliche Vorgabe in Bezug auf die Verwaltung beschlagnahmter Güter. Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, den Gültigkeitsbereich dieser Verordnung auf die gesamte Bundesverwaltung zu erweitern.

Inhaltlich gibt die Verordnung den Verfahrensleitenden vor, dass beschlagnahmte Güter sicher, werterhaltend und Ertrag bringend anzulegen sind. Die EFK erkennt gewisse Zielkonflikte in dieser Vorgabe und schlägt Anpassungen und Ergänzungen vor.

Gestion des séquestres – audit transversal

Ministère public de la Confédération, Tribunal pénal fédéral,
Office fédéral de la justice, Administration fédérale des
contributions, Administration fédérale des douanes

L'essentiel en bref

Les autorités fédérales séquestrent des biens comme moyens de preuve, de garantie des coûts de procédure pénale et d'amendes en vue d'une restitution aux lésés ou d'un recouvrement. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit transversal de la gestion des séquestres auprès d'entités sélectionnées de la Confédération (Ministère public de la Confédération, Tribunal pénal fédéral, Office fédéral de la justice, Administration fédérale des contributions et Administration fédérale des douanes). Il s'est concentré sur les aspects pratiques de cette gestion. L'audit ne portait pas sur les différentes bases légales. Fin 2016, ces entités avaient la responsabilité de biens représentant quelque 8,2 milliards de francs. Ces dernières années, le nombre de cas liés à la corruption internationale et aux avoirs de potentats a partiellement augmenté dans les entités auditées.

Lors de l'audit, le CDF n'a identifié aucun cas dans lequel la Confédération aurait dû indemniser la perte ou l'endommagement des séquestres.

La valeur approximative des séquestres est connue

Des inventaires sont établis pour les séquestres au cas par cas. Les avoirs patrimoniaux concernés peuvent s'élever à plusieurs centaines de millions de francs. Ils sont sous la responsabilité des directeurs de procédure pénale. L'Administration fédérale des contributions possède un inventaire complet des séquestres, qui est actualisé et surveillé régulièrement et regroupe l'ensemble des affaires. C'est un exemple de bonne pratique.

Le CDF recommande aux autorités auditées de tenir des inventaires croisés. De plus, un contrôle de gestion adapté aux risques (perte, vol, détournement et dommage) et aux montants (surveillance de l'évolution de la valeur et des frais de gestion de fortune) doit être garanti. Il améliorerait les informations sur les séquestres, comme l'avait recommandé le Groupe d'action financière (GAFI) dans son rapport d'évaluation 2016 sur les mesures prises par la Suisse dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Certains pays européens ont un service centralisé, une idée pour la Suisse?

Certains pays européens tels que la Belgique ou les Pays-Bas ont mis en place des services spécialisés pour gérer les séquestres. Ces services aident les autorités à rechercher et à identifier les valeurs patrimoniales litigieuses ainsi qu'à évaluer et à administrer les séquestres.

Selon le CDF, le modèle de service centralisé présente des avantages considérables. Il déchargerait les directeurs de procédure, réduirait les risques et améliorerait l'efficacité. Seules des modifications législatives substantielles permettraient cependant d'introduire un tel modèle en Suisse.

Suggestions complémentaires pour les directives

L'ordonnance sur le placement des valeurs patrimoniales séquestrées, qui se réfère au code de procédure pénale, est la seule base légale concernant la gestion des séquestres. Le CDF recommande au Conseil fédéral d'en étendre le champ d'application à toute l'administration fédérale.

Sur le fond, cette ordonnance prescrit aux directeurs de procédure de placer les séquestres de manière que le placement soit sûr, que ces derniers ne se déprécient pas et qu'ils produisent un rendement. Le CDF propose d'adapter et de compléter cette ordonnance, car il y a identifié des objectifs contradictoires.

Texte original en allemand

Gestione dei beni sequestrati – verifica trasversale

Ministero pubblico, Tribunale penale federale, Ufficio federale di giustizia, Amministrazione federale delle contribuzioni, Amministrazione federale delle dogane

L'essenziale in breve

Le autorità federali sequestrano beni per vari motivi: in quanto mezzi di prova, per garantire spese procedurali o pene pecuniarie, in vista della loro restituzione ai danneggiati oppure per essere confiscati. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica trasversale della gestione dei beni sequestrati presso alcune unità amministrative della Confederazione (Ministero pubblico, Tribunale penale federale, Ufficio federale di giustizia, Amministrazione federale delle contribuzioni e Amministrazione federale delle dogane), concentrandosi principalmente sugli aspetti pratici. Le diverse basi giuridiche non sono state oggetto di verifica. Alla fine del 2016 queste unità erano responsabili di beni sequestrati per un valore pari a circa 8,2 miliardi di franchi. Negli ultimi anni, il numero di casi legati alla corruzione internazionale e agli averi dei potentati è in parte aumentato presso le unità sottoposte a verifica.

Dalla verifica non sono emersi casi di risarcimento da parte della Confederazione per perdita o danneggiamento di beni sequestrati.

Il valore approssimativo dei beni sequestrati è noto

I beni sequestrati sono inventariati caso per caso. I valori patrimoniali possono ammontare a diverse centinaia di milioni di franchi e sono sotto la responsabilità di chi dirige il procedimento. L'Amministrazione federale delle contribuzioni dispone di un elenco completo dei beni sequestrati che viene periodicamente aggiornato e verificato. È un esempio di buona prassi.

Il CDF raccomanda alle autorità che sono state sottoposte a verifica di tenere degli inventari generali e di garantire un controlling adeguato ai rischi (perdita, sottrazione, appropriazione indebita e danneggiamento) e agli importi (controllo dell'evoluzione del valore e dei costi di gestione patrimoniale). Ciò migliorerebbe le informazioni relative ai beni sequestrati, come raccomandato dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) nel rapporto di valutazione 2016 sulle misure adottate dalla Svizzera per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Alcuni Paesi dell'Europa hanno dei servizi centrali, un modello per la Svizzera?

Alcuni Paesi europei, come il Belgio o i Paesi bassi, hanno istituito dei servizi specializzati nella gestione dei beni sequestrati che supportano le autorità nella ricerca e nell'identificazione di valori patrimoniali litigiosi e nella valutazione e gestione dei beni sequestrati.

Il CDF ritiene che questo modello presenti notevoli vantaggi. Oltre a sgravare chi dirige il procedimento, i rischi sarebbero ridotti e l'efficacia migliorata. L'introduzione di questo modello richiederebbe però un adeguamento delle basi legali.

Proposte di completamento delle direttive

L'ordinanza sul collocamento di valori patrimoniali sequestrati, retta dal Codice di procedura penale, è l'unica prescrizione legale concernente la gestione dei beni sequestrati. Il CDF raccomanda al Consiglio federale di estenderne il campo di applicazione a tutta l'Amministrazione federale.

Dal punto di vista del contenuto, l'ordinanza prescrive a chi dirige il procedimento un collocamento dei beni sequestrati sicuro, finalizzato a conservarne il valore e redditizio. In questa disposizione il CDF ravvisa dei conflitti di obiettivi e propone pertanto di adeguarla e completarla.

Testo originale in tedesco

Management of seized assets – horizontal audit

Office of the Attorney General of Switzerland, Federal Criminal Court, Federal Office of Justice, Federal Tax Administration, Federal Customs Administration

Key facts

The federal authorities seize assets as evidence, as security for the costs of criminal proceedings or as fines to be returned to the person suffering harm or for confiscation. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out a horizontal audit of selected federal organisations' (Office of the Attorney General of Switzerland, Federal Criminal Court, Federal Office of Justice, Federal Tax and Customs Administrations) management of seized assets. The SFAO concentrated on the practical aspects of managing seized assets. The differing legal bases did not form part of the audit. At the end of 2016, these units were responsible for approximately CHF 8.2 billion of assets. In recent years, the number of cases relating to international corruption and politically exposed persons' assets in the audited units has in some cases increased.

During the audit, the SFAO did not encounter any case where the Confederation had been required to pay compensation for loss of or damage to seized assets.

Approximate value of seized assets known

Cased-oriented inventories exist for seized assets. Depending on the case, the financial assets in question can amount to several hundred million Swiss francs. The person in charge of the procedure is responsible for these. The Federal Tax Administration has a complete, periodically updated and monitored, cross-case inventory of seized goods. This is an example of good practice.

The SFAO recommends that the audited authorities keep a cross-case inventory. In addition, controlling appropriate to the risks (loss, theft, misappropriation and damage) and the amounts involved (monitoring changes in value and asset management costs) must be ensured. Such controlling would improve the information situation concerning seized assets, in line with the Financial Task Force's recommendations in their 2016 Mutual Evaluation Report on Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Switzerland.

Some European countries operate a central body, an idea for Switzerland?

Some European countries, such as Belgium and the Netherlands, operate a specialised body for the management of seized assets. They support the authorities in searching for and identifying the financial assets in question as well as assessing and managing seized assets.

The SFAO recognises significant benefits in the central body model. In addition to reducing the workload for the person in charge of the procedure, risks are minimised and efficiency is improved. The introduction of such a model would only be possible if consistent legislative amendments are made.

Additional regulatory suggestions

The ordinance on the investment of seized assets, which relates to the Criminal Procedure Code, is the only legal provision concerning the management of seized assets. The SFAO recommends that the Federal Council extends this ordinance to cover the entire Federal Administration.

The ordinance requires the people in charge of the procedure to invest the seized assets in a secure manner which maintains their value and provides a financial return. The SFAO sees certain conflicting goals in this requirement and recommends modifications and supplements.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft (BA) ist eine unabhängige Strafverfolgungsbehörde und arbeitet gemäss der Strafprozessordnung (StPO). Sämtliche Blockierungen von Vermögenswerten erfolgen im Rahmen von Strafverfahren. Dies bedeutet, dass diesbezüglich einzig die Strafprozessordnung sowie allenfalls darauf Bezug nehmende Erlasse massgebend und damit anwendbar sind. Die Kontrolle über die blockierten Vermögenswerte wird pro Verfahren unmittelbar durch die für die betreffenden Verfahren verantwortlichen verfahrensleitenden Staatsanwälte (Verfahrensleiter) ausgeübt. Blockierte Vermögenswerte (über 90 % bankable assets) werden mittels Verfügungsbeschränkung gesperrt und verbleiben beim entsprechenden Finanzintermediär. Die BA hat gestützt auf die entsprechende Verordnung zur StPO mit einer eigenen Richtlinie ab 2013 die geltende Gerichtspraxis mitentwickeln können, die heute zu Rechtssicherheit führt und eine Zielhierarchie vorgibt (Vermögenserhaltung vor Vermögensvermehrung). Das interne Controlling erfolgt mehrstufig. Aufgrund der spezifischen Aufsichtssituation über die BA (AB-BA, die die systemische Aufsicht wahrnimmt und ungehinderten Zugang zu allen Verfahren hat) hat die AB-BA mit der EFK eine klare Linie für die Beaufsichtigung festgehalten. Diese wurde schriftlich festgehalten und der GPK zur Kenntnis gebracht und beinhaltet unter anderem den Zugang zu Verfahrensdossiers für die EFK.

Bundesstrafgericht

Das Bundesstrafgericht begrüsst, dass sich die Finanzkontrolle mit Fragen der Risikoanalyse rund um die Verwaltung beschlagnahmter Vermögenswerte befasst hat. Ihre Feststellung, dass es im Rahmen des geltenden Rechts und der entsprechenden Praxis zu keinen Staatshaftungsfällen zu Lasten der Eidgenossenschaft gekommen ist, relativiert sowohl die Dringlichkeit als auch die sachliche Notwendigkeit von Neuerungen für die Verwaltung beschlagnahmter Güter. Das Bundesstrafgericht begrüsst es deshalb auch, dass die Finanzkontrolle auf die im laufenden Prüfungsverfahren noch erwogenen, weitergehenden Empfehlungen verzichtet hat.

Das Bundesstrafgericht bedauert, dass die Querschnittsprüfung exklusiv aus der Optik von Grundsätzen des Controllings geführt wurde und kaum Bezug auf die Rahmenbedingungen von Strafverfahren nahm.

Die formulierten Empfehlungen liegen im generellen Trend der ohnehin bereits weit fortgeschrittenen Bürokratisierung der Strafverfahren, der nicht mit Rücksicht auf eher theoretische Risiken noch weiter befördert werden sollte. Die Hauptaufgabe der Strafverfolgung und -justiz liegt in der rechtsstaatlich korrekten, effizienten und zeitgerechten Verfolgung und Beurteilung von Straftaten mit angemessenem Aufwand. Die Verwaltung beschlagnahmter Güter im Rahmen von Strafverfahren hat gesetzmässig zu sein; die Einhaltung buchhalterischer Maximalvorgaben bei der Verwaltung beschlagnahmter Güter im Verfahren ist dafür offensichtlich nicht prioritär; sie ist durch das bis anhin hinreichende Gesetz auch nicht vorgeschrieben. «Good practice» im Sinne des Controllings und «Vereinfachung/Effizienzgewinn» stehen im Übrigen in einem Spannungsverhältnis. Weite und Tiefe allfälliger Neuerungen sind deshalb nicht nur auf theoretische Risiken zu beziehen, sondern

haben vielmehr in einem vernünftigen Verhältnis zu dem für die Strafbehörden damit verursachten Mehraufwand zu stehen. Nicht zur Kernaufgabe der Strafbehörden gehört, exakte statistische Daten zu liefern, um Informationsbedürfnisse Dritter zu befriedigen; schon gar nicht in Bezug auf die stets provisorischen Beschlagnahmen.

Spezifischere gesetzliche Vorgaben an die Verfahrensleiter oder gar die Gesamtbehörde sind zwar geeignet, das bereits kleine Risiko eines relevanten Wertverlusts weiter zu minimieren; gleichzeitig nimmt die Wahrscheinlichkeit aber zu, dass der Bund im Falle eines tatsächlichen Wertverlusts haften würde. Die Finanzkontrolle scheint sich dieses rechtspragmatisch notorischen Zusammenhangs nicht bewusst zu sein.

Bundesamt für Justiz

Das Bundesamt für Justiz (BJ) ist mit den Ausführungen und Empfehlungen im Bericht der EFK mehrheitlich nicht einverstanden. Der Bericht beruht auf einem juristischen und faktischen Verständnis, welches vom BJ nicht geteilt wird. Wichtigster Ausgangspunkt der Untersuchung war die Frage, ob im Bereich der Beschlagnahme von Vermögenswerten ein Staatshaftungsrisiko beim Bund bestehe. Die EFK stellt im Bericht fest, dass bis heute noch kein einziger Fall von Staatshaftung des Bundes wegen Vermögensminderung etc. während einer Beschlagnahme eingetreten ist. Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht des BJ keinerlei Notwendigkeit, einen Paradigmenwechsel in der Handhabung von rechtshilfweise angeordneten Beschlagnahmen zu vollziehen. Im Gegenteil: Jede neue Regelung, die den Behörden mehr Verantwortung für die Wertentwicklung solcher Vermögenswerte überträgt, würde zu einem höheren Staatshaftungsrisiko führen. Dass daneben bislang auch keine weiteren Risiken – wie etwa ein (von der EFK nicht näher beschriebenes) „Reputationsrisiko“ – eingetreten sind, führt zum Schluss, dass die Rahmenbedingungen für die rechtshilfweise Beschlagnahme von Vermögenswerten und deren Handhabung durch das BJ sachgerecht sind. Es besteht kein Handlungsbedarf. Nach heutigem System verbleiben die rechtshilfweise beschlagnahmten (bzw. eher „gesperrten“ respektive „mit einer Verfügungsbeschränkung belegten“) Vermögenswerte (normalerweise bankable assets) beim betroffenen Finanzinstitut. Dieses muss auf Anordnung des Bundesamts für Justiz dafür Sorge tragen, dass die Verfügungsbeschränkung von der betroffenen Person nicht umgangen wird und die gesperrten Vermögenswerte weiterhin nach bankenüblichen Grundsätzen werterhaltend verwaltet werden. Im Übrigen läuft der Vermögensverwaltungsvertrag zwischen dem Finanzinstitut und dem Betroffenen weiter. Da immer auch mit einer späteren Aufhebung der Verfügungsbeschränkung gerechnet werden muss, ist es im Interesse sowohl des Betroffenen wie des Finanzinstituts, dass keine Wertverluste eintreten. Einzig denkbare, punktuelle und zugleich ressourcenschonende Verbesserungsmöglichkeit gegenüber der heutigen Praxis könnte die Einführung einer standardisierten Reportingpflicht für die betroffenen Finanzinstitute sein.

Eidg. Zollverwaltung

Die EZV führte bereits vor Beginn der Querschnittsprüfung fallübergreifende Inventare der beschlagnahmten Vermögenswerte, die aufgrund der dezentralen Organisationsstrukturen von den jeweiligen Organisationseinheiten selbständig in ihrem Bereich verwaltet werden. Eine Gesamtübersicht aber fehlte. Im Verlaufe der Prüfung hat die EZV bereits Massnahmen zur Verbesserung eingeleitet (z. B. periodische Wertüberprüfungen). Auf den 01.01.2019 wird die Zollfahndung neu organisiert. Dabei wird auch ein zentrales fallübergreifendes Inventar eingeführt werden. Eine zentrale Dienstleistungsstelle kann sich die EZV nur vorstellen, soweit damit Informationen ausgetauscht bzw. zur Verfügung gestellt werden, die die Verwaltung der beschlagnahmten Güter erleichtern (z. B. Listen von Experten für Schätzungen, Vermittlung von Lagerräumlichkeiten).

Eidg. Steuerverwaltung

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass ihre Organisation und ihr Vorgehen bezüglich der Inventarisierung und Überwachung von beschlagnahmten Vermögenswerten von der EFK als „good practice“ beurteilt werden.

Die ESTV steht der Beurteilung der EFK bezüglich einer zentralisierten bundesweiten Dienstleistungsstelle von beschlagnahmten Gütern skeptisch gegenüber. Eine solche neu zu schaffende Verwaltungseinheit bliebe nicht die einzige Ansprechpartnerin gegenüber den Finanzintermediären: Editionen und Anordnungen zur Sperre müssten gemäss aktueller Strafprozessordnung (StPO) und gemäss aktuellem Verwaltungsstrafrecht (VStrR) weiterhin über die verfahrensleitende Behörde verfügt werden. Die Verantwortlichkeit für das Strafverfahren und somit auch für die beschlagnahmten Vermögenswerte ist nicht an eine Dienstleistungsstelle delegierbar und bleibt immer bei der vom jeweiligen Gesetz (StGB, StPO, Steuergesetze) bestimmten Strafverfolgungsbehörde (Gericht, Bundesanwaltschaft, ESTV). Damit ist es – ausserhalb des Controllingaspekts – fraglich, ob eine Entlastung der Verfahrensleitenden erreicht wird: jegliche verfahrensleitenden Massnahmen, wie die Freigabe von beschlagnahmten Vermögenswerten oder die Behandlung der Gesuche der Betroffenen für Vermögensumschichtungen, müssen immer über den für das Verfahren verantwortlichen Verfahrensleiter der entsprechenden Strafverfolgungsbehörde erfolgen. Angesichts dessen würde eine gesetzliche Delegation der Verwaltung an eine Zentralstelle keine Entlastung, sondern vielmehr einen erhöhten Aufwand bedeuten.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei der Bundesanwaltschaft (BA), dem Bundesamt für Justiz (BJ), dem Bundesstrafgericht (BStGer), der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) die Verwaltung der beschlagnahmten Güter geprüft.

Als Ausgangspunkte dienten der EFK zwei Vorabklärungen aus dem Jahr 2015 zum Thema Wirtschaftskriminalität¹.

Die geprüften Behörden führen Beschlagnahmungen aufgrund der Vorschriften in der Strafprozessordnung, im Verwaltungsstrafrecht oder nach den Rechtsgrundlagen der internationalen Rechtshilfe durch (siehe Anhang 1, Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse).

Die Bundesbehörden beschlagnahmen physische Güter durch Entzug der physischen Verfügungsgewalt des Inhabers oder durch Einschränkung des Übertragungsrechts. „Bankable assets“ werden durch eine verfügte Konten-/Depotsperre der Verfügungsgewalt der Inhaberin entzogen.

Behörde	Wertmässiger Umfang der beschlagnahmten Güter per 31.12.2016 in Franken	Bemerkung
Bundesanwaltschaft	circa 6 Milliarden Franken (30.6.2016)	nur Fälle ab 100 000 Franken sind gemäss interner Weisung obligatorisch im Inventar erfasst.
Bundesamt für Justiz	circa 1.8 Milliarden Franken	Werte zum Zeitpunkt der Beschlagnahmung/Kontensperre.
Bundesstrafgericht	Treuhänderisch enthalten im Inventar der BA	
Eidgenössische Steuerverwaltung	rund 270 Millionen Franken	
Eidgenössische Zollverwaltung	circa 170 Millionen Franken (31.3.2017)	Bei der EZV werden beschlagnahmte Güter in der Regel so rasch als möglich durch Hinterlegung von Geld abgelöst.
Total	circa 8.2 Milliarden Franken	

Tabelle 1: Überblick beschlagnahmte Güter per 31.12.2016 in Franken, Quellen: BA, BJ, BStGer, ESTV, EZV

¹ Bernasconi Paolo (2015), *Moyens de protection de l'économie suisse face aux menaces dues à la délinquance économique* vom 28. Mai 2015 ; Contrôle fédéral des finances (2015), *La lutte contre la criminalité économique en Suisse, Perspectives d'audits et d'exploitations de thèmes pour le Contrôle fédéral des finances* vom 30. September 2015 (PA 14412). Diese Berichte sind auf der Webseite der EFK verfügbar.

Die geprüften Behörden sind für beschlagnahmte Güter (Konten, Wertschriftendepots, Edelmetalle, Kunstgegenstände, Fahrzeuge, etc.) im Umfang von rund 8.2 Milliarden Franken verantwortlich, Stand Ende 2016. In den letzten Jahren nahm die Anzahl Fälle bei einigen geprüften Einheiten in Zusammenhang mit internationaler Korruption und mit Potentatengeldern zu.

Die Bundesanwaltschaft überwacht die beschlagnahmten Güter aus nationalen Strafverfahren.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Entsprechend der Prüfungsabgrenzung des Finanzkontrollgesetzes (FKG) hat die EFK weder die Opportunität noch die Modalitäten der Beschlagnahmen geprüft. Die EFK beurteilte keine verfahrensrelevanten Aspekte, die in die Verantwortung der Verfahrensleitenden fallen. Die richterliche Arbeit stellt die Beaufsichtigung der Verfahren sicher. Die Einziehung als Massnahme des Strafvollzugs war nicht Prüfungsgegenstand. Die Prüfung beschränkte sich auf die Verwaltung der beschlagnahmten Güter. Die Prüffragen lauteten:

- welche Vorkehrungen zur Vermeidung von Staatshaftungsfällen bestehen?
- welche qualitativen und quantitativen Verbesserungsmöglichkeiten („good practices“ und Einsparpotentiale) sind vorhanden?

Ziel der Querschnittsprüfung war, für die Verwaltung von beschlagnahmten Gütern „good practices“ und Vereinfachungsmöglichkeiten zu finden.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Zahlreiche Behörden des Bundes beschlagnahmten Güter. Die ausgewählten Einheiten entsprechen einer Stichprobe. Kriterien für die Auswahl waren, vermuteter wertmässiger Umfang der beschlagnahmten Güter, verschiedene gesetzliche Grundlagen und somit unterschiedliche Zielsetzungen der Massnahme Beschlagnahme.

Die Prüfung führten Jean-Marc Stucki (Revisionsleiter), Roger Lanicca und Yves Steiner (Prüfungsexperten) mit Unterbrüchen im Zeitraum Mai 2016 bis Mai 2017 durch.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die EFK prüfte die Verwaltung der beschlagnahmten Güter aufgrund von Einsichtnahmen in die relevanten Verfahrensakten und Arbeitsinstrumente. Die geprüften Behörden unterstehen dem Amtsgeheimnis, die Verfahren dem Verfahrensgeheimnis und/oder dem Steuergeheimnis. Obwohl für alle geprüften Behörden das Finanzkontrollgesetz gilt, gewährte die Bundesanwaltschaft beziehungsweise die Aufsichtsbehörde der Bundesanwaltschaft (AB-BA) der EFK nur nach Klärung grundlegender Fragen zur Abgrenzung der Aufsichtskompetenzen (zwischen der AB-BA und der EFK) und begleitet Einsicht. Die EFK konnte bei der

Bundesanwaltschaft nur vorgängig bekanntgegebene Dossiers prüfen, und keine unvorhergesehenen Prüfungshandlungen durchführen.

Unter diesem Vorbehalt erhielt die EFK die notwendigen Auskünfte kompetent und zuvorkommend. Die gewünschten Unterlagen standen, soweit vorhanden und zugänglich gemacht, zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 16.10.2017 statt. Teilgenommen haben von der Bundesanwaltschaft der Bundesanwalt und der Stellvertretende Bundesanwalt.

Vom Bundesamt für Justiz die Vizedirektorin Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe, der Vizedirektor Direktionsbereich Zentrale Dienste und der Stellvertretende Chef Internationale Rechtshilfe.

Vom Bundesstrafgericht der Präsident des Bundesstrafgerichts.

Von der Eidgenössischen Steuerverwaltung der Stellvertretende Abteilungschef Strafsachen und Untersuchungen, Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben und der Teamchef Strafdienst, Abteilung Recht, Hauptabteilung Mehrwertsteuer.

Von der Eidgenössischen Zollverwaltung der Abteilungschef Strafsachen und Beschwerden und der Sektionschef Interne Revision.

Von der Eidgenössischen Finanzkontrolle der Direktor, der Mandatsleiter, der Revisionsleiter und die Prüfungsexperten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Leitungsgremien der Behörden bzw. den Generalsekretariaten obliegt. Im Sonderfall der BA obliegt sie der Aufsichtsbehörde der BA (AB-BA).

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Bis heute ist kein Fall von Staatshaftung eingetreten

Die Behörden des Bundes beschlagnahmen mit folgende Zielen:

- Beschlagnahme zur Beweissicherung
- Beschlagnahme zur Kostendeckung
- Sicherungsbesehlagnahme im Hinblick auf eine Einziehung oder Rückgabe an die Geschädigten in der Schweiz
- Rechtshilfeweise Sicherungsbesehlagnahme im Hinblick auf eine Einziehung oder Rückgabe an die Geschädigten im Ausland
- Beschlagnahme von Gütern, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen

Die Beschlagnahme ist eine beschwerdefähige Zwangsmassnahme. Durch die Beschlagnahme wird die Verfügungsgewalt der Eigentümerin beschränkt. Es findet keine Eigentumsübertragung auf die beschlagnahmende Behörde statt.

Die EFK ist im Rahmen der Prüfung der Verwaltung der beschlagnahmten Güter auf keinen Fall gestossen, in dem die Eidgenossenschaft für Verlust oder Schaden an beschlagnahmten Gütern aufkommen musste.

Sowohl die Strafprozessordnung als auch das Verwaltungsstrafrecht sehen bei beschlagnahmten Gütern mit volatilen Marktwerten die beschwerdefähige vorzeitige Verwertung im Sinne einer Risikoreduktion für die Werterhaltung vor. Die Behörden wenden dieses Instrument unterschiedlich an. Zu Beginn eines Verfahrens ist nicht absehbar, ob ein Gericht darüber befinden wird. Häufig lassen sich Vorwürfe nicht erhärten oder die Verfahren enden aussergerichtlich. In diesen Fällen müssen allfällig beschlagnahmte Güter den Beschuldigten zurückgegeben werden. Endet ein Fall vor Gericht, entscheidet dieses über die Verwendung der beschlagnahmten Güter (Rückgabe an den Inhaber oder den Geschädigten, Einziehung).

Zwischen der Beschlagnahme und dem Gerichtsentscheid können mehrere Jahre liegen. Mit der Beschlagnahme können, je nach Anlagestrategie, die Interessen der Eigentümerin, des Inhabers (Erträge und Rendite generieren) in Konflikt mit den Interessen der Behörde (Kostendeckung, Sicherung) oder der Geschädigten (Restitution, Sicherung) geraten. Durch Massnahmen zur Sicherung der Werte, die durch die Behörden ausgelöst werden, entgehen den Beschuldigten, den Inhabern möglicherweise Erträge. Die Behörden sind verpflichtet, den Beschuldigten vor der Umsetzung von Sicherungsmassnahmen (z.B. Reduktion der Risiken durch Umschichtung von Aktien in Festgelder) rechtliches Gehör zu verschaffen. Erst wenn die Beschuldigten mit der Massnahme einverstanden sind oder ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt, dürfen die Behörden die Sicherungsmassnahmen umsetzen. Artikel 44 des Obligationenrechts kann die Haftungsrisiken der Behörden in derartigen Verfahren mildern. Trotzdem erkennt die EFK Staatshaftungsrisiken² in der Umsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen Risikoreduktion auf beschlagnahmten Gütern nach Art. 266 Abs. 5 der Strafprozessordnung.

² Art. 146 Bundesverfassung, Art. 3 Verantwortlichkeitsgesetz

Einige geprüfte Behörden wenden interne Vorschriften an, wie die Risikoreduktion zu erfolgen hat. Vorbehalten bleibt die einzelfallweise taktische Einschätzung der Verfahrensleitung. Seit 2013 reduziert die BA gemäss internem Verfahrenshandbuch Risikopositionen in beschlagnahmten Vermögensportefeuilles, bevor die Fälle an das BStGer überwiesen werden (good practice). In zwei Urteilen schützte das Bundesstrafgericht die Praxis der Bundesanwaltschaft bezüglich solchen vorzeitigen Verwertungen von beschlagnahmten Gütern.

Die Entwicklung der Märkte ist dynamisch. Kapitalmarktteilnehmer nutzen diese Dynamik zur Generierung von Erträgen, indem sie beispielsweise Kursentwicklungen antizipieren (Spekulation). Durch die Überlagerung von verfahrenstaktischen Überlegungen der Verfahrensleitung und Kapitalmarktentwicklungen entstehen für alle Beteiligten Risiken, die es für die Behörden zu vermeiden gilt. Die EFK untersuchte, wie die ausgewählten Ämter mit diesen Risiken umgehen, welche die „good practices“ sind und wie sich möglicherweise die Qualität verbessern und die Kosten senken liessen.

Aus strafrechtlicher Sicht ist der Wertverlust bei einer Verurteilung wenig problematisch. Das aus der Straftat gewonnene Gut wird eingezogen. Hingegen könnte bei einem Freispruch ein allfällig eingetretener Wertverlust aus Sicht der Staatshaftung kritisch sein. In internationalen Rechtshilfeverfahren besteht gemäss BJ gegenüber dem ersuchenden ausländischen Staat kein Staatshaftungsrisiko. Die Schweiz ist staatsvertraglich nicht zur Herausgabe von beschlagnahmten Gütern an den ausländischen Staat verpflichtet. Nicht auszuschliessen sind aber in diesem Zusammenhang Reputationsrisiken.

Beurteilung

Die EFK ist im Rahmen der geprüften Fälle auf keine Schäden aufgrund von Staatshaftungsklagen gestossen. Es gab Staatshaftungsklagen in Zusammenhang mit beschlagnahmten Gütern, diese gingen bisher stets zugunsten der Bundesbehörden aus.

3 Inventare – was – wo – wieviel?

Für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter gibt es wenige Vorgaben, sie beschränken sich auf fallorientierte Aspekte. Im Strafprozesswesen gibt es die *Verordnung über die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte* vom 3. Dezember 2010 (SR 312.057). Gemäss Artikel 1 sind beschlagnahmte Vermögenswerte möglichst *sicher, werterhaltend* und *Ertrag bringend* anzulegen.

Aufgrund der gesetzlichen Vorschriften sind *fallorientierte Inventare* über die beschlagnahmten Güter zu führen. Alle geprüften Behörden führen solche Inventare. Zusätzlich führen die Behörden zusammenfassende *fallübergreifende* Inventare. Leider weisen diese Inventare oft Mängel auf.

Wertlimiten (z.B. sind Werte erst ab 100 000 Franken zwingend zu erfassen) für die Erfassung im fallübergreifenden Inventar führen automatisch zu unvollständigen Inventaren. Die Bewertung von Positionen mit Marktwerten zu *historischen Kursen* (zum Zeitpunkt der Beschlagnahmung) führt bei mehrjährigen Verfahren zu unzuverlässigen und verzerrten Informationen zum wertmässigen Umfang der beschlagnahmten Güter. *Qualitative Fehler* wie beispielsweise Doppelerfassungen schränken die Aussagekraft ein. Auf Stufe Behörde (mit Ausnahme der ESTV) gibt es keine wirklich verlässlichen Informationen zur Existenz der beschlagnahmten Güter.

Die systematische Führung von fallübergreifenden Inventaren würde die Informationslage betreffend beschlagnahmten Gütern verbessern, auch im Sinne der Empfehlung der Financial Action Task Force in ihrem Evaluationsbericht 2016 zu den Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung von Geldwäscherei und von Terrorismusfinanzierung³.

Die Zusammenführung der fallorientierten Inventare ist aufwändig. Die Daten zu gesperrten Konten und Depots werden *manuell* in den eingesetzten Applikationen erfasst. Zu den Finanzintermediären bestehen keine elektronischen Schnittstellen zur Übermittlung der Daten. Kein Inventar pro Behörde bildet Informationen unter der Stufe *Depot* ab. Die Inventare werden überwiegend in MS-Excel geführt. Die ESTV setzt eine MS-Access Lösung ein.

Beurteilung

Ein aktuelles, vollständiges und richtiges fallübergreifendes Inventar ist eine Grundvoraussetzung für eine sichere, wirtschaftliche und wirkungsvolle Verwaltung der beschlagnahmten Güter. Wirtschaftlich heisst, fachgerecht und mit angemessenem Aufwand und wirkungsvoll steht für Schutz vor unberechtigtem Zugriff und vor Schaden/Wertverlust.

Die Abbildung von beschlagnahmten Gütern im Umfang von mehreren Milliarden Franken in MS-Excel (mit einzelnen Fällen, die mehrere hundert Millionen Franken beinhalten) erfüllt diese Anforderungen nicht (z.B. verfügt MS-Excel über keine zellenbezogenen Mutationsrechte oder über eine Logbuch-Funktion für Mutationen). Eine verlässliche und aktuelle

³ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Switzerland, Mutual Evaluation Report, December 2016, Recommendation 33 – Statistics, siehe Anhang 3, Glossar

Grundlage für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter fehlt, ausser bei der ESTV, bei allen geprüften Behörden.

Gemäss BJ können ausländische Staaten bei internationalen Rechtshilfefällen Wertverluste auf gesperrten Konten nicht einfordern. Trotzdem können aus Sicht der EFK fehlerhafte rechtliche Verfahrensabwicklung, Verlust, Wertminderung durch Beschädigung oder durch Anlageentscheid der Vermögensverwaltung wesentliche Reputationsrisiken für die Schweiz verursachen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der BA (1.1), dem BStGer (1.2), dem BJ (1.3), und der EZV (1.4) aktuelle, vollständige und richtige fallübergreifende Inventare der beschlagnahmten Güter zu führen.

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft

In jedem einzelnen Strafverfahren besteht jederzeit die Übersicht über alle darin gesperrten Vermögenswerte. Eine BA-weite Übersicht über alle Verfahren hinweg wurde mit der Umsetzung der eigenen Richtlinie im 2013 eingeführt. Diese wird geleitet vom „risk based approach“ und nicht von einer statistisch vollständigen Erfassung. Die BA wird den Inhalt der Empfehlung integrieren in ein bereits bestehendes BA-internes Projekt, das die Automatisierung und Standardisierung der heutigen Liste mit mehr als 3000 Erfassungslinien vorsieht.

Stellungnahme des Bundesstrafgerichts

Das Bundesstrafgericht lehnt die Empfehlung ab; insbesondere insoweit, als die Finanzkontrolle der Meinung zu sein scheint, alle beschlagnahmten Vermögenswerte seien im SAP-Buchhaltungssystem des Bundes zu erfassen. Der Aufwand dafür wäre unverhältnismässig. Das Bundesstrafgericht ist bereit zu prüfen, ob ein Datenbankprogramm pragmatisch besser geeignet ist als die heute eingesetzten Programme, um die Beschlagnahmen zu erfassen und im Verfahren zu bewirtschaften. Eine entsprechende Anschaffung sowie deren Einsatz wären mit der Bundesanwaltschaft zu koordinieren. Als Nebeneffekt entstünde ein gewisser Überblick über alle beim Gericht hängigen Beschlagnahmen, ohne dass die Applikation die Anforderung an ein vollständiges und fallübergreifendes Inventar erfüllen müsste.

Stellungnahme des Bundesamts für Justiz

Diese Empfehlung ist abzulehnen. Ein fallübergreifendes Inventar wäre nur mit hohen zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen umsetzbar und hätte keinen effektiven Mehrwert zur Folge. Im Geschäftsverwaltungssystem des BJ wird der Wert der gesperrten Vermögenswerte fallbezogen erfasst. Dieser ist fallübergreifend statistisch verwertbar. Ein fallübergreifendes Inventar darüber hinaus wäre für die internationale Rechtshilfe sachfremd: Die einzelnen Verfügungsbeschränkungen erfolgen auf Ersuchen von Strafverfolgungsbehörden verschiedener Staaten. Eine Herausgabe der Vermögenswerte kann im Falle eines ausländischen Einziehungsurteils vollzogen werden; ein staatsvertraglicher Rechtsanspruch auf Herausgabe besteht im Normalfall hingegen nicht.

Stellungnahme der Eidg. Zollverwaltung

Einverstanden und als Teil des IKS bereits implementiert. Im Bereich der beschlagnahmten Vermögenswerte in internationalen Rechtshilfeverfahren führt die EZV bereits seit 2014 ein zentrales fallübergreifendes Inventar. In den eigenen Strafverfahren werden zwar von den dezentralen Zollfahndungen fallübergreifende Inventare geführt. Seit dem 01.01.2017 sind diese Inventare nun Teil des IKS EZV. Damit kann sichergestellt werden, dass die Inhalte nach einheitlichen Grundsätzen geführt werden. Im Rahmen der laufenden Reorganisation der EZV wird das Inkassowesen der Zollfahndung zentralisiert und dabei soll auch die Bewirtschaftung der beschlagnahmten Güter zentral vorgenommen werden.

4 Überwachung der Wertentwicklung ist notwendig

Die ESTV überwacht regelmässig die Wertentwicklung der beschlagnahmten Güter („good practice“). Der Wert der beschlagnahmten Güter kann aufgrund von Kursentwicklungen oder unbefugten Zugriffen abnehmen. Alle geprüften Behörden lassen die Vermögensverwaltung auf beschlagnahmten Depots durch die vom Inhaber/Beschuldigten beauftragten Vermögensverwalter zu. Mit Ausnahme des BJ müssen die Vermögensverwalter bei Anlageentscheiden betreffend beschlagnahmten Depots Rücksprache mit den Verfahrensleitenden nehmen. Das BJ verlangt nur Rücksprache der Vermögensverwalter, sofern Anlageentscheide ausserhalb der bankenüblichen Verwaltung zu sehen sind. Wobei „bankenüblich“ nicht näher beschrieben ist. Vermögensverwaltungskosten unterliegen der Freigabe durch die Verfahrensleitung. In den beschlagnahmten Depots befinden sich unter anderem Anlagen im Ausland in fremden Währungen in Aktien, in Anleiensobligationen und in Festgeldern.

Eine Kontensperre ist nach Verfügung nicht unmittelbar wirksam. Je nach Finanzintermediär dauert es mehrere Stunden bis alle betroffenen Konten und Depots gesperrt sind. Der EFK liegen Beispiele der ESTV vor, bei denen Banken nach der Kontensperre unzulässige Transaktionen ausführten. Die Kontrollen der ESTV deckten diese Transaktionen auf. Das wertmässige Volumen der beschlagnahmten Güter bei der ESTV beläuft sich auf durchschnittlich rund 290 Millionen Franken. Bei den anderen geprüften Behörden fehlen teilweise solche Kontrollen. Die Finanzintermediäre müssen Anlageentscheide und die Belastung der Vermögensverwaltungskosten auf beschlagnahmten Konten/Depots durch die Verfahrensleitenden freigeben lassen (mit Ausnahme BJ). Überwiegend wird die Wertentwicklung der beschlagnahmten Depots kaum überwacht.

Die ungenügende Kontrolle der Vermögensverwaltungskosten von beschlagnahmten Gütern könnte ein weiteres Risikofeld bilden. Denkbar wäre eine verdeckte Weiterleitung des Geldes durch den Vermögensverwalter an den Inhaber oder den Beschuldigten.

Beurteilung

Für die EFK ist nicht sichergestellt, dass verdeckte Rückzüge⁴ zu Gunsten dem Inhaber/Beschuldigten aufgedeckt würden. Weder die Wertentwicklung noch die Entwicklung der Vermögensverwaltungskosten unterliegen einem systematischen Controlling (Ausnahme ESTV). Nach Einschätzung der EFK wird die Umsetzung der Kontensperre beim Finanzintermediär nicht durch alle geprüften Behörden ausreichend überwacht.

Die EFK nimmt die vorgebrachten Einwände zur Kenntnis, dass sich mit solchen Transaktionen sowohl die Finanzintermediäre als auch die Vermögensverwalter strafbar machen würden.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der BA (2.1), dem BStGer (2.2), dem BJ (2.3) und der EZV (2.4) die Wertentwicklung der beschlagnahmten Güter und die Entwicklung der Vermögensverwaltungskosten in angemessener Tiefe und Periodizität zu überwachen.

⁴ z.B. durch Investitionen in eine dem Inhaber/Beschuldigten nahestehende Gesellschaft oder durch die Weiterleitung von Vermögensverwaltungskosten an die Inhaberin/die Beschuldigte

Stellungnahme der Bundesanwaltschaft

Die BA ist keine Vermögensverwalterin. Das Strafverfahren sieht keine Werteüberwachung vor, sondern wird vom Grundsatz der vorzeitigen Verwertung geprägt. Die konkrete Ausgestaltung dieses Grundsatzes erfolgt mit der BA-internen Weisung. Ebenso werden die von Vermögenssperren betroffenen Finanzintermediäre gestützt auf die Weisung halbjährlich und ausserhalb der einzelnen Strafverfahren schriftlich kontaktiert und zur Berichterstattung über die aktuell gesperrten Wertbestände angehalten. Eine weitergehende Werteüberwachung ist rechtlich nicht vorgesehen und wird deshalb nicht umgesetzt.

Stellungnahme des Bundesstrafgerichts

Das Bundesstrafgericht lehnt die Empfehlung ab. Es geht davon aus, dass Beschlagnahmen zu Beginn des Verfahrens soweit konsolidiert werden, dass eine flächendeckende periodische Überwachung der Wertentwicklung in angemessener Tiefe und Periodizität grundsätzlich unnötig ist. Das Bundesstrafgericht ist jedoch bereit, die heutige rechtskonforme Praxis, wonach die Verantwortung vom vorsitzenden Richter im Verfahren wahrgenommen wird, durch Stichproben hinsichtlich Wertbestand und -entwicklung sowie Verwaltungskosten durch den Finanzverantwortlichen des Gerichts zu ergänzen.

Stellungnahme des Bundesamts für Justiz

Diese Empfehlung kann teilweise angenommen werden. Das BJ erkennt einen Nutzen darin, allfällige Transaktionen, die der Umgehung der Verfügungsbeschränkung dienen könnten, frühzeitig erkennen und das betroffene Finanzinstitut stärker als heute in die Pflicht nehmen zu können. Das BJ wird prüfen, ob den Finanzinstituten eine Pflicht zu standardisierten, regelmässigen Reportings über die gesperrten Vermögenswerte aufzuerlegen ist. Dies wäre eine massvolle, ressourcenschonende Alternative zur direkten Überwachung der Wertentwicklung (welche u. a. das Führen detaillierter Inventare voraussetzt, vgl. Stellungnahme zu 1.3), ohne dass damit eine aus Staatshaftungssicht ungünstig zu bewertende Verantwortungsübernahme für die Verwaltung der gesperrten Vermögenswerte verbunden wäre.

Stellungnahme der Eidg. Zollverwaltung

Einverstanden und als Teil des IKS bereits implementiert. Seit dem 01.01.2017 sind die fallübergreifenden Inventare Teil des IKS EZV. Mit dem IKS wird vorgegeben, dass die Werte der beschlagnahmten Güter und die Entwicklung der Verwaltungskosten periodisch überprüft werden müssen. Diese IKS-Richtlinien werden im Rahmen der laufenden Reorganisation der Zollfahndung und des Inkassowesens nochmals überprüft. Im Bereich der gesperrten Vermögenswerte auf Bankkonten und in Wertschriftendepots können die Finanzinstitute die Verwaltungskosten erst nach vorgehender Prüfung und Genehmigung durch die Verfahrensleitung der EZV dem entsprechenden Konto belasten. Die Finanzintermediäre werden periodisch aufgefordert, der Verfahrensleitung Konten- und Depotauszüge zuzustellen, so dass unberechtigte Transaktionen festgestellt werden. Die EZV hat bisher keine solchen Handlungen feststellen können.

5 Behörden übergreifende Gemeinsamkeiten

Die Verwaltung von beschlagnahmten Gütern gehört nicht zum Kerngeschäft der geprüften Behörden. Das BStGer hat die Aufbewahrung von beschlagnahmten Gütern an die BA delegiert.

Heute unterhält jede geprüfte Behörde individuelle Kontakte zu den Finanzintermediären mit gesperrten (beschlagnahmten) Geschäftsbeziehungen. Bei Konten, die im Rahmen von mehreren Verfahren gesperrt wurden, müssen die Finanzintermediäre jede Behörde einzeln bedienen. Die geprüften Behörden verfügen teilweise über Finanzspezialisten zur Unterstützung der Verfahrensleitenden. Beispielsweise betreibt die Bundesanwaltschaft die Abteilung forensische Finanzanalyse mit spezialisierten Mitarbeitenden. Das Bundesamt für Justiz stellte jüngst einen Finanzspezialisten ein. Teilweise mieten die Behörden eigenständig spezifische, gesicherte Räumlichkeiten für die Aufbewahrung von beschlagnahmten Gütern an, je nach Filialnetz in beinahe allen Sprachregionen der Schweiz (d, f, i).

Allgemein fehlen verlässliche Informationen zum Aufwand den die Verwaltung der beschlagnahmten Güter verursacht.

Der Bundesrat hatte kürzlich die Gelegenheit sich mit einem angrenzenden Thema zu befassen. Am 22. Mai 2013 hat er das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit der Ausarbeitung einer Strategie für die Beschlagnahmung, Einziehung und Herausgabe von Potentatengeldern beauftragt. Am 1. Juli 2016 löste das *Bundesgesetz über die Sperrung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen*⁵ das *Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen*⁶ vom 1. Oktober 2010 ab. Die ausgearbeitete Strategie⁷ verfolgt vier Ziele. Das vierte Ziel lautet: „Aktive und klare Kommunikation über die Schweizer Politik“. Die Kommunikation soll „realistische Erwartungen vermitteln, was die Dauer eines Restitutionsverfahrens sowie den Umfang der zurückzuerstattenden Vermögenswerte betrifft.“ Das EDA veröffentlicht hierzu die Informationsbroschüre „Kein Hort für Potentatengelder, Die Erfahrung der Schweiz mit der Rückerstattung unrechtmässig erworbener Gelder“. Daraus ist ersichtlich, in welchen Fällen welche Summen die Schweiz an Potentatengeldern an ausländische Staaten herausgab.

Die EFK hat zudem festgestellt, dass mehrere europäische Staaten die beschlagnahmten Güter in spezialisierten Dienstleistungsstellen verwalten⁸. Die Staaten sehen darin grossen Nutzen. Hervorgehoben werden Vorteile in der Suche und Identifikation der fraglichen Vermögenswerte, in der Bewertung und in der Kommunikation.

Beurteilung

Die EFK erkennt in dieser Situation Möglichkeiten zur Vereinfachung, zur Risikoreduktion, und zur Entlastung der Verfahrensleitenden. Die Konzentration des spezifischen Fachwissens beispielsweise in einer Dienstleistungsstelle für die beschlagnahmenden Behörden könnte folgende Vorteile bringen:

⁵ SR 196.1

⁶ AS 2011 275

⁷ EDA, Direktion für Völkerrecht (2014), Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern („Asset Recovery“)

⁸ Belgien, Frankreich (AGRASC), Niederlande und Rumänien

- Entlastung der Verfahrensleitenden – kompetente, unabhängige Ansprechpartner bei finanzrelevanten Fragestellungen, Konzentration auf die Führung der Verfahren, angemessene, aktuelle, vollständige Überwachung der Wertentwicklung und der Vermögensverwaltungskosten der gesperrten (beschlagnahmten) Geschäftsbeziehungen und somit,
- Funktionentrennung und damit Reduktion der Risiken.
- Voraussetzungen schaffen für die Realisierung von allfälligen Skaleneffekten.

Die EFK anerkennt, dass die Einführung eines solchen Modells nur mit konsequenten gesetzlichen Anpassungen möglich wäre.

6 Gesetzliche Grundlage sollte angepasst werden

Für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter gibt es im *engeren Sinn* keine hinreichende rechtliche Regelung oder Ausführungsbestimmungen. Die im Kapitel 3 erwähnte *Verordnung über die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte* (im Rahmen der Strafprozessordnung) beschreibt mit den Aspekten *sicher, werterhaltend und Ertrag bringend* Anlageziele, die jede Anlegerin verfolgt. Die beschlagnahmenden Behörden verfolgen aber primär andere Ziele. Mit der Beschlagnahmung soll sichergestellt werden, dass die Güter während der laufenden Untersuchung nicht zweckentfremdet eingesetzt werden oder verschwinden. Dieses Ziel wird mit der Beschränkung der Verfügungsmacht erreicht.

Bis zum Urteil eines Gerichts und bei einem Freispruch auch danach, bleibt der Beschuldigte Eigentümer der beschlagnahmten Güter. Die optimale Anlage ist in seinem Interesse. Die Verfahrensleitenden werden in der Verordnung zur sicheren, werterhaltenden und Ertrag bringenden Anlage der beschlagnahmten Güter angehalten. Diese Aufforderung birgt das Risiko, dass allfällige Verluste zu Staatshaftung führen könnten. Die Verfahrensleitenden müssen deshalb, für sämtliche beabsichtigten Transaktionen in beschlagnahmten Depots den Inhabern/Beschuldigten rechtliches Gehör verschaffen. Anlageentscheide in beschlagnahmten Depots ergeben sich dadurch, dass die Risiken, im Sinne der Werterhaltung zu reduzieren sind. Zum Beispiel läuft eine Anleiheobligation in japanischen Yen aus und muss allenfalls reinvestiert werden. Die Bundesanwaltschaft hat zur Unterstützung der Verfahrensleitenden dafür ein Verfahrenshandbuch („good practice“) in Kraft gesetzt. Darin zeigt sie Alternative Anlagen zur Risikoreduktion auf, fordert eine Risikoanalyse zu Beginn der Beschlagnahmung ein und legt Fristen fest.

Beurteilung

Die aktuelle Verordnung suggeriert, dass die Behörden die beschlagnahmten Güter aktiv bewirtschaften. Diese Formulierung ist unglücklich und könnte im Extremfall zu Staatshaftungsfällen führen. Nach Ansicht der EFK geht es vielmehr um die Verwaltung der beschlagnahmten Güter mit den Zielen, sie vor Schaden und Verlust zu schützen. Die EFK schlägt deshalb vor, den Begriff Anlage in der Verordnung durch den Begriff Verwaltung zu ersetzen. Mit der Beschlagnahmung wird das Ziel der Renditemaximierung bei festgelegtem Risikograd durch das Ziel Werterhalt bei geringstmöglichem Risiko abgelöst.

Die Festlegung von Fristen für die Risikoanalyse nach der Beschlagnahmung erachtet die EFK als sinnvoll. Fristen festzulegen für Transaktionen zur Risikoreduktion hingegen sind wenig zielführend, da jeder Anlageentscheid beschwerdefähig verfügt werden muss. Die Behörden müssen vom Vorwurf spekulativen Verhaltens geschützt werden. Im Vordergrund steht höchstens die inflationsgeschützte Anlage. Dies kann mit der Festlegung eines standardisierten Ablaufs, der ohne Rücksicht auf die Entwicklungen an den Finanzmärkten abgewickelt wird sichergestellt werden.

Die erwähnte Verordnung stützt sich auf die Strafprozessordnung. Nach Ansicht der EFK sollte der Geltungsbereich auf die Bundesverwaltung ausgedehnt werden.

In der Verordnung fehlen Vorschriften betreffend Inventarisierung und Überwachung der beschlagnahmten Güter. Die Verordnung sollte die beschlagnahmten Güter als nachweispflichtige Geschäftsvorfälle im Sinne der Weisungen und Richtlinien zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund qualifizieren. Auch für die Inventarisierung bieten die erwähnten

Weisungen und Richtlinien eine gute Richtschnur für die Führung von Sachinventaren. Sowohl die ESTV als auch die EZV wenden die Weisungen und Richtlinien an. Sie verbuchen die beschlagnahmten Güter auf Ausserbilanzkonten.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat die Verordnung über die Anlage der beschlagnahmten Vermögenswerte zu überarbeiten und die Verwaltung der beschlagnahmten Güter bundesweit einheitlich zu regeln.

Stellungnahme des Bundesrats

Der Bundesrat weist diese Empfehlung zurück. Einerseits lässt sich der Geltungsbereich der Verordnung vom 3. Dezember 2010 über die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte (SR 312.057) nicht auf andere Bundesbehörden als die Strafbehörden des Bundes ausweiten. Diese Verordnung basiert auf der Strafprozessordnung und ihr Geltungsbereich kann nicht weitergehen als jener der Strafprozessordnung, ist mithin auf die Strafbehörden beschränkt. Andererseits stellt der Bundesrat den entsprechenden Regelungsbedarf grundsätzlich in Frage, nachdem sich bislang offenbar nie Probleme ergeben haben.

Fallstudie I – Bundesanwaltschaft

Generelles

Die BA ist die Ermittlungs- und Anklagebehörde für die Verfolgung strafbarer Handlungen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Der Vollzug von Rechtshilfegesuchen ausländischer Strafverfolgungsbehörden und der Vollzug von Einziehungsentscheiden des BStGer bilden weitere wichtige Aufgaben. Die von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Mitglieder der AB-BA sind für die Beaufsichtigung der BA verantwortlich.

Gemäss Reporting umfassten per 31.12.2015 die aus laufenden Verfahren der BA beschlagnahmten Güter rund 5.9 Milliarden Franken. Davon sind 95% Bankkonten und Wertschriften, 5% sind Bargeld, Immobilien und Wertsachen. 59% stammen aus laufenden nationalen Strafverfahren.

Staatshaftung / rechtliches Gehör

Prozessmanagement / Risikoanalyse / IKS

Massgebend für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter sind die Vorgaben der *Strafprozessordnung* und der *Verordnung über die Anlage von beschlagnahmten Gütern*. Die BA konkretisiert diese Vorgaben im umfassenden und zweckdienlichen *Verfahrenshandbuch* (vom September 2013, „good practice“) für die Verfahrensleiter und die Verfahrensleiterinnen. Seit 2013 reduziert die BA gemäss internen Vorgaben Risikopositionen in beschlagnahmten Vermögensportefeuilles, bevor die Fälle an das BStGer überwiesen werden. In zwei Urteilen schützte das Bundesstrafgericht die Praxis der Bundesanwaltschaft bezüglich vorzeitiger Verwertung von beschlagnahmten Gütern. Das Handbuch muss noch an das Tiefzinsumfeld angepasst werden.

Die beschlagnahmten Güter sämtlicher Verfahren bildet die BA einerseits in *fallorientierten* Inventaren und in einer *fallübergreifenden* MS-Excel-Lösung (Monitoring/Reporting) mit über 3'000 Zeilen ab. Im *Monitoring/Reporting* sind nur Fälle mit beschlagnahmten Gütern von über 100'000 Franken zwingend zu erfassen. Es ist damit nicht vollständig. Die EFK stellte im fallübergreifenden Inventar (Grundlage des Monitoring/Reporting) Fehler fest (Doppelmeldungen, unbewertete Positionen, Anwendung veralteter Umrechnungskurse). Halbjährlich führt die BA die Inventare manuell nach. Dieser Prozess ist aufwändig und fehleranfällig. Das Instrument Monitoring/Reporting ist noch nicht beschrieben.

Die Bundesanwaltschaft mietet Panzerschränke bei Banken. Bei der Begehung des bei der Berner Kantonalbank gemieteten Panzerschranks stellte die EFK fest, dass die Unterschriftenregelung nicht nachgeführt war. Von den drei berechtigten Personen, waren zwei altershalber aus der Bundesanwaltschaft ausgetreten. Die Bundesanwaltschaft sollte die Unterschriftsberechtigungen periodisch nachführen.

Beschlagnahme

Die BA beauftragt die Bundeskriminalpolizei mit der Durchführung von Beschlagnahmungen. Konten- und Wertschriftendepots sperrt sie direkt mittels Verfügungen an die betroffenen Finanzintermediäre.

Risikoanalyse der beschlagnahmten Güter

Das Verfahrenshandbuch verlangt bei der Beschlagnahmung die Erstellung einer *Risikoanalyse* der beschlagnahmten Güter betreffend *Unterhaltsintensität* und *Wertverlust*, sowie

nötigenfalls die Einleitung von Massnahmen zur Senkung dieser Risiken. Beispielsweise eine Umschichtung in sicherere Anlagen. *Verfahrenstaktische Gründe* sind diesen Vorgaben vorbehalten. In solchen Fällen müssen die Verfahrensleiter/Verfahrensleiterinnen beim Bundesanwalt bzw. beim stv. Bundesanwalt eine Ausnahmegewilligung einholen. Vor der Umsetzung von Sicherungsmassnahmen auf beschlagnahmten Gütern muss die BA der Inhaberin, dem Inhaber (Beschuldigte/Beschuldigter) rechtliches Gehör gewähren. Auf Weisung des BJ wendet die BA das Verfahrenshandbuch bei internationalen Rechtshilfefällen nicht an. Die BA überwacht semesterweise die wertmässig umfangreichsten Verfahren (beschlagnahmte Güter) aus laufenden nationalen Strafverfahren detailliert. Das heisst rund 39% der 6 Milliarden werden regelmässig betreffend Risiken für Wertverlust analysiert.

Vorzeitige Verwertung

Die EFK stellte in der gezogenen Stichprobe fest, dass die Verfahrensleiter und Verfahrensleiterinnen das Verfahrenshandbuch anwenden. Wo beispielsweise gemäss Verfahrenshandbuch eine vorzeitige Umschichtung zu erwarten wäre, aber nicht vorgenommen wurde, lag die intern vorgeschriebene Ausnahmegewilligung vor.

Synergien/Einsparungen

Die BA betreibt keine flächendeckende Leistungszeiterfassung. Grundlagen für die Ermittlung des Aufwands für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter fehlen. Pro Verfahren erfasst die Bundesanwaltschaft die externen Kosten auf Innenaufträgen im SAP und auf MS-Excel-Listen. Die BA ist sich dieser doppelten administrativen Tätigkeit bewusst und hat zur Optimierung ein internes Projekt gestartet. Wegen ressourcenbedingten Engpässen stellte sie das Projekt zurück.

Fallstudie II – Bundesamt für Justiz

Generelles

Der Direktionsbereich internationale Rechtshilfe des BJ ist in den Rechtshilfeverfahren, welche das BJ selber führt, für die rechtshilfweise Beschlagnahme und Herausgabe von Gütern verantwortlich. Es handelt sich dabei um Rechtshilfeersuchen aus den USA, zum Teil um Rechtshilfeersuchen aus Italien sowie um solche, welche politisch exponierte Personen betreffen und in Anwendung von Art. 79a IRSG vom BJ selber behandelt werden. Das BJ leitet indessen die Mehrzahl der internationalen Rechtshilfegesuche an die zuständigen kantonalen oder eidgenössischen Behörden weiter und ist hier nicht verantwortlich für die Beschlagnahme und Herausgabe von Gütern.

Die durch das BJ rechtshilfweise beschlagnahmten Güter (Fälle in der Verantwortung des BJ) weisen einen Wert von rund 1.8 Milliarden Franken auf; bewertet zu Kursen per Beschlagnahmedatum. Das Inventar differenziert nicht zwischen Konten, Wertschriftendepots und Kunstgegenständen. Die beschlagnahmten Sachwerte (ausgenommen Kunstgegenstände) sind in der fallübergreifenden Inventarliste nicht enthalten. Die den Rechtshilfe Gesuchen zugrundeliegenden ausländischen Verfahren können mehrere Jahre dauern. Das eingesehene Inventar enthält Verfahren, die seit mehr als 10 Jahren laufen. Der Wert der beschlagnahmten Güter beim BJ ist nur näherungsweise bestimmbar. Zudem können die gleichen Güter beispielsweise zusätzlich durch ein nationales Strafverfahren gesperrt sein.

Staatshaftung / rechtliches Gehör

Prozessmanagement / Risikoanalyse / IKS

Bei der Beschlagnahme von Gütern in Verfahren der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen sind gemäss BJ nicht die Strafprozessordnung und die Verordnung über die Anlage beschlagnahmter Güter anwendbar, sondern das Rechtshilfegesetz sowie das Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (BG-RVUS). Die Regeln über Anlage/Verwaltung von beschlagnahmten Gütern, insbesondere die vorzeitige Verwertung, gelten im Rechtshilfeverfahren nicht. Das Rechtshilfegesetz und das BG-RVUS geben nur vor, dass der bestehende Zustand erhalten werden soll. Das IRSG und das BG-RVUS sehen die Beschlagnahme vor, ohne diese zu präzisieren. In der Strafprozessordnung ist die Beschlagnahme beschrieben. Die EFK geht jedoch davon aus, dass bei jeder Beschlagnahme ohne Rücksicht auf die rechtliche Grundlage, eine Liste der beschlagnahmten Güter zu erstellen ist.

Das BJ erkennt in der nicht korrekten, nach gegebenen rechtlichen Kriterien, Abwicklung der Rechtshilfeverfahren Reputationsrisiken. Weil ausländische Staaten keine rechtlich durchsetzbaren Ansprüche auf beschlagnahmte Güter erheben können, erblickt das BJ aus der Verwaltung der beschlagnahmten Güter keine finanziellen Risiken. Das BJ stellt die Qualität betreffend der Durchführung von rechtshilfweisen Beschlagnahmungen mit Vorlagen-Dokumenten und der Führung des Fallmanagements sicher. Wertverminderung durch Schaden oder totaler Verlust von rechtshilfweise gesperrten Gütern sind nach Ansicht der EFK Aspekte, die ebenfalls Erklärungsbedarf gegenüber den um Rechtshilfe ersuchenden Staaten auslösen. Das BJ weist die EFK daraufhin, dass die politischen finanziellen Erwartungen der ausländischen Staaten betreffend den beschlagnahmten Potentatengeldern oft

überzogen sind und nichts mit der juristischen Realität zu tun haben. Die Betreuung dieser Reputationsrisiken kann für die EFK auch mit finanziellem Aufwand verbunden sein.

Beschlagnahme

Das BJ beauftragt die Kantonalen Staatsanwaltschaften, die Bundesanwaltschaft sowie andere Bundesbehörden (OZD, Swissmedic) mit der Durchführung von Beschlagnahmungen. Konten- und Wertschriftendepots sperrt das BJ direkt mittels Verfügungen an die betroffenen Finanzintermediäre.

Risikoanalyse der beschlagnahmten Güter

Die Verfügungen zur Konten- bzw. Depotsperre des BJ weisen die Finanzintermediäre unter Strafandrohung an, die beschlagnahmten Güter nach bankenüblichen Grundsätzen zu verwalten. Das BJ nimmt bei der Konten-/Depotsperre keine Risikoanalyse betreffend Werterhalt der beschlagnahmten Güter vor.

Vorzeitige Verwertung

Das BJ nimmt für rechtshilfeweise beschlagnahmte Güter keine vorzeitigen Verwertungen vor. Die Einhaltung der Anweisung „Verwaltung nach bankenüblichen Grundsätzen“ kontrolliert das BJ nicht.

Synergien/Einsparungen

Das BJ betreibt keine Leistungszeiterfassung. Grundlagen für die Ermittlung des Aufwands für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter fehlen. Die Kosten für internationale Rechtshilfe sind für die um Rechtshilfe ersuchenden Staaten kostenfrei. Die Schweiz hat Gegenrecht.

Fallstudie III – Bundesstrafgericht

Generelles

Das BStGer ist in zwei Kammern gegliedert. Die *Strafkammer* beurteilt erstinstanzlich Bundesstrafsachen (Verbrechen gegen Bundesinteressen, Sprengstoffdelikte, Fälle von Wirtschaftskriminalität, organisiertem Verbrechen und Geldwäscherei mit interkantonalem oder internationalem Bezug). Die *Beschwerdekammer* beurteilt Beschwerden in Bundesstrafsachen gegen Verfahrenshandlungen der Polizei, der Bundesanwaltschaft sowie gegen Entscheide der Zwangsmassnahmengerichte.

Das BStGer hat die Aufbewahrung und den Vollzug von vorzeitigen Umschichtungen von beschlagnahmten physischen Gütern an die BA delegiert.

Das BStGer verfügt über kein fallübergreifendes Inventar der beschlagnahmten Güter. Auch aus den Inventaren der beschlagnahmten Güter der BA ist nicht erkennbar, in wessen Zuständigkeit sich der Fall befindet. Der Wert der Güter, für welche das BStGer verantwortlich ist, ist nicht bekannt.

Staatshaftung / rechtliches Gehör

Prozessmanagement/Risikoanalyse / IKS

Die blosse Verwaltung der beschlagnahmten Güter wird durch die BA sichergestellt. Gemäss Strafprozessordnung können Richterinnen und Richter mittels Verfügung mit Einzelunterschrift Transaktionen in wertmässig unbeschränkter Höhe mit beschlagnahmten Gütern ausführen. Es bestehen kaum Massnahmen, um die Risiken von Fehlentscheiden zu kompensieren.

Beschlagnahme

Das BStGer belässt die beschlagnahmten Güter in der Regel dort wo sie nach der Beschlagnahme aufbewahrt werden. Sofern für die Urteilsfindung notwendig, verlangt das BStGer die beschlagnahmten Güter ein.

Risikoanalyse der beschlagnahmten Güter

Die Anklageschrift der BA an das BStGer enthält ein fallorientiertes Inventar der beschlagnahmten Güter, dieses ist nicht nach Kategorien (Konten, Aktien, Obligationen, Edelmetalle, Bilder, Sammlungen, usw.) gegliedert. Die Richterinnen und Richter können sich so nicht einen schnellen Überblick über die im Fall vorhandenen beschlagnahmten Güter verschaffen und die damit verbundenen Risiken für Wertverlust abschätzen.

Vorzeitige Verwertung

Das BStGer geht davon aus, dass beim Eingang eines Falls einer Strafverfolgungsbehörde die Risiken für Wertverluste der beschlagnahmten Güter bereinigt sind. Erkennen die Richterinnen und Richter des BStGer's Risiken für Wertverlust, veranlassen sie nach Rücksprache mit dem Inhaber/Beschuldigten mittels einsprachefähigem Bescheid vorzeitige Verwertungen. Den Vollzug von Verwertungen physischer Güter hat das BStGer an die BA, Abteilung Urteilsvollzug delegiert. Für „bankable assets“ richtet sich das BStGer direkt an die betreffenden Finanzintermediäre.

Synergien/Einsparungen

Obwohl das BStGer die Aufbewahrung und den Vollzug von vorzeitigen Verwertungen an die BA delegiert hat, bleiben die Richterinnen und Richter für die beschlagnahmten Güter in Zusammenhang mit den zugewiesenen Fällen verantwortlich.

Beim BStGer fallen nur geringfügige Auslagen in Zusammenhang mit der Verwaltung von beschlagnahmten Gütern an. Die fallbezogene Kostenerfassung ist gewährleistet. Das BStGer betreibt keine Leistungszeiterfassung.

Fallstudie IV – Eidgenössische Steuerverwaltung

Generelles

Bei der ESTV beschlagnahmen zwei Bereiche Güter. Einerseits die Abteilung Strafsachen und Untersuchungen (ASU) der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (HA DVS) und andererseits das Team Strafdienst der Abteilung Recht in der Hauptabteilung Mehrwertsteuer (HA MWST). Die Beschlagnahmungen der ESTV dienen der voraussichtlichen Einziehung von mutmasslich hinterzogenen Steuerbeträgen.

Die ASU verwaltet im Durchschnitt (2012 – 2016) rund 290 Millionen Franken beschlagnahmte Güter, der Strafdienst MWST rund 5.5 Millionen Franken.

Das Finanzinspektorat der ESTV prüfte 2016 bei der ASU und beim Strafdienst MWST unter anderem die Verwaltung der beschlagnahmten Güter. Die EFK stützt sich, neben eigenen Prüfungshandlungen, auf die Prüfungsergebnisse des Finanzinspektorats der ESTV.

Staatshaftung / rechtliches Gehör

Prozessmanagement / Risikoanalyse / IKS

Die ASU stellt die korrekte Abwicklung von Beschlagnahmungen im Handbuch der Abteilung Strafsachen und Untersuchungen sicher. Zudem bestehen Vorlagen-Dokumente. Der Strafdienst MWST hat hierzu eine Weisung erlassen. Für die Überwachung der beschlagnahmten Güter führt die ASU in einer MS-Access Datenbank ein Inventar. Die Verfahrensleitenden der ASU führen halbjährlich das Inventar nach und klären Wertveränderungen ab. Der Strafdienst MWST führt das Inventar in einer MS-Excelliste. Die EFK unterstützt die Empfehlung des Finanzinspektorats, dass das Vorgehen und die Verwaltung der beschlagnahmten Güter innerhalb der ESTV zu harmonisieren sind. Die ASU verfügt über angemessene Instrumente für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter. Die Kontrollen der ASU der beschlagnahmten Güter deckten erfolgreich mehrere Missachtungen von Kontensperrungen durch Banken auf. Das Finanzinspektorat prüfte die Inventare. Die Summe der Bestände an beschlagnahmten Gütern verbucht die ESTV auf Ausserbilanzkonten.

Beschlagnahme

Die ESTV führt Beschlagnahmungen selber durch. Zur Sicherung der Einsätze bei den Steuerpflichtigen wird sie durch die Polizeibehörden begleitet.

Risikoanalyse der beschlagnahmten Güter

Die ASU und der Strafdienst MWST führen bei der Beschlagnahme von Gütern keine formelle Risikoanalyse durch. Implizit passiert die Risikoanalyse durch die Verfahrensleitenden der ESTV, die wenn möglich liquide Mittel und Gegenstände beschlagnahmen. Gegenstände mit hohem Wertverlust oder die intensiven Unterhalt erfordern beschlagnahmt die ESTV, ausser aus taktischen Gründen, selten.

Vorzeitige Verwertung

Aufgrund der Strategie der ESTV bei Beschlagnahmungen besteht nur ausnahmsweise die Notwendigkeit vorzeitige Verwertungen vorzunehmen.

Synergien/Einsparungen

Die ESTV betreibt eine Leistungszeiterfassung. Die Aufwendungen für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter werden nicht separat erfasst.

Fallstudie V – Eidgenössische Zollverwaltung

Generelles

Die EZV stellt sicher und beschlagnahmt für den Vollzug des Zollrechts sowie für andere Organisationen des Bundes (z.B. Medikamente für die Swissmedic, oder Diamanten für das SECO). Die EZV ist gleichzeitig Strafverfolgungs- und Straffeststellungsbehörde.

Bei der EZV beschlagnahmen die Zollfahndungsstellen der vier Zollkreisdirektionen und die Fachstelle für Betäubungsmittel des Grenzwachtkorps Güter im Rahmen von Zollstrafverfahren mit besonderen Untersuchungsmassnahmen. Auf Stufe Oberzolldirektion ist die Abteilung Strafsachen für die Zollstrafverfahren verantwortlich. Pro Zollkreisdirektion bestehen Lagerräumlichkeiten für die Aufbewahrung der beschlagnahmten Güter.

Für die Lager bestehen unbewertete Inventare. Zusätzlich verwaltet die EZV rund 45 Millionen Franken aus internationalen Rechtshilfeverfahren. Ein organisationsübergreifendes, bewertetes Inventar fehlt. Die EZV dürfte beschlagnahmte Güter im Wert von mehreren zehn Millionen Franken verwalten, je nach Struktur der laufenden Verfahren. Ab 1. Januar 2017 gilt für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter das von der EZV überarbeitete IKS. Darin ist die Führung eines übergreifenden und bewerteten Inventars vorgesehen. Die interne Revision der EZV prüfte 2016 bei der EZV unter anderem die Verwaltung der beschlagnahmten Güter. Die EFK stützt sich, neben eigenen Prüfungshandlungen, auf die Prüfungsergebnisse der internen Revision der EZV.

Die EFK stellte bei der Durchsicht der Inventare fest, dass die Art der Beschlagnahmung pro Zollkreis unterschiedlich umgesetzt wird. Im Zollkreis I Basel wählt die EZV bevorzugt das Mittel der Verfügungsbeschränkung (das Gut bleibt beim Inhaber/Beschuldigten). Im Zollfahndungskreis III Genf beschlagnahmt die EZV die Güter überwiegend und bewahrt diese an einem gesicherten Ort auf. Die EZV strebt bei einer Beschlagnahmung stets die Ablösung durch eine Barhinterlage durch den Inhaber an. Barhinterlagen und beispielsweise mit Drogen kontaminiertes Bargeld verbucht die EZV in der Buchhaltung. Beschlagnahmte Güter bewertete die EZV bis anhin nicht. Obwohl der Zweck der Beschlagnahmung gleich ist, Sicherung von Zolleinnahmen, behandelt die EZV Bargelder und wertvolle Güter aus buchhalterischer Sicht nicht gleich.

Staatshaftung / rechtliches Gehör

Prozessmanagement / Risikoanalyse / IKS

Die Qualität für die Abwicklung von Beschlagnahmungen sichert die EZV durch die Ausbildung der Mitarbeitenden. Im Handbuch zur Zollfahndung befinden sich dazu die Grundlagen. Die EZV arbeitet mit Vorlagen-Dokumenten. Die Einlagerung von wertvollen Gegenständen bei Dritten lässt die EZV durch eigene Mitarbeitende persönlich vor Ort überwachen.

Die EZV überwachte im Zeitpunkt der Prüfung weder die Wertentwicklung noch die Vermögensverwaltungskosten der beschlagnahmten Güter / gesperrten Konten und Depots regelmässig.

Die erlassenen Verfügungsverbote überwacht die EZV nicht. Nach Einschätzung der EZV genügen zur Sicherung von per Verfügungsverbot beschlagnahmten Gütern die Vorschriften des Verwaltungsstrafrechts.

Beschlagnahme

Die EZV beschlagnahmt direkt bei der Begehung des Vergehens gegen das Zollrecht.

Risikoanalyse der beschlagnahmten Güter

Die EZV trifft bei Zollvergehen regelmässig auf schnell verderbliche Güter. Sie fordert deshalb die Inhaber/Beschuldigten auf, den vermeintlich geschuldeten Zollbetrag durch Hinterlegung von Geld zu sichern und so eine Beschlagnahmung der Güter abzulösen. Die EZV kennt keine formelle Risikoanalyse der beschlagnahmten Güter.

Vorzeitige Verwertung

Weil die EZV mit den Inhabern/Beschuldigten anstrebt die beschlagnahmten Güter durch Hinterlegung von Geld abzulösen sind vorzeitige Verwertungen selten.

Synergien/Einsparungen

Die externen Kosten aus der Verwaltung von beschlagnahmten Gütern sind Teil der Verfahrenskosten. Die fallweise Führung der externen Verfahrenskosten erfolgt im Fallführungssystem. Die EZV betreibt in der Abteilung Strafsachen und Beschwerden keine Leistungszeiterfassung – die internen Kosten für die Verwaltung der beschlagnahmten Güter sind nicht bekannt. Sowohl die EZV als auch die BA unterhalten in drei Sprachregionen der Schweiz gesicherte Räumlichkeiten für die Aufbewahrung von beschlagnahmten Gütern. Die EZV und die BA sollten prüfen, ob ihre Räumlichkeiten gemeinsam genutzt werden können.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101

Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten, SR 170.32

Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafverfahren, SR 172.021

Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörde des Bundes, SR 173.71

Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft, SR 173.712.22

Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde der Bundesanwaltschaft, SR 173.712.24

Reglement des Bundesstrafgerichts über die Kosten, Gebühren und Entschädigungen in Bundesstrafverfahren, Sr. 173.713.162

Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR. 311.0

Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0

Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte, SR 312.4

Verordnung über die Anlage beschlagnahmter Vermögenswerte, SR 312.057

Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, SR 313.0

Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, SR 351.1

Verordnung über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, SR 351.11

Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen, SR 351.93

Zollgesetz, SR 631.0

Verordnung über den internationalen Handel mit Rohdiamanten, SR 946.231.11

Reglement des Bundesgerichts betreffend Aufsicht über das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht, SR 5659

Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Group d'action financière, SR 9689

Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle, SR 614.0

Parlamentarische Vorstösse

07.3533 – Interpellation – Rechtspflege in Strafsachen. Praxis der Bundesanwaltschaft zu Vermögenssperren. Eingereicht von Baumann J. Alexander, Nationalrat, 22.6.2007

Anhang 2: Gesetzliche Grundlagen für Beschlagnahmungen durch die geprüften Behörden

Verwaltungseinheit	Gesetzliche Grundlagen für Beschlagnahmungen/Konto Sperrungen (Aufzählung nicht abschliessend)
Bundesanwaltschaft	Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0, Art. 71ff Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0, Art. 263ff
Bundesamt für Justiz	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, SR 351.1, Art. 63 Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen, SR 351.93
Bundesstrafgericht	Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0, Art. 71ff Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0, Art. 263ff
Eidg. Steuerverwaltung	Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, SR 313.0, Art. 45ff
Eidg. Zollverwaltung	Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, SR 313.0, Art. 45ff

Anhang 3: Abkürzungen

AB-BA	Aufsichtsbehörde der Bundesanwaltschaft
ASU	Abteilung Strafsachen und Untersuchungen
BA	Bundesanwaltschaft
BG-RVUS	Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen
BJ	Bundesamt für Justiz
BStGer	Bundesstrafgericht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FKG	Finanzkontrollgesetz
HA DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben
HA MWST	Hauptabteilung Mehrwertsteuer
IKS	Internes Kontrollsystem
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
OZD	Oberzolldirektion
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

Anhang 4: Glossar

Beschlagnahmung / Kontensperre	Die Beschlagnahme ist die Sicherstellung eines Gegenstandes durch einen staatlichen Hoheitsakt gegen den Willen des Inhabers. Bankkonten und Wertschriftendepots werden mittels Kontensperre an den Finanzintermediär verfügt.
Vorzeitige Verwertung	Befinden sich in den beschlagnahmten Gütern Objekte (z. B. verderbliche Waren, Anlagepositionen mit volatilen Kurswerten, usw.), die schnell an Wert verlieren könnten oder die mit hohem Unterhaltsaufwand verbunden sind (z.B. Rennpferde, exotische Tiere, spezifische Fahrzeuge) können die Behörden zur Sicherung des Werts den Verkauf vor der Urteilsfindung (vorzeitige Verwertung) verfügen. Der Inhaber/die Inhaberin kann gegen die vorzeitige Verwertung Beschwerde, zum Beispiel beim Bundesstrafgericht erheben. Liegt ein bestätigender richterlicher Entscheid vor, kann die Behörde die vorzeitige Verwertung vollziehen.
Recommandation 33 - Statistics	<p>Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Switzerland, Mutual Evaluation Report, December 2016, Recommendation 33 – Statistics</p> <p>Switzerland was rated largely compliant in the third evaluation. The weaknesses observed were mainly related to statistics on confiscation and mutual legal assistance. <i>Criterion 33.1 – (a)</i> Switzerland keeps detailed statistics on the STRs received and disseminated by the MROS, as well as on their follow-up by the law enforcement authorities (see MROS annual reports). (b) Data regarding investigations, prosecution and sentencing related to ML/TF are available at the level of the Confederation and for practically all the cantons (e.g. the Report on the national evaluation of the risks of money laundering and terrorist financing in Switzerland). In 2013, an initiative to harmonise the statistics kept by federal and cantonal law enforcement authorities was launched in order to correlate existing data. Given that this is still in progress, the results could not be taken into account in this report. (c) Data was provided on property confiscated under Swiss law or at the request of other countries. These data indicate a certain level of confiscation and a significant number of cases where assets have been returned to other countries, but they do not seem to have been kept systematically. For example, the total worth of property confiscated under Swiss law was only provided for 2014. Nonetheless, the new system for collecting statistics is aimed at ensuring that statistics on confiscation are more consistent and complete. (d) Statistics were provided on mutual legal assistance as well as on other international cooperation requests issued and received by MROS and FINMA. However, with the exception of requests to return assets and requests addressed to MROS, the statistics do</p>

not provide information on action taken in response to such requests (in particular, whether the cooperation requested was granted). *Weighting and Conclusion:* Switzerland does have certain statistics available relative to the effectiveness of its AML/CFT measures, primarily including detailed statistics on STRs received and disseminated. Nonetheless, the data available on prosecutions, confiscation and international cooperation is incomplete. More generally, the statistics presented are not processed in a system that would enable the efficiency and the effectiveness of AML/CFT measures to be assessed. The new system for collecting statistics is designed to address these deficiencies in the future. *Switzerland is partly compliant with Recommendation 33.*

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).